

Quinzième rapport d'activité de la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques

SYNTHÈSE

Avertissement :

Ce document est destiné à faciliter la lecture et le commentaire du rapport ; seul le texte de celui-ci engage la commission.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a été créée par la loi n° 90-55 du 16 janvier 1990. Elle a vu son statut d'autorité indépendante juridiquement confirmé par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.

Dans son quinzième rapport d'activité, la commission reprend de façon détaillée, le bilan de son action en 2012 et 2013 pour remplir les deux grandes missions qui lui ont été confiées par le législateur, c'est-à-dire d'une part le contrôle des comptes de campagne des candidats aux scrutins politiques, en l'occurrence pour l'essentiel le contrôle des comptes des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai et celui des comptes des candidats aux élections législatives de juin, et d'autre part, le contrôle du respect des obligations comptables des partis politiques.

PREMIÈRE PARTIE : LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

I) L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

La loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 a transféré à la commission l'examen auparavant assumé par le Conseil constitutionnel. Chaque candidat peut déposer un recours de plein contentieux devant le Conseil constitutionnel contre la décision de la commission qui le concerne.

L'étendue du contrôle exercé par la commission est pour l'essentiel identique à celles des autres élections, avec toutefois quelques particularités (une avance forfaitaire versée à tous les candidats, un plafond de remboursement différencié selon que le candidat recueille au moins 5 % de suffrages exprimés ou pas, l'interdiction de prêts de personnes physiques aux candidats, l'obligation d'inscrire les frais

d'expert-comptable, la dévolution à la Fondation de France de solde non issu de l'apport personnel, l'absence de sanction d'inéligibilité en cas de non dépôt dans les délais ou de rejet du compte).

Dix candidats se sont présentés. Leur campagne a été émaillée de critiques et dénonciations diverses qui ont été portées à la connaissance de la commission. Celle-ci a reçu les comptes des dix candidats dans les délais légaux. Elle a aussitôt procédé à leur instruction contradictoire, étant amenée à examiner toutes les actions engagées y compris avant l'entrée officielle en campagne.

Les dix décisions du 19 décembre 2012 ont été notifiées aux candidats le lendemain. Une seule a conclu au rejet du compte et a fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel, les autres étant devenues définitives un mois après leur notification.

Au total, les candidats ont perçu 75,091 millions d'euros et ont dépensé 74,158 millions d'euros, soit une légère diminution par rapport au scrutin de 2007 (pour douze candidats néanmoins). Les plafonds individuels de dépenses étaient de 16,851 millions d'euros pour les candidats du premier tour et 22,509 millions d'euros pour les candidats du second tour.

➤ S'agissant des recettes déclarées, l'architecture globale du financement des campagnes est proche de celle de 2007. L'apport personnel représente toujours l'élément principal (en moyenne les deux tiers mais avec de fortes disparités) tandis que les contributions des formations politiques représentent en moyenne un cinquième du financement.

➤ S'agissant des dépenses déclarées par les candidats, les dépenses éligibles au remboursement forfaitaire de l'État ont représenté 92,7 % des dépenses.

La structure des dépenses engagées est peu différente de celle de 2007 avec toutefois quelques évolutions : l'organisation de réunions publiques, qui constitue le premier poste de dépenses est en nette progression, les dépenses liées à Internet en très légère augmentation et les dépenses de documents de propagande en recul, de même que les locations de permanences électorales.

Les décisions de la commission ont été publiées pour neuf d'entre elles (acceptation après réformation) le 30 janvier 2013 au Journal Officiel tandis que la seule décision de rejet concernant le compte de M. SARKOZY a fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel, qui a confirmé pour l'essentiel la décision de la commission le 4 juillet 2013.

Les réformations ont consisté à retrancher ou réintégrer les dépenses dans les comptes. Pour l'ensemble de ces dix décisions, la commission a diminué de 1,508 million d'euros le montant des dépenses et a réintégré 1,772 million d'euros.

En termes de remboursement, sur les neuf décisions d'approbation après réformation, cinq ont diminué le montant du remboursement forfaitaire de l'État qui a représenté 93,2 % à 99,4 % du remboursement maximum auquel les candidats auraient pu prétendre ; le total des sommes allouées est de 36,232 millions d'euros.

La décision de rejet du compte de M. Nicolas SARKOZY repose sur trois griefs :

- le constat, après instruction du compte, d'un dépassement du plafond des dépenses autorisées de 363 615 euros ;
- un montant total de réintégrations de 1 567 425 euros, soit 7,35 % des dépenses, affectant la sincérité du compte ;
- la participation du candidat à huit manifestations antérieures à sa déclaration de candidature et présentant au moins en partie un caractère électoral, sans déclaration de dépenses pour ces manifestations.

Sur ce dernier point, en rappelant que la législation relative au financement des campagnes électorales ne posait aucune limite de déplacements et aux interventions publiques du président sortant, le Conseil constitutionnel a posé le principe que les dépenses propres aux manifestations auxquelles il participe ne doivent figurer dans le compte que si elles ont un caractère manifestement électoral. Il n'a ainsi retenu qu'une seule des huit manifestations citées par la commission.

Sur les autres points, le Conseil constitutionnel a très peu modifié le montant des réformations et a confirmé le dépassement du plafond (en le portant à 466 118 euros), ainsi que le rejet du compte.

II) LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Le cadre juridique de l'examen des comptes de campagne a été modifié depuis 2007, notamment par la loi 2011-412 du 14 avril 2011 (dispense de dépôt du compte pour les candidats ayant obtenu moins de 1 % des voix et n'ayant pas bénéficié de dons, allongement des délais de dépôt des comptes ou encore possibilité de réduction du montant du remboursement pour des griefs dont la nature devrait conduire à un rejet mais dont la gravité ou le montant ne le justifient pas). Le rapport présente d'abord le compte rendu global du contrôle puis accorde un développement spécifique aux circonscriptions de l'étranger.

Au total, 6 603 candidats se sont présentés dans les 577 circonscriptions mais seuls 4 382 ont déposé un compte, compte tenu des nouvelles dispositions (en comparaison, 7 634 en 2007 8 444 en 2002). Plus de 64 % des candidats n'ont pas atteint le seuil de 5 % des suffrages ouvrant droit au remboursement (contre 69 % en 2007) et 45 scrutins (547 candidats dont 364 astreints à déposer un compte) ont fait l'objet d'un recours contentieux soit un taux sensiblement égal à celui des élections de 2007 (7,8 %) mais inférieur à celui de 2002 (12,3 %).

À noter qu'une amélioration du contrôle de la perception des dons pour les candidats ayant moins de 1 % des suffrages s'impose pour donner toute son efficacité à cette nouvelle disposition.

L'ensemble des recettes des candidats a représenté 82,084 millions d'euros pour un montant des dépenses de 79,743 millions, montants assez stables par rapport à 2007. L'apport personnel représente 71,1 % des recettes, dont les deux tiers proviennent d'emprunts. On note que les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages ont davantage sollicité les prêts des formations politiques (+12,5 %) et moins fait appel aux banques (-11,3 %). Les candidats ont également financé leur campagne avec des dons de personnes physiques ou des contributions de partis politiques (respectivement 16,7 % et 8,8 %).

La répartition des dépenses déclarées est remarquablement stable depuis les élections de 2007, la propagande imprimée représentant la moitié des dépenses, les frais de déplacement et de restauration environ 11 %, de même que les dépenses de locaux, téléphone et matériel.

L'augmentation très sensible des réformations est principalement due aux retranchements liés aux intérêts d'emprunt (risque d'enrichissement sans cause, absence de paiement par anticipation, paiement non démontré etc.). Près de 23 % du montant total de ce poste de dépenses ont été réformés. À noter également l'importance des dépenses mixtes (présidentielle et législatives) réformées du fait du chevauchement des campagnes électorales.

Dans les décisions de la commission, la part des absences de dépôt ou dépôts hors délais varie peu (3,2 % contre 4,1 % en 2007) de même que la part des rejets (2,2 % contre 2,5 %).

Au total, 2 249 candidats ont bénéficié du remboursement forfaitaire de l'État pour un montant de 49,258 millions d'euros. En moyenne 81,9 % d'entre eux se sont vu rembourser plus de 90 % de leur apport personnel, confirmant ainsi la recherche d'« optimisation » du remboursement par les candidats, qui restent en grande majorité en deçà du maximum de remboursement (désormais 47,5 % du plafond des dépenses).

Le rapport appelle l'attention sur l'utilisation de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM). La commission a souhaité intégrer dans ses contrôles sur l'origine des fonds des parlementaires candidats, une interrogation sur l'utilisation éventuelle de cette indemnité. Selon les dispositions adoptées par les deux assemblées, celle-ci, qui bénéficie notamment d'un régime fiscal particulier, doit être réservée aux différentes dépenses liées à la fonction de l'élu et ne peut donc en aucun cas servir à la constitution de l'apport personnel d'un candidat pour financer sa campagne, ou pour effectuer un don au bénéfice d'un autre candidat. Cette position, désormais retenue par la commission, a été confirmée par le Conseil constitutionnel à l'occasion des saisines du cas des candidats dont le compte avait été rejeté pour ce motif.

L'élection dans les circonscriptions de l'étranger a plus particulièrement fait l'objet de développement dans le rapport. Les textes applicables à cette nouvelle élection ont apporté deux aménagements importants aux règles relatives au mandataire financier du candidat :

- dans toutes les circonscriptions, le mandataire financier peut autoriser une personne par pays de la circonscription (autre que le candidat ou son suppléant) à régler des dépenses mentionnées dans l'autorisation, qui sont remboursées par le mandataire ;
- dans les pays où les transferts nécessaires au paiement de dépenses ne sont pas possibles (exemple monnaie non convertible), la personne autorisée peut, avec l'accord du mandataire, ouvrir un compte spécial dans le pays concerné pour y déposer les fonds collectés pour la campagne.

Il s'avère que la première possibilité a été peu utilisée : seulement 15 % des 178 candidats ont désigné au moins une personne. Plus encore, la possibilité d'ouvrir un compte bancaire spécial n'a été mise en pratique que par un seul candidat.

Enfin, parmi les mesures spécifiques à ces comptes, figure le remboursement distinct des frais de transport avec un plafond de remboursement particulier, ce qui complique le contrôle et la forme des décisions.

L'examen des comptes déposés a conduit à 34,5 % d'approbations (contre 49 % pour les autres circonscriptions), 46 % d'approbations après réformations (contre 49,2 %) et 19,5 % de rejets (contre 1,8 %). Les absences de dépôts sont également nombreuses en valeur relative. Le nombre élevé de rejets (22, dont deux pour des candidats élus déclarés ultérieurement démissionnaires d'office et inéligibles par le Conseil constitutionnel) s'explique sans doute par la nouveauté de ce scrutin, la complexité des modalités financières, notamment l'obligation de convertir en euros les dépenses en monnaie locale par utilisation du taux de chancellerie en vigueur un an avant le mois de l'élection. Cette complexité a sans doute été source d'incompréhensions et de confusions chez les candidats qui ont finalement souvent limité leur campagne à leur pays de résidence pour éviter les risques de rejet, notamment en raison des paiements directs par le candidat ou de l'ouverture de plusieurs comptes bancaires.

III) CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

La commission met l'accent sur les questions nouvelles qu'elle a dû traiter :

➤ S'agissant des législatives :

- Dans l'ensemble, les réformes introduites par les lois du 14 avril 2011, qui s'appliquaient pour la première fois, se sont révélées efficaces et ont permis d'éliminer ou d'atténuer des difficultés d'application des dispositions du Code électoral par les candidats ou rencontrées par la commission dans l'exercice de ses contrôles. De même, les modifications substantielles apportées au prononcé de l'inéligibilité par le juge de l'élection ont été pleinement suivies d'effet. Enfin, les mesures prises ont permis à la commission d'affirmer sa doctrine sur de nombreux points.

- Pour autant, comme elle l'avait annoncé dans la conclusion de son précédent rapport d'activité, des difficultés sérieuses sont apparues lors du contrôle des comptes de campagne des candidats aux onze sièges de députés représentant les Français de l'étranger. Non seulement très peu de candidats ont mis en œuvre les dispositions particulières prises par le législateur pour tenir compte des caractéristiques des circonscriptions, mais encore, un nombre non négligeable d'entre eux ont mal compris ou méconnu les règles applicables. Le législateur pourrait, à la suite de cette première expérience, se saisir à nouveau des questions posées par l'adaptation des règles posées par le Code électoral au cas très particulier des circonscriptions de l'étranger ; certaines pistes de réflexion sont d'ailleurs présentées dans le rapport.

➤ S'agissant de l'élection présidentielle, la commission a souhaité revenir sur deux circonstances qu'elle n'avait pas rencontrées lors de l'élection précédente.

- La première concerne l'organisation par le Parti socialiste en 2011 d'une « primaire ouverte » destinée à désigner le futur candidat soutenu par le parti. La commission a élaboré une doctrine soumise à l'avis du Conseil constitutionnel, permettant de distinguer les dépenses liées à l'organisation de la consultation et les dépenses à caractère électoral exposées par le pré-candidat investi, ces dépenses s'étant pour partie adressées au corps électoral dans son ensemble. De fait, le compte de campagne de M. François HOLLANDE tel que déposé comprenait pour près de 300 000 € de dépenses liées à ces primaires et la commission a été conduite à réintégrer 65 010 euros. Il serait souhaitable que le législateur examine la possibilité de préciser dans la loi les critères à appliquer à une situation appelée à une certaine extension.

- La seconde circonstance concerne la présence comme candidat du président en fonction. Il a été rappelé ci-dessus les circonstances du rejet du compte de M. Nicolas SARKOZY et sa confirmation par le Conseil constitutionnel. Ce dernier a énoncé dans sa décision les principes applicables dans ce cas. Parmi les incertitudes qu'a pu rencontrer la commission, figure le contraste existant entre, d'une part, la longueur de la période d'un an pendant laquelle les dépenses électorales doivent être recensées pour assurer l'exhaustivité du compte de campagne et, d'autre part, la brièveté du délai qui sépare actuellement la date limite de dépôt au Conseil constitutionnel des déclarations de parrainage des candidats et la date du premier tour de scrutin (cinq semaines seulement en 2012). Il en résulte que le président en exercice, candidat potentiel, peut choisir de retarder l'annonce de sa candidature, qui marquera le point de départ incontestable de sa campagne. La commission suggère que soit étudiée la possibilité de réduire la durée de comptabilisation des dépenses électorales (peut-être à 6 ou 8 mois au lieu de 12 actuellement). Corrélativement, il pourrait être envisagé d'avancer d'un ou deux mois la date de dépôt des parrainages et donc de l'obligation de se déclarer candidat.

DEUXIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

À l'occasion des vingt-cinq ans de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, la commission a souhaité recenser les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre pratique des règles concernant le financement des partis et assortir ses observations de suggestions afin d'y remédier.

➤ Dans un premier temps, le rapport retrace le cadre juridique de ce contrôle en rappelant d'abord les différentes lois relatives au financement des partis politiques, puis en centrant son analyse sur la définition juridique du parti politique, selon la législation et selon la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel.

➤ Dans un second temps, la commission a souhaité présenter la situation actuelle en évoquant l'évolution du nombre de partis politiques et leur implantation géographique.

En fait, le principe de la liberté de constitution et d'organisation ne permet pas de délimiter un nombre exact de partis politiques, d'autant que la mission de concourir à l'expression du suffrage n'implique pas l'obligation de présenter des candidats au suffrage des citoyens.

La loi du 11 mars 1988 a fixé les règles de financement des partis, en instituant un régime d'aides financières sur fonds publics pour ceux-ci en échange de l'obligation de tenir une comptabilité annuelle ; le nombre des partis souhaitant s'inscrire dans le champ de cette loi peut seul être précisé.

On constate une croissance constante, depuis 1990 (28 formations tenues de déposer des comptes) à 2012 (381 formations tenues de déposer et même 402 au 30 juin 2013). La moyenne de vie de ces partis est de 7 ans et 5 mois. 379 ont leur siège en métropole, concentrés sur l'Île-de-France (170) puis Rhône-Alpes (32) et PACA (26) ainsi que les régions départements d'outre-mer (44). Enfin, 23 partis ont leurs sièges dans les collectivités d'outre-mer (dont 13 pour la Polynésie)

➤ La commission a ensuite souhaité revenir sur les difficultés pratiques du suivi des partis politiques. Pour ce qui concerne les créations de partis, la question ne se pose que pour les déclarations de mandataires personnes physiques. La commission doit être informée par les préfetures de la déclaration du mandataire accompagnée de l'accord formel de la personne concernée. Cette procédure est encore appliquée imparfaitement si l'on veut une situation actualisée en temps réel. Mais c'est surtout pour la sortie des partis politiques du champ de la loi que la mise à jour est complexe. En effet, cette sortie peut avoir différents motifs et les partis politiques omettent souvent de procéder aux formalités de dissolution et de fin de fonction de leur mandataire financier. Aussi, devant les incertitudes liées à la pérennité de certains partis, la commission a-t-elle décidé de retirer de la liste les partis non éligibles à l'aide publique avec lesquels elle ne peut plus communiquer (retour des courriers avec « destinataire non identifiable »), qui n'ont pas déposé de comptes depuis plus de trois ans et dont les mandataires n'ont plus demandé

de formulaires de dons depuis plus de trois ans. La commission suggère que chaque formation politique concernée ait l'obligation d'alerter la commission de son souhait de ne plus relever de la loi de 1988. La commission en tirerait alors toutes les conséquences.

➤ Examinant ensuite plus précisément les mécanismes de la loi du 11 mars 1988, la commission a été amenée à formuler plusieurs suggestions :

- Pour mieux connaître les nouveaux partis éligibles à l'aide publique (notamment pour l'outremer) l'indication, lors du dépôt de candidature pour les élections législatives, des coordonnées du parti et de l'identification de ses dirigeants serait un progrès ;

- La commission est également revenue sur les différences de traitement selon que le mandataire est une association de financement ou une personne physique, que ce soit pour la dévolution d'un compte de campagne, la procédure d'agrément ou les sanctions encourues. Il conviendrait d'aligner la situation du mandataire financier sur celle de l'association de financement. Par ailleurs, une règle explicite devrait prévoir l'impossibilité pour un membre de l'exécutif du parti politique d'être le mandataire du même parti ;

- S'agissant du plafonnement des dons, les règles actuelles permettent de détourner le principe d'une limitation du financement par des personnes physiques. Sur ce point, les dispositions de la loi sur la transparence de la vie publique votée le 17 septembre dernier, répondent aux préoccupations de la commission, même si la mise en place d'un contrôle approprié du respect du plafond de 7 500 € pour les dons et cotisations d'une même personne va s'avérer difficile pour la commission compte tenu de la très grande disparité des partis et de leur mode de recueil des dons ;

- La commission souligne ensuite la difficulté rencontrée pour l'accès aux comptes des partis ayant financé une campagne électorale l'année N, (comptes déposés au 30 juin de l'année N+1). Un accès en temps réel à l'origine des fonds des partis mis à disposition des candidats et aux dépenses faites en leur faveur serait souhaitable en période d'examen des comptes de campagne (droit d'accès avec l'assistance des commissaires aux comptes) ;

- Enfin, il serait opportun d'imposer aux mandataires des partis des standards minima de présentation et de format utilisés pour leurs documents comptables, afin de faciliter la tâche du contrôle de la commission qui s'alourdit chaque année avec la croissance du nombre de nouveaux partis.

➤ En conclusion de cette partie du rapport, si la commission a pris acte des différentes mesures prises par le législateur dans la loi sur la transparence de la vie publique (d'ailleurs votée ultérieurement à l'adoption du rapport), elle souhaite la prise en considération de recommandations formulées parfois depuis plusieurs années, telles que la mise en place d'une procédure d'habilitation des mandataires personnes physiques ou encore la possibilité de faire certifier les comptes par un seul commissaire aux comptes pour les formations politiques de faible surface financière et sans complexité dans leur organisation interne.