

**COMMISSION NATIONALE
DES COMPTES DE CAMPAGNE
ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES**

**DIXIÈME
RAPPORT D'ACTIVITÉ
2007**

ADOPTÉ PAR LA COMMISSION EN SA SÉANCE DU 26 MAI 2008

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
1^{re} PARTIE : LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE	6
TITRE I. : L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE.....	6
CHAPITRE I. : LES RÈGLES APPLIQUÉES AU CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE DES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE.....	6
1. Le transfert du contrôle des comptes à la CNCCFP	6
2. les particularités du régime financier de l'élection présidentielle	7
3. Les documents préparatoires.....	8
CHAPITRE II. : LE COMPTE RENDU DU CONTRÔLE.....	8
1. Le dépôt et le contrôle des comptes de campagne	8
a) <i>Rappel des délais légaux, des dates effectives et des conditions du dépôt du compte de chaque candidat.....</i>	<i>8</i>
b) <i>L'étendue et l'organisation du contrôle.....</i>	<i>9</i>
2. Les décisions de la commission.....	10
a) <i>Les chiffres significatifs.....</i>	<i>10</i>
Tableau 1. - Résumé des comptes de campagne.....	10
L'origine des ressources	11
Tableau 2. - Recettes déclarées par les candidats	12
La nature des dépenses	13
Tableau 3. – Dépenses déclarées par les candidats.....	14
Tableau 4. – Récapitulation des dépenses déclarées.....	16
b) <i>La typologie des comptes de campagne après réformation.....</i>	<i>17</i>
Les réformations en dépenses et en recettes	17
Tableau 5. – Diminution des dépenses admises au remboursement et % par rapport aux dépenses déclarées et payées par le mandataire.....	17
Le montant du remboursement forfaitaire de l'État	18
CHAPITRE III. : LES PROBLÈMES RENCONTRÉS	19
1. La question du caractère électoral des dépenses de propagande et de déplacement à l'étranger et leur possible intégration au compte de campagne.	19
2. La prise en compte des ouvrages dans les dépenses électorales	21
3. Le problème de la chronologie des dépenses de campagne	22
a) <i>La part des dépenses de parrainage.....</i>	<i>22</i>
b) <i>Le traitement des congrès d'investiture et des autres réunions publiques</i>	<i>23</i>
TITRE II. : LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES	25
CHAPITRE I. : LES RÈGLES APPLIQUÉES AU CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE DES CANDIDATS AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES	25
CHAPITRE II. : LE COMPTE RENDU DU CONTRÔLE.....	26
1. Le dépôt et le contrôle des comptes de campagne	26
a) <i>Rappel des délais légaux et des dates effectives de dépôt des comptes..</i>	<i>26</i>
b) <i>L'organisation et l'étendue du contrôle.....</i>	<i>26</i>

2.	Les décisions de la commission.....	26
a)	<i>Les chiffres significatifs</i>	26
b)	<i>Analyse des opérations</i>	27
	Tableau 6. - Ventilation des recettes.....	28
	Tableau 7. - Ventilation des dépenses totales.....	28
	Tableau 8. - Ventilation des dépenses pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.....	29
c)	<i>Nature et motifs des décisions</i>	29
	Tableau 9. - Comparaison des élections législatives générales de 2002 et 2007	30
	Typologie des réformations.....	30
	Tableau 10. - Traduction chiffrée des réformations.....	31
	Typologie des rejets.....	31
	Tableau 11. - Analyse des décisions de rejet prononcées en 2002 et 2007	31
	Tableau 12. – Montant globaux des comptes rejetés.....	32
	Le remboursement forfaitaire de l'État	32
3.	Les décisions du Conseil constitutionnel	33
a)	<i>Sur les recours directs</i>	33
b)	<i>Sur les saisines de la commission</i>	34
	CHAPITRE III. : LES PROBLÈMES RENCONTRÉS	35
1.	Les paiements directs	35
2.	Les relations avec les établissements bancaires.....	36
3.	La concomitance des campagnes électorales présidentielle et législative	36
	2^e PARTIE : LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES. 37	
	CHAPITRE I. : L'ÉTAT DU DROIT	37
1.	L'absence d'évolution législative.....	37
2.	La jurisprudence.....	38
a)	<i>La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme :</i>	38
b)	<i>La jurisprudence du Conseil d'État :</i>	39
	CHAPITRE II : L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION	41
1.	Les comptes 2006 des partis politiques	41
a)	<i>bilan des dépôts</i>	41
	Tableau 13. – Dépenses et recettes globales des partis politiques.....	42
	Tableau 14. – Structure des recettes des partis politiques.....	43
b)	<i>le pouvoir de contrôle de la CNCCFP</i>	44
c)	<i>délais de publication au Journal officiel</i>	44
2.	Les relations avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes.....	45
3.	L'expérimentation de dématérialisation de l'édition des reçus-dons.....	45
	CHAPITRE III. : L'APPLICATION DES NOUVELLES RÈGLES D'ÉLIGIBILITÉ DES PARTIS	
	À L'AIDE PUBLIQUE :.....	46
	Tableau 15. – Nombre de partis bénéficiaires de l'aide publique : comparaison 2007/2008	47
	Tableau 16. – Montants d'aide publique effectivement versés en 2007 :.....	49
	Tableau 17. – Montants attribués par le décret du 15 mai 2008 :	51
	CONCLUSION.....	53
	ANNEXES: Comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2007 (par ordre alphabétique)	56

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Elle a été mise en place le 19 juin 1990.

La loi du 15 janvier 1990 définit la commission comme un organisme collégial. Le Conseil constitutionnel a ajouté que la commission est une « autorité administrative et non une juridiction » (décision 91-1141 du 31 juillet 1991). Le Conseil d'État dans son rapport public 2001 avait classé la commission dans les autorités administratives indépendantes, statut qui a été juridiquement consacré par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.

Les neuf membres de la commission sont nommés pour cinq ans (renouvelables) par décret du Premier ministre, sur propositions du Vice-président du Conseil d'État, du Premier président de la Cour de cassation et du Premier président de la Cour des comptes.

La commission a été renouvelée par décret du 19 avril 2005. Sa composition, au 1^{er} juin 2008, est la suivante :

- membres du Conseil d'État :
 - M. François BERNARD, conseiller d'État honoraire ;
 - M. Jacques NÉGRIER, conseiller d'État honoraire ;
 - M. Jacques BONNOT, conseiller d'État honoraire.
- membres de la Cour de cassation : (*)
 - M. Bernard CHEMIN, conseiller doyen honoraire ;
 - M. Roger GAUNET, avocat général honoraire.
- membres de la Cour des comptes :
 - M. François LOGEROT, Premier président honoraire ;
 - M. Roland MORIN, président de chambre honoraire ;
 - M. Jean-Pierre GUILLARD, conseiller-maître honoraire.

Les membres de la commission ont élu le président, M. François LOGEROT. En application du décret du 18 mars 1997, celui-ci a nommé M. Roland MORIN vice-président.

Le secrétaire général de la commission est M. Régis LAMBERT, administrateur civil hors classe en service détaché.

(*) M. Michel RAYNAUD, avocat général honoraire, est décédé le 30 avril 2008 ; son remplaçant n'est pas encore désigné.

INTRODUCTION

Dans son précédent rapport d'activité, publié en septembre 2006, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques avait principalement exposé les questions relatives à sa mission de surveillance du financement des partis politiques.

L'année 2007 a été marquée par les événements politiques majeurs qu'ont été l'élection présidentielle, à l'occasion de laquelle la commission a pour la première fois exercé sa nouvelle mission de contrôle des comptes de campagne des candidats, et les élections législatives qui ont suivi immédiatement.

Le présent rapport présente les résultats de l'activité de la commission consécutive à ces scrutins, ainsi que les enseignements qu'elle croit devoir en retenir ; il expose également les conclusions de l'examen des comptes des partis politiques pour le dernier exercice contrôlé (2006) et les conséquences pour le financement public des partis de la mise en œuvre des règles révisées en 2003, suite aux dernières élections législatives.

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

Outre le contrôle des élections locales partielles (sept élections municipales et onze élections cantonales), la commission a consacré son activité de contrôle au cours de l'année 2007, à l'élection présidentielle et aux élections législatives générales. Cette activité fait l'objet des deux titres ci-après.

TITRE I. : L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

CHAPITRE I. : LES RÈGLES APPLIQUÉES AU CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE DES CANDIDATS À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

1. LE TRANSFERT DU CONTRÔLE DES COMPTES À LA CNCCFP

Le Conseil constitutionnel, dans son rapport suivant l'élection présidentielle de 2002 et dans celui de 2005 relatif à la préparation de l'élection de 2007, avait préconisé *le transfert à la commission de l'examen des comptes de campagne des candidats*.

Le Gouvernement a repris dans un projet de loi organique cette proposition qui a été adoptée par le législateur. Ainsi, la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 a-t-elle transféré cet examen auparavant assuré par le Conseil constitutionnel à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, chaque candidat pouvant déposer un recours de plein contentieux devant le Conseil constitutionnel contre la décision de la commission le concernant.

Le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République a été modifié par le décret n° 2006-459 afin de tenir compte des changements introduits par la loi organique du 5 avril 2006.

2. LES PARTICULARITÉS DU RÉGIME FINANCIER DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Si pour l'essentiel, l'étendue du contrôle exercé par la commission en premier ressort est identique à celle des autres élections, il est à noter que les opérations électorales sont régies par les dispositions du code électoral, complétées pour l'élection présidentielle par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée par la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006. Le droit applicable au financement de la campagne de l'élection présidentielle comporte donc certaines particularités par rapport au droit commun du financement des campagnes électorales.

Ainsi, à la différence des autres élections, les personnes physiques ne peuvent accorder de prêts et avances remboursables aux candidats. En revanche, aucune disposition législative n'interdit à une formation politique de contracter un emprunt, assorti d'intérêts, auprès d'une personne physique ni de prêter tout ou partie des sommes ainsi recueillies à son candidat. Dans ce cas, le parti politique ne pourra répercuter sur le candidat les intérêts de l'emprunt contracté, sans contourner l'interdiction précédente.

La loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel dispose que « les frais d'expertise comptable liés à l'application de l'article L. 52-12 du Code électoral sont inscrits dans le compte de campagne. » Il s'agit ici d'une obligation et non d'une faculté, contrairement aux autres élections.

La sanction d'un non-dépôt, du dépassement du plafond ou du rejet du compte n'est pas, comme pour les élections législatives ou locales, l'inéligibilité, mais uniquement la privation du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne par l'État.

Lorsqu'une irrégularité a été constatée, mais dont la gravité n'est pas suffisante pour justifier un rejet du compte, la commission peut la sanctionner par une diminution du remboursement, sans prononcer le rejet.

Le solde positif du compte, lorsqu'il ne provient pas de l'apport personnel, doit faire l'objet d'une dévolution dont le montant est versé obligatoirement à la Fondation de France. En revanche, un solde positif provenant de l'apport personnel sera restitué au candidat et ne fera pas l'objet d'une dévolution.

Enfin, contrairement aux autres élections, tout candidat présent au premier tour (et pas seulement celui qui a obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés) peut obtenir un remboursement forfaitaire égal au vingtième du montant du plafond des dépenses de campagne. Ce montant est porté à la moitié du plafond aux candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés ; le plafond est différent pour les candidats du premier tour et pour les deux candidats présents au second tour. Enfin, tout candidat figurant sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel perçoit une avance fixée à 153 000 euros.

3. LES DOCUMENTS PRÉPARATOIRES

Afin d'exercer son contrôle, la commission a élaboré *un nouveau modèle de compte et un mémento à l'usage du candidat et de son mandataire* permettant de fixer le cadre comptable à respecter. Ces documents s'inspirent de ceux que le Conseil constitutionnel avait rédigés et mis à la disposition des candidats lors de la précédente élection présidentielle de 2002.

En vertu de l'article 58 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que « le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République, il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin », lesdits documents ainsi que le formulaire de reçu-don ont été soumis pour avis au Conseil constitutionnel.

Le mémento est paru au Journal officiel de la République française le 25 mai 2006, accompagné du modèle de compte de campagne et des annexes retraçant toutes les dépenses payées et recettes encaissées en vue de l'élection.

Parallèlement à l'élaboration de ces nouveaux documents et dans un souci d'efficacité, la commission a organisé différentes réunions d'information avec les candidats ou leurs mandataires financiers, afin de présenter et d'expliquer les règles applicables à l'élection présidentielle et ainsi anticiper les problèmes pouvant se poser lors du contrôle des comptes de campagne.

CHAPITRE II. : LE COMPTE RENDU DU CONTRÔLE

1. LE DÉPÔT ET LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

a) Rappel des délais légaux, des dates effectives et des conditions du dépôt du compte de chaque candidat

Les candidats à l'élection présidentielle, dont les noms figuraient sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel le 15 mars 2007 en application de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au scrutin universel, étaient astreints au dépôt d'un compte de campagne dans les deux mois suivant le tour où l'élection avait été acquise.

Ainsi, l'élection présidentielle ayant eu lieu les 22 avril et 6 mai 2007, la date limite de dépôt des comptes à la commission était fixée au vendredi 6 juillet 2007 à 18 heures. Les douze candidats du 1^{er} tour de l'élection présidentielle ont déposé leur compte de campagne et leurs annexes à la commission entre le 29 juin et le 6 juillet 2007.

Comme le prévoit la loi, les principaux éléments des comptes, établis selon les conventions figurant dans le « mémento à l'usage du candidat et de son mandataire », ont été publiés par les soins de la commission au Journal officiel de la République française du 27 juillet 2007.

b) *L'étendue et l'organisation du contrôle*

L'examen des documents, déposés par les candidats, volumineux quoique de tailles inégales (de quatre boîtes d'archives pour M. NIHOUS à vingt-sept cartons pour M. SARKOZY) a été confié à vingt rapporteurs particuliers, répartis en huit équipes, travaillant chacune sous l'autorité d'un rapporteur général, membre de la commission.

Si dans la grande majorité des cas, les comptes déposés, les annexes et les pièces justificatives ont respecté les conventions de présentation figurant dans le mémento édité par la commission, quelques comptes ont tout de même demandé un travail méticuleux de reclassement des pièces. Cependant, les réunions préparatoires à l'élection présidentielle organisées par la commission, ainsi que les contacts fréquents et directs lors de l'instruction entre les équipes de campagne des candidats et les services de la commission, ont facilité la tâche des rapporteurs.

La loi organique du 5 avril 2006, modifiant la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, a chargé la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques d'approuver, rejeter ou réformer, après procédure contradictoire, les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle et d'arrêter le remboursement forfaitaire de leurs dépenses dû par l'État. Cette procédure contradictoire s'est déroulée en quatre étapes, dont trois nécessitant la réunion de la commission.

Dans un premier temps, les rapporteurs ont effectué la mise en état des comptes, c'est-à-dire qu'ils ont procédé à un contrôle formel et matériel avant l'examen de fond. Lors de cette étape, ils ont pu demander les pièces manquantes au mandataire financier du candidat et dégager un certain nombre de points renvoyant à des questions de fond.

Dans la deuxième phase de l'instruction, ces questions ont donné lieu à l'élaboration d'un questionnaire, dont l'objet était de demander au candidat d'apporter des justifications sur l'ensemble des points litigieux. Ce document préparé par les rapporteurs a été soumis à l'examen de la commission avant l'envoi aux candidats.

Au vu des réponses fournies par les candidats, les rapporteurs ont procédé à la préparation d'un état des griefs, troisième étape de la procédure contradictoire. Lors d'une deuxième délibération collégiale, la commission a examiné les différents points évoqués avant l'envoi aux candidats.

Enfin, dans une quatrième phase, les rapporteurs ont préparé un projet de décision en se fondant sur l'ensemble des éléments de la procédure contradictoire et dans une troisième séance collégiale, la commission a rendu sa décision concernant chaque candidat le 26 novembre 2007.

Aucune des douze décisions notifiées par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques le 30 novembre 2007 n'a fait l'objet d'un recours. Elles sont donc devenues définitives et ont été publiées au Journal officiel de la République française le 10 janvier 2008.

2. LES DÉCISIONS DE LA COMMISSION

a) Les chiffres significatifs

Un seul compte a fait l'objet d'une approbation simple. Les onze autres ont été approuvés après réformations, conduisant pour deux d'entre eux à rectifier à la baisse le montant du remboursement de l'État.

Les montants totaux des recettes et des dépenses déclarées par les douze candidats s'élèvent respectivement à 76 838 683 et 76 335 533 euros. Les quatre candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages au premier tour cumulent à eux seuls 61 657 507 euros de recettes et 61 181 018 euros de dépenses soit 80 % des montants globaux correspondants.

Tableau 1. - Résumé des comptes de campagne

Les réformations opérées par la commission ont abouti à fixer les recettes totales à 76 161 227 euros (-0,88 %) et les dépenses totales à 75 655 510 euros (-0,89 %), et le remboursement forfaitaire de l'État s'est élevé à 44 014 596 euros.

	Recettes		Dépenses		Solde retenu	Remboursement forfaitaire de l'État
	Déclarées	Retenues	Déclarées	Retenues		
Bayrou	9 769 381 €	9 745 197 €	9 746 518 €	9 722 080 €	23 117 €	8 083 000 €
Besancenot	920 721 €	920 721 €	918 330 €	918 330 €	2 391 €	808 300 €
Bové	1 209 313 €	1 183 916 €	1 204 278 €	1 180 481 €	3 435 €	723 178 €
Buffet	4 822 819 €	4 818 585 €	4 822 819 €	4 818 585 €	0 €	808 300 €
Laguiller	2 115 018 €	2 106 642 €	2 115 018 €	2 106 642 €	0 €	808 300 €
Le Pen	9 725 579 €	9 360 632 €	9 683 564 €	9 318 617 €	42 015 €	8 083 000 €
Nihous	849 381 €	844 831 €	844 279 €	839 729 €	5 102 €	808 300 €
Royal	20 911 270 €	20 815 003 €	20 712 043 €	20 615 776 €	199 227 €	10 797 000 €
Sarkozy	21 251 277 €	21 175 141 €	21 038 893 €	20 962 757 €	212 384 €	10 783 200 €
Schivardi	714 570 €	713 600 €	713 958 €	712 988 €	612 €	695 418 €
de Villiers	3 107 478 €	3 102 751 €	3 098 963 €	3 090 323 €	12 428 €	808 300 €
Voinet	1 441 876 €	1 374 208 €	1 436 870 €	1 369 202 €	5 006 €	808 300 €
Total	76 838 683 €	76 161 227 €	76 335 533 €	75 655 510 €	505 717 €	44 014 596 €

L'origine des ressources

Si l'origine des ressources est assez diversifiée, l'apport personnel du candidat à son compte de campagne en constitue toujours l'élément principal. Il représente en moyenne 67 % des recettes. Il existe bien sûr des disparités, le pourcentage de cet apport oscillant entre 46 à 98 % selon les candidats. Cependant, pour huit d'entre eux, ce chiffre représente plus de 75 % des recettes.

Les dons recueillis auprès de personnes physiques correspondent à 12 % des recettes, à peine moins que les contributions financières des partis politiques qui s'élèvent à 16 %. Pour deux candidats (MM. SARKOZY et BOVÉ), les dons représentent un tiers des recettes du compte. Pour deux autres (M^{mes} ROYAL et LAGUILLER), les contributions des partis politiques constituent respectivement 36 % et 52 % du financement de la campagne.

Les autres formes de ressources (concours en nature, ventes de produits dérivés divers) sont négligeables, ne constituant respectivement que 4 % et 1 % du total des recettes.

Tableau 2. - Recettes déclarées par les candidats

	Recettes	Apport Personnel		Dons		Contributions des partis		Concours en nature		Autres	
		Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Bayrou	9 769 381 €	8 253 000 €	84%	1 207 596 €	12%	18 804 €	NS	210 000 €	2%	79 981 €	1%
Besancenot	920 721 €	906 400 €	98%	455 €	NS	9 811 €	1%			4 055 €	NS
Bové	1 209 313 €	599 010 €	50%	345 429 €	29%	61 303 €	5%			203 571 €	17%
Buffet	4 822 819 €	3 600 000 €	75%	177 623 €	4%	868 196 €	18%	24 000 €	NS	153 000 €	3%
Laguiller	2 115 018 €	973 000 €	46%	11 852 €	1%	1 109 725 €	52%	2 067 €	NS	18 374 €	1%
Le Pen	9 725 579 €	9 452 966 €	97%	2 293 €	NS			150 000 €	2%	120 320 €	1%
Nihous	849 381 €	820 735 €	97%	13 662 €	2%	4 526 €	1%	4 375 €	1%	6 083 €	1%
Royal	20 911 270 €	11 108 000 €	53%	100 023 €	NS	7 449 016 €	36%	2 247 577 €	11%	6 654 €	NS
Sarkozy	21 251 277 €	11 103 000 €	52%	7 062 116 €	33%	2 858 554 €	13%	151 510 €	1%	76 097 €	NS
Schivardi	714 570 €	697 000 €	98%		NS			17 570 €	2%		
de Villiers	3 107 478 €	2 682 000 €	86%	26 110 €	1%			227 079 €	7%	172 289 €	6%
Voynet	1 441 876 €	1 375 000 €	95%	45 191 €	3%	20 569 €	1%	1 116 €	NS		
Total	76 838 683 €	51 570 111 €	67%	8 992 350 €	12%	12 400 504 €	16%	3 035 294 €	4%	840 424 €	1%

La nature des dépenses

Il est possible de scinder les dépenses de la campagne en deux catégories :

- les frais inhérents à la propagande électorale (réunions publiques, tracts, sites internet, etc.) ;
- les frais dévolus au fonctionnement (frais de personnel, locaux de campagne, etc.).

Ces dépenses représentent respectivement 73 % et 27 % des dépenses globales, mais là encore, des différences notables entre candidats existent. Pour MM. SCHIVARDI, de VILLIERS et LE PEN les deux postes sont du même ordre de grandeur ; pour M^{mes} BUFFET et LAGUILLER, ainsi que pour M. SARKOZY, les frais de propagande représentent près de 89 % des dépenses du compte de campagne.

Dans la catégorie des frais de propagande, les frais liés aux réunions publiques forment 42 % du montant global des dépenses et pour deux candidats (MM. BAYROU et SARKOZY), les chiffres atteignent 50 et 59 % du total de leurs dépenses.

La propagande imprimée reste le second poste de dépenses (19 % des dépenses globales), avec quatre candidats pour qui les sommes représentent entre 35 et 43 % de leurs dépenses de campagne.

Dans la classe des dépenses de fonctionnement, le poste le plus important est celui des frais de personnel qui correspondent à 12 % du montant global des dépenses. Trois candidats (MM. de VILLIERS et LE PEN et M^{me} VOYNET) sont sensiblement au dessus de ce pourcentage, leurs charges de personnel constituant respectivement 28 %, 24 % et 22 % de leurs dépenses.

Tableau 3. – Dépenses déclarées par les candidats

		Bayrou		Besancenot		Bové	
		Montant	% total	Montant	% total	Montant	% total
Propagande	réunions publiques	4 896 983 €	50%	187 186 €	20%	263 173 €	22%
	propagande imprimée	1 425 084 €	15%	324 656 €	35%	510 044 €	42%
	sites internet	720 511 €	7%	5 404 €	1%	8 859 €	1%
	autres moyens de propagande	185 111 €	2%	49 263 €	5%	64 181 €	5%
	études communication	136 178 €	1%	388 €	0%	36 526 €	3%
	<i>Sous-total</i>	7 363 867 €	76%	566 897 €	62%	882 783 €	73%
Fonctionnement	frais de personnel	763 488 €	8%	160 366 €	17%	51 911 €	4%
	locaux-téléphone-matériels-fournitures	591 811 €	6%	52 686 €	6%	59 639 €	5%
	frais postaux et de distribution	95 401 €	1%	17 767 €	2%	3 279 €	0%
	honoraires et frais divers	838 295 €	9%	63 118 €	7%	101 188 €	8%
	déplacements - restauration - hôtellerie	93 656 €	1%	57 496 €	6%	105 478 €	9%
	<i>Sous-total</i>	2 382 651 €	24%	351 433 €	38%	321 495 €	27%
Total		9 746 518 €		918 330 €		1 204 278 €	

		Buffet		Laguiller		Le Pen	
		Montant	% total	Montant	% total	Montant	% total
Propagande	réunions publiques	1 992 844 €	41%	377 468 €	18%	3 297 196 €	34%
	propagande imprimée	2 052 174 €	43%	166 979 €	8%	949 707 €	10%
	sites internet	107 604 €	2%	17 212 €	1%	29 741 €	0%
	autres moyens de propagande	33 129 €	1%	1 354 410 €	64%	706 874 €	7%
	études communication	263 120 €	5%	0 €	0%	0 €	0%
	<i>Sous-total</i>	4 448 871 €	92%	1 916 069 €	91%	4 983 518 €	51%
Fonctionnement	frais de personnel	209 417 €	4%	0 €	0%	2 305 565 €	24%
	locaux-téléphone-matériels-fournitures	49 917 €	1%	69 761 €	3%	1 078 313 €	11%
	frais postaux et de distribution	0 €	0%	3 163 €	0%	89 670 €	1%
	honoraires et frais divers	13 782 €	0%	117 596 €	6%	784 786 €	8%
	déplacements - restauration - hôtellerie	100 832 €	2%	8 429 €	0%	441 712 €	5%
	<i>Sous-total</i>	373 948 €	8%	198 949 €	9%	4 700 046 €	49%
Total		4 822 819 €		2 115 018 €		9 683 564 €	

		Nihous		Royal		Sarkozy	
		Montant	% total	Montant	% total	Montant	% total
Propagande	réunions publiques	260 045 €	31%	7 189 891 €	35%	12 381 467 €	59%
	propagande imprimée	317 406 €	38%	4 768 563 €	23%	3 279 586 €	16%
	sites internet	2 543 €	0%	866 220 €	4%	675 571 €	3%
	autres moyens de propagande	59 879 €	7%	812 041 €	4%	544 978 €	3%
	études communication	0 €	0%	1 016 165 €	5%	659 500 €	3%
	<i>Sous-total</i>	639 873 €	76%	14 652 880 €	71%	17 541 102 €	83%
Fonctionnement	frais de personnel	46 091 €	5%	2 684 490 €	13%	1 381 649 €	7%
	locaux-téléphone-matériels-fournitures	49 540 €	6%	1 134 728 €	5%	1 662 410 €	8%
	frais postaux et de distribution	3 527 €	0%	227 218 €	1%	67 818 €	0%
	honoraires et frais divers	64 342 €	8%	1 292 064 €	6%	174 666 €	1%
	déplacements - restauration - hôtellerie	40 906 €	5%	720 663 €	3%	211 248 €	1%
	<i>Sous-total</i>	204 406 €	24%	6 059 163 €	29%	3 497 791 €	17%
Total	844 279 €		20 712 043 €		21 038 893 €		

		Schivardi		de Villiers		Voynet	
		Montant	% total	Montant	% total	Montant	% total
Propagande	réunions publiques	155 411 €	22%	638 880 €	21%	292 348 €	20%
	propagande imprimée	88 468 €	12%	562 297 €	18%	177 465 €	12%
	sites internet	664 €	0%	5 485 €	0%	130 172 €	9%
	autres moyens de propagande	70 688 €	10%	117 628 €	4%	74 949 €	5%
	études communication	12 060 €	2%	185 499 €	6%	186 740 €	13%
	<i>Sous-total</i>	327 291 €	46%	1 509 789 €	49%	861 674 €	60%
Fonctionnement	frais de personnel	47 606 €	7%	867 524 €	28%	316 707 €	22%
	locaux-téléphone-matériels-fournitures	56 965 €	8%	346 214 €	11%	99 442 €	7%
	frais postaux et de distribution	6 287 €	1%	49 885 €	2%	6 710 €	0%
	honoraires et frais divers	42 354 €	6%	186 900 €	6%	101 835 €	7%
	déplacements - restauration - hôtellerie	233 455 €	33%	138 651 €	4%	50 502 €	4%
	<i>Sous-total</i>	386 667 €	54%	1 589 174 €	51%	575 196 €	40%
Total	713 958 €		3 098 963 €		1 436 870 €		

Tableau 4. – Récapitulation des dépenses déclarées

		TOTAL	
		Montant	% total
Propagande	réunions publiques	31 932 892 €	42%
	propagande imprimée	14 622 429 €	19%
	sites internet	2 569 986 €	3%
	autres moyens de propagande	4 073 131 €	5%
	études communication	2 496 176 €	3%
	Sous-total	55 694 614 €	73%
Fonctionnement	frais de personnel	8 834 814 €	12%
	permanences locaux - téléphone - matériels - fournitures	5 251 426 €	7%
	frais postaux et de distribution	570 725 €	1%
	honoraires et frais divers	3 780 926 €	5%
	frais de déplacements - restauration - hôtellerie	2 203 028 €	3%
	Sous-total	20 640 919 €	27%
Total		76 335 533 €	

b) *La typologie des comptes de campagne après réformation*

Les réformations en dépenses et en recettes

La comparaison chiffrée entre les sommes déclarées par les candidats et les sommes arrêtées par la commission est détaillée, pour chaque candidat, dans les tableaux figurant en annexe au présent rapport.

Les principales réformations ont porté sur :

- les requalifications comptables de rattachement erroné de recettes ou de dépenses ;
- les dépenses non électorales ;
- les dépenses personnelles ;
- les dépenses insuffisamment justifiées ;
- les dépenses post-scrutin ;
- les imputations de la valeur d'acquisition d'un bien alors que seule est prise en compte sa valeur d'utilisation.

Ainsi, la commission a diminué de 820 126 euros le montant global des dépenses admises au remboursement selon le détail donné par le tableau ci-après.

Tableau 5. – Diminution des dépenses admises au remboursement et % par rapport aux dépenses déclarées et payées par le mandataire

	Montant	%		Montant	%
Bayrou	90 939 €	1,0%	Nihous	4 550 €	0,5%
Besancenot	--	--	Royal	98 131 €	0,7%
Bové	75 968 €	6,6%	Sarkozy	76 136 €	0,4%
Buffet	4 234 €	0,1%	Schivardi	970 €	0,1%
Laguiller	17 890 €	0,8%	de Villiers	6 430 €	0,2%
Le Pen	366 680 €	3,8%	Voynet	78 198 €	5,5%

La commission a estimé que n'étaient pas remboursables certains frais de restauration ou de réception, des frais de déplacement sans lien avec l'élection, des achats de matériel étrangers à l'obtention des suffrages. Elle a diminué certaines dépenses considérées habituellement comme personnelles par nature et dont le montant imputé aux comptes de campagne a semblé excessif (frais de coiffure et de maquillage dans les comptes de M^{me} ROYAL et de M. SARKOZY). Elle a également retranché des frais liés à un déplacement à l'étranger du compte de M. BAYROU, les frais d'édition du livre de M. BOVÉ, ou encore des dépenses de meetings dans les comptes de M^{me} ROYAL ou de M. LE PEN (cf. chapitre III., Les problèmes rencontrés).

Les réformations intervenues dans les dépenses qui n'ont pas été réglées par le mandataire financier ont majoritairement porté sur l'inscription aux comptes de campagne de dépenses omises (M. BAYROU et M^{mes} ROYAL, VOYNET et LAGUILLER). De façon plus marginale, la commission a aussi effectué quelques réaffectations de sommes entre dépenses de nature différente.

S'agissant des *recettes*, la plus importante réformation (hormis la diminution de l'apport personnel des candidats en fonction des réformations des dépenses non électorales) a concerné le classement souvent erroné de l'avance de 153 000 euros consentie par l'État aux candidats à l'élection présidentielle. Cette somme a pu être placée à tort par certains mandataires financiers dans la catégorie « autre recette », la commission l'a donc reclassée en apport personnel, comme prévu dans le guide du mandataire.

Enfin, la commission a soustrait du remboursement forfaitaire de l'État des dépenses qui bien qu'engagées pour l'élection, n'ont pas été considérées comme ayant le caractère de dépenses remboursables (s'agissant par exemple de cadeaux à des maires à l'occasion des parrainages ou de dépenses exposées à l'étranger en dehors des limites autorisées – voir ci-après chapitre III. -). Ces dépenses ont donc été maintenues dans le compte de campagne pour la vérification du respect du plafond des dépenses mais ont été exclues de la base de calcul de remboursement.

Le montant du remboursement forfaitaire de l'État

Le montant du remboursement forfaitaire versé par l'État s'est élevé à 44 014 596 euros. Le plafond des dépenses électorales est fixé par l'article 3-II de la loi organique du 6 novembre 1962 actualisé par le décret du 1^{er} février 2007. Ainsi, le remboursement forfaitaire de l'État ne peut excéder, pour un candidat, chacun des trois montants suivants :

- le montant de ses dépenses électorales arrêté par la commission, après soustraction, s'il y a lieu, des dépenses électorales non remboursables ;
- le montant de son apport personnel, ajusté au regard des réformations éventuellement opérées en dépenses ;
- le montant maximal du remboursement prévu par la loi, qui est égal, selon le cas :
 - au vingtième du montant du plafond des dépenses électorales applicable aux candidats présents au premier tour ;
 - à la moitié du montant du plafond des dépenses électorales applicable aux candidats présents au premier tour, pour ceux qui ont recueilli plus de 5 % des suffrages exprimés ;
 - à la moitié du montant du plafond des dépenses électorales applicable aux candidats présents au second tour.

Ces montants, pour l'élection présidentielle de 2007, étaient les suivants (en euros) :

Montant maximum des dépenses :

- | | |
|--|------------|
| - plafond des dépenses au 1 ^{er} tour : | 16 166 000 |
| - plafond des dépenses au 2 ^d tour : | 21 594 000 |

Montant maximum du remboursement :

- | | |
|---|------------|
| - un vingtième du plafond des dépenses pour les candidats uniquement présents au 1 ^{er} tour : | 808 300 |
| - moitié du plafond des dépenses pour les candidats uniquement présents au 1 ^{er} tour et ayant recueilli plus de 5 % des suffrages exprimés : | 8 083 000 |
| - moitié du plafond des dépenses pour les candidats présents au 2 ^d tour | 10 797 000 |

Montant de l'avance forfaitaire :	153 000
-----------------------------------	---------

Les réformations effectuées par la commission n'ont eu aucune incidence sur le remboursement forfaitaire de l'État pour dix des candidats. En effet, pour chacun d'eux, le montant des dépenses admises au remboursement et le montant de leur apport personnel étaient supérieurs, même après réformation, au montant maximum du remboursement prévu par la loi.

En revanche, la commission a utilisé son pouvoir de modulation du montant du remboursement de M. SARKOZY. En effet, il est apparu lors de l'instruction du compte de campagne que trois dons de personnes physiques dépassaient le plafond légal. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, la commission a jugé que cette irrégularité n'était pas d'une gravité suffisante pour entraîner le rejet du compte mais a diminué le montant du remboursement forfaitaire de 13 800 euros correspondant à l'excédent global par rapport au plafond fixé par la loi.

Enfin, aucune dévolution n'a été prescrite, aucun des soldes positifs apparaissant dans dix comptes sur douze n'excédant l'apport personnel des candidats concernés.

CHAPITRE III. : LES PROBLÈMES RENCONTRÉS

Bien que l'essentiel des difficultés ait été anticipé par la commission avec la publication du guide et la tenue de réunions préparatoires avec les mandataires financiers des candidats, certains problèmes n'ont pu être évités.

1. LA QUESTION DU CARACTÈRE ÉLECTORAL DES DÉPENSES DE PROPAGANDE ET DE DÉPLACEMENT À L'ÉTRANGER ET LEUR POSSIBLE INTÉGRATION AU COMPTE DE CAMPAGNE.

En 2002, l'article 10 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 (ancienne rédaction) sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République interdisait « toute propagande électorale à l'étranger » ; la prohibition énoncée était de portée très générale et se justifiait par le souci de respecter la souveraineté des autres États et de ne pas provoquer d'éventuelles interférences entre une campagne électorale et les relations internationales. Les frais afférents aux déplacements à l'étranger de candidat ou de ses représentants, pendant la campagne électorale, n'étaient donc pas considérés comme des dépenses électorales, mais dans la mesure où ils avaient été payés par le mandataire, ils devaient être comptés en « dépenses non admises au remboursement ». Cette position a été illustrée par quatre décisions rendues le 26 septembre 2002 à l'occasion de l'élection présidentielle, dans lesquelles le Conseil constitutionnel avait exclu du remboursement les frais de déplacement à l'étranger.

Cette position avait-elle vocation à s'appliquer en 2007, alors que la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République avait été modifiée par la loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005 ?

Suite à cette modification, il a été ajouté à l'article 10 une phrase introductive disposant que « Sans préjudice des traités relatifs à la Communauté et à l'Union européenne et des actes

pris pour leur application ainsi que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et des protocoles qui lui sont annexés, toute propagande électorale à l'étranger est interdite, à l'exception :

- de l'envoi ou de la remise aux électeurs des circulaires et bulletins de vote des candidats effectués par les ambassades et les postes consulaires ;
- de l'affichage offert aux candidats à l'intérieur des locaux des ambassades et des postes consulaires et des bureaux de vote ouverts dans d'autres locaux».

S'il semblait bien, à la lecture de la loi organique précitée, que toutes les dépenses à caractère électoral, hors celles de la propagande officielle, étaient prohibées sur le territoire étranger et ne pouvaient figurer dans le compte de campagne, il était impératif pour la commission de connaître l'interprétation de la phrase introductive de cet article afin de mener à bien sa mission de contrôle.

Après demande d'avis auprès du ministère des affaires étrangères et de la Commission nationale de contrôle de la campagne en vue de l'élection présidentielle, il est apparu que les dépenses à l'étranger pour l'obtention du suffrage des Français à l'étranger pouvaient dans certains cas être admises comme dépenses électorales remboursables.

En effet, suivant l'interprétation donnée par la Commission nationale de contrôle de l'élection présidentielle, l'interdiction de toute propagande électorale visée par la loi organique précitée concernait uniquement la période de campagne officielle. Pour l'élection présidentielle, cette interdiction s'appliquait à partir du 9 avril 2007 pour le premier tour, et en cas de second tour, à partir du jour de la publication au Journal officiel des noms des deux candidats habilités à se présenter soit le 27 avril 2007.

Par conséquent, pour la période antérieure à l'ouverture de la campagne officielle, toute propagande électorale était autorisée, quel que soit le pays où elle était effectuée, sous réserve de la législation de ce pays et de l'application de l'article 11 de la loi organique du 31 janvier 1976 (« les interdictions des articles L. 49, L. 50 et L. 51 du Code électoral, relatifs à certaines formes de propagande, sont applicables à l'étranger »).

Pendant la période de campagne officielle, il convenait de distinguer selon l'appartenance du pays en cause à l'un ou l'autre des deux groupes suivants :

- si le pays était membre de l'Union européenne ou partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la propagande était autorisée ;
- si le pays ne relevait pas de ce groupe, toute propagande électorale était alors interdite.

Cette prohibition n'interdisait cependant pas aux candidats de se rendre à l'étranger, ni de participer à des manifestations internationales ; mais les frais de déplacements dans le seul but d'asseoir la stature internationale du candidat n'avaient pas à figurer au compte de campagne.

Cette nouvelle interprétation donnée à l'article 10 de la loi du 31 janvier 1976 modifiée a été notifiée aux candidats par lettre de la commission le 20 mars 2007. Cette dernière a considéré que les candidats avaient pu de bonne foi appliquer jusqu'à cette date les dispositions antérieures telles qu'elles figuraient dans le mémento du candidat, où étaient rappelés l'interdiction de principe et le non-remboursement par l'État. Le principe général de non-rétroactivité a donc amené la commission à reconnaître que les dépenses engagées avant le 20 mars 2007 pouvaient ne pas être inscrites au compte de campagne. En revanche si les candidats entendaient appliquer les nouvelles dispositions

interprétatives, ils pouvaient faire figurer au compte de campagne les dépenses à finalité électorale engagées à l'étranger avant le 20 mars 2007.

Enfin, les dépenses engagées à l'étranger à compter du 20 mars 2007 ont obligatoirement été inscrites en totalité dans le compte de campagne. Elles ont été admises au remboursement si elles respectaient les limitations temporelles et géographiques énoncées par la Commission nationale de contrôle de l'élection présidentielle.

Seul le compte de M. BAYROU a fait l'objet d'une réformation en application de ces dispositions et de leur interprétation : il a été retranché 10 754 euros du montant du remboursement, le compte de campagne comprenant des frais de déplacement à l'étranger engagés en contradiction avec les dispositions précitées.

2. LA PRISE EN COMPTE DES OUVRAGES DANS LES DÉPENSES ÉLECTORALES

La commission s'est inspirée des principes qui ont été posés par le Conseil constitutionnel lors des élections présidentielles de 1995 et 2002. Elle a donc distingué trois cas en fonction du caractère politique de l'ouvrage concerné :

- le livre n'a pas de caractère politique et dans ce cas, aucune dépense ne doit, en principe, figurer au compte de campagne. En effet, le simple fait pour son auteur d'être candidat à l'élection présidentielle ne confère pas à la publication de l'ouvrage un caractère de propagande. La promotion du livre ne doit cependant pas excéder la pratique habituelle de promotion d'œuvres de même nature ;
- le livre comprend des réflexions politiques et bien que ne constituant pas la présentation du programme du candidat, il peut apparaître comme un ouvrage électoral. Les dépenses effectuées en vue de sa promotion doivent alors figurer dans le compte de campagne ;
- l'ouvrage constitue la présentation du programme du candidat. Dans ce cas, outre le coût de sa promotion, le coût de son édition et de sa commercialisation doivent figurer dans le compte de campagne.

Concernant l'imputation au compte de campagne des dépenses relatives à un ouvrage, il a été distingué deux hypothèses :

- soit l'ouvrage était édité à compte d'auteur et il n'y avait alors aucune difficulté particulière, les dépenses de promotion et d'édition étant engagées par une personne physique. Le mandataire devait régler les frais correspondants ;
- soit il existait un contrat avec une maison d'édition et dans ce cas, les dépenses à finalité électorales devaient être imputées au compte afin de vérifier le non-dépassement du plafond, mais ne devaient pas figurer parmi les dépenses remboursables, puisque payées par une personne morale. En conséquence, elles devaient être considérées comme « concours en nature », permettant ainsi à la commission de s'assurer de l'exhaustivité du compte et du respect du plafond des dépenses. Cette solution a évidemment l'inconvénient de faire figurer dans le compte un concours en nature de personne morale qui ne devrait pas, en principe, y être inscrit.

En application de ces dispositions, la commission a procédé à différentes réformes dans les comptes de MM. BAYROU et BOVÉ.

Elle a ainsi imputé en « concours en nature », la somme de 42 700 euros correspondant aux coûts d'édition et de promotion du livre présentant le programme de M. BAYROU.

Elle a requalifié les frais d'édition du livre de M. BOVÉ, qui avaient été inscrits à tort en dépenses payées par le mandataire financier pour un montant de 50 571 euros. La commission a en outre estimé qu'un autre ouvrage de M. BOVÉ n'avait pas pu être utilisé à des fins électorales en raison de la date de parution, et a retiré la somme de 9 001 euros des dépenses remboursables du candidat.

3. LE PROBLÈME DE LA CHRONOLOGIE DES DÉPENSES DE CAMPAGNE

Deux séries de considérations doivent être prises en compte pour la comptabilisation des dépenses de campagne.

D'une part, le point de départ de la période électorale : théoriquement, cette période débute un an avant la date de l'élection, selon l'article L. 52-4 du Code électoral. Mais les candidats n'entrent le plus souvent en campagne que quelques mois avant cette date, dès qu'ils sont officiellement investis par leur parti. Les candidats qui considèrent, par principe, pouvoir se déclarer sans passer par une formalité officielle d'investiture, disposent de fait d'une période de campagne plus longue.

D'autre part, la nature du public auquel sont destinées les activités de campagne du candidat : il faut ici distinguer d'une part, les militants et adhérents du parti et d'autre part, les électeurs dans leur ensemble. Les dépenses consacrées uniquement aux premiers sont considérées comme des dépenses internes aux partis politiques et ne doivent pas figurer dans les dépenses du compte de campagne. En revanche, les dépenses consacrées à la recherche des voix des électeurs doivent être inscrites dans les comptes des candidats.

Les décisions prises par la commission résultent de la combinaison de ces différentes considérations.

a) La part des dépenses de parrainage

En vertu du I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée, chaque candidat doit être présenté par au moins 500 citoyens, membres du Parlement, conseillers régionaux, conseillers à l'assemblée de Corse, conseillers généraux des départements, de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, membres du Conseil de Paris, de l'assemblée de la Polynésie française, du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle Calédonie, de l'assemblée territoriale des îles Wallis-et-Futuna, maires, maires délégués des communes associées, maires des arrondissements de Lyon et Marseille, membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger, ressortissants français membres du Parlement européen élus en France, présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes.

Une candidature ne peut être retenue que si, parmi les signataires de la présentation, figurent des élus d'au moins trente départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être des élus d'un même département ou collectivité d'outre-mer.

Aux termes de la loi précitée, les présentations devaient parvenir au Conseil constitutionnel, au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures. Les candidats avaient donc jusqu'au vendredi 16 mars 2007 pour réunir les 500 « parrainages » nécessaires.

Pour les candidats soutenus par un parti disposant d'un grand nombre d'élus, le recueil de ces signatures ne présente aucune difficulté. Il n'en va pas de même pour les candidats qui ne peuvent s'appuyer sur un important réseau d'élus et qui ont dû engager des frais parfois élevés dans la recherche de ces parrainages. Or, tous les frais régulièrement engagés par le candidat ou avec son accord pour recueillir les présentations nécessaires à l'officialisation de sa candidature doivent être imputés au compte de campagne. Pour certains candidats, comme M. LE PEN par exemple, les frais consacrés à la recherche de parrainages ont affecté de manière sensible les dépenses de campagne.

b) *Le traitement des congrès d'investiture et des autres réunions publiques*

Le congrès d'investiture marque à la fois la fin du processus interne de désignation du candidat à l'élection présidentielle par une formation politique et le début de sa campagne électorale. Concernant les dépenses, il faut ici différencier celles engagées pour l'obtention du suffrage des électeurs (dépenses électorales) et celles engagées dans le cadre de manifestations internes au parti et visant à obtenir les suffrages des militants et adhérents de celui-ci. Logiquement, le congrès d'investiture concerne pour partie ces derniers (jusqu'à la désignation officielle du candidat) et pour partie les électeurs (après la désignation du candidat). Ses dépenses devraient donc être prises en compte pour moitié dans le compte de campagne. C'est la solution qui a été adoptée par exemple pour les congrès d'investiture de M. SARKOZY (congrès de la Porte de Versailles du 14 janvier 2007) et de M^{me} ROYAL (meeting de la Mutualité du 26 novembre 2006). Cependant, la commission a aussi pris en compte des cas particuliers :

- si les résultats du processus de désignation du candidat du parti ont été connus avant le congrès d'investiture, la commission a considéré que ledit congrès n'était que la « régularisation » d'une désignation déjà effectuée et son coût total a été imputé au compte de campagne. Ce fut le cas de M. NIHOUS, désigné par son parti le 4 août 2006, avant le congrès de Cerny le 2 septembre 2006 ;
- la commission a accepté l'imputation totale des frais de certains meetings effectués par des candidats non encore investis par leurs partis. Ainsi, la réunion publique de M^{me} ROYAL à Vitrolles le 29 septembre 2006 a-t-elle été comptabilisée en totalité comme dépense électorale. En effet, il a été considéré que cette manifestation, bien que liée à la campagne interne du parti, devait être regardée comme présentant un caractère électoral affirmé, M^{me} ROYAL y faisant l'annonce officielle de sa candidature ;
- il en est allé de même pour le meeting tenu par M. SARKOZY, le 18 décembre 2006, à Charleville-Mézières, postérieurement à son annonce de candidature mais antérieurement à sa désignation officielle par son parti. La commission a considéré que cette réunion publique n'était pas une opération interne au parti mais était entièrement dédiée à l'élection présidentielle et

organisée pour l'obtention des suffrages des électeurs. Les dépenses liées à cette réunion ont donc été inscrites en totalité dans le compte de campagne ;

- pour les candidats considérés comme candidats « naturels » de leur parti, et qui ne sont pas passés par la formalité du « congrès d'investiture », leur déclaration officielle de candidature marque le point de départ de la comptabilisation des dépenses. Mais ils ont été soumis à la distinction faite par la commission entre les dépenses engagées lors des manifestations habituelles de leurs partis et celles qui ont une finalité purement électorale. Par exemple, la commission a conservé au titre des dépenses remboursables de M. LE PEN, les frais liés à la « Convention présidentielle » de novembre 2006. Elle a, en revanche, réformé la moitié des dépenses engagées à l'occasion de la « Fête de Jeanne d'Arc » ou des « Journées d'études » de Saint-Martin-de-Crau, considérant que leur incidence électorale n'effaçait pas totalement le caractère habituel de ces manifestations ;
- dans le même ordre d'idées, les dépenses de congrès postérieurs au congrès d'investiture, logiquement imputables intégralement au compte de campagne, ont parfois été ventilées différemment pour tenir compte de la nature des participants. Ainsi, les congrès de Villepinte du 11 février 2007 et de la Porte de Versailles du 18 mars 2007 de M^{me} ROYAL, n'ont été que partiellement imputés dans la mesure où ils concernaient en partie des militants.

TITRE II. : LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

CHAPITRE I. : LES RÈGLES APPLIQUÉES AU CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE DES CANDIDATS AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Depuis les dernières élections législatives de 2002, un ensemble de mesures législatives et réglementaires a fait évoluer sensiblement le cadre juridique de l'examen des comptes de campagne. De nouvelles dispositions relatives aux élections et aux modalités de contrôle des comptes sont apparues avec *l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003* portant simplifications administratives en matière électorale et ont contribué à clarifier les démarches à accomplir par les candidats :

- le recours à un mandataire financier est devenu obligatoire. Ce dernier doit ouvrir un compte bancaire unique par lequel doit transiter l'ensemble des dépenses et des recettes ;
- le délai de recueil des fonds pour le financement de la campagne électorale court désormais jusqu'à la date de dépôt du compte de campagne et non plus jusqu'à la date où l'élection a été acquise ;
- les dépenses antérieures à la désignation du mandataire, payées directement par le candidat ou à son profit, doivent faire l'objet d'un remboursement par le mandataire financier et figurer dans le compte bancaire. Après la désignation du mandataire financier, le candidat ne peut plus payer directement ses dépenses sauf s'il s'agit de « menues dépenses », d'un montant faible par rapport au total des dépenses et négligeable par rapport au plafond de ces dernières, selon l'interprétation donnée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ;
- l'actif net du compte de campagne ne fait l'objet d'une dévolution obligatoire que s'il ne résulte pas d'un excédent de l'apport personnel du candidat ;
- le remboursement des dépenses ne peut excéder le montant de l'apport personnel du candidat ;
- les conditions de dépôt des comptes ont été modifiées. Ainsi chaque candidat est tenu de déposer son compte de campagne non plus « dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection est acquise » à la préfecture mais « au plus tard avant 18 heures le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise » à la commission ;
- le visa de l'expert-comptable est supprimé pour les comptes ne présentant ni dépense ni recette et remplacé par une déclaration du mandataire attestant l'absence de dépense et de recette ;
- la référence au cautionnement est supprimée ;
- la compétence pour arrêter le montant du remboursement forfaitaire de l'État est transférée des préfets à la commission. Les décisions de la commission en la matière font grief et peuvent être contestées devant le Conseil d'État par un recours de plein contentieux.

Ces modifications ont entraîné une mise à jour des documents destinés aux candidats. Les formulaires, notices d'information et guides du candidat et du mandataire ont été actualisés et réédités afin de tenir compte de la nouvelle législation et ont été mis en ligne sur le site internet de la commission afin d'être consultés et téléchargés facilement.

CHAPITRE II. : LE COMPTE RENDU DU CONTRÔLE

1. LE DÉPÔT ET LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

a) Rappel des délais légaux et des dates effectives de dépôt des comptes

Selon l'article L. 52-12 du Code électoral, issu de l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, chaque candidat doit déposer à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques son compte de campagne « au plus tard avant 18 heures le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise ». Ainsi pour les élections législatives qui se sont tenues les 10 et 17 juin 2007, la date limite de dépôt des comptes était fixée au 10 août 2007 si l'élection était acquise le 10 juin et au 17 août 2007 si l'élection n'était acquise qu'au second tour.

b) L'organisation et l'étendue du contrôle

Selon les dispositions de l'article L. 52-15 du Code électoral, la commission approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme le compte de campagne. À compter de la date de dépôt du compte, elle dispose de six mois pour se prononcer, sauf en cas de contentieux initial sur l'élection où elle n'a que deux mois pour rendre sa décision et ce, à partir de l'expiration du délai légal de dépôt des comptes.

Les comptes ont été instruits au sein de huit secteurs géographiques, placées chacune sous l'autorité d'un rapporteur général membre de la commission, assisté par un chargé de mission principal et un chargé de mission adjoint. Environ cent cinquante rapporteurs particuliers ont assuré l'instruction des 7 395 comptes déposés à la commission, 239 candidats n'ayant pas respecté cette obligation.

Les décisions de la commission sont prises après une délibération collégiale sur le rapport du rapporteur général compétent géographiquement.

2. LES DÉCISIONS DE LA COMMISSION

a) Les chiffres significatifs

Lors des élections législatives générales des 10 et 17 juin 2007, 7 634 candidats se sont présentés dans les 577 circonscriptions, soit une moyenne de treize candidats par circonscription.

Sur ces 7 634 candidats, 5 477 ont obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés (soit 71,74 %) et ne pouvaient donc prétendre au remboursement forfaitaire de l'État ; 2 274 candidats ont présenté à la commission des comptes de campagne ne présentant ni dépense, ni recette (soit 30 % de comptes dits « comptes zéro »).

En outre, 239 candidats (3 %) n'ont pas déposé leur compte de campagne à la commission qui a donc procédé effectivement à la vérification de 7395 comptes.

Lors de ces élections, le contentieux a porté sur 42 scrutins et a concerné 579 candidats, soit 7,2 % des 577 scrutins et 7,6 % du nombre total des candidats.

Le montant total des dépenses déclarées s'élève à 78 789 614 euros (soit 10 653 euros en moyenne par candidat) pour un montant total de recettes déclarées de 81 657 065 euros (soit 11 042 euros par candidat).

Pour les 2 157 candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés, le montant total des dépenses déclarées est de 66 604 194 euros (soit une moyenne de 30 878 euros de dépenses par candidat) et le montant total des recettes déclarées s'élève à 68 743 736 euros (soit 31 870 euros de recettes par candidat). Ces deux montants représentent respectivement 84,5 % et 84 % des dépenses et des recettes globales.

Par rapport au montant global des dépenses déclarées par les candidats, soit 78 789 614 euros, le montant des remboursements sur deniers publics, tenant compte du non-remboursement des candidats n'ayant pas obtenu 5 % des voix, des rejets et réformations décidés par la commission et du mode de calcul applicable (cf. infra), s'est élevé à 43 137 676 euros.

Enfin, pour les 380 candidats dont le compte présentait un solde positif (éventuellement après réformation) ne provenant pas de l'apport personnel, la commission a prescrit la dévolution de ce solde à une association de financement d'un parti ou à un établissement reconnu d'utilité publique ; le montant de ces dévolutions s'élève à 770 223 euros.

b) *Analyse des opérations*

Parmi les sources de financement utilisées, *l'apport personnel du candidat* (versements personnels au mandataire, emprunts bancaires et emprunts auprès des formations politiques et des personnes physiques) reste la recette principale du compte de campagne. Cet apport a représenté 57 419 712 euros soit 69,3 % des recettes globales.

Les candidats ont ensuite financé pour l'essentiel leurs campagnes électorales par des *dons de personnes physiques* (12 140 692 euros soit 14,9 % des recettes) ou encore par des *versements définitifs de leurs formations politiques* (6 829 110 euros soit 8,4 % des recettes). La structure des comptes des candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés est sensiblement la même.

Tableau 6. - Ventilation des recettes

	Total des comptes	%	Comptes ≥ 5 %	%
Dons	12 140 692 €	14,9%	10 825 618 €	15,7
Versements personnels du candidat	16 643 996 €	20,4%	14 395 979 €	20,9
Emprunt bancaire	28 478 441 €	34,9%	26 310 564 €	38,3
Emprunt auprès d'une formation politique	10 492 291 €	12,8%	6 086 032 €	8,9
Emprunt auprès de personnes physiques	1 041 024 €	1,3%	894 633 €	1,3
Versements définitifs d'une formation politique	6 829 110 €	8,4%	5 363 057 €	7,8
Dépenses payées directement par les partis	2 666 895 €	3,3%	1 916 943 €	2,8
Concours en nature du candidat	1 306 272 €	1,6%	1 250 587 €	1,8
Concours en nature des formations politiques	659 540 €	0,8%	483 763 €	0,7
Concours en nature de personnes physiques	462 545 €	0,6%	432 051 €	0,6
Produits financiers	1 416 €	0,0%	1 404 €	0,0
Frais financiers	483 061 €	0,6%	442 145 €	0,6
Menues dépenses	280 899 €	0,3%	200 955 €	0,3
Produits divers	170 883 €	0,2%	140 005 €	0,2
Total	81 657 065 €		68 743 736 €	

Concernant la nature des dépenses de campagne, il est possible de les scinder en deux catégories :

- les frais inhérents à la propagande électorale (réunions publiques, tracts et impressions, site internet, etc.) qui représentent 47 397 176 euros (soit 60,2 % du montant total des dépenses) ;
- les frais de fonctionnement (personnel, locaux de campagne, déplacements, etc.) ainsi que les frais divers (comme les frais financiers) pour un montant de 31 392 438 euros (soit 39,8 % des dépenses totales).

Tableau 7. - Ventilation des dépenses totales

		Montant	% total
Propagande	réunions publiques	2 489 147 €	5,3
	propagande imprimée	39 178 367 €	82,7
	sites internet	2 527 792 €	5,3
	études communication	3 201 870 €	6,8
	<i>Sous-total</i>	47 397 176 €	60,2
Fonctionnement	frais de personnel	2 290 428 €	7,3
	locaux-téléphone-matériels-fournitures	7 811 092 €	24,9
	frais postaux et de distribution	8 879 548 €	28,3
	déplacements - restauration - réceptions	7 349 964 €	23,4
	Frais d'expert-comptable	1 909 043 €	6,1
	Frais financiers-menues dépenses-frais divers	3 152 363 €	10,0
	<i>Sous-total</i>	31 392 438 €	39,8
Total		78 789 614 €	

La part des dépenses liées aux frais d'impression et de publication représente à elle seule 39 178 367 euros soit 82,7 % du total des dépenses de propagande électorale et 49,7 % du total des dépenses. Les dépenses liées aux autres moyens de propagande sont minimales, oscillant entre 5,3 % et 6,8 % du total de ces dépenses.

Les autres postes budgétaires sont relativement équilibrés, avec notamment, une répartition mesurée des frais de fonctionnement où trois lignes forment chacune un tiers de ces dépenses.

Les comptes de campagne des candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés présentent des ventilations de dépenses identiques à l'ensemble des comptes.

Tableau 8. - Ventilation des dépenses pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés

		Montant	% total
Propagande	réunions publiques	2 421 401 €	6,3
	propagande imprimée	31 049 097 €	80,2
	sites internet	2 279 145 €	5,9
	études communication	2 966 293 €	7,7
	<i>Sous-total</i>	38 715 936 €	58,1
Fonctionnement	frais de personnel	2 142 861 €	7,7
	locaux-téléphone-matériels-fournitures	7 036 441 €	25,2
	frais postaux et de distribution	8 055 176 €	28,9
	déplacements - restauration - réceptions	6 725 978 €	24,1
	Frais d'expert-comptable	1 508 018 €	5,4
	Frais financiers-menues dépenses-frais divers	2 419 778 €	8,7
	<i>Sous-total</i>	27 888 252 €	41,9%
Total		66 604 188 €	

c) Nature et motifs des décisions

Selon l'article L. 52-15 du Code électoral, la commission peut prendre cinq types de décisions sur un compte de campagne :

- une décision d'acceptation simple (A) ;
- une décision de réformation (AR), notamment lorsque certaines dépenses engagées par le candidat ne présentent pas de caractère électoral ;
- une décision de rejet (R), sanctionnant la violation d'une formalité substantielle ou une irrégularité particulièrement grave ;
- la constatation du dépôt hors délai du compte (HD) ;
- la constatation de l'absence de dépôt du compte (AD).

Sur les 7 634 candidats qui se sont présentés aux élections législatives générales, 239 candidats ont omis de déposer leur compte de campagne (3 %) et 76 l'ont déposé après le délai légal (1 % des candidats). La commission a constaté ces absences de dépôt et ces dépôts hors délais et a saisi le juge de l'élection qui peut seul se prononcer sur les éventuelles sanctions d'inéligibilité de ces candidats.

Elle a approuvé 5 618 comptes (73,5 %) - dont 2 181 ne présentant ni dépense ni recettes -, en a réformés 1 510 (19,7 %) et en a rejetés 191 (2,5 %).

Tableau 9. - Comparaison des élections législatives générales de 2002 et 2007

Élections législatives	2002		2007	
Nombre de candidats	8444		7634	
Nombre d'absences de dépôt (AD)	254	3,0%	239	3,1%
Nombre de dépôts hors délais (HD)	37	0,4%	76	1,0%
Nombre d'approbations simples (A)	6495	76,9%	5618	73,6%
Nombre d'approbations après réformations (AR)	1346	15,9%	1510	19,8%
Nombre de rejets (R)	307	3,6%	191	2,5%

- Typologie des réformations

Sur les 1 510 décisions d'approbations après réformation prononcées par la commission, les principaux motifs de réformation ont été les suivants :

- dépenses n'ayant pas de caractère électoral ;
- prise en compte de la valeur totale d'un matériel et non de sa valeur d'utilisation ;
- intérêts d'emprunt non payés à la date de dépôt du compte ;
- dépenses de campagne officielle intégrées à tort dans le compte ;
- dépenses concernant la campagne présidentielle ;
- apports personnels du candidat considérés à tort comme des dons.

Pour *les comptes ayant donné lieu à réformations*, donc à l'exclusion des comptes approuvés sans modifications et des comptes rejetés ou déposés hors délais, le bilan des décisions apparaît dans le tableau suivant, qui distingue les comptes remboursables (candidats ayant obtenus plus de 5 % des suffrages exprimés) ; les réformations s'élèvent au total à 1 749 927 euros en dépenses et à 1 581 764 euros en recettes.

Tableau 10. - Traduction chiffrée des réformations

Comptes approuvés après réformation	1. Déclaré	2. Réformation	3. Retenu	% 2/1
Dépenses totales	41 919 860 €	1 749 927 €	40 169 933 €	4,17%
<i>dont candidats ≥ 5 %</i>	37 961 805 €	1 148 743 €	36 813 062 €	3,03%
Recettes totales	43 522 274 €	1 581 764 €	41 940 510 €	3,63%
<i>dont candidats ≥ 5 %</i>	39 285 580 €	1 091 311 €	38 194 269 €	2,78%
Apport personnel total	30 492 786 €	1 675 904 €	28 816 882 €	5,50%
<i>dont candidats ≥ 5 %</i>	27 332 622 €	1 131 662 €	26 200 960 €	4,14%

- Typologie des rejets

Sur les 191 rejets prononcés par la commission, trois motivations représentent 79 % des décisions :

- l'absence de visa d'un expert-comptable (32,5 %) ;
- l'absence de désignation d'un mandataire financier (17,8 %) ;
- les paiements directs hors mandataire financier (28,8 %).

Tableau 11. - Analyse des décisions de rejet prononcées en 2002 et 2007

	2002		2007	
Absence d'expert comptable	152	49,5%	62	32,5%
Absence de mandataire financier			34	17,8%
Paiement direct hors mandataire	72	23,5%	55	28,8%
Absence de justificatifs	33	10,7%	6	3,1%
Don de personne morale	14	4,6%	2	1,0%
Don de personne physique supérieur à 4600 euros	2	0,7%		
Déficit à la date de dépôt du compte	16	5,2%	8	4,2%
Dons reçus hors mandataire	1	0,3%		
Compte insincère	15	4,9%	9	4,7%
Apport de parti politique non agréé			4	2,1%
Dépassement du plafond des dépenses	1	0,3%		
Incompatibilité de fonction du mandataire	1	0,3%	2	1,0%
Irrégularité dans l'exercice des fonctions de mandataire			9	4,7%
Total	307		191	

Financièrement, les dépenses et les recettes inscrites à ces comptes représentaient 2 210 547 et 2 218 673 euros. Les dépenses et les recettes des 52 candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et pouvant donc prétendre au remboursement de l'État, mais dont le compte a été rejeté, s'élèvent quant à elles, à 1 522 393 et 1 505 695 euros.

Tableau 12. – Montants globaux des comptes rejetés

Comptes rejetés	Montants
Dépenses totales	2 210 547 €
<i>dont candidats ≥ 5 %</i>	1 522 393 €
Recettes totales	2 218 673 €
<i>dont candidats ≥ 5 %</i>	1 505 695 €
Apport personnel total	1 623 974 €
<i>dont candidats ≥ 5 %</i>	1 131 457 €

- Le remboursement forfaitaire de l'État

Le remboursement des candidats est régi par les articles L. 52-11-1 et R. 39 du Code électoral.

Il est à noter que *les dépenses remboursées n'incluent pas les dépenses de la campagne officielle*, réglementées par l'article R. 39 du Code électoral (bulletins, affiches, professions de foi), qui ne sont pas inscrites au compte de campagne et sont remboursées directement par les préfetures à tous les candidats ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés.

Le remboursement des dépenses électorales retracées au compte de campagne est réservé aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et dont le compte de campagne a été approuvé par la commission (le cas échéant après réformation) ; la commission en arrête le montant après examen du compte.

Pour ce faire, la commission arrête tout d'abord le montant des dépenses électorales. À cette occasion, certaines réformations peuvent être effectuées :

- soit par retrait de dépenses considérées comme non électorales. Dans ce cas, l'apport personnel du candidat est diminué d'autant ;
- soit par ajout de dépenses à finalité électorale non inscrites au compte par le candidat. La réformation peut alors éventuellement conduire à un rejet du compte pour dépassement du plafond ou pour constatation d'un déficit.

La commission calcule ensuite le montant du remboursement qui ne peut excéder l'un des trois montants suivants :

- le montant des dépenses électorales arrêté par la commission ;
- le montant de l'apport personnel, ajusté au regard des réformations éventuellement opérées en dépenses ;
- le montant maximal prévu par la loi, qui est égal à la moitié du montant du plafond des dépenses électorales.

Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui n'ont pas déposé leur compte de campagne dans le délai légal ou dont le compte a été rejeté.

Lors des dernières élections législatives générales, 1997 comptes de campagne, soit 27 % des comptes déposés, ont fait l'objet d'un remboursement d'un montant total de 43 137 676 euros soit 21 601 euros en moyenne par candidat remboursé.

Parmi ces candidats, 1 121, soit 56 % ont été remboursés à hauteur de la totalité de leur apport personnel et 717, soit 36 % ont obtenu un remboursement égal ou supérieur aux 4/5^e de cet apport.

Les décisions portant sur le montant des remboursements peuvent faire l'objet d'un recours gracieux devant la commission. Quarante-cinq recours ont été ainsi formés par des candidats. La commission a prononcé 20 rejets, 9 acceptations et 8 acceptations partielles. Elle a de plus prononcé 8 non-lieux à statuer sur les recours gracieux contre des décisions de rejet ou de non-dépôt des comptes de campagne dans le délai légal : le juge de l'élection étant obligatoirement saisi dans ce cas, il lui revient de statuer.

3. LES DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL¹

a) Sur les recours directs

Le Conseil constitutionnel a été saisi de 592 requêtes dirigées contre les élections législatives qui se sont déroulées les 10 et 17 juin 2007.

En application du second alinéa de l'article 38 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, il a d'abord jugé 538 requêtes, sans instruction contradictoire préalable. Ces requêtes étaient soit fondées sur des questions qui échappent à la compétence du juge constitutionnel, soit irrecevables, soit ne comportaient que des griefs inopérants ou manifestement infondés.

Les 54 autres requêtes ont été jugées après que la commission eut rendu ses décisions concernant les comptes de campagne des candidats ayant concouru dans ces circonscriptions.

Les griefs tirés de la violation des règles de financement de la campagne étaient fondés sur les articles L. 52-4 du Code électoral, qui impose que le compte de campagne retrace l'ensemble des recettes et des dépenses engagées, L. 52-8, qui prohibe les dons de personnes morales et L. 52-11 et L. 52-12, qui prévoient le plafonnement des dépenses.

Alors que la commission n'avait rejeté le compte d'aucun candidat élu, une décision du Conseil constitutionnel a été contraire (Hauts-de-Seine, 12^e circonscription). Le conseil a rejeté le compte de campagne de l'élu pour perception d'un don prohibé et défaut de sincérité du compte et prononcé son inéligibilité pour une durée d'un an ainsi que l'annulation des opérations électorales.

¹ Les décisions sont consultables sur le site internet du Conseil constitutionnel.

b) *Sur les saisines de la commission*

En application des dispositions de l'article L. 52-15 du Code électoral, la commission a saisi le juge de l'élection (le Conseil constitutionnel pour les élections législatives) lorsqu'elle a rejeté un compte de campagne, constaté son absence de dépôt ou son dépôt hors délai, afin que celui-ci, prononce l'inéligibilité du candidat s'il estime la saisine justifiée et, s'il s'agit de l'élu, le déclare démissionnaire d'office.

Pour les élections législatives générales des 10 et 17 juin 2007, la commission a ainsi saisi le Conseil constitutionnel de la situation de 507 candidats : 191 en raison du rejet du compte, 76 pour dépôt tardif et 240² pour absence de dépôt du compte.

Suite au désistement de la commission de sa saisine concernant deux comptes de campagne déclarés initialement comme non déposés, le Conseil constitutionnel a rendu deux non-lieux à statuer.

Le Conseil a rendu un autre non-lieu à statuer, le candidat étant décédé postérieurement à la saisine.

Pour 495 candidats n'ayant pas respecté les dispositions législatives, le Conseil constitutionnel a confirmé la décision de rejet de la commission et prononcé l'inéligibilité des candidats et dans deux cas la démission d'office des élus (11^e circonscription du Rhône et 5^e circonscription de la Vendée).

Dans neuf cas, le Conseil constitutionnel a décidé qu'il n'y avait pas lieu de déclarer l'inéligibilité du candidat dont le compte avait été rejeté par la commission :

- dans un cas, la commission n'avait pas été en mesure de produire le compte au Conseil, suite à une erreur de transmission ;
- deux candidats ont fourni pour la première fois au Conseil constitutionnel les justifications que la commission n'avait pas obtenues ;
- deux candidats ont pu apporter des éléments matériels prouvant que les faits qui avaient justifié le rejet du compte n'étaient pas établis ;
- enfin, pour quatre candidats, le Conseil a porté une appréciation différente de celle de la commission et considéré que les éléments retenus par la commission ne justifiaient pas le rejet du compte.

² La différence avec le nombre de 239 figurant dans le tableau n° 9 tient à ce que d'une part, la commission n'a pas saisi le Conseil constitutionnel du cas d'une candidate décédée (-1), d'autre part s'est désisté dans deux cas de sa saisine (+2).

CHAPITRE III. : LES PROBLÈMES RENCONTRÉS

1. LES PAIEMENTS DIRECTS

La désignation du mandataire et sa déclaration en préfecture sont obligatoires pour tous les candidats. L'article L. 52-4 du Code électoral dispose que « tout candidat à une élection désigne un mandataire au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée ».

Le mandataire est tenu d'ouvrir un compte bancaire unique destiné à retracer l'ensemble des opérations financières de la campagne. Il recueille les fonds destinés au financement et il règle les dépenses engagées en vue de l'élection.

Les dépenses antérieures à la déclaration du mandataire financier, payées directement par le candidat, doivent faire l'objet d'un remboursement par le mandataire et figurer dans son compte bancaire.

Aux termes de la loi, le candidat ne peut donc plus payer directement ses dépenses en dehors de son mandataire financier dès que celui-ci a été désigné.

En vertu de l'interprétation qu'en donne la commission, certaines dépenses ne peuvent qu'être prélevées sur les comptes personnels du candidat (par exemple les remboursements des emprunts qu'il a contractés ou bien les paiements par carte bancaire exigés par le fournisseur). Dans ces cas, la commission accepte ces paiements directs même s'ils sont effectués après la nomination du mandataire.

Dans le même ordre d'idée, certaines menues dépenses peuvent pour des raisons pratiques faire l'objet de paiements directs du candidat. Mais il ne saurait s'agir de dépenses importantes (frais d'impression, dépenses de loyer par exemple) où la dispense du mandataire ne peut se justifier. Ces dépenses peuvent être acceptées à condition que leur montant soit, selon la jurisprudence, « faible » par rapport au montant total des dépenses réelles du compte et « négligeable » par rapport au plafond des dépenses autorisées dans la circonscription.

En pratique, la commission examine de manière critique les dépenses dont le montant s'établit entre 6 et 10 % du montant des dépenses totales et les dépenses qui se situent entre 1 et 3 % du plafond. Lorsque les deux critères quantitatifs sont convergents (par exemple un montant de dépenses supérieur à 10 % du total des dépenses et supérieur à 3 % du plafond), le compte est rejeté. Lorsque les deux critères sont divergents (par exemple un montant de dépenses inférieur à 3 % du plafond mais supérieur à 10 % du total des dépenses), la décision sera prise en considération de la nature des dépenses (rejet s'il s'agit de dépenses élevées, acceptation en présence d'une pluralité de petites dépenses).

Les candidats ont souvent mal géré les contraintes issues de l'interdiction de paiements directs après désignation du mandataire financier. Soit ils ont désigné au plus tôt leur mandataire et ils ont alors été confrontés à l'interdiction de ces paiements, soit ils l'ont désigné tardivement mais ont alors dû souvent faire face à des difficultés ou à des retards des banques dans la délivrance de leurs carnets de chèques ou dans le déblocage des prêts bancaires contractés.

2. LES RELATIONS AVEC LES ÉTABLISSEMENTS BANCAIRES

Les candidats se sont parfois heurtés au comportement de certains établissements bancaires qui a pu entraîner pour eux de graves préjudices allant jusqu'au rejet de leurs comptes.

Ainsi, la commission a constaté que les candidats confrontés au problème de paiements directs ont très souvent invoqué des défaillances ou des dysfonctionnements bancaires pour expliquer cette pratique. En effet, certains ont dû supporter des refus d'ouverture de compte bancaire, des délais de délivrance de leurs chèquiers incompatibles avec les contraintes de la campagne, ou encore des débloques tardifs de leurs prêts, les conduisant ainsi à payer eux-mêmes les dépenses et à dépasser les plafonds tolérés pour les menues dépenses.

Il est aussi à noter que les banques refusent fréquemment le remboursement anticipé des intérêts liés au prêt contracté par les candidats afin de financer leur campagne, ne permettant pas par là-même à ces derniers d'intégrer cette somme dans leurs comptes alors que la commission accepte l'imputation au compte des intérêts payés par anticipation pour une période de douze mois à compter de la date de l'élection. Les candidats ne peuvent donc prétendre dans ce cas au remboursement de cette dépense, puisque seuls peuvent ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'État les intérêts d'emprunt effectivement payés au dernier jour du mois de dépôt du compte.

3. LA CONCOMITANCE DES CAMPAGNES ÉLECTORALES PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVE

La tenue de l'élection présidentielle un mois avant les élections législatives a entraîné une certaine confusion dans le financement des campagnes électorales. Des candidats aux élections législatives ont participé financièrement à la campagne présidentielle tout en utilisant la notoriété du candidat qu'ils soutenaient pour leur propre campagne. La commission a donc eu à connaître de nombreux comptes dans lesquels figuraient des dépenses mixtes, se rattachant à la fois à l'élection présidentielle et aux élections législatives. Ces dépenses correspondaient en majorité à des frais d'impressions (tracts) ainsi qu'à des frais liés à la tenue de réunions publiques.

La commission a examiné ces dépenses et s'est prononcée pour chacune en fonction de la quote-part imputable à chaque élection. Dans la plupart des cas, elle a estimé que les frais engagés étaient pour une moitié liés à l'élection présidentielle et pour l'autre à la campagne législative. Dans ce cas, la dépense n'a été acceptée qu'à hauteur de 50 %. Cependant, si la publication était à dominante législative, avec une simple mention à l'élection présidentielle, la dépense a été généralement acceptée en totalité. À l'inverse, les publications faisant manifestement référence en majorité à l'élection présidentielle ont été totalement réformées des dépenses électorales des candidats aux élections législatives.

Il est à noter que les sommes réformées sur le motif d'une dépense engagée pour l'élection présidentielle, n'ont pas pu être intégrées dans les comptes de campagne des candidats à ladite élection, leur instruction étant close au moment de l'examen des comptes des candidats aux élections législatives.

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

CHAPITRE I. : L'ÉTAT DU DROIT

1. L'ABSENCE D'ÉVOLUTION LÉGISLATIVE

Dans son neuvième rapport d'activité paru en septembre 2006, la commission a effectué un bilan des règles de financement des partis politiques et suggéré des améliorations qui visaient, sans remettre en cause le dispositif dans son ensemble, à l'ajuster d'un point de vue technique.

Ces propositions suggéraient notamment :

- un alignement du régime juridique du mandataire financier, personne physique sur celui de l'association de financement, en prévoyant dans les deux cas un agrément par la CNCCFP ;
- la certification par un seul commissaire aux comptes au lieu de deux, pour les petites formations politiques ;
- l'identification obligatoire dans les comptes des partis politiques des structures locales habilitées à financer une campagne électorale ;
- un plafond unique de déduction fiscale quelle que soit la nature du versement (don et cotisation) ;
- une clarification du régime juridique des cotisations d'élus.

Aucune suite, ni législative, ni réglementaire, n'a été donnée à ces propositions, ce qui laisse perdurer les difficultés que la commission avait signalées.

2. LA JURISPRUDENCE

a) La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme :

Le 7 juin 2007, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt concernant le *Parti nationaliste basque* – organisation régionale d'Ipparalde contre France. La procédure, qui avait déjà fait l'objet d'un exposé par la commission dans son cinquième rapport d'activité de 1998-1999, peut être rappelée.

La loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 interdit aux partis politiques de recevoir des dons de personnes morales à l'exception de ceux provenant d'autres partis politiques.

Le Parti nationaliste basque demandait l'agrément de son association de financement, tout en précisant dans les comptes relatifs à l'exercice 1997, déposés spontanément auprès de la commission en juillet 1998, qu'il avait perçu des fonds de la part du Parti nationaliste basque espagnol, personne morale de droit étranger dont le financement n'est pas soumis à la législation française.

La commission a refusé de délivrer l'agrément à son association de financement au cours de la séance du 21 janvier 1999 au motif que le Parti nationaliste basque avait été financé de manière illégale par un parti politique étranger.

Le Parti nationaliste basque prétendait pour sa défense que son activité était celle de tout parti politique, développant des programmes et présentant des candidats aux élections, et qu'afin de percevoir des fonds, il constituait une association de financement conformément à l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Après un recours gracieux formé en juin 1999 et rejeté par la commission, le 3 septembre 1999 le Parti nationaliste basque a formé un recours en annulation de la décision de la commission devant le Conseil d'État, qui débouta le requérant par un arrêt en date du 8 décembre 2000.

Le Conseil d'État a rejeté l'argument selon lequel l'interdiction de financement par un parti politique étranger portait atteinte à plusieurs stipulations du traité instituant la Communauté européenne. Il a considéré que les États membres ont en vertu de l'article 58 le droit de prendre des mesures justifiées par des motifs liés à l'ordre public et que l'interdiction par un parti étranger édictée à l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 est au nombre des mesures nécessaires dans une société démocratique.

Débouté par les juridictions nationales, le Parti nationaliste basque s'est pourvu devant la Cour européenne des droits de l'homme, en soutenant que l'interdiction de financement par une personne morale de droit étranger le privait de l'essentiel de ses ressources, mettant en péril sa capacité à poursuivre son activité politique, en particulier dans le domaine électoral. Il contestait la corrélation entre cette interdiction et la défense de l'ordre public. Il se fondait sur les articles dispositions combinées de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du Protocole n° 1.

À cet argumentaire, le gouvernement français a répondu que la décision de la commission n'avait pas pour conséquence de priver ce parti de la possibilité de mener des activités et de recourir à d'autres sources de financement. Sa seule conséquence était de priver ce parti de l'aide publique directe et de l'aide publique indirecte constituée par la déduction

fiscale des dons et éventuellement des cotisations faits à son profit. L'interdiction du financement d'un parti national par un parti étranger s'explique par le souci légitime et nécessaire de protéger « l'expression de la souveraineté nationale » à laquelle concourent les partis politiques, qui interdit les ingérences étrangères dans le fonctionnement de la vie politique nationale ; en outre, en application de leur droit national respectif, les partis politiques peuvent être financés par des personnes morales, ce qu'interdit la loi française.

La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé l'analyse du gouvernement français et de la CNCCFP en rejetant le pourvoi du Parti nationaliste basque.

Elle a considéré que la mesure attaquée ne visait pas à sanctionner le parti politique requérant en raison de ses idées politiques, et que les conséquences financières étaient des effets secondaires ou accessoires de cette mesure, au demeurant proportionnée au but recherché. L'essentiel était que le parti requérant, dont l'existence légale n'était pas remise en cause, conserve la possibilité de percevoir des fonds.

L'interdiction de financement par un parti politique étranger relève de l'appréciation souveraine des États et n'est pas en soi contraire à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

b) *La jurisprudence du Conseil d'État :*

Jusqu'en 2006, la commission considérait que la publication des comptes au Journal officiel constituait une mesure de publicité suffisante. En conséquence, elle ne notifiait pas aux partis politiques les décisions relatives au dépôt des comptes et les conséquences du non respect de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée.

Or, la publication officielle peut intervenir tardivement et n'apparaît pas comme un mode de publicité adapté aux décisions individuelles faisant grief. Aussi, la commission a-t-elle décidé de notifier dorénavant à chaque parti politique la décision prise à son égard³.

Cette formalisation de la procédure a eu pour conséquence de mettre en évidence la possibilité pour les partis politiques défaillants de former des recours gracieux et contentieux, les premiers en la matière.

Ainsi trois partis politiques, *Rassemblement pour la Guyane dans la République*, *Mouvement Clérocration de France*, et *Free Dom* ont-ils formé des recours contre les décisions de la commission constatant le non respect de leurs obligations légales au motif qu'ils avaient déposé des comptes hors délai, soit au-delà du 30 juin 2006, leurs comptes pour l'année 2005.

Le 6 juillet 2007, le Conseil d'État a rendu trois décisions par lesquelles il a défini sa lecture de la loi du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique et en a précisé les modalités d'application :

- s'agissant des délais : il a considéré que l'expression « premier semestre » imprécise mais employée dans la loi correspondait effectivement à un délai impératif de 6 mois pour déposer les comptes et que la date du 30 juin était une date ferme.

³ Les notifications ont été effectuées uniquement à l'égard des partis n'ayant pas satisfait à leurs obligations légales.

À cet égard, la commission dispose d'une compétence liée et le non respect de cette date limite de dépôt entraîne automatiquement le constat par la commission du non respect de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée. Elle ne peut exercer un pouvoir d'appréciation que sur l'existence éventuelle d'un cas de force majeure, seule hypothèse dans laquelle les sanctions liées à ce manquement ne sont pas appliquées. Sur cette question, le Conseil d'État et la commission partagent la même analyse.

- s'agissant des sanctions : le Conseil d'État n'a pas totalement approuvé les analyses de la commission.

Concernant la perte de l'aide publique, cette sanction explicitement prévue par la loi n'est ni contestable ni contestée.

Concernant l'interdiction pour le parti politique défaillant de financer des campagnes électorales et un autre parti politique, elle repose sur une jurisprudence ancienne et constante du Conseil d'État confirmée par le Conseil constitutionnel⁴, et fondée sur une interprétation combinée de la loi du 11 mars 1988 modifiée et des articles du Code électoral relatifs au financement des campagnes électorales ; ces conséquences n'ont pas été remises en cause par les décisions commentées.

Mais, la commission avait également retiré l'agrément à l'association de financement de *Free Dom* et à celle du *Rassemblement pour la Guyane dans la République*⁵, leur supprimant l'aide publique indirecte c'est-à-dire le bénéfice pour leurs donateurs et cotisants de la déduction fiscale sur les fonds versés.

Sur ce point, le Conseil d'État n'a pas suivi le raisonnement de la commission et a annulé les décisions de retrait d'agrément des deux associations de financement ; il a estimé que la loi définit strictement les cas dans lesquels la commission peut et même doit retirer son agrément à une association de financement ; or, la méconnaissance par le parti politique de ses obligations légales ne figure pas explicitement parmi les cas justifiant le retrait d'agrément.

Les partis politiques non éligibles à l'aide publique budgétaire qui ne respectent pas leurs obligations peuvent ainsi, en l'état actuel des textes, continuer à bénéficier de l'aide publique indirecte que constitue l'avantage fiscal dont bénéficient leurs donateurs ou leurs cotisants, et sont donc de fait dispensés de sanction financière. La commission souhaite que la loi soit complétée afin de remédier à ce qui lui paraît constituer un paradoxe.

⁴ CE, 30 octobre 1996, Élections municipales de Fos-sur-Mer et CC, n° 97-2303, Élections à l'Assemblée nationale, Réunion, 1^{re} circonscription.

⁵ Le *Mouvement cléocratique de France* disposait pour sa part d'un mandataire financier, personne physique, non agréé par la commission. La sanction aurait consisté à lui refuser les formules de reçus-dons.

CHAPITRE II : L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION

1. LES COMPTES 2006 DES PARTIS POLITIQUES

a) bilan des dépôts

Pour l'exercice 2006, 276 formations étaient juridiquement tenues de déposer des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes au plus tard le 30 juin 2007, parmi lesquelles 52 avaient bénéficié de l'aide budgétaire publique en 2006⁶ ; 18 qui ne l'avaient pas perçue au titre de cette année mais seraient susceptibles d'en bénéficier si elles déposaient l'année suivante des comptes conformes ; enfin 206 formations non-éligibles à l'aide budgétaire publique directe mais ayant disposé pour l'année 2006 d'au moins un mandataire chargé de recueillir les fonds.

Deux formations politiques, *Ensemble pour l'avenir* et *Mon étiquette c'est Nice*, sont sorties du champ de la loi au cours du premier semestre 2006 et avaient satisfait à leurs obligations au titre de l'exercice 2006 dans le cadre du dépôt des comptes 2005 publiés au Journal officiel du 25 janvier 2007.

Les partis n'ayant pas déposé leurs comptes sont au nombre de 56, soit 20 % du total.

Sur 218 comptes effectivement déposés :

- 209 (soit 96 % des comptes déposés et 76 % des partis tenus de déposer) ont fait l'objet d'un dépôt conforme, dont 201 comptes certifiés sans réserve, et 8 comptes certifiés avec réserves des commissaires aux comptes ;
- 9 ont fait l'objet d'un dépôt non-conforme (soit 4 % des comptes déposés), dont 7 déposés hors délai, 1 compte déposé non certifié par deux commissaires aux comptes et 1 compte certifié par deux commissaires aux comptes mais présentant des informations incohérentes et pour lequel l'absence de précisions satisfaisantes a conduit la commission à considérer que le parti avait manqué à ses obligations comptables ;

Sur ces comptes, on peut dégager quelques données chiffrées :

- 78 formations présentent un solde déficitaire ;
- 134 formations présentent un solde excédentaire ;
- 4 formations présentent un solde nul.

Le déficit cumulé des partis déficitaires s'élève à 7 838 647 € tandis que le solde cumulé des partis excédentaires s'élève à 7 096 776 €, soit un solde global déficitaire de 741 871 € contre 3 479 723 € pour l'exercice 2005.

⁶ Cf. décret n° 2006-86 du 30 janvier 2006 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Les montants totaux de recettes et de dépenses sont en légère hausse par rapport à l'exercice 2005, puisque les recettes augmentent de 3 % et les dépenses de 1,6 %. En valeur ces montants demeurent parmi les plus bas constatés sur les cinq dernières années :

Tableau 13. – Dépenses et recettes globales des partis politiques

	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses totales	298 326 669 €	188 595 866 €	234 811 491 €	200 199 778 €	203 495 817 €
Recettes totales	271 269 159 €	194 744 995 €	222 255 486 €	196 720 055 €	202 753 947 €
Moyenne des dépenses	1 570 140 €	987 413 €	1 156 706 €	935 513 €	942 110 €
Médiane des dépenses	21 764 €	17 211 €	20 558 €	14 486,5 €	19 179 €

Les moyens financiers sont concentrés sur quelques formations. En effet, en 2006, 90 % des dépenses étaient réalisées par 8 partis politiques, 7 si l'on retranche l'*Association Parti socialiste, Parti radical de gauche et apparentés* qui ne fait que percevoir et redistribuer l'aide publique à ses composantes. Si la moyenne des dépenses est de 942 110 €, seulement 12 formations (hors l'*Association Parti socialiste, Parti radical de gauche et apparentés* précitée) atteignent ce niveau de dépenses alors que 50 % des partis (soit 108 formations politiques) ont dépensé moins de 19 179 € et 85 % (soit 183 formations politiques) moins de 150 000 €.

La commission rappelle que le plan comptable et les modèles de compte de résultat d'ensemble et de bilan prévus par l'avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité utilisés par les partis politiques ont pour objectif de permettre de rendre compte de l'activité politique du parti en général et en particulier de retracer ses interventions dans le financement des campagnes électorales. Or, seules 6 formations font état du versement d'aides financières aux mandataires des candidats et 11 de prise en charge directe de dépenses électorales. De même, seules 3 formations ont indiqué les montants de prestations refacturées à des candidats. A contrario, 55 formations, soit près du quart, ont présenté des comptes pour lesquels le poste « autres charges externes » représente plus de 95 % du montant total des charges de l'exercice.

Des progrès restent donc à réaliser pour obtenir une transparence complète des comptes des partis politiques.

La structure des recettes des 10 formations politiques dont les dépenses sont les plus élevées⁷ est la suivante, en valeur et en pourcentage :

⁷ L'*Association Parti socialiste, Parti radical de gauche et apparentés* a été exclue et le montant de l'aide publique qu'elle reverse au *Parti socialiste* et au *Parti radical de gauche* comptabilisé en tant que tel pour ces deux formations.

Tableau 14. – Structure des recettes des partis politiques

Formation	Cotisations des adhérents	Contributions des élus	Dons de personnes physiques	Financement public : 2006	Autres recettes ⁸	Total des recettes
Union pour un Mouvement Populaire	7 642 294 € 14,4 %	1 872 286 € 3,5 %	8 351 951 € 15,7 %	32 173 698 € 60,6 %	3 046 610 € 5,7 %	53 086 839 €
Parti Socialiste	11 106 549 € 22,9 %	12 085 858 € 24,9 %	389 535 € 0,8 %	18 732 600 € 38,6 %	6 277 602 € 12,9 %	48 592 144 €
Parti communiste français	3 231 060 € 10,0 %	17 213 101 € 53,3 %	4 521 404 € 14,0 %	3 784 125 € 11,7 %	3 528 258 € 10,9 %	32 277 948 €
Front National	728 760 € 9,2 %	2 744 € 0,0 %	786 918 € 9,9 %	4 577 940 € 57,8 %	1 826 320 € 23,1 %	7 922 682 €
Union pour la Démocratie Française	505 507 € 7,9 %	131 857 € 2,1 %	249 105 € 3,9 %	4 646 501 € 72,6 %	864 560 € 13,5 %	6 397 530 €
Les Verts	928 398 € 17,8 %	1 441 405 € 27,6 %	78 995 € 1,5 %	2 192 797 € 42,1 %	572 042 € 11,0 %	5 213 637 €
Lutte Ouvrière	990 331 € 25,1 %	13 338 € 0,3 %	1 392 817 € 35,4 %	494 996 € 12,6 %	1 046 454 € 26,6 %	3 937 936 €
Mouvement pour la France	554 496 € 15,9 %	0 € 0,0 %	450 177 € 12,9 %	603 695 € 17,4 %	1 868 788 € 53,7 %	3 477 156 €
Ligue Communiste Révolutionnaire	740 283 € 34,3 %	0 € 0,0 %	147 346 € 6,8 %	525 523 € 24,4 %	744 070 € 34,5 %	2 157 222 €
Parti Radical de Gauche	162 377 € 8,8 %	100 901 € 5,5 %	136 074 € 7,4 %	1 295 850 € 70,1 %	153 014 € 8,3	1 848 216 €
Total	26 590 055 € 16,1 %	32 861 490 € 19,9 %	16 504 322 € 10,0 %	69 027 725 € 41,9 %	19 927 718 € 12,1 %	164 911 310 €

Ces éléments, élaborés à partir des données des comptes d'ensemble, mériteraient d'être affinés en fonction des différences de traitements comptables par les formations politiques des cotisations et cotisations d'élus ainsi que des liens politiques et financiers entre les différentes formations politiques, un certain nombre de parlementaires disposant par ailleurs de leur propre formation.

Concernant l'aide publique indirecte perçue par le biais d'un avantage fiscal de 66 % pour les versements effectués par les donateurs et cotisants au mandataire d'un parti (y compris les cotisations d'élus sous certaines conditions), la commission ne dispose pas de chiffres précis quant au montant exact de cette dépense fiscale, qu'elle estime cependant située entre la moitié et les deux tiers du montant de l'aide publique directe, pour l'ensemble des partis.

⁸ C'est-à-dire la totalisation des autres postes du compte de résultat, soient : dévolution de l'excédent des comptes de campagne, contributions reçues d'autres formations politiques, produits des manifestations et colloques, produits d'exploitation, autres produits, produits financiers, produits exceptionnels et reprises sur provisions et amortissements. Par définition, cet agrégat est sujet à des variations importantes.

b) le pouvoir de contrôle de la CNCCFP

Le contrôle des comptes des partis politiques en tant que tels est de la compétence des commissaires aux comptes, seuls destinataires de l'intégralité des documents et justificatifs comptables.

Pour sa part, la commission ne prend connaissance que des justificatifs de recettes des mandataires (personnes physiques ou associations de financement) et n'a donc qu'une vision partielle des fonds perçus. En effet, les fonctions de mandataires sont limitées par la loi à la perception des dons et éventuellement des cotisations, les autres ressources étant versées directement sur le compte du parti politique.

La commission joue également un rôle lors de la réception des comptes en vérifiant d'abord que les comptes établis en bonne et due forme ont été déposés dans le délai légal, et qu'ils ont été certifiés par deux commissaires aux comptes. Ces contrôles sont également l'occasion de vérifier la cohérence générale des informations déclarées par le parti politique par rapport aux informations dont dispose la commission par ailleurs.

Ainsi la commission s'assure-t-elle du travail effectué par les commissaires aux comptes et peut être amenée, comme elle l'avait annoncé dans son précédent rapport, à remettre en cause l'appréciation qu'ils ont portée sur les comptes et à considérer qu'un parti n'a pas satisfait à ses obligations légales, nonobstant la certification des commissaires aux comptes.

Or, c'est précisément le cas du *Parti blanc* qui a régulièrement déposé des comptes 2006 certifiés par deux commissaires aux comptes dans le délai légal, comptes qui présentaient des incohérences et des manquements, qui n'ont pas été expliqués à l'issue de la procédure contradictoire. Ce parti a donc été déclaré comme n'ayant pas satisfait à ses obligations légales pour l'exercice 2006. Cette décision, qui lui a été notifiée, n'a fait l'objet d'aucun recours, ni gracieux ni contentieux.

c) délais de publication au Journal officiel

La commission a fait un effort continu pour réduire les délais de publication des comptes au Journal officiel. Ainsi :

- les comptes 2004 déposés au plus tard le 30 juin 2005, avaient été publiés le 29 juin 2006, tandis que le décret d'attribution de l'aide publique était déjà intervenu le 30 janvier 2006 ;
- les comptes 2005 déposés au plus tard le 30 juin 2006, ont été publiés 6 mois plus tôt que l'année précédente, soit le 25 janvier 2007. Le décret d'attribution de l'aide publique a pu être pris postérieurement à la publication officielle, le 26 janvier 2007, permettant de s'y référer explicitement et ce, dans la logique du dispositif mis en place par la loi du 11 mars 1988 modifiée ;
- les comptes 2006 déposés au plus tard le 30 juin 2007, ont été publiés le 27 décembre 2007, avec un rectificatif au Journal officiel du 9 février 2008. Le décret d'attribution de l'aide publique, déterminé cette année par les élections législatives de juin 2007, a été publié le 20 mai 2008 (cf. chapitre III).

La commission est donc parvenue à atteindre son objectif, qui était de publier les comptes dans la même année que celle de leur dépôt et ainsi d'inscrire le contrôle au sein d'un calendrier clair et cohérent.

2. LES RELATIONS AVEC LA COMPAGNIE NATIONALE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES

Les échanges et la collaboration entre ces deux organismes ne sont pas nouveaux. Ils sont considérés depuis leurs débuts comme participant à la bonne application de la loi du 11 mars 1988 et à la mise en œuvre de la transparence financière.

Ainsi se tiennent des réunions régulières qui donnent lieu à l'élaboration de questionnaires auxquels la compagnie, après consultation des commissions internes de normes professionnelles, apporte une réponse officielle signée du président de la compagnie.

Par exemple en 2007, la compagnie a reconnu que l'exercice de missions gratuites par les commissaires aux comptes était de nature à créer un problème d'ordre déontologique dans la mesure où la gratuité était de nature à remettre en cause leur apparence d'indépendance.

Ces réunions ont également permis de repenser et refondre les documents mis à disposition des partis politiques en vue du dépôt de leurs comptes, et ce en fonction des analyses de la compagnie et des attentes de la commission : le traditionnel « formulaire » édité par la commission devient un véritable modèle de comptes et une annexe comportant les informations minimales nécessaires, établis conformément à l'avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité, et qui peuvent après leur renseignement par le parti politique, faire l'objet de la certification des commissaires aux comptes.

Une rubrique spécifique dédiée à la certification des comptes des partis politiques a été créée sur le site internet de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes. Elle sera le lieu de diffusion de l'information échangée avec la commission, laquelle devrait en conséquence être consultée sur son contenu.

La norme 7-103 est la norme spécifique de certification des comptes des partis politiques. Elle devrait, comme les autres normes de certification, faire l'objet d'une homologation par décret, qui pourrait, du point de vue de la commission, être l'occasion d'une révision à laquelle elle souhaite contribuer.

3. L'EXPÉRIMENTATION DE DÉMATÉRIALISATION DE L'ÉDITION DES REÇUS-DONS

Le volume de documents représenté par les formules de reçus-dons, les souches retournées par les mandataires ainsi que leurs justificatifs bancaires est toujours plus difficile à gérer pour la commission compte tenu de l'augmentation du nombre de partis politiques et du nombre de donateurs ou cotisants.

Ces difficultés matérielles qui avaient été exposées dans le précédent rapport de la commission doivent être surmontées, d'autant que ce dispositif peut également être très lourd pour les formations politiques elles-mêmes. Ainsi les différents acteurs en présence appellent de leurs vœux un système plus fonctionnel et allant dans le sens de la modernité.

Aussi la commission a-t-elle pris l'initiative de mettre en place une expérimentation consistant à dématérialiser les formulaires de reçus-dons. Trois formations politiques pilotes ont été choisies dans un premier temps pour cette expérimentation, qui pourra être étendue en 2009 aux partis politiques qui le souhaitent et qui remplissent un certain nombre de conditions.

Elle consiste pour le mandataire financier à fournir à la commission tous les justificatifs des fonds perçus sur son compte ainsi que des tables informatisées détaillant les informations nécessaires à l'édition des reçus-dons.

Elle consiste pour la commission à vérifier et contrôler les documents fournis et à éditer informatiquement les reçus-dons sous format PDF, fichier qui est transmis au mandataire à charge pour lui d'en assurer l'impression, la mise sous pli et l'envoi aux donateurs et cotisants.

Cela implique pour le mandataire d'avoir une comptabilité particulièrement transparente afin de permettre à la commission de prendre la responsabilité de l'édition des reçus-dons dans un délai assez court. Ce système oblige donc les mandataires à une tenue rigoureuse de leur comptabilité et au renvoi intégral de leurs justificatifs de recettes avant la date du 15 mars. Il permet à la commission d'attirer l'attention du mandataire sur d'éventuelles irrégularités ou défaillances.

CHAPITRE III. : L'APPLICATION DES NOUVELLES RÈGLES D'ÉLIGIBILITÉ DES PARTIS À L'AIDE PUBLIQUE :

La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a limité le bénéfice de l'obtention de l'aide publique : d'une part aux partis ou groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats *ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions* ; et d'autre part aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale que dans un ou plusieurs départements d'Outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis-et-Futuna et dont les candidats ont obtenu *au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés*.

Ces dispositions nouvelles entrent en vigueur en 2008, suite au renouvellement de l'Assemblée nationale en juin 2007. La seconde fraction est attribuée comme auparavant aux partis et groupements politiques déjà bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de l'année précédente, y être inscrits ou s'y rattacher.

L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 a précisé que les candidats devaient indiquer dans leur déclaration de candidature le parti ou groupement politique de rattachement, choisi sur une liste établie par arrêté du ministre de l'Intérieur publié au Journal officiel au plus tard le cinquième vendredi précédant le jour du scrutin, ou s'ils le souhaitent en dehors de cette liste.

Ainsi les élections législatives de 2007 ont donné lieu à la formation d'une nouvelle liste de partis politiques éligibles à l'aide publique et à une nouvelle répartition catégorielle, traduites dans le décret n°2008-465 du 15 mai 2008 (J.O. du 20 mai 2008) et ses annexes.

Tableau 15. – Nombre de partis bénéficiaires de l'aide publique : comparaison 2007/2008

	2007	2008
Nombre de partis politiques éligibles à l'aide publique à l'issue des élections législatives	70	54
Nombre de partis politiques effectivement bénéficiaires de la première fraction de l'aide publique (définie par le nombre de voix obtenu) après retrait de ceux qui n'ont pas respecté leurs obligations comptables	51	49
- <i>au titre du 1^{er} alinéa de l'article 9 (candidats présentés dans au moins 50 circonscriptions)</i>	31	14
- <i>au titre du 2^e alinéa de l'article 9 (candidats présentés exclusivement en outre-mer)</i>	20	35
Nombre de partis politiques bénéficiaires de la deuxième fraction (rattachement des parlementaires à un parti bénéficiaire de la première fraction)	20	21
- <i>nombre de parlementaires rattachés à un parti bénéficiaire de la première fraction au titre du 1^{er} alinéa de l'article 9</i>	890	858
- <i>nombre de parlementaires rattachés à un parti bénéficiaire de la première fraction au titre du 2^e alinéa de l'article 9</i>	14	44

Ce tableau synthétique⁹ permet de constater la baisse du nombre total de partis politiques éligibles à l'aide publique à l'issue des élections législatives 2007. Mais cette baisse concerne les partis politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions, tandis que le nombre de partis politiques ayant présenté des candidats exclusivement en outre-mer augmente.

⁹ Établi à partir des tableaux 16 et 17 ci-après.

Par ailleurs, la répartition entre les partis politiques bénéficiaires de la première fraction et ceux de la deuxième fraction est demeurée stable.

L'incidence de la parité entre hommes et femmes est moins importante à l'issue des élections législatives de 2007 qu'à l'issue des élections législatives de 2002. La sanction financière pour non respect des dispositions légales en la matière diminue dans le décret du 15 mai 2008. On passe en effet d'une sanction d'un montant global (tous partis confondus) de 7,052 millions d'euros à une sanction de 5,452 millions d'euros.

Cette évolution conjuguée avec l'effet du seuil de 1 % permet d'expliquer le paradoxe suivant : si le nombre de candidats pris en compte (5 595 en 2008 contre 7 709 en 2007 soit -27 %) et celui des suffrages retenus pour le calcul (-3 %) diminuent, le montant effectif de l'aide publique attribuée au titre de la première fraction augmente sensiblement (+ 4,9 %), chaque suffrage retenu apportant 1,67 euro.

En 2007, 7 partis politiques¹⁰ bénéficiaires chacun de plus d'un million d'euros concentraient la plus grande partie de l'aide publique (93%). En 2008, ils sont au nombre de 8 à dépasser ce seuil symbolique pour une concentration légèrement plus forte (94%).

À cet égard, deux points peuvent être soulignés :

- en 2007 l'*Union pour un mouvement populaire* et le *Parti socialiste* ont reçu à eux deux 72 % de l'aide budgétaire publique ; en 2008, ce pourcentage s'élève à 79 % ;
- pour la première fois un parti politique ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer recevra un montant d'aide publique supérieur à 1 million d'euros.

En effet, *Fetia Api*, parti polynésien, bénéficiaire de la première partie de l'aide publique comme ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer, bénéficie pour la première fois cette année de la deuxième fraction de l'aide publique puisque 18 députés et 5 sénateurs ont déclaré au bureau de leur assemblée vouloir s'y rattacher.

Ce rattachement, effectué annuellement – et donc sujet à modifications- est anonyme. Des déclarations publiques indiquent cependant que les parlementaires rattachés à *Fetia Api* sont vraisemblablement affiliés au *Parti social libéral européen*, aussi appelé *Nouveau Centre*, récemment rejoint par d'anciens membres de l'UDF, et qui n'a pas rempli les conditions d'attribution de la première fraction de l'aide publique, soit 50 candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des voix. Une partie de l'aide publique perçue devrait être reversée par *Fetia Api* au *Nouveau Centre*.

¹⁰ En distinguant le Parti socialiste et le Parti radical de gauche.

Tableau 16. – Montants d'aide publique effectivement versés en 2007 :

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions	Montant de la 1^{re} fraction de l'aide publique pour 2007	Montant de la 2^e fraction de l'aide publique pour 2007	TOTAL
Union pour un mouvement populaire - UMP	9 788 050,48	22 418 985,64	32 207 036,12
Association parti socialiste, parti radical de gauche et apparentés	9 058 554,22	10 965 325,65	20 023 879,87
Front national – FN	4 579 545,86		4 579 545,86
Les Verts	1 883 727,13	310 758,22	2 194 485,35
Parti communiste français - PCF	1 882 156,06	1 864 549,30	3 746 705,36
Union pour la démocratie française - UDF	1 549 740,96	3 063 188,14	4 612 929,10
Chasse, pêche, nature et traditions - CPNT	645 333,84		645 333,84
Ligue communiste révolutionnaire - LCR	525 707,12		525 707,12
Lutte ouvrière – LO	495 169,49		495 169,49
Mouvement Républicain et Citoyen (Pôle Républicain)	452 079,91	44 394,03	496 473,94
Mouvement national républicain - MNR	408 847,45		408 847,45
Mouvement pour la France - MPF	382 592,94	221 970,15	604 563,10
le Trèfle-Les Nouveaux écologistes Homme-Nature-Animaux	149 196,58		149 196,58
Mouvement écologiste indépendant - MEI	145 008,45	44 394,03	189 402,48
Rassemblement pour la France - RPF	102 968,47	177 576,12	280 544,59
Droit de Chasse	95 607,39		95 607,39
Régions et Peuples Solidaires	94 578,23		94 578,23
Génération Écologie - les Bleus	93 937,14		93 937,14
CAP 21	67 841,03		67 841,03
Parti des Travailleurs	65 508,63		65 508,63
Solidarité écologie gauche alternative - SEGA	61 871,00		61 871,00
Mouvement hommes animaux nature - MHAN	31 627,04		31 627,04
Énergies démocrates	25 616,17	44 394,03	70 010,20
Renouveau Écologique	24 616,06		24 616,06
Nouvelle Donne	22 378,61		22 378,61
Centre national des indépendants et paysans - CNIP	20 311,09	355 152,25	375 463,34
Initiative Républicaine	19 949,35		19 949,35
Confédération des écologistes indépendants - CEI	14 867,41		14 867,41
Rassemblement des contribuables français - RCF	14 030,14		14 030,14
Concordat Citoyen	13 450,69		13 450,69
GIP-Démocratie active	4 286,80		4 286,80
Parti fédéraliste			*
Sous total I	32 719 155,78	39 510 687,57	72 229 843,35

* Parti éligible à l'aide publique mais n'ayant pas satisfait à ses obligations comptables au titre de l'année 2005.

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	Montant de la 1^{re} fraction de l'aide publique pour 2007	Montant de la 2^e fraction de l'aide publique pour 2007	TOTAL
Parti communiste réunionnais	79 264,64	133 182,09	212 446,73
Tahoeraa huiraatira	78 693,06	88 788,06	167 481,12
Groupement France réunion	52 415,36		52 415,36
Identité et république	29 342,38		29 342,38
Fetia api	26 894,87		26 894,87
Parti gaulliste	12 460,62		12 460,62
Parti communiste guadeloupéen	11 883,34	44 394,03	56 277,37
l'Action	10 395,79		10 395,79
Te hono e tau i te honoai	9 371,52		9 371,52
Mouvement populaire franciscain	8 852,05	44 394,03	53 246,08
Réunion avenir une ambition pour la réunion	8 376,56		8 376,56
Mouvement indépendantiste martiniquais	8 264,20	44 394,03	52 658,23
Parti progressiste martiniquais	6 732,67		6 732,67
Guadeloupe unie socialisme et réalités	6 397,22	44 394,03	50 791,25
Union centriste et libérale	2 831,81		2 831,81
Priorité socialiste réunion	2 502,46		2 502,46
Archipel demain	2 260,24	88 788,06	91 048,30
Union libération Guadeloupe - uplg	1 341,00		1 341,00
Bâtir le pays Martinique	892,37	44 394,03	45 286,40
Metz pour tous - démocratie et république	1,63	88 788,06	88 789,69
Aia api			*
Avenir			*
Combat ouvrier			*
Guadeloupe respect			*
Gwadeloup doubout			*
Impôt baisse net			*
Mouvement centriste martiniquais			*
Mouvement guadeloupéen écologiste			*
Mouvement libéral martiniquais			*
Mouvman pranouminm demokrasi liberasyon nasyonol – démocratie libération nationale			*
Parti pour la libération de la Martinique			*
Parti progressiste démocratique guadeloupéen			*
Parti réunionnais – Parti reyone			*
Parti socialiste guadeloupéen			*
Pôle républicain outre-mer			*
Pour réussir l'accord de Nouméa			*
Rassemblement pour la Guadeloupe française et caraïbienne			*
Spm alliance			*
Sous total II	359 173,79	621 516,43	980 690,22
TOTAL	33 078 329,57	40 132 204,00	73 210 533,57

* Parti éligible à l'aide publique mais n'ayant pas satisfait à ses obligations comptables au titre de l'année 2005.

Tableau 17. – Montants attribués par le décret du 15 mai 2008 :

I. — Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions	Montant de la 1^{re} fraction de l'aide publique pour 2008	Montant de la 2^e fraction de l'aide publique pour 2008	TOTAL
Union pour un mouvement populaire (UMP)	13 083 597,40	21 400 875,97	34 484 473,37
Parti socialiste	10 244 927,76	12 457 890,38	22 702 818,14
UDF - Mouvement démocrate	2 763 146,68	1 290 281,50	4 053 428,18
Parti communiste français (PCF)	1 874 178,37	1 779 698,63	3 653 877,00
Front national (FN)	1 813 549,15		1 813 549,15
Les Verts	1 434 818,37	400 432,19	1 835 250,56
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	894 503,54		894 503,54
Mouvement pour la France (MPF)	596 907,86	266 954,79	863 862,65
Parti radical de gauche	503 364,51	578 402,05	1 081 766,56
Lutte ouvrière (LO)	365 106,80		365 106,80
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	358 675,73		358 675,73
Le Trèfle-Les nouveaux écologistes homme-nature-animaux	163 129,03		163 129,03
Mouvement écologiste indépendant (MEI)	122 414,22		122 414,22
Solidarité écologie gauche alternative (SEGA)	104 998,34		104 998,34
Sous total I	34 323 317,76	38 174 535,51	72 497 853,27

II. — Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	Montant de la 1^{re} fraction de l'aide publique	Montant de la 2^e fraction de l'aide publique	TOTAL
Parti communiste réunionnais	74 151,31	88 984,93	163 136,24
Tahoeraa Huiraatira	30 232,19	133 477,40	163 709,59
Front de libération de la Polynésie	27 276,82		27 276,82
Mouvement indépendantiste martiniquais	18 289,39	44 492,47	62 781,86
L'Avenir ensemble	16 117,81		16 117,81
Identité et République	28 471,35		28 471,35
Parti progressiste martiniquais	27 367,16	44 492,47	71 859,63
FLNKS	9 890,02		9 890,02
Démocratie et République - anciennement Metz pour tous	14 632,18	133 477,40	148 109,58
Guadeloupe unie socialisme et réalités	11 635,81	88 984,93	100 620,74
Bâtir le pays Martinique	4 891,89		4 891,89
RAUTAH	8 769,94		8 769,94
L'Action	8 231,23		8 231,23
No oe e te nunaa	7 935,10		7 935,10
Rassemblement pour la Calédonie	7 280,96	133 477,40	140 758,36
Objectif Guadeloupe	7 041,71		7 041,71
Parti socialiste réunionnais	4 409,23		4 409,23
NOFWAP la Guadeloupe en action	6 243,69		6 243,69
Mouvement la Réunion autrement	5 952,58		5 952,58
Rassemblement démocratique pour la Martinique	5 280,03	44 492,47	49 772,50
Walwari	5 213,11		5 213,11
Avenir meilleur population de la Réunion	4 610,83		4 610,83
Mouvement de décolonisation et d'émancipation sociale	4 157,44		4 157,44
Union pour Wallis-et-Futuna (UPWF)	4 055,39		4 055,39
Rassemblement pour la défense des intérêts de la 3 ^e circonscription	3 839,57		3 839,57
La Relève	3 212,19	44 492,47	47 704,66
Union centriste et libérale	3 024,81		3 024,81
Parti socialiste guyanais	2 390,74	44 492,47	46 883,21
Archipel demain	1 836,97	44 492,47	46 329,44
Fetia Api	854,07	1 023 326,71	1 024 180,78
Cap sur l'avenir	1 616,13	44 492,47	46 108,60
Le groupe des non-inscrits	1 555,90		1 555,90
Parti communiste guadeloupéen	1 182,82	44 492,47	45 675,29
Te'Avei'a	906,77		906,77
Union calédonienne	376,43		376,43
Groupement France-Réunion			*
Mouvement libéral martiniquais			*
Parti pour la libération de la Martinique			*
Parti progressiste démocratique guadeloupéen			*
Parti socialiste guadeloupéen			*
Sous total II	362 933,57	1 957 668,53	2 320 602,10
total I + II	34 686 251,33	40 132 204,04	74 818 455,37

* Parti éligible à l'aide publique mais n'ayant pas satisfait à ses obligations comptables au titre de l'année 2006.

CONCLUSION

À la suite de ses travaux récents, en particulier à l'occasion du contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle et aux élections législatives de 2007, la commission souhaite présenter des propositions de modifications des dispositions législatives en vigueur, dans les domaines qui relèvent de sa compétence.

Sur les comptes de campagne et leur contrôle :

1. La souplesse et l'efficacité du contrôle des comptes de campagne seraient améliorées si les pouvoirs respectifs du juge de l'élection et de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ne différaient pas selon les types d'élections.

Le juge de l'élection, obligatoirement saisi par la commission lorsque celle-ci rejette un compte, peut seul décider de l'inéligibilité du candidat concerné. Mais, alors que pour les élections cantonales ou municipales, le juge administratif peut, tout en admettant le bien-fondé du rejet, et donc du non remboursement des dépenses exposées, apprécier la bonne foi du candidat et ne pas prononcer son inéligibilité et, le cas échéant, l'invalidation de l'élu, cette faculté lui est refusée pour les élections législatives. Le Conseil constitutionnel ne peut donc, lorsqu'il reconnaît le bien-fondé du rejet du compte par la commission, que prononcer l'inéligibilité et l'invalidation du candidat, sanctions qui peuvent éventuellement paraître disproportionnées par rapport à l'infraction commise.

La commission, à laquelle la loi donne le pouvoir, dans le cas de l'élection présidentielle, de substituer au rejet une sanction financière lorsque l'infraction commise ne mérite pas une sanction aussi radicale que le rejet du compte, n'a pas ce pouvoir lorsqu'il s'agit des élections législatives, municipales ou cantonales. Elle est donc parfois conduite à décider un rejet alors qu'une sanction financière partielle, sous la forme d'une minoration du remboursement, aurait pu paraître mieux adaptée.

Le problème délicat des paiements directs effectués par le candidat sans passer par le mandataire financier pourrait notamment être mieux résolu si, à la fois, la commission pouvait ne pas prononcer le rejet mais se contenter d'une sanction financière pour les paiements directs ne dépassant pas les seuils tolérables, et si le Conseil constitutionnel saisi d'une décision de rejet juridiquement fondée pouvait apprécier la bonne foi du candidat et le dispenser éventuellement de l'inéligibilité et a fortiori de l'invalidation.

2. La commission a constaté que les candidats ont parfois des difficultés à satisfaire aux obligations que leur impose le Code électoral, ou à bien saisir la portée des dispositions applicables et s'y conformer ; ces difficultés sont à l'origine de nombreuses décisions de rejet des comptes de campagne, ou à tout le moins de réformations pas toujours bien comprises.

Au premier rang de ces problèmes se situe la question des relations avec les banques, qui dans d'assez nombreux cas refusent l'ouverture du compte, pourtant imposé au mandataire

par la loi. Elles sont parfois réticentes à accorder au candidat le prêt qui lui est nécessaire, ce qui crée une réelle inégalité entre les candidats au détriment de ceux qui ne disposent pas de moyens de financement personnels, ne bénéficient pas du soutien d'un parti ou n'ont pas la notoriété suffisante pour attirer des dons de personnes physiques. La commission émet le vœu que les autorités compétentes (ministère des finances, Banque de France) étudient le cas particulier des mandataires financiers au regard de la mise en œuvre du « droit au compte » institué par l'article L. 312-1 du Code monétaire et financier, avec le souci de permettre une ouverture du compte unique obligatoire dans les meilleurs délais.

Il serait par ailleurs souhaitable de clarifier ou simplifier certaines dispositions du Code électoral grâce aux mesures suivantes :

- l'intégration des dépenses dites de la campagne officielle (article R. 39 du code), actuellement prise en charge directement par l'État, dans les comptes de campagne, puisque la condition de base du remboursement (obtenir au moins 5 % des suffrages exprimés) est la même pour les deux catégories de dépenses, pourtant soumises à des régimes différents ;
- l'obligation pour les candidats de publier à compte d'auteur les ouvrages présentant leurs programmes de sorte que les coûts et les ressources correspondants soient inscrits sans difficulté aux comptes de campagne et pris en compte pour le remboursement ;
- la révision de la rédaction des dispositions législatives concernant la propagande électorale à l'étranger, dans le sens de l'interprétation donnée par la Commission nationale de contrôle de l'élection présidentielle de 2007, révision d'autant plus utile que le projet de réforme constitutionnelle en cours de discussion devant le Parlement prévoit que les français établis à l'étranger seront représentés non seulement au Sénat, mais également à l'Assemblée nationale.

3. Certaines modifications du Code électoral, d'ordre plus technique, pourraient améliorer les conditions dans lesquelles la commission exerce son contrôle des comptes de campagne :

- prévoir que la désignation du mandataire financier (personne physique ou association de financement) soit enregistrée par la préfecture où est déposée la candidature, et non par celle du domicile du candidat ;
- fixer un point de départ unique, en l'espèce la date-limite de dépôt des comptes de campagne, pour le délai d'examen des comptes par la commission, déjà applicable aux scrutins faisant l'objet de recours contentieux devant le juge de l'élection, alors que pour les autres scrutins ce point de départ est la date de dépôt de chacun des comptes ;
- enfin, permettre au juge de l'élection de pouvoir rejeter une protestation électorale lorsqu'elle est manifestement irrecevable, sans être tenu de surseoir à statuer jusqu'à réception des décisions rendues par la commission sur les comptes de campagne des candidats à l'élection contestée.

Sur le financement des partis politiques :

En tête de la 2^e partie du présent rapport ont été rappelées les suggestions déjà présentées en 2006 sur cinq points principaux, notamment la nécessité d'identifier clairement, dans les comptes consolidés des partis, les structures locales habilitées à financer une campagne électorale.

La commission estime en outre que la loi devrait expressément énumérer les sanctions auxquelles s'expose une formation politique n'ayant pas rempli ses obligations comptables : en effet, seule la privation de l'aide budgétaire publique pour l'année qui suit la constatation du manquement est prévue littéralement à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

Si la jurisprudence a établi que la même défaillance interdisait à la formation concernée de participer au financement d'une campagne électorale, en revanche il lui demeure possible, selon une récente décision du Conseil d'État, de disposer d'une association de financement susceptible de recevoir les dons des personnes physiques et de leur délivrer des reçus-dons ouvrant droit à l'avantage fiscal.

Il serait logique et conforme à l'esprit de la loi que la sanction prévue ne soit pas limitée à l'aide publique directe et soit étendue à l'aide indirecte dont bénéficie le parti en la personne de ses donateurs, par le retrait de l'agrément donné à l'association de financement qui produirait ses effets tant que le parti ne respecterait pas ses obligations comptables.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques émet le vœu que ses suggestions d'améliorations des textes soient prises en considération à l'occasion d'une révision qui pourrait utilement être engagée après les scrutins nationaux et locaux qui ont eu lieu en 2007 et 2008.

ANNEXES

**Comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des
22 avril et 6 mai 2007 (par ordre alphabétique)**

Présentation résumée du compte de campagne de M. Bayrou

(en euros)

DÉPENSES			RECETTES		
I - Dépenses payées par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission	I - Recettes perçues par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission
1) Dépenses électorales	9 522 314	9 442 129	1) Apport personnel (y compris avance)	8 253 000	8 172 815
2) <i>Dépenses non électorales</i>		80 185	2) Dons de personnes physiques et collectes	1 207 596	1 207 596
			3) Contributions des partis politiques	4 600	4 600
			4) Autres recettes du compte	79 981	80 235
			Total	9 545 177	9 465 246
II - Dépenses payées directement par les partis	14 204	27 251	II - Dépenses payées directement par les partis	14 204	27 251
III - Concours en nature des partis	210 000	210 000	III - Concours en nature des partis	210 000	210 000
IV - Autres concours en nature		42 700	IV - Autres concours en nature		42 700
Total des dépenses électorales soumises au plafond	9 746 518	9 722 080	Total des recettes (y compris l'avance forfaitaire)	9 769 381	9 745 197

Dépenses électorales non remboursables		10 754
Dépenses admises au remboursement		9 431 375
Remboursement forfaitaire de l'État		8 083 000

Présentation résumée du compte de campagne de M. Besancenot

(en euros)

DÉPENSES			RECETTES		
I - Dépenses payées par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission	I - Recettes perçues par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission
1) Dépenses électorales	908 519	908 519	1) Apport personnel (y compris avance)	906 400	906 400
2) <i>Dépenses non électorales</i>			2) Dons de personnes physiques et collectes	455	455
			3) Contributions des partis politiques		
			4) Autres recettes du compte	4 055	4 055
			Total	910 910	910 910
II - Dépenses payées directement par les partis	9 811	9 811	II - Dépenses payées directement par les partis	9 811	9 811
III - Concours en nature des partis			III - Concours en nature des partis		
IV - Autres concours en nature			IV - Autres concours en nature		
Total des dépenses électorales soumises au plafond	918 330	918 330	Total des recettes (y compris l'avance forfaitaire)	920 721	920 721

Dépenses électorales non remboursables		
Dépenses admises au remboursement		908 519
Remboursement forfaitaire de l'État		808 300

Présentation résumée du compte de campagne de M. Bové

(en euros)

DÉPENSES			RECETTES		
I - Dépenses payées par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission	I - Recettes perçues par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission
1) Dépenses électorales	1 142 975	1 067 007	1) Apport personnel (y compris avance)	599 010	726 613
2) <i>Dépenses non électorales</i>		75 968	2) Dons de personnes physiques et collectes	345 429	343 829
			3) Contributions des partis politiques		
			4) Autres recettes du compte	203 571	
			Total	1 148 010	1 070 442
II - Dépenses payées directement par les partis	61 303	61 303	II - Dépenses payées directement par les partis	61 303	61 303
III - Concours en nature des partis			III - Concours en nature des partis		
IV - Autres concours en nature		52 171	IV - Autres concours en nature		52 171
Total des dépenses électorales soumises au plafond	1 204 278	1 180 481	Total des recettes (y compris l'avance forfaitaire)	1 209 313	1 183 916

Dépenses électorales non remboursables		
Dépenses admises au remboursement		1 067 007
Remboursement forfaitaire de l'État		723 178

Présentation résumée du compte de campagne de M^{me} Buffet

(en euros)

DÉPENSES			RECETTES		
I - Dépenses payées par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission	I - Recettes perçues par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission
1) Dépenses électorales	4 162 268	4 158 034	1) Apport personnel (y compris avance)	3 600 000	3 748 766
2) <i>Dépenses non électorales</i>		4 234	2) Dons de personnes physiques et collectes	177 623	177 623
			3) Contributions des partis politiques	231 645	231 645
			4) Autres recettes du compte	153 000	
			Total	4 162 268	4 158 034
II - Dépenses payées directement par les partis	636 551	636 551	II - Dépenses payées directement par les partis	636 551	636 551
III - Concours en nature des partis	24 000	24 000	III - Concours en nature des partis	24 000	24 000
IV - Autres concours en nature			IV - Autres concours en nature		
Total des dépenses électorales soumises au plafond	4 822 819	4 818 585	Total des recettes (y compris l'avance forfaitaire)	4 822 819	4 818 585

Dépenses électorales non remboursables		
Dépenses admises au remboursement		4 158 034
Remboursement forfaitaire de l'État		808 300

Présentation résumée du compte de campagne de M^{me} Laguiller

(en euros)

DÉPENSES			RECETTES		
I - Dépenses payées par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission	I - Recettes perçues par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission
1) Dépenses électorales	2 110 934	2 100 568	1) Apport personnel (y compris avance)	973 000	962 634
2) <i>Dépenses non électorales</i>		10 366	2) Dons de personnes physiques et collectes	11 852	11 852
			3) Contributions des partis politiques	1 107 708	1 107 708
			4) Autres recettes du compte	18 374	18 374
			Total	2 110 934	2 100 568
II - Dépenses payées directement par les partis	2 017	2 017	II - Dépenses payées directement par les partis	2 017	2 017
III - Concours en nature des partis	725	2 715	III - Concours en nature des partis	725	2 715
IV - Autres concours en nature	1 342	1 342	IV - Autres concours en nature	1 342	1 342
Total des dépenses électorales soumises au plafond	2 115 018	2 106 642	Total des recettes (y compris l'avance forfaitaire)	2 115 018	2 106 642

Dépenses électorales non remboursables		7 524
Dépenses admises au remboursement		2 093 044
Remboursement forfaitaire de l'État		808 300

Présentation résumée du compte de campagne de M. Le Pen

(en euros)

DÉPENSES			RECETTES		
I - Dépenses payées par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission	I - Recettes perçues par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission
1) Dépenses électorales	9 533 564	9 168 617	1) Apport personnel (y compris avance)	9 452 966	9 088 019
2) <i>Dépenses non électorales</i>		364 947	2) Dons de personnes physiques et collectes	2 293	2 293
			3) Contributions des partis politiques		
			4) Autres recettes du compte	120 320	120 320
			Total	9 575 579	9 210 632
II - Dépenses payées directement par les partis			II - Dépenses payées directement par les partis		
III - Concours en nature des partis	150 000	150 000	III - Concours en nature des partis	150 000	150 000
IV - Autres concours en nature			IV - Autres concours en nature		
Total des dépenses électorales soumises au plafond	9 683 564	9 318 617	Total des recettes (y compris l'avance forfaitaire)	9 725 579	9 360 632

Dépenses électorales non remboursables		1 733
Dépenses admises au remboursement		9 166 884
Remboursement forfaitaire de l'État		8 083 000

Présentation résumée du compte de campagne de M. Nihous

(en euros)

DÉPENSES			RECETTES		
I - Dépenses payées par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission	I - Recettes perçues par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission
1) Dépenses électorales	835 378	830 828	1) Apport personnel (y compris avance)	820 735	816 185
2) <i>Dépenses non électorales</i>		4 550	2) Dons de personnes physiques et collectes	13 662	13 662
			3) Contributions des partis politiques		
			4) Autres recettes du compte	6 083	6 083
			Total	840 480	835 930
II - Dépenses payées directement par les partis	4 526	4 526	II - Dépenses payées directement par les partis	4 526	4 526
III - Concours en nature des partis	4 375	4 375	III - Concours en nature des partis	4 375	4 375
IV - Autres concours en nature			IV - Autres concours en nature		
Total des dépenses électorales soumises au plafond	844 279	839 729	Total des recettes (y compris l'avance forfaitaire)	849 381	844 831

Dépenses électorales non remboursables		
Dépenses admises au remboursement		830 828
Remboursement forfaitaire de l'État		808 300

Présentation résumée du compte de campagne de M^{me} Royal

(en euros)

DÉPENSES			RECETTES		
I - Dépenses payées par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission	I - Recettes perçues par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission
1) Dépenses électorales	13 111 531	13 013 400	1) Apport personnel (y compris avance)	11 108 000	11 009 869
2) <i>Dépenses non électorales</i>		98 131	2) Dons de personnes physiques et collectes	100 023	100 023
			3) Contributions des partis politiques	2 096 081	2 096 081
			4) Autres recettes du compte	6 654	6 654
			Total	13 310 758	13 212 627
II - Dépenses payées directement par les partis	5 352 935	5 333 068	II - Dépenses payées directement par les partis	5 352 935	5 333 068
III - Concours en nature des partis	2 247 577	2 269 308	III - Concours en nature des partis	2 247 577	2 269 308
IV - Autres concours en nature			IV - Autres concours en nature		
Total des dépenses électorales soumises au plafond	20 712 043	20 615 776	Total des recettes (y compris l'avance forfaitaire)	20 911 270	20 815 003

Dépenses électorales non remboursables		
Dépenses admises au remboursement		13 013 400
Remboursement forfaitaire de l'État		10 797 000

Présentation résumée du compte de campagne de M. Sarkozy

(en euros)

DÉPENSES			RECETTES		
I - Dépenses payées par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission	I - Recettes perçues par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission
1) Dépenses électorales	18 278 829	18 202 693	1) Apport personnel (y compris avance)	11 103 000	11 026 864
2) <i>Dépenses non électorales</i>		76 136	2) Dons de personnes physiques et collectes	7 062 116	7 062 116
			3) Contributions des partis politiques	250 000	250 000
			4) Autres recettes du compte	76 097	76 097
			Total	18 491 213	18 415 077
II - Dépenses payées directement par les partis	2 608 554	2 608 554	II - Dépenses payées directement par les partis	2 608 554	2 608 554
III - Concours en nature des partis			III - Concours en nature des partis		
IV - Autres concours en nature	151 510	151 510	IV - Autres concours en nature	151 510	151 510
Total des dépenses électorales soumises au plafond	21 038 893	20 962 757	Total des recettes (y compris l'avance forfaitaire)	21 251 277	21 175 141

Dépenses électorales non remboursables		
Dépenses admises au remboursement		18 202 693
Remboursement forfaitaire de l'État		10 783 200

Présentation résumée du compte de campagne de M. Schivardi

(en euros)

DÉPENSES			RECETTES		
I - Dépenses payées par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission	I - Recettes perçues par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission
1) Dépenses électorales	696 388	695 418	1) Apport personnel (y compris avance)	697 000	696 030
2) <i>Dépenses non électorales</i>		970	2) Dons de personnes physiques et collectes		
			3) Contributions des partis politiques		
			4) Autres recettes du compte		
			Total	697 000	696 030
II - Dépenses payées directement par les partis			II - Dépenses payées directement par les partis		
III - Concours en nature des partis	1 070	1 070	III - Concours en nature des partis	1 070	1 070
IV - Autres concours en nature	16 500	16 500	IV - Autres concours en nature	16 500	16 500
Total des dépenses électorales soumises au plafond	713 958	712 988	Total des recettes (y compris l'avance forfaitaire)	714 570	713 600

Dépenses électorales non remboursables		
Dépenses admises au remboursement		695 418
Remboursement forfaitaire de l'État		695 418

Présentation résumée du compte de campagne de M. de Villiers

(en euros)

DÉPENSES			RECETTES		
I - Dépenses payées par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission	I - Recettes perçues par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission
1) Dépenses électorales	2 865 761	2 859 331	1) Apport personnel (y compris avance)	2 682 000	2 828 570
2) <i>Dépenses non électorales</i>		6 430	2) Dons de personnes physiques et collectes	26 110	26 110
			3) Contributions des partis politiques		
			4) Autres recettes du compte	172 289	17 079
			Total	2 880 399	2 871 759
II - Dépenses payées directement par les partis	6 123	3 913	II - Dépenses payées directement par les partis		3 913
III - Concours en nature des partis	148 189	148 189	III - Concours en nature des partis	148 189	148 189
IV - Autres concours en nature	78 890	78 890	IV - Autres concours en nature	78 890	78 890
Total des dépenses électorales soumises au plafond	3 098 963	3 090 323	Total des recettes (y compris l'avance forfaitaire)	3 107 478	3 102 751

Dépenses électorales non remboursables		
Dépenses admises au remboursement		2 859 331
Remboursement forfaitaire de l'État		808 300

Présentation résumée du compte de campagne de M^{me} Voynet

(en euros)

DÉPENSES			RECETTES		
I - Dépenses payées par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission	I - Recettes perçues par le mandataire financier	déclarées par le candidat	arrêtées par la commission
1) Dépenses électorales	1 415 185	1 336 987	1) Apport personnel (y compris avance)	1 375 000	1 296 802
2) <i>Dépenses non électorales</i>		78 198	2) Dons de personnes physiques et collectes	45 191	45 191
			3) Contributions des partis politiques		
			4) Autres recettes du compte		
			Total	1 420 191	1 341 993
II - Dépenses payées directement par les partis	20 569	20 569	II - Dépenses payées directement par les partis	20 569	20 569
III - Concours en nature des partis	164	10 694	III - Concours en nature des partis	164	10 694
IV - Autres concours en nature	952	952	IV - Autres concours en nature	952	952
Total des dépenses électorales soumises au plafond	1 436 870	1 369 202	Total des recettes (y compris l'avance forfaitaire)	1 441 876	1 374 208

Dépenses électorales non remboursables		
Dépenses admises au remboursement		1 336 987
Remboursement forfaitaire de l'État		808 300