

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

SEIZIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ 2014 SYNTHÈSE*

La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) est une autorité administrative indépendante créée par la loi n° 9055 du 15 janvier 1990. Ses neuf membres sont nommés pour cinq ans (renouvelables) par décret du Premier ministre, sur proposition du Vice-président du Conseil d'État, du Premier président de la Cour de cassation et du Premier président de la Cour des comptes.

À la date de l'adoption de son seizième rapport d'activité, pour l'année 2014 (le 30 mars 2015), le président, élu par les membres, est M. François LOGEROT, Premier président honoraire de la Cour des comptes. Il a nommé Vice-président M. François DELAFOSSE, président de chambre honoraire à la Cour des comptes.

L'activité de la commission s'est révélée très dense en 2014, dans l'exercice de ses deux missions essentielles que sont le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections politiques avec la fixation du remboursement éventuel par l'État, et le contrôle du respect par les partis politiques de leurs obligations comptables. Mais l'activité des services déborde en amont et en aval de ce cœur de mission. En amont, on peut distinguer le travail de mise en œuvre des procédures juridiques et informatiques qui permettent l'application dès 2015 des dispositions législatives la concernant dans la loi du 11 octobre 2013 : renforcement des investigations dans le cadre du contrôle des recettes des comptes d'ensemble des formations politiques et surtout contrôle du respect du seuil de 7 500 €, pour la totalité de ses dons et cotisations à des partis pour toute personne physique. En aval des missions principales, il faut souligner la progression exponentielle des consultations des pièces produites ou reçues par la commission dans le cadre de ses contrôles. Outre des difficultés matérielles liées à l'augmentation des tâches de manutention et de suivi des demandes, ce développement pose des problèmes délicats d'anonymisation des différents documents communiqués.

En 2014, la commission a pu assurer, non sans difficulté, cette activité croissante grâce aux moyens obtenus en loi de Finances initiale (4,90 millions d'euros en autorisations d'engagement et 6,05 millions d'euros en crédits de paiement, avec un plafond d'emplois en équivalents temps pleins travaillés de 43. Crédits et emplois ont été consommés dans leur intégralité.

** Cette synthèse est destinée à faciliter la prise de connaissance du rapport ; seul le texte complet de celui-ci engage la commission.*

PREMIÈRE PARTIE : LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

L'année 2014 a vu se succéder quatre scrutins généraux dont trois élections nationales : les élections municipales des 23 et 30 mars 2014, les élections des représentants de la France au Parlement européen du 25 mai, les élections sénatoriales du 28 septembre et un scrutin plus local : les élections provinciales en Nouvelle Calédonie du 11 mai 2014. S'agissant des élections sénatoriales, le contrôle des comptes ayant débuté en fin d'année, il en sera rendu compte dans le rapport d'activité suivant.

A. Le contrôle des comptes des candidats aux **élections municipales** peut se caractériser en quelques chiffres : 4 794 candidats têtes de liste se sont présentés dans 1 130 circonscriptions de plus de 9 000 habitants, dont 4 748 étaient tenus de déposer un compte (pour avoir recueilli au moins 1 % des voix ou obtenu des dons). Le nombre de candidats n'ayant pas respecté l'obligation de dépôt, ou l'avoir fait hors délai, est en légère baisse (2,2 % contre 2,8 % en 2008).

Les scrutins contentieux, qui imposent à la commission de prendre ses décisions dans un délai de deux mois, ont concerné le quart des candidats (un peu moins qu'en 2008). Le montant total des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'établit respectivement à 105,59 millions d'euros et à 102,41 millions d'euros, soit une hausse de 25 % par rapport au précédent scrutin, qui s'explique par la progression du nombre de candidats (+16 %), et le fait que les élections municipales étaient concomitantes avec celles des cantonales en 2008.

On constate peu d'évolution dans la structure des recettes ; près de 70 % sont constituées de l'apport personnel. Toutefois, les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages ont davantage eu recours aux prêts de formations politiques. La part des dons de personnes physiques progressent par rapport à 2008, notamment chez les candidats non remboursables (+5,9 %). Les contributions des partis sont restées stables sauf pour les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages en passant pratiquement de 10 % en 2008 à 20 % en 2014.

La moyenne des dépenses par candidat remboursable est de 24 055 euros, qui traduit, en euros constants une baisse de 1,8 % par rapport à 2008. Une quasi stabilité dans la ventilation par nature des dépenses déclarées est constatée : la propagande imprimée demeure le principal poste avec près de la moitié du total des dépenses engagées.

Dans le cadre de l'examen des comptes par la commission, celle-ci a été destinataire de 496 signalements émanant de candidats concurrents ou de personnes pensant, à tort ou à raison, avoir décelé des violations de la législation sur le financement des campagnes. La prise en compte de ces signalements a notablement alourdi l'instruction par les rapporteurs et a pu être mal perçue par les candidats, car le système est avant tout déclaratif.

Conformément à la tendance observée lors des dernières élections générales, la proportion de comptes ayant fait l'objet de réformations croît significativement et représente en 2014 plus de la moitié des décisions prises par la commission. Les principaux motifs de retrait de certaines dépenses déclarées sont leur caractère non électoral, ou post scrutins ou encore les retranchements liés aux intérêts d'emprunt. Le montant global des retranchements s'élève à environ 2 millions d'euros.

La commission constate une fois de plus le développement de la pratique de mutualisation des dépenses qui sont prises en charge par les partis puis refacturées aux candidats. Sans être irrégulier, ce procédé est source de difficultés dans l'appréciation de la réalité des prestations et de la pertinence des clés de répartition utilisées.

Le remboursement forfaitaire par l'État a concerné 3 879 candidats, qui ont perçu environ 63 millions d'euros pour 94 millions d'euros de dépenses déclarées. La commission a par ailleurs exercé à 59 reprises son pouvoir de modulation du remboursement pour des irrégularités ne justifiant pas un rejet du compte. L'impact financier de ces mesures s'avère limité (un peu plus de 66 000 euros). La commission a fixé le montant des dévolutions devant être reversées par les candidats (solde positif des comptes ne provenant pas de l'apport personnel) à hauteur de 504 594 euros pour 149 candidats concernés.

Enfin, 180 comptes ont fait l'objet d'un rejet, soit un peu moins de 4 % (chiffre comparable à 2008). Les principales causes sont dans 31 % des cas, l'absence de visa d'un expert-comptable et pour 13 % des cas des paiements directs excessifs.

Les décisions d'approbation après réformation peuvent être contestées par voie de recours gracieux ou contentieux. La commission a été destinataire de 63 recours gracieux (contre 38 en 2008). Elle en a accepté au moins partiellement près des deux tiers.

B. Plus que d'autres scrutins l'élection des représentants au Parlement européen se distingue par l'importante de l'implication des formations politiques, qui se traduit par une mutualisation fréquente des dépenses imposant un effort particulier d'appréciation des quoteparts retenues. La commission a également été attentive au respect de l'interdiction de financement par les partis politiques européens de campagnes électorales en France. Elle a d'ailleurs rejeté un compte pour ce motif.

Lors de l'élection du 25 mai, 193 candidats têtes de liste se sont présentés aux suffrages des électeurs (+20 % par rapport à 2009). Toutefois, 88 candidats (soit 45,6 %) avaient recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et n'avaient perçu aucun don. Sur les 105 candidats restant, 61 seulement ont dépassé le seuil de remboursement (3 % des suffrages). Des recours ont été déposés dans trois circonscriptions contre respectivement sept sur huit en 2004 et huit sur huit en 2009.

Les recettes et les dépenses déclarées ont représenté 27,47 et 26,72 millions d'euros, soit 20 % de moins qu'en 2009. L'emprunt demeure la principale source de financement de la campagne (85 % des recettes), tandis que les dépenses se sont concentrées au premier chef sur les frais d'impression et de publication hors campagne officielle et les frais de réunions publiques (respectivement 24 et 16 % des dépenses).

Les décisions d'approbation après réformation représentent près des deux tiers des décisions prises. Si leurs principales causes sont comparables à celles des élections municipales, les réformations atteignent 1,14 millions d'euros. Le remboursement forfaitaire par l'État a bénéficié à 56 candidats pour environ 22 millions d'euros (87 % des dépenses déclarées). Ainsi, 79 % de ces candidats (contre 88 % en 2009) ont perçu un remboursement supérieur ou égal à 90 % de leur apport personnel. Sur douze recours gracieux reçus, huit ont été partiellement ou totalement admis. Le nombre de rejets (5 seulement) s'est réduit nettement par rapport à 2004 et 2009.

C. S'agissant des suites juridictionnelles des décisions de la commission, il convient de souligner que pour les élections municipales, sur les 284 saisines effectuées par la commission, le juge de l'élection avait statué à la date du rapport sur 273 cas. La saisine a été jugée faite à bon droit dans 95 % des cas et une sanction d'inéligibilité a été prononcée à l'égard de 169 candidats.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les élus municipaux, 23 candidats dont deux qui avaient été élus maire, ont été déclarés démissionnaires d'office. Dans la plupart des cas, les intéressés ont saisi en appel le Conseil d'État qui ne s'est pas encore prononcé.

S'agissant de l'élection des représentants au Parlement européen, le Conseil d'État a été saisi de cinq rejets. Il s'est déjà prononcé sur un cas jugeant que la commission avait statué à bon droit.

DEUXIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Le pouvoir nouveau donné à la commission, par la nouvelle rédaction de l'article 117 de la loi du 11 mars 1988 modifiée, a permis de demander aux partis politiques, pour la première fois, des pièces comptables et des justificatifs dans le cadre de l'instruction du respect de leurs obligations comptables. Toutefois il faut souligner que la mission légale de la commission reste identique et très restreinte et qu'elle se heurte à trois difficultés : une instruction enfermée dans des délais relativement courts ; une absence de sanction spécifique pour le refus de transmettre des pièces demandées ; enfin, une incertitude quant au maintien de la jurisprudence du Conseil d'État sur les conditions dans lesquelles la commission peut considérer qu'un parti n'a pas satisfait à ses obligations comptables malgré la certification des commissaires aux comptes.

Pour les 335 comptes au titre de 2013 déposés en 2014 à la commission, 167 ont fait l'objet d'une procédure contradictoire. Dans la quasi-totalité des cas, les pièces demandées ont été transmises. Mais comme elle l'a déjà demandé dans son 15^e rapport, la commission souhaite que ces pouvoirs soient complétés par un accès en temps réel aux comptes des partis, en période d'examen des comptes de campagne, pour vérifier et corroborer les différents éléments de financement ou de facturations destinés aux candidats aux élections.

En ce qui concerne les conséquences du non respect des obligations comptables, la commission ne dispose toujours pas de la possibilité de retirer l'agrément d'une association de financement ou de refuser de délivrer des reçus à un mandataire dont le parti n'a pas respecté ses obligations ; mais le législateur, par la loi du 11 octobre 2013 précitée, a mis fin au bénéfice de l'avantage fiscal octroyé aux donateurs de partis n'ayant pas respecté leurs obligations comptables, ainsi que le demandait la commission.

Cette disposition, qui s'est appliquée pour la première fois en 2014, semble ne pas atteindre complètement l'objectif recherché, certaines formations défaillantes ayant, peu après la décision les concernant, créé un parti politique « frère » destiné à recueillir l'année suivante des dons et cotisations. La commission constate qu'elle ne dispose que d'une faible marge de manœuvre, les sanctions n'étant pas proportionnées à la gravité du manquement du parti.

Dans sa mission de contrôle des obligations comptables des formations politiques, la commission est confrontée à deux défis. Le contrôle de l'obligation faite aux donateurs et cotisants de ne pas dépasser le plafond de 7 500 euros par an et par personne physique impose aux formations politiques de fournir une liste nominative des donateurs et cotisants (en distinguant les cotisations d'élus) ; pour s'assurer du respect de cette nouvelle obligation, la commission va aussi recouper les données de plus de 400 partis ayant pour certains plusieurs dizaines, voire centaines de structures locales. Pour autant, cette nouvelle obligation n'est assortie d'aucune conséquence pour les formations qui ne la respecteraient pas. Le second défi consiste pour la commission à développer davantage les procédures de dématérialisation qu'elle entretient avec différents partis, notamment en mettant au point des procédures sécurisées de transmission et de stockage des données à caractère personnel.

TROISIÈME PARTIE : DU CONSTAT AUX PROPOSITIONS

Dans ses précédents rapports d'activité et dans les avis annuels sur les comptes des partis, la commission fait état de difficultés rencontrées dans l'exercice de ses missions et propose des solutions qui supposent l'évolution du corpus de textes concernant le financement de la vie politique. De nouvelles propositions sont présentées à la suite de ces constats récents.

A. En ce qui concerne les campagnes électorales :

a) *Limiter les risques de rejet pour paiement direct par le candidat*

Malgré des seuils de tolérance relativement élevés et des exceptions selon la nature des dépenses, la commission rejette encore beaucoup de comptes pour ce motif. Le développement des paiements par carte bancaire, notamment sur Internet, risque d'accroître encore ce risque. Il y a lieu de sensibiliser les mandataires financiers en leur conseillant notamment le recours au virement bancaire dans l'attente de la délivrance d'un chéquier.

b) *Limiter les risques de rejet pour absence de visa d'un expert-comptable*

Compte tenu du coût des honoraires pour certains candidats, la commission souhaiterait que le législateur rende cette obligation facultative pour les candidats n'ayant pas droit au remboursement de l'État. La profession pourrait également mettre en place une mission légale à coût minime pour ces candidats ou pour les comptes d'un faible montant.

c) *Clarifier les règles d'utilisation des indemnités de mandat*

Cette question concerne essentiellement l'indemnité représentative des frais de mandat des parlementaires (IRFM). Malgré l'intervention du législateur, il s'avère que seules les assemblées peuvent mettre en œuvre un contrôle de l'utilisation de l'IRFM. S'agissant des autres indemnités de frais de mandat perçues par les élus locaux, la commission ne peut réellement vérifier si les candidats en font usage lors de leurs campagnes.

d) *Raccourcir la période de prise en compte des dépenses électorales*

Le caractère électoral des dépenses exposées dans les douze mois avant l'élection est souvent difficile à contrôler alors que l'essentiel de la campagne se déroule en fait sur les trois derniers mois. La commission suggère que soit étudiée la possibilité de raccourcir la période de prise en compte des dépenses électorales à six ou huit mois. Cette mesure pourrait également clarifier la question des élections « primaires ouvertes » en répondant à une préoccupation exprimée par le Conseil d'État : la plupart de ces choix ayant lieu avant cette période, les dépenses engagées pour les primaires n'auraient donc pas à être incluses dans les comptes de campagne.

e) *Simplifier les conditions de versement de la dévolution*

C'est une notion souvent mal comprise des candidats. Ils ont tendance à effectuer cette dévolution en faveur d'un parti politique dont ils sont proches, ce qui ne correspond pas forcément à l'intention des donateurs et ce qui peut inciter à tourner la règle du plafonnement des dons aux partis politiques. Enfin, certains versements sont effectués à des établissements qui ne sont pas d'intérêt public ou dans lesquels un candidat est intéressé. Même si la vérification de la conformité du versement appartient au préfet du département où est domicilié le candidat, la commission suggère, pour simplifier le contrôle, qu'au moins pour la partie correspondant aux dons de personnes physiques, la dévolution soit faite, comme pour les candidats à l'élection présidentielle, à la Fondation de France.

B. En ce qui concerne les partis politiques

a) Clarifier le périmètre des comptes d'ensemble des partis :

En pratique, les partis disposent d'une marge discrétionnaire importante pour déterminer les structures qui doivent être intégrées dans leur périmètre comptable. Face à ces sources de contentieux, il serait souhaitable que le législateur se saisisse, en particulier, de la question de l'intégration des sections dans le périmètre de certification des partis. Ainsi, le code électoral pourrait préciser expressément que seule une structure figurant dans le périmètre de certification est habilitée à financer une campagne électorale ou un autre parti.

b) Adapter les règles du co-commissariat aux comptes

Cette obligation représente une source de difficultés pour certains partis, souvent de faible surface financière, qui ne désignent jamais de commissaires aux comptes ou ne les renouvellent pas. La commission préconise de limiter l'exigence de la double certification aux comptes dont les montants sont élevés ou dont la structure est complexe. En contrepartie de cet allègement, une obligation de rotation des commissaires aux comptes pourrait être envisagée. Enfin la commission réitère sa demande de ne pas se voir opposer le secret professionnel des commissaires aux comptes.

c) La question des cotisations des élus

Traitées comme une exception au regard du plafond de versement prévu à l'article 114 de la loi du 11 mars 1988 modifiée, les cotisations ou contributions des élus bénéficient néanmoins d'un régime fiscal identique à celui des dons ou des cotisations d'adhérents, malgré leurs particularités.

Au-delà de l'IRFM qui ne peut en aucun cas être utilisée pour financer une cotisation ou un don à un parti, les cotisations d'élus bénéficient de la réduction d'impôt dès lors qu'elles sont versées au mandataire du parti, et ce, quand bien même les élus disposent de contreparties matérielles, ce qui est souvent le cas. Cela pose question au regard des dispositions de l'article 2003 du code général des impôts qui limitent le bénéfice de ces réductions d'emprunts aux seuls versements sans contrepartie. Il est enfin rappelé qu'en 2013, ces cotisations d'élus représentaient 36,32 millions d'euros, soit 18 % des recettes totales de 322 partis ayant déposé des comptes certifiés et percevant ces cotisations.

En conclusion de ce rapport, la commission a souhaité insister sur l'évolution globalement positive des dispositions prises depuis quelques années pour clarifier les règles dont la commission est chargée d'assurer le respect dans les limites de ses compétences et de ses moyens, que ce soit dans le domaine des comptes de campagne ou dans celui des obligations comptables des partis. Pour autant, des incertitudes demeurent, faute de dispositions appropriées dans le code électoral, notamment le statut des élections primaires ou le financement et l'exécution des dépenses exposées par les candidats aux sièges de députés représentant les Français établis hors de France.

La commission souhaite que les pouvoirs publics apportent des réponses à ces questions en poursuivant la modernisation de la législation, de préférence en temps utile pour qu'elle puisse être effective lors des échéances électorales nationales de 2017.