

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE
ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

DIX-HUITIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ 2016

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) est une autorité administrative indépendante créée par une loi du 15 janvier 1990. Son 18^e rapport d'activité présente dans son introduction les événements qui ont marqué les travaux de la commission en 2016 ainsi que les moyens dont elle a pu disposer durant la même année. La première partie de ce rapport rend compte de l'exercice de sa mission de contrôle des comptes de campagne, en particulier à la suite de l'élection des conseillers régionaux. La seconde partie concerne l'autre volet de la mission de la commission, c'est-à-dire le suivi des partis politiques et de leur financement. La troisième partie est consacrée à l'évolution du cadre législatif et réglementaire et ses conséquences sur les travaux de la commission.

S'agissant de son activité en 2016, la commission a mené certains travaux de sa propre initiative comme l'élaboration d'un **règlement intérieur** dont elle ne disposait pas jusqu'alors, mais aussi a dû répondre à de nombreuses sollicitations de la part de candidats, d'élus, mais également de particuliers, toujours plus nombreux à demander la consultation des comptes des partis comme des candidats.

Plusieurs **textes** élaborés ou votés durant cet exercice ont aussi rythmé le travail de la commission par les consultations qu'ils ont induites ; il en est ainsi des travaux préparatoires à l'adoption du statut des autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes (loi organique et loi du 20 janvier 2017), qui aura plusieurs conséquences importantes pour la commission. Le président n'est plus élu par ses pairs mais désormais nommé par le Président de la République parmi ceux-ci après consultation des commissions parlementaires concernées (5^e alinéa de l'article 13 de la Constitution) ; il exerce ses fonctions à plein temps.

Le mandat de membre n'est désormais renouvelable qu'une seule fois, la commission ayant souligné la nécessité un minimum de continuité dans l'expérience de la commission compatible avec le maintien de l'objectif de parité défini par l'ordonnance de 2015.

Plusieurs dispositions concernent le renforcement du contrôle du Parlement sur les AAI qui publieront des rapports d'activité annuels au contenu précisé et la définition des obligations de déontologie au sein des autorités.

S'agissant des **moyens** dont dispose la commission, les crédits et emplois nécessaires à son fonctionnement sont inscrits au budget général de l'État (dans un budget opérationnel du programme 232 de la mission « administration générale et territoriale de l'État » dont la gestion est confiée au ministère de l'Intérieur).

Pour 2016, les crédits disponibles se sont élevés, après mises en réserve et gels, à 4,39 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 5,45 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Les crédits de personnel (3,15 millions d'euros en AE – CP) ont été consommés à hauteur de 98,27 %. Le plafond autorisé d'emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) a été fixé à 44 pour 2016 (contre 47 en 2015 et 51 pour 2017), et effectivement consommé à hauteur de 43. Les crédits de fonctionnement courant (1,25 millions d'euros en AE et 2,30 millions en CP) ont été consommés respectivement à hauteur de 99,24 % et 99,20 %.

PREMIÈRE PARTIE : LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

CHAPITRE I – Les élections des conseillers régionaux et des conseillers des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique

Le scrutin des 6 et 13 décembre 2015 avait pour objet d'une part le renouvellement général des conseils régionaux de métropole, de Guadeloupe et de la Réunion ainsi que de l'assemblée de Corse, d'autre part l'élection des conseillers des assemblées uniques de Guyane et Martinique.

Le périmètre des régions et le calendrier des élections des conseillers régionaux ont été modifiés par la loi du 16 janvier 2015. Le nombre des régions de France métropolitaine (hormis la Corse) a été réduit de 21 à 12, à la suite de la fusion de 16 régions en 7 nouvelles collectivités.

Lors de ce scrutin, 171 candidats têtes de listes se sont présentés, soit une moyenne de 10 candidats par circonscription. Treize candidats étaient dispensés de l'obligation de dépôt, ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant perçu aucun don.

La commission a examiné 156 comptes de campagne (deux candidats n'ayant pas respecté l'obligation de dépôt) dont 76 pouvant donner lieu à remboursement (au moins 5 % des suffrages exprimés) soit 44,4 % des participants (50,7 % en 2010).

Le montant total des recettes et dépenses déclarées par les candidats s'élève respectivement à 47,71 et 47,04 millions d'euros représentant une baisse de plus de 11 % en recettes et de 10 % en dépenses par rapport à 2010 ; le montant moyen des recettes perçues par les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages s'élève à 590 090 euros par candidat (contre 37 031 pour les autres candidats).

L'examen de la structure des recettes montre le maintien de la prévalence de l'apport personnel (73 % contre 77 % en 2010) devant les contributions des partis politiques (12,9 % contre 15,6 %) et les dons des personnes physiques (11,6 % contre 6,1 %). Le rapport présente une analyse de ces recettes par région, illustrant la diversité des modalités de financement des campagnes, ainsi qu'une analyse selon que les candidats sont remboursables ou non.

La dépense moyenne des 76 candidats ayant atteint les 5 % de suffrages exprimés s'élève à 582 080 euros contre 36 397 pour les autres. Le montant moyen dépensé représente 57,3 % du montant maximum de remboursement forfaitaire de l'État (58,2 % en 2010).

Dans les régions ayant fusionné, malgré une évolution comparable de la population, on constate un recul très sensible des dépenses globales et par habitant dans six des sept nouvelles régions.

La structure des dépenses a peu évolué depuis 2010. À noter néanmoins une réduction de la part des frais d'impression et de publication (28,14 % contre 34,27 % au scrutin précédent). À l'inverse, la part des frais postaux et de distribution augmente (10,89 % contre 7,86 %).

Le bilan général des décisions prises par la commission montre que celles-ci n'ont pas connu d'évolution majeure entre 2010 et 2015.

Les élections régionales se distinguent nettement des autres scrutins par l'ampleur du nombre de comptes approuvés après réformation, que les candidats soient éligibles ou non au remboursement. Ainsi pour ce scrutin la commission a pris 105 décisions d'approbation après réformation auxquelles s'ajoutent huit décisions d'approbation après réformation et avec modulation du remboursement. On relève un recul de près de 40 % de la part des comptes rejetés (qui passent de 5,12 % à 3,16 %).

Les principaux motifs de retrait sont, par ordre décroissant, les dépenses dénuées de caractère électoral, les retranchements liés aux intérêts d'emprunt, les dépenses post électorales ou engagées le jour du scrutin. Le montant total des réformations s'élève à 1,02 million euros en recettes et 1,22 million d'euros en dépenses soit respectivement 2,2 % et 2,7 % des montants déclarés contre respectivement 4,45 % et 4,30 % en 2010.

Le remboursement forfaitaire de l'État a concerné 76 candidats qui ont dépensé 44,24 millions d'euros, avec un apport personnel de 34,40 millions d'euros et ont perçu 32,43 millions d'euros soit 73,3 % (75,2 % en 2010) de leurs dépenses et 94,3 % (92,1 % en 2010) de leur apport personnel. Par ailleurs, la commission a exercé sa faculté d'appliquer une modulation du remboursement à huit reprises représentant une réduction globale de 105.700 euros (montant le plus élevé depuis la mise en œuvre de cette faculté).

En outre, la commission est chargée (art. 52-6 du code électoral) de fixer le montant de la dévolution correspondant au solde positif du compte ne provenant pas de l'apport personnel : treize des candidats ont été concernés par une dévolution pour 92 037 euros au total.

La commission a rejeté cinq comptes de campagne. Les causes de rejet sont le défaut de non présentation par un expert-comptable, des paiements directs excessifs, des dépenses ou recettes omises ou encore des dépenses non payées à la date limite de dépôt du compte. Toutefois, contrairement au précédent scrutin, tous les comptes rejetés concernent des candidats n'ayant pas atteint le seuil de 5 %.

La commission a été destinataire de 14 recours gracieux (35 en 2010). Elle a accepté intégralement trois recours et cinq partiellement (notamment des cas où les candidats ont produit de nouveaux éléments). Ainsi 45.809 euros ont été réintégrés dans les comptes des candidats concernés.

La commission a saisi le Conseil d'État juge de l'élection à sept reprises, soit 4,43 % des décisions (7,5 % en 2004 et 7,1 % en 2010). La Haute juridiction a jugé que la commission a statué à bon droit dans six cas avec chaque fois une sanction d'inéligibilité d'un an.

Par ailleurs, lorsque la décision de la commission entraîne une réduction du remboursement versé au candidat, ce dernier peut introduire un recours contentieux devant le tribunal administratif de Paris. Ainsi, six requêtes contentieuses ont été déposées par des candidats à ces élections. Au 1^{er} mars 2017, la juridiction a statué sur cinq de ces requêtes. Une a été rejetée pour tardiveté. Deux autres ont été rejetées au fond. Enfin dans deux cas, le tribunal a partiellement fait droit aux demandes des requérants. Ces deux décisions ont fait l'objet d'un recours devant la cour administrative d'appel de Paris.

CHAPITRE II – De quelques réponses apportées par la jurisprudence

Dans le cadre de l'instruction des comptes des scrutins récents, la commission a vu certaines de ses décisions de réformation contestées lors d'un recours de contentieux devant le juge administratif. Trois thèmes ont retenu plus particulièrement l'attention de la commission.

Les honoraires de l'expert-comptable

Bien que ne s'agissant pas strictement d'une dépense électorale, ces honoraires peuvent néanmoins faire l'objet d'un remboursement dès lors que l'intervention de l'expert est une formalité obligatoire et substantielle. Toutefois, pour la commission, aucune disposition législative, réglementaire ou jurisprudentielle ne fait obstacle à ce qu'elle réduise le montant des honoraires admis à remboursement, dès lors qu'elle les estime manifestement disproportionnés au regard de la prestation effectuée. Sur plus de 400 décisions de réformation du compte d'un candidat aux élections départementales sur ce point, seules deux ont été contestées. Le juge a rejeté les conclusions des requérants qui n'ont pas fait appel de ces décisions.

Les prestations non exécutées

Dans le cadre des contentieux sur le remboursement des dépenses électorales des élections européennes de 2014, la cour administrative d'appel de Paris a statué favorablement sur plusieurs requêtes tendant à obtenir le remboursement de prestations qui n'ont pas été exécutées. La commission a décidé de se pourvoir en cassation contre ces décisions.

La notion de provision

Plusieurs candidats aux mêmes élections ont contesté le refus de la commission de prendre en compte une provision de 30 000 euros en concours en nature pour dépenses non payées à la date de dépôt du compte de campagne, qui s'accompagnait d'une modulation de 1 000 euros pour cette irrégularité. Tout en confirmant en appel le rejet de principe d'un tel provisionnement, le juge a considéré qu'au cas d'espèce il n'y avait pas d'intention frauduleuse et a réduit à 500 euros la diminution du remboursement.

DEUXIÈME PARTIE : LE SUIVI DES PARTIS POLITIQUES ET DE LEUR FINANCEMENT

CHAPITRE I – L'évolution du nombre des partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

Entre les années 2002 et 2015, le nombre des partis politiques devant déposer des comptes à la commission est passé de 231 à 451. Si l'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 énonce que les partis politiques se forment et exercent leur activité librement, les formations qui souhaitent bénéficier des dispositions de la loi précitée doivent au minimum déclarer un mandataire chargé de recueillir les dons de personnes physiques et facultativement les cotisations des adhérents et des élus, et doivent chaque année déposer à la commission des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes. En contrepartie, la formation échappe à l'interdiction de financer un candidat à une élection par une personne morale.

Le rapport rappelle la publication annuelle des comptes des partis au Journal officiel de la République Française avec un avis (cf. JORF. Lois et Droits du 7 février 2017).

Le rythme de la création de nouvelles formations politiques n'a pas diminué depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui a notamment étendu à tous les dons et cotisations (à l'exception des cotisations d'élus) l'obligation de respecter le plafond de 7 500 euros par an. Cette disposition étant destinée en particulier à contenir le développement des « micro-partis ». En réalité les causes de la progression continue des partis sont multiples et non liées aux seules règles de plafonnement des dons : grande facilité de création d'un parti ; fréquence importante des élections locales ; personnalisation accrue de la vie politique ; intérêt fiscal des structures ayant pour objet de financer une campagne dans une circonscription de moins de 9 000 habitants où les candidats ne peuvent recevoir de dons défiscalisés, n'étant pas astreints au dépôt d'un compte de campagne.

La commission souligne que la création d'un parti politique de taille et d'ambition modestes relevant de la loi de 1988 permet au moins la publication et la certification de ses comptes contrairement à une association de droit commun.

En 2016, 113 formations politiques (dont de nombreux partis « en sommeil »), sur les 451 tenus de déposer des comptes 2015 certifiés, n'ont pas rempli cette obligation. Il est regrettable à cet égard qu'aucun texte ne fasse obligation aux partis politiques d'informer la commission de leur retour au simple statut d'association ou de leur dissolution.

CHAPITRE II – L'évolution des ressources des partis politiques

Le premier thème concerne la répartition de **l'aide publique directe** : le rapport rappelle les conditions d'attribution de cette aide ; pour mémoire, en 2017, une voix obtenue lors du 1^{er} tour des élections législatives équivalait au versement de l'aide publique, au titre de la première fraction, d'un montant de 1,42 euros tandis que le rattachement d'un parlementaire ouvre droit au versement d'un montant de 37 730 euros au titre de la seconde fraction.

La sanction financière du non-respect de la parité consiste en une retenue sur les financements publics versés par l'État aux partis. Le durcissement successif de cette sanction au gré de plusieurs lois est évoqué et un exemple est fourni de l'impact de

l'application de la loi du 4 août 2014 à compter des scrutins de 2017. Si le nombre de candidates s'est rapproché de celui des candidats, il n'en demeure pas moins que le nombre d'éluës reste très nettement inférieur à celui des élus, ce qui illustre le difficile renouvellement des pratiques politiques.

Le rapport présente l'évolution de l'aide publique perçue entre 2002 et 2017 par les partis éligibles ; son montant global diminue en raison des restrictions budgétaires, malgré la stabilité de celui des pénalités.

Les autres ressources des partis politiques sont ensuite abordées et en premier lieu **l'aide publique indirecte**. Le rapport recense la série de lois qui a organisé et encadré le financement privé de la vie politique au fil des ans jusqu'à la loi du 11 octobre 2013. Il présente l'évolution, pour les formations ayant les ressources les plus importantes, des dons des personnes physiques, celle des cotisations d'adhérents et des cotisations d'élus. La commission rappelle à cette occasion la double singularité des cotisations des élus (déplafonnement des montants pouvant être versés et droit à réduction d'impôt à hauteur de 15 000 euros par foyer fiscal malgré l'existence de contreparties) qui tend à créer une inégalité de traitement entre les élus et les autres citoyens. Les contributions d'élus représentaient, pour 2015, 26,65 millions d'euros sur 196,62 millions de financement par les personnes physiques soit 13,5 % (18 % en 2013).

TROISIÈME PARTIE : LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DANS UN CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE EN ÉVOLUTION

Les dispositions d'ordre général.

Trois lois récentes ont modifié le cadre juridique.

La loi de modernisation des diverses règles applicables aux élections du 25 avril 2016 comporte comme modification la plus importante le raccourcissement à six mois de la période de financement (sauf pour l'élection présidentielle). Cette modification législative a provoqué de nombreuses questions de la part de candidats qui ont interrogé la commission sur ses répercussions. Par exemple, dans le cadre de la préparation des élections législatives 2017, certains candidats ont déclaré leur mandataire en préfecture, essayé d'ouvrir un compte bancaire et le cas échéant de collecter des fonds ou d'engager des dépenses avant la période légale désormais ramenée à six mois. La commission a rappelé dans son mémento les règles applicables à l'engagement des dépenses électorales. Toutefois, il y aura lieu de dresser un bilan de cette modification législative à l'issue des prochaines élections.

Par ailleurs, l'article 3 de la loi introduit la possibilité pour la commission de recourir à des experts à même d'évaluer les coûts des services et des prestations retracés dans les comptes de campagne et de l'assister dans l'exercice de sa mission de contrôle mentionnée à l'article L. 11-7 de la loi du 11 mars 1988. Cette disposition demeure insuffisante car elle ne permet pas d'avoir recours à de tels experts dès le début de la période de financement des comptes concernés.

La loi de finances rectificative pour 2016 du 29 décembre 2016 a notamment créé une nouvelle procédure, distincte de la vérification de comptabilité, pour renforcer les

contrôles des avantages fiscaux liés aux dons de l'article 200 du code général des impôts et a imposé un délai de conservation des documents porté à six mois. Le rapport analyse les incidences de ces dispositions.

La loi tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats du 6 mars 2017 introduit des modifications dont certaines auront, à partir de l'année 2018, ces conséquences importantes sur les travaux de la commission :

- les fonctions du mandataire financier ou de l'association de financement électorale cesseront de plein droit six mois, et non plus trois, après le dépôt du compte, ce qui devrait résoudre le problème des dévolutions arrêtées définitivement par la commission ;
- la dévolution du solde positif du compte de campagne ne provenant pas de l'apport personnel du candidat pourra désormais être versée au mandataire financier d'un parti (et non plus seulement à une association de financement) ;
- les appels aux dons émanant des mandataires financiers et associations de financement devront être complétés par diverses mentions ;
- pour les élections se déroulant après le 1er janvier 2018, la publication des comptes de campagne par la commission devra indiquer différentes informations sur les emprunts souscrits par les candidats ;
- les comptes des partis politiques ne seront certifiés par deux commissaires aux comptes que si les ressources annuelles du parti dépassent 230 000 €, à défaut, la certification par un seul commissaire aux comptes suffira ;
- les partis politiques devront transmettre dans les annexes de leurs comptes (à compter de ceux arrêtés pour l'année 2018) diverses informations relatives à leurs emprunts ;
- enfin, si la commission constate un manquement aux obligations prévues à l'article 11-7 de la loi de 1988 précitée, elle pourra priver un parti, pour une durée maximale de trois ans, du bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de ladite loi et de la réduction d'impôt prévue à l'article 200 du code général des impôts.

Les dispositions spécifiques à l'élection présidentielle

Des modifications législatives et réglementaires ont été apportées par **la loi organique du 25 avril 2016** et **un décret du 22 décembre 2016**.

La loi organique maintient la période d'un an pour le financement de la campagne ; l'article 7 de la même loi prévoit en outre que le compte de campagne doit comporter en annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements qui apportent leur soutien au candidat ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de service et dons en nature fournis par eux. Les partis communiquent à la demande de la commission les pièces comptables et justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe.

Le rapport analyse le décret précité relatif à l'élection du Président de la République qui modifie sur plusieurs points le décret du 8 mars 2001 en l'actualisant.

Des modifications ont été apportées par la commission au **modèle de compte de campagne** ; il importe en effet que les comptes permettent de retracer le plus clairement possible l'ensemble des événements de la campagne pour l'élection présidentielle. La commission a donc veillé à demander explicitement des éléments et précisions dans différentes fiches et notes qui devraient contribuer à faciliter l'instruction des comptes.

La commission s'attachera en particulier à interroger les candidats sur leurs soutiens durant la campagne grâce aux comptes des partis pour 2016 recueillis au plus tard le 30 juin 2017 mais aussi grâce à l'annexe prévue par la loi organique du 25 avril 2016 précitée. Ce dispositif renforcé constitue une avancée importante qui ouvre à la commission, pendant la période de contrôle des comptes un accès à la comptabilité des partis sans attendre le dépôt des comptes de ces partis l'année suivante.

Les modifications concernant l'élection des députés et sénateurs représentant les Français établis hors de France

La principale modification concerne **le taux de change**. L'article 115 de la loi de finances pour 2017 du 29 décembre 2016 dispose que le taux de change utilisé pour procéder aux opérations prévues à l'article L. 52-12 est désormais celui en vigueur le dernier jour du mois précédent le paiement de la dépense ou l'encaissement de la recette. Auparavant le taux de change mentionné à l'article L. 330-10 du code électoral étant celui en vigueur le premier jour du douzième mois précédant l'élection. Ce dispositif, déjà critiqué par la commission pour ses effets indésirables pour les pays à forte variation des taux de change, ne se justifiait plus eu égard à la réduction d'un an à six mois de la période de financement de la campagne.

Dans sa **conclusion** la commission rappelle le développement constant et le caractère évolutif de l'environnement législatif et réglementaire du financement de la vie politique, en particulier tel que retracé par le présent rapport pour ce qui concernent les derniers mois. Tout en respectant les principes sur lesquels est fondé le dispositif voulu il y a près de trente ans par le législateur, les différents textes ont progressivement enrichi, précisé, assoupli les conditions de mise en œuvre. Pour autant la commission, dans son rôle d'information des différents acteurs de la vie politique comme des médias, constate la complexité de l'ensemble des dispositions alors que de nombreuses questions ne sont encore réglées que par la jurisprudence. Formulant le vœu qu'une relance de l'effort de codification permette de clarifier ce cadre juridique, la commission est disposée à y participer dans la limite de ses compétences.
