

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE
ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

VINGTIÈME 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 20^e rapport retrace les principaux événements qui ont marqué son activité en 2018. **L'introduction** expose notamment les moyens mis à disposition de la commission pour qu'elle puisse exercer ses missions de contrôle et présente les premières démarches de mutualisation qu'elle a engagées avec les autres autorités administratives et publiques indépendantes et avec le ministère de l'Intérieur. **La première partie** est relative au contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections sénatoriales du 24 septembre 2017, à l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse des 3 et 10 décembre 2017 et à l'élection des membres de l'Assemblée de Polynésie française des 22 avril et 6 mai 2018. Dans une perspective historique, **la deuxième partie** retrace l'évolution du contrôle de la commission quant au respect des obligations légales des partis politiques et des mandataires. Elle tire les premiers enseignements des modifications introduites par la loi pour la confiance dans la vie publique du 15 septembre 2017. **La troisième partie** traite des conséquences sur l'activité de la commission de la loi du 25 juin 2018 sur l'élection des représentants au Parlement européen et de l'entrée en application, le 25 mai 2018, du Règlement général pour la protection des données. Elle fait également le point sur les avancées du projet de dématérialisation des comptes d'ensemble des partis politiques et des comptes de campagne engagé par la commission en 2017.

En sus de ses activités classiques de contrôle des comptes des candidats aux élections et des obligations légales des partis politiques et des mandataires, la commission a été fortement sollicitée en 2018 par les **suites de l'élection présidentielle de 2017**. À propos des signalements au parquet qu'elle a effectués conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale, la commission a été amenée à clarifier auprès des médias les règles de procédure et de fond applicables au contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle. Elle a également produit des conclusions en réponse à une demande de retrait d'une de ses décisions relatives à l'élection présidentielle devant le tribunal administratif, puis devant la cour administrative d'appel de Paris. Cette dernière s'est déclarée incompétente pour connaître du litige. À la demande du procureur de Paris, la commission a également présenté des éléments en réponse à une plainte déposée par l'association Anticor dénonçant diverses infractions révélées à la suite de la publication des décisions relatives aux comptes de campagne de quatre candidats à l'élection présidentielle. Cette plainte a été classée sans suite le 18 septembre 2018 (Cf. Première partie – chapitre IV).

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 2018, les crédits disponibles se sont élevés à 6,513 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 7,580 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Les crédits de personnel (4,903 millions en AE-CP) ont été consommés à 82,8 %. Le plafond autorisé d'emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), fixé pour l'année 2018 à 51 ETPT, a été consommé à 94 %, en diminution de quatre points par rapport à la consommation de 2017.

La commission, qui disposait d'un socle de 38 agents permanents¹, a ainsi fait appel à des vacataires pour un total de 10 ETPT environ. Pour exercer ses missions de contrôle la commission s'est également appuyée sur des rapporteurs, collaborateurs occasionnels du service public : 43, 1 et 4 rapporteurs ont respectivement conduit l'instruction des comptes des élections des sénateurs, des conseillers à l'Assemblée de Corse et des membres de l'Assemblée de Polynésie française.

Les crédits de fonctionnement, mobilisables à hauteur de 1,61 millions d'euros en AE et 2,677 millions d'euros en CP ont été respectivement consommés à 53,02 % et à 63,04 %. Cette sous-exécution budgétaire s'explique notamment par le report du déclenchement de l'étape 2 du projet de dématérialisation et donc de la consommation des moyens humains et budgétaires dédiés. Une autre explication est le changement des modalités de la désignation des représentants au Parlement européen (circonscription unique pour la France).

Attentive à l'efficacité de ses moyens, la commission a poursuivi sa **démarche de mutualisation**. Le premier secteur de mise en œuvre est celui de la commande publique. La commission a passé en revue ses contrats et marchés, l'objectif étant en 2019 de pouvoir effectuer la majorité de ses achats, hors besoins spécifiques liés à ses missions de contrôle, via des marchés ministériels ou interministériels et de diminuer ainsi le montant de ses dépenses.

PREMIÈRE PARTIE : LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

CHAPITRE I – Les élections sénatoriales du 24 septembre 2017

La loi 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique a introduit pour les candidats (ou candidats têtes de liste) aux élections sénatoriales l'obligation de se soumettre aux règles relatives au financement des campagnes électorales. Pour la deuxième fois², la commission a donc examiné des comptes des candidats aux élections sénatoriales.

Sur les 418 candidats ou candidats têtes de liste, 382 étaient tenus de déposer un compte de campagne (contre 499 lors du scrutin de 2014) ; 16 n'ont pas respecté l'obligation de dépôt et 12 candidats ont déposé leur compte postérieurement au délai légal.

La commission relève que les comparaisons entre les scrutins de 2014 et de 2017 doivent être analysées avec prudence, les circonscriptions concernées par les élections n'étant pas identiques. Le montant global des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'élève respectivement à 3,36 euros et 3,15 millions d'euros, soit, pour les 333 candidats ayant perçu des recettes et engagé des dépenses, une moyenne de 10 084 euros en recettes et 9 473 euros en dépenses. Le montant moyen dépensé par les candidats en 2017 a représenté 20,84 % du plafond des dépenses et se situe à un niveau équivalent à celui de 2014 (20,08 %). L'apport personnel des candidats est la principale source de

¹ Depuis le 1^{er} janvier 2018, en application de l'article 41 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, le président de la commission exerce ses fonctions à temps plein. Cet emploi est inclus dans le plafond d'emplois.

² Les premières élections sénatoriales concernées par le dépôt de comptes se sont tenues en 2014.

financement, avec un montant de 2,82 millions d'euros, soit 84,2 % du montant des recettes, en progression de plus de 9,31 points par rapport au scrutin de 2014.

Les décisions d'approbation simple pour les candidats ayant recueilli plus de 5 % des suffrages exprimés sont plus nombreuses (+ 8 points), et les rejets de comptes moindres (- 2 points) qu'en 2014, alors que la tendance est inversée pour les comptes des candidats ayant obtenu moins de 5 % (respectivement – 20 points et + 6 points). En valeur absolue, les réformations portent en priorité sur les frais de restauration et de déplacement du fait de l'exclusion des frais de réception engagés le jour du scrutin ou liés à des réunions internes à l'équipe de campagne, et à des frais de déplacement hors circonscription.

Deux-cent-quarante-neuf candidats, soit 65 % des candidats qui étaient astreints à déposer un compte de campagne, ont perçu un remboursement. Lors du scrutin de 2014, ce taux s'était élevé à 54 %. La commission a également rejeté 16 comptes de campagne (dont ceux de 3 sénateurs élus), soit 4,26 % des 375 comptes déposés et examinés, contre 3,45 % en 2014. Sur les 44 saisines du juge de l'élection³ effectuées par la commission, le Conseil constitutionnel a jugé dans la totalité des cas que la commission l'avait saisi à bon droit. Une sanction d'inéligibilité a été prononcée à l'égard de 34 candidats.

CHAPITRE II – L'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse des 3 et 10 décembre 2017

Huit candidats têtes de liste ont participé au scrutin mais la commission n'a eu à examiner que sept comptes de campagne dans la mesure où un candidat avait recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et n'avait pas perçu de dons de personnes physiques. Il n'était donc pas tenu de déposer un compte.

Tous les candidats éligibles ont perçu un remboursement, supérieur dans chaque cas à 80 % de leur apport personnel. Le montant total des réformations décidées par la commission s'élève à 8 012 euros, soit 3,18 % des 251 233 euros de dépenses déclarées par les cinq candidats têtes de listes dont le compte a fait l'objet de réformations.

Dans le cadre de cette élection, les difficultés que peuvent parfois poser le traitement pratique des dépenses de la propagande officielle non retracées dans le compte de campagne et celui des dépenses électorales ont été illustrées. La commission rappelle que les affichettes ne correspondant pas aux dispositions de l'article R. 39 doivent néanmoins figurer au compte de campagne des candidats concernés si elles présentent un caractère électoral.

CHAPITRE III. L'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française des 22 avril et 6 mai 2018

Parmi les six listes présentes, toutes tenues de déposer un compte, quatre ont recueilli au moins 3 % des suffrages exprimés au premier tour et ont pu donc prétendre au remboursement forfaitaire de l'État. L'ensemble des recettes des comptes présentés s'élève à 116,52 millions de francs CFP (soit 976 432 euros) et l'ensemble des dépenses déduites des comptes à 77,12 millions de francs CFP (soit 646 288 euros). La commission a approuvé, après avoir opéré des réformations, cinq comptes de campagne dont deux ont obtenu un remboursement forfaitaire de l'État, 24 99 millions de francs CFP au total (soit 209 408 euros). Un compte de campagne a été rejeté, décision confirmée par le Conseil d'État le 26 octobre 2018.

³ Saisine du juge pour les 16 décisions de rejet, les 16 absences de dépôt et les 12 dépôts de compte hors délai

L'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française est marquée par la prise en compte spécifique des frais de transport aérien et maritime⁴, dont le régime est rappelé dans le rapport d'activité.

CHAPITRE IV. Les suites de décisions relatives aux élections précédentes

Outre les suites de l'élection présidentielle de 2017 (voir l'introduction ci-avant), le rapport expose notamment celles des élections législatives de la même année : la commission a saisi du cas de 351 candidats le Conseil constitutionnel, qui a prononcé une sanction d'inéligibilité à l'égard de 286 d'entre eux.

DEUXIÈME PARTIE : LES RÈGLES RELATIVES AU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

CHAPITRE I – L'évolution du contrôle de la commission quant au respect des obligations légales prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988

Le nouveau règlement comptable publié le 30 décembre 2018 et applicable aux exercices ouverts postérieurement au 31 décembre 2017⁵, constitue un important changement de méthode comptable. Il fixe les règles d'établissement des comptes d'ensemble et des comptes annuels. Ce changement a incité la commission à présenter une synthèse des évolutions normatives depuis 1990, concernant son contrôle du respect des obligations légales prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988, et à mettre en exergue les points de vigilance nouveaux quant au périmètre des comptes (inclusion des comptes des organisations territoriales), à la production d'une nouvelle annexe et à la publication intégrale et non plus sommaire de ces derniers.

CHAPITRE II – Les nouveautés concernant les mandataires

Les principales modifications posées par la loi du 15 septembre 2017 ont été présentées dans le dix-neuvième rapport de la commission. Le présent rapport apporte les précisions suivantes:

- s'agissant des ressources, la commission estime que les ressources au sens de la loi qui doivent être recueillies par l'intermédiaire d'un mandataire sont les ressources liées aux activités politiques c'est-à-dire celles du siège, des organisations territoriales et des organisations spécialisées du parti ou groupement politique ;
- s'agissant de la mention de la nationalité des donateurs et des cotisants, la commission considère que, pour l'exercice 2018, l'absence de mention de la nationalité sur le reçu délivré à un donateur résidant fiscalement en France ne l'invalidera pas. S'agissant en revanche des donateurs résidant à l'étranger, la commission exige que la mention de leur nationalité soit dûment renseignée. Pour les dons consentis aux partis au titre des exercices suivants, les mandataires seront tenus de renseigner l'ensemble des mentions obligatoires prévues à l'article 11 du décret du 9 juillet 1990.

⁴ En application de l'article L. 52-12 du code électoral, les candidats sont tenus d'intégrer au compte de campagne l'ensemble des dépenses engagées pour la campagne électorale et dûment justifiées, y compris les frais de transport aérien et maritime visés aux articles L. 392 et L. 415-2 du code électoral.

⁵ **Et non aux exercices applicables postérieurement au 31 décembre 2018 comme indiqué p 81 dans le premier paragraphe du point 3**

TROISIEME PARTIE : L'INCIDENCE DES ÉVOLUTIONS JURIDIQUES SUR LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

CHAPITRE I- La préparation de l'élection des représentants au Parlement européen

La loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen comporte plusieurs dispositions qui concernent ou impactent directement les comptes de campagne et les travaux de la commission.

Cinq modifications principales doivent être relevées :

- la mise en place d'une circonscription unique : il s'agit d'un retour à la situation antérieure à la loi du 11 avril 2003 qui avait divisé le territoire national en huit circonscriptions ;
- la modification du plafond des dépenses électorales fixé à 9 200 000 euros et augmenté jusqu'à un total de 9 384 000 euros, en fonction des frais de transport aérien, maritime ou fluvial exposés par les listes au départ et à destination des départements, régions et collectivités d'Outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie ;
- les nouvelles annexes : elles sont disponibles sous une forme numérique. Doivent être indiqués la nationalité et l'adresse du domicile fiscal des donateurs⁶, le taux et la durée des prêts consentis par une personne physique, l'identité des prêteurs personnes morales. En particulier l'annexe dédiée à la participation des partis politiques détaille les dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques créés en vue d'apporter un soutien à la liste de candidats ou lui apportant leur soutien, ainsi que les avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis et groupements :
- le délai de quatre mois (au lieu de deux précédemment) dans lequel la commission devra se prononcer en cas de recours contentieux contre l'élection ;
- la possibilité pour les partis politiques européens de participer, y compris financièrement, à la campagne en vue de l'élection des représentants au Parlement européen en France, seuls ou conjointement avec des partis nationaux, conformément à l'avis rendu par le Conseil d'État, le 19 mars, avis publié le 6 mai 2019.

CHAPITRE II – La mise en conformité au Règlement général sur la protection des données (RGPD)

Au cours de l'année 2018, la commission a engagé des actions afin de se mettre en conformité avec le RGPD. À cet effet, elle a désigné son délégué à la protection des données qui a notamment procédé à la diffusion en interne des divers textes applicables, produit des supports de formation pour les agents et prodigué ses conseils relativement à la rédaction des mentions d'information obligatoires. Une adresse électronique dédiée (dpd@cncf.fr) destinée aux personnes souhaitant exercer leurs droits sur leurs données à caractère personnel traitées par la commission a été créée et un travail de mise en conformité des formulaires de comptes de campagne a été réalisé. La commission, en tant que responsable de traitement, effectue également une revue de ses contrats en cours avec ses sous-traitants actuels pour y insérer, par avenants, les clauses prévues par l'article 28 du RGPD.

⁶ En application de l'article L. 52-8 du code électoral modifié par la loi n° 2017-1339.

CHAPITRE III – La diffusion de l'information par la commission

La loi du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats ainsi que la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ont modifié les **obligations de publication** incombant à la commission pour permettre au citoyen d'exploiter plus facilement et de manière plus complète l'information. Cette évolution s'applique aux publications des élections de 2018 (partielles et territoriales) à celles des comptes des partis de 2018 (qui seront déposés en juin 2019) ainsi qu'à celle des états de dépenses relatifs à la consultation référendaire en Nouvelle-Calédonie.

Désormais, s'agissant des élections, la commission doit publier les comptes dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, enrichi d'informations sur les prêteurs en application de l'article L. 52-12 du code électoral. Concernant les partis politiques, la commission n'assure plus la publication « sommaire » des comptes mais la publication des comptes tels que déposés. Y figureront les montants consolidés des emprunts souscrits, répartis par catégories de prêteurs et types de prêts, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales et les flux financiers nets avec les candidats.

Cette évolution des textes en matière de publication induit que la commission puisse disposer de données déjà présentées dans un standard exploitable.

La commission contribue également à diffuser les bonnes pratiques. Elle a ainsi reçu, à leur demande, six délégations étrangères en 2018. Elle s'efforce également d'informer au mieux les citoyens français au moyen de son site internet ou de réunions de presse. Tout intéressé peut également formuler une demande pour consulter une copie anonymisée des comptes de campagne et des comptes des partis politiques mais aussi des décisions une fois notifiées aux candidats. En 2018, la commission a répondu à 273 demandes de communication de comptes de campagne, 144 demandes de comptes de partis politiques et 135 demandes de décisions.

CHAPITRE IV – Les avancées du projet de dématérialisation

En 2018, la commission a lancé la deuxième étape de son projet de dématérialisation des comptes d'ensemble des partis politiques et des comptes de campagne qui vise à définir, d'ici l'été 2019, les scénarios détaillés quant au périmètre, au support technique et aux échéances du projet.

En parallèle de ce projet, visant à une mise en œuvre intégrée de la dématérialisation des procédures de la commission, les fonctions déjà modernisées ont continué à être développées, par exemple celles liées à la transmission des listes uniques des donateurs et cotisants des partis politiques entrant dans le champ de la loi du 11 mars 1988. Ainsi, 284 partis (soit 85 %) ont communiqué leurs listes de donateurs et de cotisants par voie dématérialisée en 2018.

XXX

Dans sa **conclusion**, la commission rappelle les mesures qu'elle a déjà proposées pour améliorer la réglementation et 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.