

LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

À la suite d'un certain nombre d'affaires de financement occulte de la vie politique touchant la plupart des partis, le législateur français a entrepris, dans les années 1980, de rendre plus transparents, plus démocratiques et mieux contrôlés les mécanismes de financement de la vie politique (partis politiques et candidats aux élections).

Avant cette date, tout en reconnaissant la liberté de création et de fonctionnement des partis politiques (garantie par l'article 4 de la Constitution de 1958), l'intervention de l'État se limitait aux campagnes électorales, seul était remboursé aux candidats le coût des affiches (en nombre limité), de la profession de foi adressée à tous les électeurs et des bulletins de vote.

Les réformes de 1988 et 1990 ont créé un organisme administratif qui agit au nom de l'État sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), une Autorité administrative indépendante, chargée du contrôle du respect des obligations comptables des partis politiques et du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections nationales.

La CNCCFP n'est pas une juridiction, ses décisions sont soumises au contrôle du juge de l'élection (tribunal administratif, Conseil d'État ou Conseil Constitutionnel) ou en plein contentieux de celui du tribunal administratif de Paris.

Commission nationale



des comptes de campagne et
des financements politiques



LES PRINCIPES DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE ET DE SON CONTRÔLE

Les idées générales inspirant le législateur

Afin d'éviter la prépondérance de l'argent dans la vie politique et le processus électoral et de ne pas favoriser les formations politiques riches aux dépens des autres, ni avantager certains candidats plus aisés, afin de ne pas créer une inégalité inadmissible entre eux :

- **l'argent dont disposent les partis et les candidats** fait l'objet d'un encadrement et de certaines limitations
- **une séparation stricte est imposée entre la vie économique et la vie politique** : d'abord plafonnées et rendues publiques, les contributions de toutes les personnes morales (entreprises, associations, collectivités publiques) sont totalement interdites à partir de 1995 (une seule exception est autorisée : les contributions des partis politiques respectant la loi du 11 mars 1988)
- **la participation financière des citoyens à la vie politique est encouragée par une déduction fiscale** de 66% du montant des dons et cotisations (avec un plafond maximal de 15 000 € par foyer fiscal), les dons sont plafonnés à 4 600 € par an et par personne pour soutenir un candidat à une élection, et à 7 500 € par an et par personne pour soutenir un ou plusieurs parti(s) politique(s) (de façon à limiter la dépendance à l'égard de donateurs très fortunés).
- **Les dépenses électorales sont plafonnées** selon un barème différent selon la nature de l'élection (nationale, régionale ou locale) et de la population de la circonscription concernée.

L'État apporte une aide financière directe à la vie politique

- d'une part, l'État verse chaque année une subvention aux partis politiques en fonction de leurs résultats électoraux
- d'autre part, les candidats aux élections politiques sont remboursés de leurs dépenses de campagne électorales (au maximum jusqu'à 47,5%, sous la condition d'avoir obtenu au moins 5% des suffrages exprimés dans le cas général)

Création d'un organe de contrôle spécialisé : la CNCCFP

Création

Créée par la loi du 15 janvier 1990, et mise en place effectivement en 1992, la CNCCFP est une « autorité administrative indépendante (AAI) » autonome vis-à-vis du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif ; elle rend des décisions administratives sous le contrôle du juge de l'élection ou du juge de plein contentieux.

Fonctionnement

La CNCCFP se compose de 9 membres, nommés pour cinq ans (mandats renouvelables une fois (1) par les chefs des trois plus hautes juridictions françaises, à raison de 3 membres en activité ou honoraires de chacune de ces institutions : Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes.

Le président (actuellement et depuis 2005 M. François Logerot, a été élu par ses pairs). il a désigné un vice-président. A partir de 2020, le président de la CNCCFP sera nommé parmi les neuf membres, par le Président de la République, après avis des deux commissions des lois des assemblées.

Un haut fonctionnaire, choisi par le président exerce les fonctions de secrétaire général et dirige les services : administration générale, contrôle et affaires juridiques, systèmes d'information et sécurité.

Le budget (7 millions d'euros en 2016) permet de rémunérer les agents permanents, et en période d'élections générales, un certain nombre de vacataires chargés des tâches d'instruction (jusqu'à 180 rapporteurs).

Missions

La CNCCFP assure la surveillance du respect des obligations comptables des partis politiques soumis à la loi de 1988, dont les comptes lui sont adressés annuellement, en portant une attention particulière à leurs ressources : absence de financement prohibé de personnes morales, régularité des dons de personnes physiques.

La CNCCFP contrôle les comptes de campagne des candidats aux élections politiques. Elle arrête le montant des dépenses et des recettes du compte et fixe le remboursement dû par l'État.

La CNCCFP publie chaque année au Journal Officiel de la République les comptes des partis politiques, ainsi que ceux des candidats aux élections (sous une forme simplifiée). Elle publie un rapport annuel d'activité qui retrace les résultats de ses contrôles, ses observations ou propositions d'améliorations des règles applicables.

(1) loi N° 2017-55 du 20 janvier 2017-article 41 portant statut général des AAI et API

LA CNCCFP ET LES PARTIS POLITIQUES

Les ressources des partis politiques

Ni les recettes ni les dépenses des partis politiques ne sont limitées en raison du principe général de liberté de création et de fonctionnement garanti par la Constitution de 1958 (article 4).

Le financement des partis politiques peut être de deux sortes :

Le financement privé

- les cotisations des membres librement fixées par les règles internes du parti et
- les dons des personnes physiques sont limités à 7 500 € par personne et par an pour un ou plusieurs partis politiques (2) ; ces dons doivent obligatoirement être versés au mandataire qui délivre un reçu-don édité par la CNCCFP; les dons doivent être versés par chèque, virement ou carte bancaire au-dessus de 150 €.

Au-delà de 3 000 € l'administration fiscale, sur demande expresse à la CNCCFP peut avoir connaissance de l'identité du parti bénéficiaire, dans le cadre d'un contrôle fiscal ;

- les legs et donations peuvent être recueillis par les partis (comme les associations reconnues d'utilité publique)
- les contributions d'un parti politique en faveur d'un autre sont autorisées (à l'exclusion des dons de personnes morales)

Le financement public

Il provient d'une dotation budgétaire annuelle (en 2016 de 63 millions d'euros) inscrite au budget du ministère de l'Intérieur et répartie entre les formations politiques selon les modalités suivantes :

- la première moitié est partagée, de façon proportionnelle, entre les formations dont 50 candidats au minimum ont obtenu chacun au moins 1% des suffrages exprimés dans 50 circonscriptions, lors des dernières élections législatives (dans les collectivités d'outre-mer, il suffit d'un candidat ayant obtenu 1% des votes pour la totalité des circonscriptions) ; le montant obtenu est éventuellement diminué pour les partis ne respectant pas la parité hommes-femmes pour l'ensemble des candidatures

- la seconde moitié est partagée entre les partis politiques selon le nombre de députés et de sénateurs qui s'inscrivent chaque année sous l'étiquette politique de ces partis

**Comptes des partis 2015
publiés en janvier 2017
sur 451 partis,
53 sont éligibles à l'aide publique,
41 l'ont perçue après décision
de la CNCCFP**

Les comptes des partis et le rôle de la CNCCFP

Si l'utilisation des ressources des partis n'est soumise à aucune restriction (autre que celles qui découlent de la loi pénale), la comptabilité des partis est soumise à des règles particulières dont le respect est surveillé par la commission.

Les obligations d'ordre comptable qui s'imposent au parti soumis à la loi de 88

- le parti doit tenir une comptabilité exhaustive de ses opérations, selon un référentiel comptable particulier et déposer ses comptes certifiés par deux commissaires aux comptes, au plus tard le 30 juin de l'année suivante, auprès de la CNCCFP.

- le parti doit désigner un mandataire, dès lors qu'il entend faire appel à des dons de personnes physiques et/ou faire bénéficier leurs membres cotisants de la déduction fiscale ; ce mandataire peut être une association de financement soumise à l'agrément de la CNCCFP, ou une personne physique faisant l'objet d'une simple déclaration en préfecture. Le mandataire doit ouvrir un compte bancaire destiné exclusivement à recevoir les dons et cotisations, reversés ensuite au parti.

La commission examine les comptes et les certifications produites par les commissaires aux comptes qui éventuellement peuvent émettre des réserves. Depuis la loi N° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats, deux commissaires aux comptes seront chargés de certifier le compte si celui-ci dépasse 230 000€ de ressources annuelles (art 7). En dessous de ce montant un seul commissaire aux comptes est obligatoire. Les partis doivent transmettre en annexe toutes informations relatives aux emprunts souscrits tels que le montant, les conditions de souscriptions, l'identité des prêteurs, de même que les flux financiers avec les candidats (art8). Si la CNCCFP constate des manquements substantiels (dépôt tardif ou non dépôt, perception de contributions interdites, violation des règles relatives aux dons) elle déclare que le parti n'a pas satisfait à ses obligations comptables, il en découle deux conséquences :

- le parti perd le bénéfice de l'aide publique pour l'année suivante, s'il y avait droit
- il perd la capacité de financer les campagnes électorales. Cependant, le parti peut continuer à recevoir des dons.

**Publication générale des comptes des partis et groupements politiques
au titre de l'exercice 2015**

- partis devant déposer les comptes au 30 juin 2016 : 451
- partis ayant déposé des comptes conformes : 317
- partis ayant déposé des comptes non conformes : 21
- partis n'ayant pas déposé : 113

(2) les cotisations d'élus selon le barème fixé par le parti ne sont pas soumises au plafond

LA CNCCFP ET LES COMPTES DE CAMPAGNE

La législation sur les comptes de campagne s'applique à tous les types d'élections : présidentielle, législatives, européennes, régionales, départementales, territoriales d'outre-mer, municipales et depuis 2014 sénatoriales.

Toutefois, pour les élections municipales, le champ d'application est restreint aux communes comptant au moins 9 000 habitants ; depuis 2015 cette législation s'applique dans tous les cantons à l'occasion des nouvelles élections départementales.

LES OBLIGATIONS DU CANDIDAT

Désigner un mandataire financier

Toutes les opérations financières de la campagne doivent être effectuées par un mandataire, (personne physique ou association de financement) désigné au plus tard à la date de la déclaration officielle de candidature.

Le candidat et les militants qui le soutiennent ne peuvent ni régler eux-mêmes les dépenses (une tolérance existe pour les « menues dépenses » d'un montant total très faible), ni encaisser des recettes de la campagne. Ces dépenses doivent être imputées obligatoirement sur le compte bancaire unique ouvert spécialement par le mandataire et à son nom.

Le compte sera signé par le candidat et déposé à la commission dans les deux mois suivant le scrutin où l'élection est acquise.

Établir et déposer un compte de campagne à la CNCCFP

Le candidat doit établir et déposer dans les deux mois suivant l'élection, à la CNCCFP, le compte visé par un expert-comptable comprenant :

- l'intégralité des recettes : apport personnel direct ou emprunt, dons de personnes physiques, versements des partis politiques, concours en nature, montant des emprunts souscrits classés par catégories de prêteurs, le type de prêt, le pays d'établissement et l'identité des prêteurs personnes morales (art 4 loi N° 2017-286 du 6 mars 2017), données publiées à compter des élections de 2018.

- l'intégralité des dépenses : location de locaux, dépenses de personnel, frais de déplacements, frais d'impression (autres que la « propagande officielle » directement prise en charge par l'État), frais de réunions publiques, dépenses de communication y compris les sites internet...

Ces dépenses doivent avoir été engagées en vue de l'élection et dans le but de recueillir les suffrages des électeurs, ce qui exclut les dépenses personnelles, les dépenses postérieures au scrutin, les dépenses internes à l'équipe de campagne, ainsi que les dépenses interdites par la loi (cadeaux ou dons d'argent aux électeurs par exemple).

Si aucune dépense, autre que celles de la campagne officielle (affiches officielles, tracts et professions de foi), n'a été engagée et si aucune recette n'a été perçue, le candidat est dispensé de l'obligation de faire viser son compte par un expert-comptable. Par ailleurs, les candidats ayant obtenu moins de 1% des suffrages exprimés et qui n'ont pas bénéficié de dons de personnes physiques sont dispensés de déposer leur compte à la CNCCFP.

Depuis la loi organique du 25 avril 2016 « de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle », le candidat doit indiquer les dépenses engagées par son parti politique à son profit. La commission pourra vérifier ses chiffres directement auprès du parti.

Le total des dépenses doit rester inférieur au plafond légal, défini selon les modalités fixées par la loi en fonction du nombre d'habitants de la circonscription : quelques milliers d'euros pour un scrutin local ; 50 000 à 75 000 euros pour l'élection législative et jusqu'à 21 millions d'euros pour l'élection du Président de la République.

LE RÔLE DE LA COMMISSION

Les vérifications opérées

Le contrôle porte sur la totalité des comptes et donne lieu à une procédure contradictoire écrite avec le candidat préalablement à l'instruction du compte et à la décision.

Sont particulièrement vérifiés : le respect du plafond légal, l'accomplissement par le mandataire de sa mission, la régularité des recettes (*limite des dons fixée à 4 600 € par personne et par élection ; pas de financement par une personne morale autre qu'un parti politique*), le caractère électoral de la dépense, la production des pièces justificatives et des relevés bancaires, l'absence de doubles paiements...

La commission statue par une décision sur la situation de chaque candidat :

- soit elle approuve le compte, sans lui apporter de modification ;
- soit elle l'approuve après réformation, le plus souvent en excluant des dépenses non-électorales ou mal justifiées, parfois en rectifiant le montant ou en ajoutant une dépense omise ;
- soit elle rejette le compte, s'il est insincère (omission significative de recettes ou de dépenses), s'il est en déficit, si le plafond est dépassé, si une irrégularité est d'une importance telle que le compte est vicié (aide d'une entreprise, dépassement des limites des dons, dépenses directes excessives...).

La décision arrête également le montant du remboursement dû par l'État pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (sauf pour l'élection présidentielle où tous les candidats sont remboursés et pour les élections européennes où le seuil est à 3%).

Pour les candidats dont le compte est rejeté, il n'y a pas de remboursement.

Le remboursement est limité au moins élevé des trois montants suivants :

- le maximum possible : 47,5% du plafond des dépenses autorisées ;
- le montant des dépenses électorales remboursables arrêtées par la commission ;
- le montant de l'apport personnel du candidat ajusté au regard des réformations éventuelles.

Au cas où subsiste un solde positif du compte ne provenant pas de l'apport personnel, et afin d'éviter un enrichissement injustifié du candidat, le versement de l'excédent à une association de financement d'un parti ou à un établissement d'utilité publique est ordonné par la commission (« dévolution » du solde du compte de campagne).

Sanctions et recours

La commission saisit le juge de l'élection (tribunal administratif, Conseil d'État ou Conseil constitutionnel, selon l'élection traitée) lorsqu'elle rejette un compte, lorsqu'un compte est déposé tardivement ou en cas de non-dépôt.

Le juge pourra prononcer une sanction complémentaire en déclarant le candidat inéligible jusqu'à 3 ans (sauf pour l'élection présidentielle où l'inéligibilité du candidat n'est pas prévue par les textes). Pour les autres élections si le candidat déclaré inéligible est l'élu, cette décision entraîne son invalidation et donc la perte de son mandat.

Le juge de l'élection n'est pas lié par la décision de rejet de la commission et peut estimer que la commission a eu tort de rejeter le compte : il arrête alors le compte et fixe le remboursement.

Enfin, les décisions de réformation de la CNCCFP peuvent faire l'objet, de la part du candidat, d'un recours gracieux devant la commission et/ou d'un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris ; la décision juridictionnelle se substitue alors à celle de la commission.

Dans le cas de l'élection présidentielle le candidat dispose dans tous les cas (rejet, réformation ou absence de dépôt) d'un recours devant le Conseil constitutionnel.

Le juge de l'élection

Tribunal administratif :

- élections départementales et élections municipales

Conseil d'État :

- élections régionales, élections européennes, élections territoriales

Conseil constitutionnel :

- élections législatives, élections sénatoriales, élection présidentielle

Recours gracieux devant la CNCCFP

- dans les 2 mois après la notification de la décision devant la CNCCFP

Recours contentieux

- devant le TA de Paris
- dans les 2 mois de la décision ou du rejet du recours gracieux



François Logerot
Président

Premier président honoraire de la
Cour des comptes



François Delafosse
Vice-président

Président de chambre honoraire
à la Cour des comptes



Membres : (de gauche à droite)

Françoise Ducarouge, conseillère d'État honoraire

Philippe Grégoire, ancien conseiller d'État en service extraordinaire

Martine Denis-Linton, conseillère d'État honoraire

Martine Betch, conseillère honoraire à la Cour de cassation

Francine Levon-Guérin, conseillère honoraire à la Cour de cassation

Jean-Dominique Sarcelet, avocat général honoraire à la Cour de cassation

Maud Colomé, conseillère maître honoraire à la Cour des comptes