

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE
ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

VINGT-ET-UNIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ

Synthèse

Avertissement : le texte du présent rapport a été arrêté par la commission dans sa séance du 2 mars 2020, avant la déclaration d'urgence sanitaire et la parution des textes législatifs et réglementaires qui l'accompagnent. Cette synthèse est destinée 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 (AAI) créée par une loi du 15 janvier 1990. Son 21^e rapport expose les principaux événements qui ont marqué son activité en 2019.

L'introduction rappelle les consultations électorales dont elle a eu à connaître, à savoir l'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 2019, le référendum sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie du 4 novembre 2018 et les élections des membres du Congrès et des assemblées de province du 12 mai 2019 dans cette collectivité, qui font l'objet de la première partie du rapport. Le contrôle du respect des obligations légales des partis politiques et de leurs mandataires, compte tenu des modifications introduites par la loi pour la confiance dans la vie publique du 15 septembre 2017, que complète une analyse de l'évolution des finances des partis politiques au cours des dix dernières années, fait l'objet de la deuxième partie.

Dans l'introduction sont également mis en exergue **les éléments majeurs de l'année 2020**. En premier lieu, le mandat de la majorité des membres, dont celui du président, viendra à expiration¹. Il sera pourvu au *renouvellement ou au remplacement des membres de la commission*. À l'issue des désignations qui seront faites par les chefs des trois hautes juridictions (Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes) et confirmées par décret, un nouveau président sera nommé par décret du Président de la République parmi les membres du collège, après avis des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

En deuxième lieu, le collège et l'ensemble des services seront mobilisés pour le *contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections municipales et sénatoriales de 2020*². Est également programmée la vérification des états de dépenses des formations politiques habilitées à participer à la campagne en vue du nouveau référendum prévu en *Nouvelle-Calédonie*.

¹ La date de ce renouvellement, initialement prévu au 30 avril, a été reportée au 30 juin au plus tard en application de la loi n° 2020-347 du 27 mars 2020 (article 6).

² Le premier tour des élections municipales a eu lieu le 15 mars ; le second tour, dans les communes où il est nécessaire, a été fixé au 28 juin sauf empêchement dû à la situation sanitaire (décret n° 2020-642 du 27 mai 2020) ; l'élection des sénateurs représentant la série 2 des départements est toujours prévue au mois de septembre 2020, sous la même réserve.

En troisième lieu, la commission devra *déménager des locaux qu'elle occupe* depuis 2011 au 36 rue du Louvre à Paris (1^{er}). À cet effet, un marché d'assistance à la recherche des locaux a été publié et attribué au dernier trimestre 2019.

Enfin, la mise en œuvre du programme de *dématérialisation des procédures et des outils de contrôle* devrait débuter à l'été 2020, à l'issue d'une procédure d'appel d'offres publiée par la commission en février 2020. Il est prévu que la plateforme de dématérialisation sera déployée en quatre temps : au premier trimestre 2021, pour la plateforme de dépôt des comptes pour les candidats à l'élection présidentielle ; en novembre 2021, pour les fonctionnalités liées au dépôt et au contrôle des comptes de campagne des autres élections ; en mai 2022, pour les fonctionnalités transverses, comme les tableaux de bord ; en septembre 2022, enfin, pour les services permettant aux partis politiques de déposer leurs comptes et documents annexes.

La dématérialisation constitue un enjeu écologique, financier et organisationnel majeur pour la commission. Elle s'inscrit dans le cadre du programme du Gouvernement, « Action Publique 2022 », et ses objectifs ont été testés en 2019 auprès des partenaires de la commission lors d'ateliers organisés avec les experts-comptables, les commissaires aux comptes, les candidats aux élections, les partis politiques, les rapporteurs généraux, les rapporteurs et les agents de la commission. À la suite de l'accueil favorable de ce programme et des indications recueillies, il a été proposé aux membres du collège d'arrêter les principes à partir desquels a été établi le cahier des charges conduisant à un appel d'offres et à la passation d'un marché avec le prestataire qui sera retenu.

L'introduction évoque enfin l'adaptation par la commission de **son organisation et ses moyens** à l'évolution de ses missions. **En 2019**, la commission a disposé d'un plafond d'emplois de 51 équivalents temps plein (ETP), qui comprend, outre celui du président, les 44 emplois permanents (parmi lesquels les trois agents composant la nouvelle équipe dédiée au projet de dématérialisation) et les 18 renforts temporaires engagés pour des périodes de trois à six mois, en vue des travaux de contrôle liés à l'élection des représentants au Parlement européen. La consommation pour 2019 s'est établie à 49,44 ETP. Pour assurer ce contrôle, 37 rapporteurs ont été également désignés. Outre les crédits de personnel correspondants (4,59 millions d'euros), la loi de finances pour 2019 avait prévu 1,56 million d'euros en autorisations d'engagement et 2,66 millions d'euros en crédits de paiement destinés aux autres dépenses.

Pour 2020, le plafond d'emplois a été porté de 51 à 58 équivalents temps plein (ETP) et les crédits de personnel (titre 2) portés à 5,46 millions d'euros. Les autres crédits de fonctionnement tiennent compte notamment des dépenses liées à la mission de contrôle et d'information de la commission, soit 2,2 millions d'euros en AE et de 2,4 en CP. À cet égard, le principal poste de dépenses sera consacré aux systèmes d'information et de communication (1,8 million d'euros en AE et 2 en CP). Les projets stratégiques seront la plateforme de dématérialisation et un plan d'action de sécurité faisant suite à un audit de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes informatiques (ANSSI). Les dépenses concernent également le contrôle des comptes à hauteur de 0,3 million d'euros en AE/CP et seront consacrées à la fabrication, à l'acheminement et à l'examen des comptes de campagne des élections municipales. Les crédits affectés à l'administration générale sont principalement consacrés au règlement des dépenses de loyer (8,3 millions d'euros en AE et 1,45 en CP), selon une hypothèse de prise à bail de nouveaux locaux par la commission pour une durée de neuf ans.

La démarche de recherche de mutualisation conforme à l'objectif assigné aux autorités indépendantes par la loi de 2017, a été poursuivie en 2019 par la signature avec le ministère de l'Intérieur d'une convention portant adhésion à un groupement de commandes permanent regroupant différents opérateurs de ce ministère jusqu'au 31 décembre 2022.

PREMIÈRE PARTIE : LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

Chapitre I – L'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 2019

La loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen a apporté au droit électoral des modifications qui ont un impact sur les missions de la commission : la circonscription électorale pour ce scrutin est désormais unique ; en outre, dans le cas de contestation(s) formulée(s) devant le juge de l'élection, la commission dispose désormais d'un délai de quatre mois, au lieu de deux, décompté à partir de l'expiration du délai légal de dépôt, pour contrôler les comptes des candidats têtes de listes.

En outre, la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a renforcé l'encadrement des prêts et des dons. Enfin, l'interdiction de financement par les partis politiques européens des campagnes électorales en France a été levée en application d'un avis n° 397096 du Conseil d'État du 18 mars 2019.

Parmi les 34 listes qui se sont présentées à l'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 2019, 14 candidats têtes de liste ont été dispensés de déposer leur compte, ayant recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant perçu aucun don de personne physique. Seize candidats ont satisfait à l'obligation de dépôt, trois n'ont pas déposé de compte et un candidat l'a déposé postérieurement au délai légal ; en outre, un candidat qui était dispensé de dépôt a néanmoins déposé un compte. **La commission a donc examiné au total 17 comptes. Huit listes ont obtenu au moins 3 % de suffrages exprimés et pouvaient donc prétendre au remboursement par l'État.** À la suite de ce scrutin, 35 protestations électorales ont été déposées devant le Conseil d'État ; s'agissant d'une circonscription unique, la commission a donc dû notifier ses décisions pour l'ensemble des candidats dans un délai de quatre mois.

Le montant global des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'est élevé à 38,83 millions d'euros en recettes et à 37,61 millions d'euros en dépenses, soit une moyenne de 2,59 millions d'euros de recettes et de 2,51 millions d'euros de dépenses par candidat.

La structure des **recettes** des candidats connaît de profondes évolutions. Pour les candidats éligibles au remboursement de l'État, malgré un recul de plus de quinze points par rapport au précédent scrutin de 2014, l'apport personnel demeure la première source de financement de la campagne (73 %). Toutefois une évolution majeure doit être relevée : si l'emprunt en demeure la principale composante, la part des prêts bancaires a fortement diminué (-28 points) au bénéfice des prêts de personnes physiques (+16 points). Pour les candidats non éligibles au remboursement de l'État, les partis politiques ont pris en charge près de 96 % du financement, contre 28 % en 2014 ; inversement, les versements personnels représentent moins de 1 % des recettes alors qu'ils comptaient pour près de 30 % du total, et les dons de personnes physiques à peine 2 % du même total, contre 40 % lors du précédent scrutin.

Plus généralement, l'étude des trois dernières élections des représentants au Parlement européen permet de souligner deux nouvelles tendances : l'emprunt bancaire n'est plus la source première de financement des campagnes ; à l'inverse, le recours aux formations politiques s'est renforcé et les emprunts auprès de particuliers, dont les montants unitaires sont conséquents (jusqu'à 300 000 euros), constituent une source de financement importante. S'agissant de ces prêts, la commission rappelle que ceux-ci ne peuvent être consentis à titre habituel à un ou plusieurs candidats sous peine de relever des sanctions prévues à l'article L. 571-3 du code monétaire et financier, qu'elle doit désormais exercer un contrôle sur leur remboursement et peut être amenée à saisir un officier de police judiciaire pour contrôler l'origine des fonds prêtés.

En ce qui concerne les **dépenses**, on relève une hausse de près de 41 % du montant total déclaré par les candidats par rapport au scrutin de 2014, avec une importante participation des partis (à hauteur de 40 %). Il semble que la modification du mode de scrutin fasse apparaître des montants de dépenses globalement plus élevés dans le cas d'une circonscription nationale unique. S'agissant de la structure des dépenses, quelques inflexions peuvent être relevées par rapport au scrutin précédent. La part des frais d'impression hors campagne officielle recule chez les candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages (-8 points), et de manière encore plus prononcée chez les candidats n'ayant pas atteint ce seuil (-13,8 points). Les frais de personnel, ainsi que les dépenses liées aux locaux de campagne, matériels et achats de marchandises sont en progression parmi les candidats éligibles au remboursement de l'État (+4,75 points). Les frais d'organisation de réunions publiques et ceux liés aux sites internet et productions audiovisuelles exposés par les candidats non éligibles au remboursement progressent de plus de 5 points.

La commission a pris quatre décisions d'approbation, huit décisions d'approbation après réformation et quatre décisions d'approbation après réformation et avec modulation. Le montant total des réformations s'élève à 1,5 million d'euros, soit 4,09 % des dépenses et 3,92 % des recettes déclarées. Le montant total du remboursement perçu par les huit candidats éligibles au remboursement de l'État s'est élevé à 25,71 millions d'euros, ce qui représente 91 % de leur apport personnel (28,30 M€) et 77 % de leurs dépenses (33,28 M€) contre respectivement 92 % et 87 % lors du précédent scrutin. Un compte a été rejeté ; la commission a également constaté le dépôt hors délai d'un compte et l'absence de dépôt de trois comptes.

À l'occasion de ce scrutin, **la commission a précisé sa jurisprudence sur trois points**. Par exception au critère territorial de la dépense, la commission a admis, au cas par cas, que des dépenses exposées en dehors de la circonscription, c'est-à-dire à l'étranger, puissent être inscrites au compte de campagne, sous réserve que soit dûment justifié leur « effet utile en vue de l'élection » ou le fait qu'elles soient destinées aux Français établis hors de France (ou aux électeurs européens votant en France). Concernant les primes exceptionnelles et les primes d'objectif versées aux personnels de campagne, la commission a considéré qu'en tout état de cause, faute de répondre au critère de constance retenu par la jurisprudence, ces rétributions ne sont pas dues aux personnes salariées pour la durée de la campagne électorale. Enfin, bien qu'il s'agisse d'un usage répandu de longue date lors des campagnes électorales, « l'affichage sauvage » n'en constitue pas moins une pratique irrégulière, constatée et déplorée à chaque scrutin et la commission a décidé de réduire le remboursement d'un montant uniforme de 5 000 euros pour chacune des trois listes concernées. Une autre réduction du remboursement, de 50 000 euros, a été décidée à l'encontre d'une autre liste en raison de dépenses omises et prises en charge irrégulièrement par l'État.

Les décisions de la commission ont fait l'objet d'un **recours** contentieux, non encore jugé, et de cinq recours gracieux dont trois ont été acceptés très partiellement.

Chapitre II -- Les consultations électorales en Nouvelle-Calédonie

Dans le cadre de la **consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie** organisée le 4 novembre 2018, cinq partis ou groupements politiques ont été habilités à participer à la campagne référendaire. À l'issue de l'examen des états de dépenses, la commission a arrêté le montant remboursable au maximum de 13 millions de francs CFP (soit 108 940 euros) pour un parti et à un montant inférieur pour les quatre autres formations.

Le 12 mai 2019 se sont déroulées les **élections des membres du Congrès et des assemblées de province**. Ces élections générales se sont déroulées dans trois circonscriptions (provinces). Les 25 candidats têtes de listes étaient astreints au dépôt d'un

compte de campagne, au plus tard le 19 juillet 2019. La commission a pris seize décisions d'approbation, dont certaines après réformation, et quatre décisions d'approbation avec modulation (et après réformations pour trois d'entre elles). Deux candidats n'ont pas déposé de compte. Trois comptes ont été rejetés.

Chapitre III – Les suites juridictionnelles des décisions de la commission

À la suite d'une requête présentée par le parti politique « *Les Républicains* », **le Conseil constitutionnel** a jugé le 11 juillet 2019 que les dispositions du troisième alinéa du paragraphe III de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel réservent au seul candidat la possibilité de contester la décision de la CNCCFP portant sur son compte de campagne. **Le Conseil d'État** a rejeté le 12 février 2020 un pourvoi en cassation du même parti, à la suite des décisions des juges en première instance et en appel concernant le même compte de campagne.

La commission mentionne également une **décision du Conseil d'État** du 12 septembre 2019 venue apporter d'importantes précisions sur *la définition d'un compte de campagne* et sur les conséquences du dépôt d'un compte ne répondant pas à cette définition. Le Conseil considère qu'un compte de campagne comporte nécessairement un document retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses, tel que le formulaire du compte de campagne mis à disposition par la commission, ou le grand livre comptable.

Chapitre IV -- Les incidences de la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral

La loi n° 2020-1269 du 2 décembre 2019 apporte deux modifications importantes pour l'organisation du travail de la commission : afin de faciliter l'organisation des contrôles, elle vise à *harmoniser la date à compter de laquelle prend effet le délai d'instruction*. En l'absence de contentieux, la commission se prononcera dorénavant dans un délai de six mois à partir de la date limite de dépôt des comptes de campagne et non plus de la date du dépôt effectif de chaque compte comme précédemment. Par ailleurs, dans le cas général, *la présentation du compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables* n'est plus obligatoire pour le candidat ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés et lorsque les recettes et les dépenses inscrites au compte n'excèdent pas un montant fixé par décret (non encore publié).

DEUXIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE DES OBLIGATIONS LÉGALES DES PARTIS POLITIQUES

Chapitre I – L'établissement et la présentation des comptes

Après un rappel des modifications législatives apportées par les lois du 6 mars et du 15 septembre 2017 relatives aux règles de financement et des dispositions contenues dans le règlement comptable de 2018 sur les comptes d'ensemble des partis et groupements politiques, le présent rapport fait le point sur la **première application du règlement**. Pour l'exercice 2018, sur 445 comptes déposés, 119 comptes n'étaient pas conformes au règlement. En ce qui concerne la **détermination du périmètre d'ensemble**, les principales difficultés sont apparues pour les partis qui ont des activités ou des représentations locales importantes. Consciente des difficultés générées par un règlement comptable dont l'homologation et la publication au Journal officiel sont intervenues très tardivement en 2018 et dont la mise en œuvre a concerné un exercice déjà écoulé, la commission a considéré que, pour l'exercice 2018, les partis politiques dont les comptes n'intégraient pas l'ensemble des entités ayant vocation à y figurer respectaient

néanmoins leurs obligations légales. La commission a également alerté deux partis politiques sur le non-respect des **nouvelles dispositions relatives aux prêts des personnes physiques** afin qu'ils régularisent ces situations.

Chapitre II -- Le nouveau rôle du mandataire

Depuis l'exercice 2018, les **ressources qui doivent transiter par le compte bancaire du mandataire** sont aussi diverses que l'aide publique directe de l'État, les produits liés aux ventes d'ouvrages et produits dérivés et les cotisations des adhérents et des élus. Au cours de l'instruction des comptes, les échanges entre les partis politiques et la commission ont eu pour objectif de sensibiliser les partis à ces nouvelles obligations concernant la perception des ressources, afin qu'ils rectifient les erreurs constatées.

La commission rappelle les conséquences possibles en cas d'un manquement à l'obligation de perception de l'ensemble des ressources du parti politique par l'intermédiaire du mandataire : privation pour une durée maximale de trois ans du bénéfice de l'aide publique et du bénéfice de la réduction d'impôt prévue pour les dons et cotisations.

Par ailleurs, en 2019, les mandataires de 85 partis politiques ont eu recours à la procédure de **dématérialisation des reçus** délivrés pour les dons et cotisations, marquant leur intérêt grandissant pour ladite procédure.

Chapitre III -- L'évolution des recettes, des dépenses et de l'endettement des partis politiques au cours des dix dernières années

La dernière décennie se caractérise par **l'augmentation du nombre de dépôts de comptes à la commission**, qui a presque doublé, passant entre 2009 et 2019 de 226 à 440, alors que le nombre de partis politiques bénéficiaires de l'aide publique ainsi que celui des partis ayant des ressources supérieures à 1,5 million d'euros est demeuré stable (avec une exception pour les exercices 2016 et 2017). Sur ce dernier point, on constate lors de l'exercice 2018 que les 13 formations dont les **produits** sont supérieurs au montant précité concentrent plus de 89 % des recettes de la totalité des partis politiques ayant déposé des comptes certifiés. Parmi ces formations, les cinq partis ayant eu les ressources les plus élevées ont perçu 69 % de l'ensemble des dons et cotisations ; ce pourcentage était encore supérieur en 2008 (80 %). La hausse du montant des dons collectés peut correspondre aux échéances électorales les plus importantes ou à des appels de fonds décidés à la suite d'événements particuliers.

En ce qui concerne les **dépenses** des partis politiques, il est rappelé que ni la Constitution, ni la loi ne les conditionnent ou ne les limitent. En outre, ni l'opportunité ni la régularité des dépenses ne relèvent de la compétence de la commission ; en revanche, elles ne doivent pas être contraires à leur objet social, et leur engagement comme leur paiement doivent respecter les procédures internes découlant des statuts des partis. Seuls les partis qui se conforment à la législation sur la transparence du financement de la vie politique peuvent financer librement, et sans limitation de plafond, les campagnes électorales. Les prêts de partis sont des outils importants de financement des candidats ayant l'assurance raisonnable d'obtenir le remboursement de leurs frais de campagne par l'État. L'importance des aides financières à d'autres formations politiques comprises entre 4,5 millions d'euros et 7,7 millions d'euros s'explique notamment par les reversements partiels de l'aide publique de l'État entre partis politiques.

La part prépondérante des cinq partis ayant les produits les plus importants doit être relevée au regard de l'**endettement** de l'ensemble des partis politiques. Leur part croît entre 2008 et 2018 puisque le pourcentage de leur dette à l'égard des établissements de crédit passe de 86 % en 2008 à 96 % en 2018. La question de l'accès des autres partis politiques au crédit bancaire demeure d'actualité.

Chapitre IV -- La mise en œuvre des nouvelles sanctions pénales

Modifiant la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, la loi du 15 septembre 2017 a prévu des **sanctions pénales** entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et, par conséquent, applicables pour la première fois au titre de l'exercice 2017 des partis politiques. Le contrôle de ces comptes pour l'exercice 2017 a conduit la commission à transmettre, à 63 parquets différents, 161 signalements. **En l'absence d'une instruction générale sur la mise en œuvre de ces sanctions nouvelles** pour assurer l'harmonisation de leur traitement, des interrogations sont apparues tant sur le niveau de réponse pénale concernant ce type d'agissement que sur l'application dans le temps de ces nouvelles dispositions. C'est pourquoi la commission suggère que, par voie législative, la compétence des parquets pour connaître des délits prévus par l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 soit attribuée concurremment au parquet national financier et aux juridictions interrégionales spécialisées en matière économique et financière : ainsi serait facilitée la nécessaire harmonisation des poursuites en cette matière et serait renforcée l'attention portée aux enquêtes menées pour apporter une réponse diligente aux signalements effectués, compte tenu de l'annualité du dépôt des comptes. Au titre du contrôle des comptes des partis politiques pour l'exercice 2018, 85 signalements nouveaux ont été décidés par la commission.

En conclusion, la commission souligne que depuis la loi du 15 janvier 1990 relative à la diminution des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques qui instituait la CNCCFP, une trentaine de textes législatifs et autant de textes réglementaires ont adapté, modifié et précisé les règles concernant le contrôle des comptes de campagne et celui du respect par les partis politiques de leurs obligations comptables, textes que la commission s'est attachée à appliquer sans délai, comme elle a appliqué la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État.

Le système français de financement de la vie politique traduit d'une part le souhait de garantir le libre exercice, pour les candidats et les partis, des libertés publiques fondamentales, d'autre part le souci d'assurer une répartition objective et impartiale des fonds publics. Le maintien de cet équilibre conduit de fait à encadrer le champ du contrôle de la commission, ce qui conduit périodiquement à des critiques quant aux insuffisances du système qui ne garantirait pas efficacement contre des irrégularités ou des fraudes pouvant affecter le financement des activités politiques. Il appartient au législateur, et à lui seul, de prendre ou non en considération ces suggestions. Pour sa part, la commission estime plus réaliste et plus efficient, à court terme, de consolider les acquis que sont la constitution progressive d'une collection de références sur les coûts habituellement constatés de prestations de campagne très répandues et l'appui apporté par des consultations d'experts, désormais d'une pratique régulière. Elle rappelle aussi sa demande, formulée depuis plusieurs années, d'avoir accès à la comptabilité des partis politiques pendant l'instruction des comptes de campagne des candidats qu'ils soutiennent, en particulier lors de l'élection présidentielle.