

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE
ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

DIX-NEUVIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ

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 et des financements politiques (CNCCFP) est une autorité administrative indépendante (AAI) créée par une loi du 15 janvier 1990. Son 19^e rapport retrace les principaux événements qui ont marqué son activité en 2017. L'introduction expose notamment les moyens mis à disposition de la commission pour qu'elle puisse exercer ses missions de contrôle et suggère des pistes de mutualisation de services avec d'autres AAI ou ministère. La première partie est relative au contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle et aux élections législatives¹. La deuxième partie traite de la vérification du respect des obligations légales des partis politiques et du respect des obligations des mandataires. La troisième partie fait le point sur les nouvelles dispositions des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique tant pour les campagnes électorales que pour les partis politiques.

Inédite sous la V^e République, la tenue de **trois scrutins nationaux** la même année a imposé un rythme de travail très soutenu à la commission, en particulier au second semestre. Malgré cette activité électorale chargée, la commission a continué à mettre en place des outils destinés à faciliter le respect par les usagers des obligations légales qui leurs sont imposées. Ainsi la CNCCFP a mis à disposition des partis politiques un outil d'autocontrôle des fichiers permettant de dématérialiser les reçus avant leurs dépôts à la commission. Au-delà du service à l'utilisateur, la commission s'est attachée à répondre aux questions et aux demandes de consultations de comptes de campagne ou de partis politiques qui lui sont adressées.

Plusieurs **textes législatifs et réglementaires** affectant l'activité de la commission ont également été adoptés en 2017. La loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes a conduit la commission à réviser son règlement intérieur. L'année 2017 a également été marquée par l'adoption de deux autres lois ayant des conséquences importantes sur l'activité de la commission. En particulier la loi du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats vise notamment à améliorer l'information à l'attention des donateurs et à enrichir des éléments d'information figurant dans les annexes des comptes des partis politiques. La loi ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique prévoit un renforcement du contrôle des comptes des partis et groupements politiques et un encadrement des prêts aux partis politiques et aux candidats. Outre les consultations qu'elles ont induites dans le cadre de leur élaboration, ces lois ont confié de nouvelles missions à la commission.

¹ il sera rendu compte des contrôles relatifs aux élections sénatoriales dans le rapport établi au titre de l'année 2018.

S'agissant des moyens dont dispose la commission, les crédits et emplois nécessaires 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).

En 2017, les crédits disponibles se sont élevés à 8 493 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 6 101 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Les crédits de personnel (3 525 millions en AE-CP) ont été consommés à 98,93 %. Le plafond autorisé d'emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) a été fixé pour l'année 2017 à 51 ETPT. La commission, qui disposait d'un socle de 38 agents permanents, a ainsi fait appel à des vacataires (CDD de six à 12 mois) pour un total de 12 ETPT environ. Pour exercer ses missions de contrôle la commission s'est également appuyée sur des rapporteurs, collaborateurs occasionnels du service public. 25 rapporteurs ont conduit l'instruction des comptes de l'élection présidentielle et 169 ont participé à l'examen des comptes des élections législatives. Les crédits de fonctionnement, mobilisables à hauteur de 4 968 millions d'euros en AE et 2 576 millions d'euros en CP ont été respectivement consommés à 88,17 % et à 95,86 %.

Pour approfondir sa démarche de **mutualisation des moyens**, la CNCCFP étudie plusieurs pistes : création d'un portail du candidat, désignations d'un référent déontologue et d'un délégué à la protection des données communs à plusieurs AAI.

PREMIÈRE PARTIE : LE CONTROLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

CHAPITRE 1 - L'élection du Président de la République

Depuis la loi organique du 5 avril 2006, l'examen des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle est assumé par la CNCCFP. Chaque candidat peut déposer un recours de plein contentieux devant le Conseil constitutionnel contre la décision de la commission qui le concerne. Le contrôle exercé par la commission est semblable à ceux des autres élections, avec toutefois quelques particularités notables : une avance forfaitaire versée à chaque candidat, un plafond de remboursement selon que le candidat a obtenu ou non au moins 5 % des suffrages exprimés, l'interdiction des prêts de personnes physiques aux candidats, l'obligation de comptabiliser les honoraires d'expert-comptable, la dévolution à la Fondation de France du solde non issu de l'apport personnel et l'absence de sanction d'inéligibilité en cas de dépôt postérieur au délai légal ou de rejet du compte.

Deux modifications importantes pour le contrôle ont été apportées par la loi organique du 25 avril 2016 qui a modifié la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. Chaque compte comporte désormais en annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui ont été créés en vue d'apporter un soutien au candidat ou qui lui apportent un soutien, ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis ou groupements. Par ailleurs, dans le cadre de son contrôle, la commission peut désormais recourir à des experts afin d'évaluer les coûts des services et des prestations retracés dans les comptes de campagne.

De manière générale, les élections de 2017 sont caractérisées par une modération des dépenses électorales. Situation inédite, les candidats présents au second tour de l'élection présidentielle n'ont pas atteint le plafond des dépenses de premier tour. Ainsi, les onze candidats participants au scrutin ont déclaré 74 895 millions d'euros de recettes et ont dépensé 74 116 millions d'euros, soit des montants proches de ceux observés lors du scrutin de 2012 pour les comptes de dix candidats.

- s'agissant des recettes, l'apport personnel des candidats demeure la principale source de financement, mais en recul, comme les dons de personnes physiques. Inversement, les contributions des partis sont en hausse ;
- s'agissant des dépenses déclarées, les frais engagés par les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés représentent 92,6 % du total, soit un niveau semblable à celui de 2012. Cependant, les montants moyens dépensés par les candidats des premier et second tours diffèrent significativement de ceux observés lors du précédent scrutin.

Les comptes des onze candidats ont été approuvés après réformation par la commission le 21 décembre 2017. Aucun recours n'ayant été formé contre ces décisions, elles sont devenues définitives et ont été publiées au Journal officiel le 13 février 2018.

Pour l'ensemble de ces onze décisions, la commission a retranché un montant de 1 984 millions d'euros de dépenses. Elle a également été conduite à réintégrer dans les comptes un total de 451 857 euros. Si huit des onze décisions d'approbation après réformation ont eu une incidence financière (contre cinq sur neuf lors du scrutin de 2012) seuls trois candidats dont l'apport personnel déclaré était supérieur au montant maximum du remboursement ont vu leur remboursement forfaitaire réduit à un montant inférieur à ce seuil sous l'effet des réformations. Enfin dans deux cas, la commission a usé de la possibilité de diminuer le montant du remboursement en raison du nombre et de la gravité des irrégularités constatées.

CHAPITE 2 - Les élections législatives

Le cadre juridique de l'examen des comptes de campagne a été modifié depuis 2012, notamment par la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016, qui réduit d'un an à six mois la période de financement antérieure au scrutin.

Un total de 7 877 candidats se sont présentés dans les 577 circonscriptions (y compris les Français établis hors de France) mais seuls 5 427 ont déposé un compte². Plus de 61 % des candidats n'ont pas atteint le seuil des 5 % des suffrages exprimés ouvrant droit au remboursement forfaitaire de l'État (contre 64 % en 2012) et 44 circonscriptions réunissant 652 candidats (dont 444 astreints à déposer un compte) ont fait l'objet d'un recours contentieux.

Le montant total des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'établit respectivement à 78 758 millions d'euros et à 74 782 millions d'euros, soit un recul de 4,05 % et de 6,22 % par rapport aux élections de 2012, alors que le nombre de candidats a augmenté de près de 20 %.

La structure générale des recettes a peu évolué, avec une prévalence de l'apport personnel (près de 70 % du total). Toutefois, la composition de cette source de financement a connu d'importantes modifications entre 2012 et 2017.

S'agissant des dépenses, les frais d'impression hors campagne officielle constituent le premier poste de dépenses, avec près de 40 % du total des frais engagés, soit un recul de plus de 9 points par rapport à 2012.

² les candidats obtenant moins de 1 % des suffrages exprimés et ne bénéficiant pas de dons de personnes physiques sont dispensés de déposer un compte de campagne.

Le sens des décisions de la commission est très proche de celui du précédent scrutin. Le montant des réformations s'élève à 1,715 million d'euros, contre 1 791 million en 2012. Au total, 2 760 candidats ayant financé tout ou partie de leur campagne sur leur apport personnel ont perçu un remboursement dont le montant s'élève à 45,56 millions d'euros. En moyenne, 76 % d'entre eux se sont vu rembourser plus de 90 % de leur apport personnel, contre près de 82 % lors du scrutin de 2012.

À 37 reprises, la commission a réduit le montant du remboursement forfaitaire de l'État : au total, elle a diminué le remboursement des candidats concernés de 66 364 euros, soit un montant plus élevé en 2012. Elle a rejeté 107 comptes, soit 1,99 % des 5 368 comptes déposés dans les délais.

DEUXIÈME PARTIE : LES RÈGLES RELATIVES AU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

CHAPITRE I – La vérification des obligations comptables des partis politiques

Aux termes de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, un parti politique doit arrêter ses comptes chaque année au 31 décembre et les faire certifier par un ou deux commissaires aux comptes. Les comptes doivent ensuite être déposés au plus tard le 30 juin de l'année suivante auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui assure leur publication au Journal officiel.

Pour l'exercice 2016, seuls 365 sur les 493 partis ou groupements politiques qui y étaient tenus (soit 74 %) ont déposé des comptes certifiés au plus tard le 30 juin 2017. Sur ces 493 formations, 341 ont respecté leurs obligations légales. L'attention de la commission s'est particulièrement portée, pour certains d'entre eux, sur la retranscription dans leurs comptes de leur participation financière à la campagne électorale de l'élection présidentielle.

Parmi les 365 comptes déposés à la commission, 237 comptes ont fait l'objet d'une procédure contradictoire qui a porté dans 36 cas sur une demande de pièces justificatives en application de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988. Dans la grande majorité des cas, l'ensemble des pièces comptables et justificatives demandées ont été transmises à la commission.

Le constat par la commission d'un manquement aux dispositions de l'article 11-7 entraîne pour le parti politique concerné l'interdiction de financer une campagne électorale ou un autre parti politique.

Il peut également entraîner les conséquences suivantes :

- la perte de l'aide publique pour une durée maximale de trois ans, si le parti en était bénéficiaire ;
- la perte de la dispense du contrôle de la Cour des comptes, dans le même cas ;
- la perte, à compter de l'année suivante, pour une durée maximale de trois ans, du droit à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts pour les dons et cotisations encaissés à son profit, également dans tous les cas.

Depuis la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats, les conséquences du constat par la commission d'un manquement aux obligations comptables sont laissées à l'appréciation de la commission. La commission a utilisé cette possibilité pour la première fois en 2017 pour les comptes des partis politiques de l'exercice 2016. La commission a initialement privé (sous réserve de l'issue des recours gracieux) 114 partis politiques du bénéfice du droit à la réduction d'impôt pour une durée de 3 ans ; 18 autres partis ont été privés de ce droit pour une durée de 6, 12 ou 18 mois.

CHAPITRE II – La vérification des obligations du mandataire

Depuis la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le montant du plafond des dons et cotisations (à l'exception des cotisations d'élus) versés aux mandataires de partis politiques est fixé à 7 500 euros par an pour l'ensemble des formations politiques.

Pour s'assurer du respect de ce plafond, les partis politiques doivent communiquer à la commission au plus tard le 15 avril de l'année suivant chaque exercice, la liste de leurs donateurs et cotisants. L'absence de sanction en cas de non-communication de cette liste à la commission explique principalement le non-respect de cette obligation par certains partis et groupements (en 2017, seuls 200 des 312 partis astreints à cette obligation ont déposé leur liste). Depuis le 1^{er} janvier 2018, pour l'exercice 2017, le non-dépôt de la liste de ses donateurs et de ses cotisants par un parti politique est désormais passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende en application de loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

En 2017, l'examen de la base de données de l'ensemble des éléments déposés à la commission a montré que 23 personnes avaient dépassé en 2016 le plafond autorisé des dons et cotisations pour l'ensemble des partis politiques. Au vu de ces éléments, les services de la commission ont, dans un premier temps, transmis aux donateurs concernés une demande d'explication, préalable à un signalement éventuel à l'administration fiscale en application de l'article L. 84 A du livre des procédures fiscales et à une saisine du parquet en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale.

Par ailleurs, la commission observe que la procédure de dématérialisation des reçus n'a cessé de croître. Pour les fonds perçus en 2016, 368 900 reçus ont été édités en 2017 sous format numérique par la commission pour 234 032 reçus papiers délivrés.

TROISIEME PARTIE : LES NOUVELLES DISPOSITIONS DES LOIS SUR LA CONFIANCE DANS LE VIE POLITIQUE

CHAPITRE 1- Dispositions applicables aux campagnes électorales

Quatre modifications principales doivent être relevées :

- **seules les personnes physiques de nationalité française ou résidant en France** (et non plus toute personne physique identifiée) **peuvent désormais verser un don** à un candidat dans la limite de 4 600 euros pour les mêmes élections ;

- conformément aux dispositions modifiées de l'article R. 39-1 du code électoral, la commission mettra en œuvre un **téléservice pour la délivrance dématérialisée des formules numérotées de reçu-don** ;
- **les prêts consentis par les personnes physiques** pour le financement des campagnes électorales sont désormais encadrés, ces prêts demeurant toutefois interdits pour l'élection présidentielle. **Les personnes morales**, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, **ne peuvent ni consentir des prêts à un candidat ni apporter leur garantie aux prêts octroyés aux partis et groupements politiques** ;
- **les comptes de campagne seront désormais publiés dans leur intégralité « dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, et assure leur publication au Journal officiel »** et non plus sous une forme simplifiée.

CHAPITRE II – Dispositions applicables aux partis politiques

Six modifications principales doivent être relevées :

- en application du décret du 28 décembre 2017, **le périmètre des comptes d'ensemble des partis** devra inclure les comptes de leurs organisations territoriales affiliées au parti avec son accord ou à sa demande ou qui ont participé localement, au cours de l'année considérée, à son activité ou au financement d'une campagne ;
- la loi précitée du 15 septembre 2017 dispose que le **mandataire recueille désormais l'ensemble des « ressources » du parti ou groupement politique**, les conditions d'application de cette disposition devront être précisées en concertation avec les organisations professionnelles comptables ;
- elle prévoit également la tenue d'une comptabilité **selon un règlement établi par l'Autorité des normes comptables** devant s'appliquer dès le 1^{er} janvier 2018 ;
- **le fait de ne pas respecter les obligations comptables** prévues à l'article 11-7 est désormais puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende » ;
- **la publication des comptes sera plus complète et facile d'accès** ;
- **les prêts consentis à un taux préférentiel à un parti politique** par des personnes physiques sont dorénavant soumis à des conditions de durée et de montant.

Dans sa conclusion, la commission indique qu'elle s'est engagée dans une réflexion afin qu'à terme les procédures, notamment celle du dépôt du compte de campagne et l'échange contradictoire avec le candidat, puissent être dématérialisées.

Par ailleurs, elle souligne à nouveau que malgré les évolutions législatives et réglementaires constantes du financement de la vie politique, il y a encore place pour un réexamen d'ensemble du cadre juridique actuel qui permettrait une *« relecture raisonnée du code électoral »*.