

*Commission nationale  
des comptes de campagne et  
des financements politiques*

# ***Dix-neuvième rapport d'activité***



# ***cnccfp***

# ***2017***



COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

# **Dix-neuvième RAPPORT D'ACTIVITÉ 2017**

Adopté par la commission  
en sa séance du 30 avril 2018

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre ».

© Direction de l'information légale et administrative. Paris, 2018.

ISBN : 978-2-11-145691-4

# Sommaire

## DIX-NEUVIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ 2017

<b>INTRODUCTION</b>	<b>15</b>
I. Les événements qui ont marqué l'activité de la commission en 2017	15
1. L'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai, les élections législatives des 11 et 18 juin et les élections sénatoriales du 24 septembre	15
2. L'adoption de plusieurs textes législatifs et réglementaires qui affectent partiellement l'activité de la commission	17
3. Simplifier les relations avec les usagers et avec le public	19
II. Les moyens de la commission	20
1. Les moyens budgétaires et humains	20
2. Les pistes de mutualisation envisagées par la commission	22
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE</b>	<b>27</b>
<b>Chapitre I. L'élection du Président de la République des 23 avril et 7 mai 2017</b>	<b>27</b>
I. Les règles appliquées au contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle	27
1. Les particularités du régime financier	27
2. L'information préalable des candidats	28
3. L'évolution du contrôle	28
II. Le compte rendu du contrôle	32
1. Le dépôt des comptes de campagne	32
2. Les comptes déposés	33
3. Les décisions de la commission	38

## **Chapitre II. Les élections législatives.....52**

- I. Le compte rendu du contrôle .....52**
  - 1. Le compte rendu du contrôle pour l'ensemble des circonscriptions.....52
  - 2. Le compte rendu du contrôle intéressant les circonscriptions des Français établis hors de France .....72
- II. Les suites des décisions .....77**
  - 1. Le traitement des recours gracieux .....77
  - 2. Les saisines du juge de l'élection .....77

## **Chapitre III. Les suites juridictionnelles des décisions concernant d'autres élections.....80**

- I. Suites des élections des conseillers régionaux et des conseillers des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique des 6 et 13 décembre 2015 .....80**
- II. Suites des élections départementales des 22 et 29 mars 2015 .....80**
  - 1. Les saisines du juge de l'élection .....80
  - 2. Les recours de plein contentieux.....81

### **DEUXIÈME PARTIE**

## **LES RÈGLES RELATIVES AU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES .....85**

### **Chapitre I. La vérification des obligations comptables des partis politiques .....85**

- I. Le contrôle du financement des partis politiques .....85**
  - 1. Les comptes des partis au titre de l'exercice 2016.....86
  - 2. Les raisons du non-respect des obligations légales hors absence de dépôt pour l'exercice 2016.....87
- II. La mise en œuvre par la commission de son pouvoir d'appréciation .....89**

## **Chapitre II.**

### **La vérification des obligations du mandataire.....91**

I. Bilan provisoire du contrôle du respect du plafond des dons et cotisations.....	91
1. Le contrôle du respect du plafond des dons et cotisations....	91
2. Une mise en œuvre délicate.....	92
3. Les constats relatifs aux dons déclarés au titre de l'exercice 2016 .....	93
4. La mise en place du portail de dépôt des listes de donateurs et cotisants .....	94
II. Bilan de la dématérialisation des reçus en 2017 .....	95

## **TROISIÈME PARTIE**

### **LES NOUVELLES DISPOSITIONS DES LOIS SUR LA CONFIANCE DANS LA VIE POLITIQUE.....101**

#### **Chapitre I.**

#### **Dispositions applicables aux campagnes électorales .....101**

I. Les dons de personnes physiques.....	101
1. Limitation au regard de leur nationalité et de leur lieu de résidence .....	101
2. Modalité de délivrance des reçus et mode de transmission des informations à la CNCCFP .....	102
II. L'encadrement et le contrôle des emprunts .....	103
1. Prêts de personnes physiques .....	103
2. Prêts de personnes morales.....	105
3. Prêts de partis politiques avec intérêts.....	105
III. Autres dispositions .....	106
1. Sanctions.....	106
2. Publication plus complète et facile d'accès .....	106
3. Dispositions relatives aux opérations référendaires.....	107

**Chapitre II.**  
**Dispositions applicables aux partis politiques .....108**

    I. La nouvelle définition du périmètre des comptes .....108

    II. Une évolution fondamentale du rôle du mandataire ...109

    III. Un nouveau règlement comptable.....110

    IV. Autres dispositions.....111

        1. Sanctions .....111

        2. Publication plus complète et facile d'accès .....112

        3. Des informations nouvelles concernant les emprunts .....113

**CONCLUSION .....117**

**ANNEXES**

**ANNEXE 1**  
**Les comptes de campagne des candidats**  
**à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017 .....123**

**ANNEXE 2**  
**Statistiques relatives aux élections partielles**  
**(comptes de campagne examinés en 2017) .....135**







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. L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale a juridiquement consacré son statut d'autorité administrative indépendante, confirmé par la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017.

Les neuf membres de la commission sont nommés pour cinq ans 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.

À la date d'adoption du présent rapport, la composition de la commission est la suivante :

- membres du Conseil d'État :

- M<sup>me</sup> Françoise DUCAROUGE, conseillère d'État honoraire<sup>1</sup>
- M. Philippe GRÉGOIRE, ancien conseiller d'État en service extraordinaire<sup>2</sup>
- M<sup>me</sup> Martine DENIS-LINTON, conseillère d'État honoraire<sup>3</sup>

- membres de la Cour de cassation :

- M<sup>me</sup> Martine BETCH, conseillère honoraire<sup>4</sup>
- M<sup>me</sup> Francine LEVON-GUÉRIN, conseillère honoraire<sup>3</sup>
- M. Jean-Dominique SARCELET, avocat général honoraire<sup>3</sup>

- membres de la Cour des comptes :

- M. François LOGEROT, Premier président honoraire<sup>5</sup>
- M. François DELAFOSSE, président de chambre honoraire<sup>5</sup>
- M<sup>me</sup> Maud COLOMÉ, conseillère maître honoraire<sup>5</sup>

Les membres de la commission ont réélu président, M. François LOGEROT, dans la séance du 6 mai 2015. En application du décret du 18 mars 1997, celui-ci a reconduit M. François DELAFOSSE dans la fonction de vice-président.

La secrétaire générale de la commission est, depuis le 7 octobre 2017, M<sup>me</sup> Sylvie CALVÈS, administrateur civil hors-classe en service détaché, assistée par M<sup>me</sup> Marie-Thérèse MERNY, secrétaire générale adjointe, attachée hors classe d'administration de l'État.

<sup>1</sup> mandat renouvelé (décret du 5 décembre 2016).

<sup>2</sup> mandat renouvelé (décret du 21 août 2017).

<sup>3</sup> mandat en cours (décret du 29 avril 2015).

<sup>4</sup> mandat renouvelé (décret du 30 décembre 2014).

<sup>5</sup> mandat renouvelé (décret du 29 avril 2015).

*N.B.* Les dispositions de la loi organique n° 2017-544 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes modifiant les conditions de désignation du président de la commission, celui-ci sera nommé par le Président de la République parmi ses membres en application de la procédure prévue au 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 13 de la Constitution.



# Introduction



# **INTRODUCTION**

## **I. LES ÉVÉNEMENTS QUI ONT MARQUÉ L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION EN 2017**

### **1. L'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai, les élections législatives des 11 et 18 juin et les élections sénatoriales du 24 septembre**

Inédite sous la V<sup>e</sup> République, la tenue de ces trois scrutins nationaux la même année a imposé un rythme de travail très soutenu à la commission, en particulier au second semestre. La commission a pris l'ensemble de ses décisions relatives aux comptes de campagne des candidats dans les délais fixés par la loi.

Ainsi, les décisions concernant l'élection présidentielle devaient être prises avant le 7 janvier 2018. Elles ont été rendues par la commission le 21 décembre 2017 et ont été publiées au Journal officiel du 13 février 2018. Aucun recours n'a été formé contre les décisions de la commission devant le Conseil constitutionnel.

Pour les élections législatives, la commission était tenue de rendre ses décisions avant le 18 février 2018 pour les candidats présents dans les circonscriptions métropolitaines ou ultra-marines. Par exception, elle devait rendre ses décisions pour les candidats présents dans les circonscriptions des Français établis hors de France avant le 15 mars ou le 29 mars 2018 selon le tour de scrutin où l'élection a été acquise.

Sur 7 877 candidats aux élections législatives, 5387 avaient recueilli au moins 1 % des suffrages exprimés ou perçu des dons de personnes physiques ; ils étaient tenus de déposer un compte. Au 31 décembre 2017, la commission avait rendu 2 309, soit plus de 40 % du total. La dernière décision concernant un candidat aux élections législatives a été rendue le 26 mars 2018.

Comme en 2012-2013, il n'y a eu aucune approbation tacite de comptes qui n'auraient pas pu être examinés dans les délais fixés par le code électoral (scrutins contentieux ou non contentieux). À cet égard, il convient de rappeler qu'à compter de la date de dépôt du compte, la commission 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 élections sénatoriales s'étant déroulées le 24 septembre, les candidats devaient déposer leurs comptes de campagne avant le 1<sup>er</sup> décembre 2017. Sur les 418 candidats (pour les départements élisant leurs sénateurs au scrutin majoritaire) ou têtes de liste (pour les départements élisant leurs sénateurs au scrutin proportionnel), 393 qui étaient astreints au dépôt d'un compte de campagne, ont respecté cette obligation.

La commission n'a pris aucune décision relative aux élections sénatoriales en 2017, les premières décisions, y compris celles relatives aux scrutins contentieux, devant être rendues avant le 1<sup>er</sup> février 2018. Le contrôle de l'examen des comptes des élections sénatoriales de 2017 sera donc présenté dans le rapport de la commission en 2018.

Parallèlement, la commission a recueilli et contrôlé les différents documents remis par les partis politiques et leurs mandataires (dépôt des comptes 2016 des partis ou des groupements politiques certifiés par deux commissaires aux comptes avant le 30 juin 2017, dépôt de la liste des donateurs et des cotisants ; souches de reçus-dons et justificatifs de recettes déposés à la commission avant 15 mars 2017 ou avant le 15 avril si le dépôt s'est effectué par voie électronique).

La liste des partis politiques n'ayant pas, selon la commission, satisfait à leurs obligations comptables, a été fournie au Gouvernement le 9 novembre 2017 pour permettre la répartition de l'aide publique, tandis que l'ensemble des comptes simplifiés assortis des observations ou réserves des commissaires aux comptes et des remarques de la commission ont été publiés au Journal officiel du 20 mars 2018.



## **2. L'adoption de plusieurs textes législatifs et réglementaires qui affectent partiellement l'activité de la commission**

La loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendante et la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des mêmes autorités redéfinissent les contours de la notion d'autorité indépendante et fixent un ensemble de règles communes à ces autorités. Le rapport de la commission pour 2016 présentait les nouvelles dispositions introduites par ces textes.

En application de l'article 14 de la loi précitée, *« un règlement intérieur, adopté par le collège sur proposition de son président, précise les règles d'organisation, de fonctionnement et de déontologie au sein de chaque autorité administrative indépendante ou autorité publique indépendante. Il est publié au Journal officiel »*.

Avant même que la loi de 2017 ne l'impose, la commission s'était dotée, en 2016, d'un règlement intérieur. Afin de tenir compte des dispositions de la loi du 20 janvier 2017, ce règlement a été révisé et adopté par décision n° 2017-2069 du 10 juillet 2017, publiée au Journal officiel n° 172 du 25 juillet 2017. Désormais le président de la commission sera nommé par le Président de la République après consultation des commissions parlementaires compétentes. En outre, le mandat de membre du collège n'est plus renouvelable qu'une fois. Le nouveau règlement renforce les obligations déontologiques applicables aux membres du collège, aux agents et aux rapporteurs.

Les autres textes d'application de la loi du 20 janvier 2017 sont en cours d'élaboration.

L'année 2017 a également été marquée par l'adoption de deux autres lois ayant des conséquences importantes sur l'activité de la commission.

La loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats vise notamment à améliorer l'information à l'attention des donateurs et

à enrichir des éléments d'information figurant dans les annexes des comptes des partis politiques. À compter de l'exercice 2018, les partis et groupements politiques sont ainsi tenus de transmettre dans les annexes des comptes, *« les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, l'identité des prêteurs ainsi que les flux financiers nets avec les candidats »*.

En outre, en vertu de ces nouvelles dispositions législatives, seuls les comptes des partis ou groupements politiques dont les ressources annuelles dépassent 230 000 euros doivent être certifiés par deux commissaires aux comptes. Les comptes des partis et groupements politiques ayant des ressources annuelles ne dépassant pas 230 000 euros, pourront désormais être certifiés par un seul commissaire aux comptes.

Les lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique comportent des dispositions relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales.

La loi ordinaire n° 2017-1339 prévoit en particulier un renforcement du contrôle des comptes des partis et groupements politiques et un encadrement des prêts aux partis politiques et aux candidats.

Les prêts et garanties aux prêts des personnes morales aux partis ou groupements politiques et aux candidats sont interdits, sauf s'ils sont octroyés par les partis ou groupements politiques ou par des établissements de crédit et sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen. En particulier, les personnes physiques peuvent consentir des prêts aux partis ou groupements politiques et aux candidats dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel et que leur durée n'excède pas cinq ans. Le plafond et les conditions d'encadrement des prêts consentis ont été précisés par le décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017.

Les nouvelles missions confiées à la CNCCFP par les lois précitées conduiront à la création de deux emplois supplémentaires au sein du service du contrôle et des affaires juridiques en 2018.

### **3. Simplifier les relations avec les usagers et avec le public**

Malgré une activité électorale chargée, la commission a continué à mettre en place des outils destinés à faciliter le respect par les usagers des obligations légales qui leurs sont imposées. L'évolution des relations entre l'administration et les citoyens, conjuguée à celle des missions qui lui sont confiées, notamment en matière de publication, conduisent en effet la commission à rechercher des solutions permettant d'allier simplification et efficacité.

Par exemple, depuis plusieurs années la CNCCFP offre aux partis qui le souhaitent la possibilité de dématérialiser leurs reçus. Un cahier des charges précis concernant la structure des fichiers à déposer est transmis chaque année aux partis qui ont souscrit à ce service. Pour autant, la CNCCFP avait observé que les partis rencontraient des difficultés quand ils déposaient ces fichiers. Afin de remédier à ces difficultés, la CNCCFP a mis à disposition de ceux-ci en 2017 un **outil d'autocontrôle** de leurs fichiers avant leurs dépôts à la commission. Les partis peuvent ainsi désormais immédiatement mesurer l'état de leur fichier par rapport aux exigences du cahier des charges et le cas échéant engager immédiatement les corrections nécessaires afin que ceux-ci soient conformes aux exigences de la commission sans avoir à solliciter cette dernière.

Par ailleurs, au-delà du service à l'utilisateur, la commission s'attache à répondre aux questions et aux demandes de consultations de **comptes de campagne ou de partis politiques** qui lui sont adressées dans les meilleurs délais. En 2017, 90 consultations de comptes de candidats ont été assurées par la commission ; 85 comptes de partis politiques ont également été transmis aux personnes qui en avaient formulé le souhait.

## II. LES MOYENS DE LA COMMISSION

### 1. Les moyens budgétaires et humains

La commission a pu mener à bien toutes ses missions durant les 69 séances tenues entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2017 et les 39 séances tenues entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30 avril 2018 (date d'approbation du présent rapport par la commission) grâce à la mise à disposition des moyens humains et financiers ajustés à ses besoins.

La commission dispose, en tant qu'autorité administrative indépendante, d'une compétence propre en matière de gestion et de recrutement. Ses crédits et ses emplois relèvent du budget général de l'État. Ainsi, au sein du programme 232 « *vie politique, culturelle et associative* », dont la gestion relève du ministère de l'Intérieur, elle dispose d'un budget opérationnel de programme (BOP) spécifique.

En 2017, les crédits inscrits en loi de finances initiale se sont élevés à 9 650 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et 7 050 000 euros en crédits de paiement (CP), en augmentation de 103 % pour les AE et de 19,4 % pour les CP par rapport à 2016. La forte augmentation des AE est liée à la nécessité d'engager les crédits pour les trois dernières années du bail des locaux occupés par la commission. Compte tenu de la mise en réserve gouvernementale et d'un gel complémentaire de crédits opéré en fin de gestion, les crédits utilisables en 2017 ont été ramenés à 8 493 789 euros en AE et 6 101 789 euros en CP.

Les crédits de personnel ont donc été mobilisables à hauteur de 3 525 789 euros en AE-CP (en augmentation de 11,8 % par rapport à 2016). Les crédits consommés se sont élevés à 3 488 117 euros en AE-CP, soit 98,93 % des crédits utilisables.

Le plafond autorisé d'emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), qui s'élevait à 44 ETPT en 2016, a été fixé pour l'année 2017 à 51 ETPT. Cette hausse traduit la nécessité pour la commission de renforcer ses effectifs permanents en recourant à des agents vacataires lors d'une augmentation de son activité de contrôle en période électorale, comme ce fut le cas en 2017.

La commission, qui dispose d'un socle de 38 agents permanents, a ainsi fait appel à des vacataires (CDD de 6 à 12 mois) pour un total de 12 ETPT environ. Ceux-ci ont été principalement affectés au contrôle des comptes des candidats aux élections présidentielle et législatives (14 chargés de mission adjoints ayant une formation de niveau master II en droit et huit secrétaires de filière), mais également au service de l'administration générale sur les fonctions logistiques ainsi qu'au service des systèmes d'information.

Pour exercer ses missions de contrôle, la commission s'est également appuyée sur des **rapporteurs**, collaborateurs occasionnels du service public. Ce sont 25 rapporteurs (17 rapporteurs épaulés par huit rapporteurs d'appui dans les premières semaines de l'examen des comptes) qui ont conduit l'instruction des comptes de l'élection présidentielle. Le montant total des vacations attribuées à ses rapporteurs s'est élevé à 91 000 euros. L'examen des comptes des élections législatives a été confié à 169 rapporteurs, le montant des vacations qui leur ont été attribuées s'élève à 564 000 euros. Seule une partie de ces vacations (17 %) a été payée en 2017, en raison de la date à laquelle a pu être constaté le service fait.

La commission observe un très fort renouvellement de ses rapporteurs : ainsi parmi les 17 rapporteurs ayant instruit les comptes de l'élection présidentielle, seuls deux avaient participé à l'examen des comptes de l'élection présidentielle de 2012. De même, 33 % (soit 57) des rapporteurs pour les élections législatives étaient de nouveaux rapporteurs.

Par ailleurs, l'accroissement de la charge de travail, notamment depuis la loi du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats et les lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, a conduit à un premier renforcement du pôle consacré aux partis politiques.

Enfin, les crédits de fonctionnement ont été mobilisables à hauteur de 4 968 000 euros en AE et 2 576 000 euros en CP. La consommation de ces crédits au 31 décembre 2017 s'est établie respectivement à 88,17 % et à 95,86 % des crédits mobilisables.

Ces crédits ont été destinés au poste des loyers, charges et taxes pour 49 %, aux dépenses d'investissement liés à des projets informatiques pour 25 % (développement de l'outil d'autocontrôle pour le dépôt des fichiers de reçus et développement de l'application dépôt des listes uniques) aux dépenses directement liées aux missions de contrôle de la commission pour 13 % et aux dépenses de gestion courante pour 13 %.

## **2. Les pistes de mutualisation envisagées par la commission**

L'article 21 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, précitée, prévoit que le rapport d'activité de chaque AAI et API comporte « *des mesures de mutualisation de ses services avec les services d'autres autorités administratives indépendantes ou autorités publiques indépendantes ou avec ceux d'un ministère* ».

Les ressources de la CNCCFP sont inscrites au programme 232 « *Vie politique, culturelle et associative* » de la mission administration générale et territoriale de l'État du ministère de l'Intérieur. Compte tenu de ce rattachement budgétaire et de l'absence de personnalité juridique de la CNCCFP, certains processus sont d'ores et déjà mutualisés avec le secrétariat général du ministère. Ainsi le traitement du processus de dépense est assuré dans les mêmes conditions qu'une direction d'administration centrale, le pôle finances-comptabilité de la CNCCFP communiquant avec le ministère de l'Intérieur par le biais des applications comptables CHORUS et CHORUS Formulaires.

Par ailleurs, si la CNCCFP a conservé la gestion en propre de ses marchés publics, du fait notamment de la passation de marchés spécifiques comme celui de l'édition des reçus-dons, de nombreuses procédures sont mutualisées au sein de l'UGAP dans les domaines clés que sont l'informatique, la sécurité et le gardiennage des locaux ou encore la formation des personnels de la commission.

À ce jour, la CNCCFP étudie plusieurs pistes pour approfondir sa démarche de mutualisation des moyens.

Une première piste de mutualisation est le portail du candidat, dont l'utilité avait déjà été soulignée par la commission dans son rapport d'activité de 2015. Il s'agirait de mettre à disposition des candidats aux élections un portail les informant sur toutes les démarches à réaliser avant, pendant et après l'élection. Ce portail les dirigerait ainsi vers les différents sites de télédéclaration existants ou à venir. À ce titre, des discussions pourraient être engagées avec d'autres institutions concernées (Conseil constitutionnel, ministère de l'Intérieur, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Haute autorité pour la transparence de la vie politique). Concernant la déclaration de candidature, le site de télédéclaration pourrait lui-même être mutualisé entre la CNCCFP et le ministère de l'Intérieur, ce qui, entre autres avantages, allégerait la charge de travail des préfetures qui actuellement saisissent en double les informations des candidats.

La commission réfléchit également à la possibilité de désigner un référent déontologue commun avec une ou plusieurs autres AAI. Issu de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, l'article 28 bis de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires institue un droit pour chaque fonctionnaire de consulter « *un référent déontologue, chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des obligations et des principes déontologiques mentionnés aux articles 25 à 28. Cette fonction de conseil s'exerce sans préjudice de la responsabilité et des prérogatives du chef de service* ». Le décret n° 2017-519 du 10 avril 2017 relatif au référent déontologue dans la fonction publique qui en fixe les modalités de désignation ouvre la voie à une mutualisation de la fonction de référent entre plusieurs administrations. Les discussions concernant une telle désignation se poursuivent afin de déterminer si celle-ci serait à même de répondre à l'exigence, posée à l'article 4 du décret précité, selon laquelle « *le référent déontologue est désigné à un niveau permettant l'exercice effectif de ses missions* ».

Une autre piste en cours d'exploration concerne la mutualisation de la fonction de délégué à la protection des données. L'article 37, paragraphe 3 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, dit règlement général sur la protection des données (RGPD), qui prendra effet le 25 mai 2018, prévoit expressément la possibilité pour plusieurs autorités publiques ou organismes publics, « *compte tenu de leur structure organisationnelle et de leur taille* », de désigner un unique délégué pour remplir ses missions.

\*            \*

\*

Le présent rapport est articulé en trois parties.

La première partie est relative au contrôle des comptes de campagne. Son premier chapitre traite du contrôle des comptes des candidats à l'élection présidentielle, tandis que le deuxième chapitre traite de celui des comptes des candidats aux élections législatives. Le troisième chapitre traite des suites juridictionnelles concernant les autres élections.

La deuxième partie s'articule autour du rappel des règles générales relatives au financement des partis politiques. Le premier chapitre traite de la vérification du respect des obligations comptables des partis politiques.

La commission relève que 26 % des formations politiques tenues de déposer des comptes certifiés en 2017 ne l'ont pas fait. Pour la première fois, elle a exercé le pouvoir de modulation des sanctions pour défaut de respect des dispositions de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence de la vie politique qui lui a été confié par la loi précitée du 6 mars 2017.

Le deuxième chapitre traite du respect des obligations des mandataires.

La troisième partie fait le point sur les nouvelles dispositions des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, tant pour les campagnes électorales que pour les partis politiques.



# Partie 1

## Première partie

### **Le contrôle des comptes de campagne**



# **PREMIÈRE PARTIE**

## **LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE**

### **Chapitre I**

**L'élection du Président de la République  
des 23 avril et 7 mai 2017**

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

##### **1. Les particularités du régime financier**

Pour l'essentiel, l'étendue du contrôle exercé par la commission est identique à celle des autres élections. 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° 2016-506 du 25 avril 2016.

Le droit applicable au financement de la campagne de l'élection présidentielle comporte toutefois certaines particularités par rapport au droit commun du financement des campagnes électorales :

- tout candidat figurant sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel perçoit une avance fixée à 153 000 euros ;
- en application de la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016, tout candidat présent au premier tour peut obtenir un remboursement forfaitaire égal au maximum à 4,75 % du montant du plafond des dépenses de campagne ; ce montant est porté au maximum à 47,5 % 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 ;

- les personnes physiques ne peuvent accorder de prêts et avances remboursables aux candidats<sup>6</sup> ;
- 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 ;
- 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.

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, le prononcé éventuel d'une inéligibilité, mais uniquement la privation du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne par l'État et l'obligation de reversement de l'avance perçue ; s'y ajoute l'obligation de verser au Trésor public une somme égale au montant de ce dépassement, règle applicable à l'ensemble des élections.

En application de l'article L. 52-11 du code électoral modifié par l'article 112 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, les plafonds des dépenses électorales s'établissent, en application du décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales, à :

- 16,851 millions d'euros pour le premier tour ;
- 22,509 millions d'euros pour le second tour.

## 2. L'information préalable des candidats

La commission a actualisé son mémento à l'usage du candidat et de son mandataire permettant de fixer le cadre comptable à respecter<sup>7</sup>.

En vertu de l'article 58 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que « *le Conseil constitutionnel veille à la régularité de*

<sup>6</sup> L'article 1 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a par la suite modifié cette disposition pour exclure explicitement les prêts prévus par l'article L.52-7-1 du code électoral.

<sup>7</sup> Le décret n° 2016-1819 du 22 décembre 2016 relatif à l'élection du Président de la République a complété 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 au suffrage universel en créant un article 12-2 prévoyant que « *La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques établit un modèle de compte de campagne qui fait l'objet d'une publication au Journal officiel.* »

*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.

La commission a donc procédé à la publication au Journal officiel du 20 avril 2016 de ce mémento, adopté en séance le 7 avril 2016 après nouvel avis en date du 5 avril 2016.

Une mise à jour du mémento a été publiée au Journal officiel du 29 avril 2016 après avis du Conseil constitutionnel du 21 avril 2016 à la suite des modifications apportées aux dispositions applicables par la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016.

Une version consolidée était disponible sur le site de la commission. La commission a également organisé différentes réunions d'information, soit à leur demande, avec les mandataires financiers des candidats, soit à l'initiative de la commission, avec leurs experts-comptables, afin de présenter et d'expliquer les règles applicables à l'élection présidentielle et ainsi anticiper les questions pouvant se poser lors du contrôle des comptes de campagne.

### **3. L'évolution du contrôle**

#### **3.1. Les nouveaux éléments d'information demandés par rapport à 2012**

Afin de faciliter la préparation et la compréhension du compte de campagne, les éléments suivants étaient demandés :

- une fiche retraçant l'organisation générale de la campagne du point de vue financier ;
- une fiche indiquant la composition de l'équipe de campagne ;
- une fiche retraçant l'organisation de la campagne sur internet et les réseaux sociaux ;
- le cas échéant la description du système de perception de fonds en ligne ;
- une liste des fournisseurs pour les dépenses supérieures à 50 000 euros (montant unitaire et montant cumulé) ;
- un calendrier des opérations de campagne.

### 3.2. L'exploitation de l'annexe sur les partis politiques apportant leur soutien au candidat

En application de la loi organique n°2016-506 précitée, chaque compte comporte en annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui ont été créés en vue d'apporter un soutien au candidat ou qui lui apportent leur soutien, ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis et groupements.

Ces annexes sont publiées avec les comptes au Journal officiel.

La commission a la faculté de se faire communiquer par les partis politiques concernés les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe.

### 3.3. La possibilité de recourir à des experts

Le contrôle des comptes de l'élection présidentielle de 2012 ayant révélé des difficultés d'appréciation des tarifs des professionnels, une réflexion a été menée afin d'accroître la capacité d'appréciation de la Commission face à certains types de dépenses de campagne, difficiles à évaluer par les rapporteurs de la commission.

Le dispositif législatif adopté dans le cadre de la loi n°2016-506 du 25 avril 2016 a donné à la CNCCFP la possibilité de recourir à des travaux d'experts.

Ainsi l'article L. 52-14 alinéa 7 du code électoral (que la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, dans son article 3-II, rend applicable à l'élection présidentielle) dispose : « *La commission peut recourir à des experts à même d'évaluer les coûts des services et des prestations retracés dans les comptes de campagne et de l'assister dans l'exercice de sa mission de contrôle mentionnée à l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.* »

La consultation a été envisagée sur le modèle de l'*amicus curiae* c'est-à-dire d'un professionnel qui, sur un point précis, peut apporter un éclairage utile aux travaux de la commission. Ses compétences et ses connaissances ont été utilisées sur des points précis pour apprécier des coûts retracés par rapport aux prix du marché, et non de manière générale, et ont laissé libres de leur appréciation les rapporteurs et la commission<sup>8</sup>.

Dans ses relations avec les experts la commission a déterminé un processus. Les rapporteurs ont été invités à préciser leur besoin dans un domaine de dépense qui avait préalablement attiré leur attention. Ce besoin a guidé le choix de l'expert en fonction de son domaine de compétence et de sa disponibilité. Le périmètre d'action de l'expert a donc été délimité et des documents lui ont été fournis pour réaliser son étude. La signature d'un engagement de confidentialité et d'absence de conflit d'intérêt a été soumise à l'expert.

Les résultats des consultations ont consisté en des éléments portés à la connaissance des rapporteurs et de la commission qui ont été analysés, triés et, pour ceux de nature à confirmer une question que se posaient déjà les rapporteurs, portés à la connaissance du candidat dans le cadre de la procédure contradictoire. Les candidats ont ainsi été amenés à présenter leurs arguments et tous documents de nature à éclairer la commission sur les sujets évoqués.

Des enseignements seront à tirer de ce premier recours à ce type de consultation dans la prochaine préparation du contrôle des comptes, notamment quant au caractère insuffisamment détaillé de certaines factures qui ont conduit les experts à livrer des appréciations empreintes de nombreuses réserves. De nouvelles consignes seront données en amont aux candidats sur l'obtention auprès de leurs prestataires de factures contenant toutes les informations utiles à leur analyse.

---

<sup>8</sup> Bien que les personnes sollicitées figurent sur les listes d'experts agréés, elles intervenaient en tant que consultants et non pas dans le cadre formalisé d'une expertise judiciaire.

## **II. LE COMPTE RENDU DU CONTRÔLE**

### **1. Le dépôt des comptes de campagne**

Les candidats à l'élection présidentielle dont les noms figuraient sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel le 19 mars 2017, en application de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, étaient tenus de déposer un compte de campagne dans les deux mois suivants le tour où l'élection a été acquise. L'élection a eu lieu les 23 avril et 7 mai 2017 : la date limite de dépôt des comptes était donc fixée au vendredi 7 juillet 2017 à 18 heures. Les candidats ont déposé leurs comptes entre le 26 juin et le 7 juillet. Conformément à la loi, les principaux éléments du compte ont été publiés au Journal officiel de la République française le 3 août 2017.

La loi organique du 5 avril 2006 modifiant la loi du 6 novembre 1962 précédemment mentionnée charge la CNCCFP d'approuver, rejeter ou réformer les comptes des candidats à l'élection présidentielle et d'arrêter le montant du remboursement forfaitaire de leurs dépenses dû par l'État ; ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le Conseil constitutionnel, dans le mois suivant leur notification.

L'examen des comptes déposés par les candidats a été confié à dix-huit rapporteurs, aidés par cinq chargés de missions adjoints, répartis en huit équipes. La commission a arrêté ses décisions au terme d'un processus en quatre étapes :

- les rapporteurs et les chargés de missions adjoints ont effectué un contrôle formel et matériel des comptes, préalablement à l'examen au fond ; des documents manquants ont été demandés aux équipes des candidats et, le cas échéant, aux partis qui les soutenaient ;



- l'examen au fond a conduit les rapporteurs à élaborer un questionnaire pour demander aux candidats des justifications sur l'ensemble des points appelant des compléments d'information ou de justification ;
- après analyse des réponses présentées par les candidats, les rapporteurs ont préparé une lettre d'observations ;
- en se fondant sur l'ensemble des pièces complémentaires et des réponses obtenues dans le cadre de la procédure contradictoire, les rapporteurs ont formulé leurs propositions.

Au total, la commission a tenu vingt séances consacrées à l'examen des travaux de rapporteurs, et elle a arrêté ses décisions sur l'ensemble des comptes de campagne des candidats le 21 décembre 2017.

La commission a veillé, dans la mesure de ses moyens d'investigation et des informations dont elle disposait, au respect du principe d'exhaustivité des recettes et des dépenses, conformément aux dispositions de l'article L. 52-12 alinéa 1 du code électoral. Dans ce but, un suivi de l'actualité de la campagne avait été effectué depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016, et notamment des activités des candidats et de leurs soutiens. Afin de contribuer au respect de l'égalité de traitement entre les candidats, la commission a été conduite, au vu des éléments recueillis dans le cadre de la procédure contradictoire, à réintégrer dans le compte des dépenses qui n'avaient pas été comptabilisées mais qu'elle a considérées comme étant de nature électorale.

## **2. Les comptes déposés**

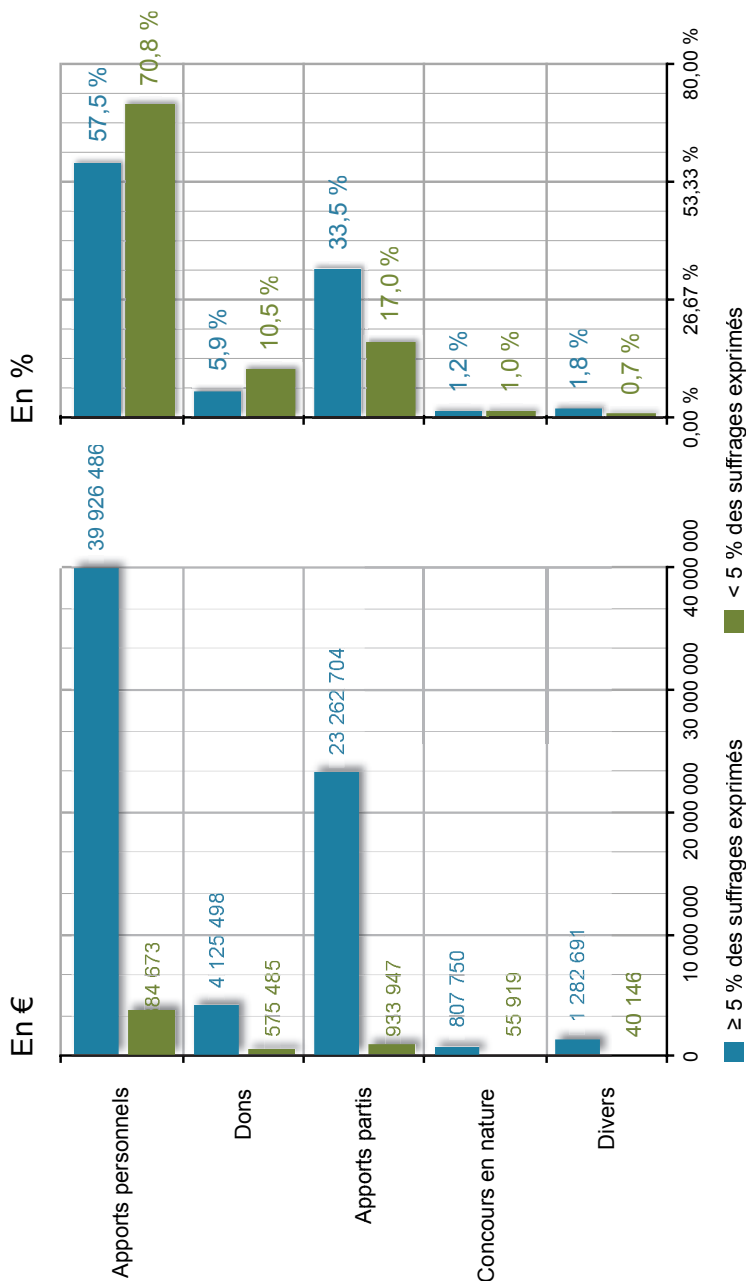
### **2.1. Les recettes déclarées**

Le total des recettes, soit 74,9 millions d'euros pour les onze candidats, est du même ordre de grandeur que lors de l'élection de 2012 (75,1 millions d'euros, mais pour dix candidats).

Tableau 1  
Élection présidentielle - L'origine des recettes  
(selon le pourcentage de suffrages recueillis)

Origine de la recette	Origine détaillée	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 5% des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
		€	%	Rappel 2012	€	%	Rappel 2012	€	%	Rappel 2012
Dons	Dons de personnes physiques	4 700 983	6,28	11,99	4 125 498	5,94	11,88	575 485	10,48	13,44
Apports personnels	Versements personnels candidats	1 683 000	2,25	1,86	765 000	1,10	1,31	918 000	16,72	14,48
	Emprunts bancaires	26 411 451	35,26	35,03	25 100 451	36,17	34,45	1 311 000	23,88	36,84
	Emprunts partis	15 716 708	20,98	29,41	14 061 035	20,26	30,4	1 655 673	30,16	16,59
Apports partis	Versements définitifs	13 891 623	18,55	2,39	13 891 623	20,02	1,86	0	0	9,21
	Dépenses payées directement	7 755 957	10,36	16,15	7 408 306	10,67	17,31	347 651	6,33	1,42
	Concours en nature	2 549 071	3,40	2,51	1 962 775	2,83	2,39	586 296	10,68	4,11
Concours en nature	Personnes physiques	335 710	0,45	0,24	279 791	0,40	0,01	55 919	1,02	3,19
	Candidat	527 959	0,70	0	527 959	0,76	0	0	0	0
Divers		1 322 837	1,77	0,42	1 282 691	1,85	0,39	40 146	0,73	0,71
Total		74 895 299	100	100	69 405 129	100	100	5 490 170	100	100

Graphique 1  
 Élection présidentielle - L'origine des recettes  
 (selon le pourcentage de suffrages recueillis)



L'examen des sources de financement selon le pourcentage de voix recueillies met en lumière des évolutions sensibles :

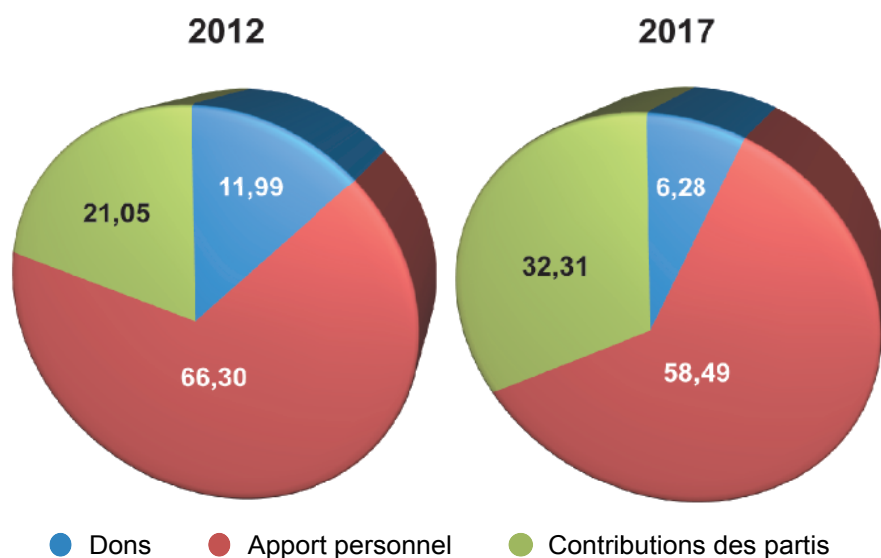
- au titre de l'apport personnel, la part des emprunts consentis par les partis politiques recule de plus de 10 points parmi les candidats ayant atteint le seuil des 5 % des suffrages exprimés, alors qu'elle progresse de plus de 13 points et constitue plus de 30 % des recettes des candidats n'ayant pas atteint ce seuil ; Cette progression compense la diminution des emprunts bancaires contractés par les candidats de cette catégorie, en recul de près de 13 points ;
- les contributions des partis suivent des évolutions contraires selon le pourcentage des voix recueillies par les candidats ; c'est parmi les candidats ayant obtenu au moins 5 % des voix que la différence est la plus marquée : elles représentent plus de 33,5 % des recettes de ces candidats en 2017 contre 21,5 % en 2012, les versements définitifs qui ne constituaient que 1,86 % des recettes en 2012, en représentent 20 % en 2017 pour la raison déjà indiquée ; la part des contributions des partis progresse légèrement chez les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages, mais leur structure interne varie sensiblement : les dépenses prises en charge à titre définitif et les concours en nature progressent respectivement de 4,9 points et de 6,5 points d'un scrutin à l'autre, mais aucun versement définitif n'a été effectué par les partis soutenant ces candidats.
- la part de dons de personnes physiques recule pour l'ensemble des candidats, mais de manière plus marquée chez les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages.

Le graphique suivant montre la répartition des trois principales sources de financement des candidats en 2012 et 2017. Avec un montant de 43,81 millions d'euros, l'apport personnel demeure la principale source de financement des candidats, avec 58,49 % du total des recettes. Cette prévalence est moins marquée qu'en 2012 où l'apport personnel représentait plus des deux tiers des recettes des candidats. Ce recul est la conséquence du moindre recours aux emprunts consentis par les partis politiques. Les contributions propres des partis progressent de près de 11 points,

en raison de la très forte hausse des versements définitifs entre 2012 et 2017, lesquels représentent près d'un cinquième des recettes des candidats. Néanmoins, cette évolution est principalement liée au versement de 10 millions d'euros à un candidat présent au premier tour (M. François FILLON)<sup>9</sup>. Enfin, la part des dons de personnes physiques recule de près de moitié.

Graphique 2

Élection présidentielle - Composition des trois principales sources de financement des candidats (en pourcentage\*)



(\*) les pourcentages indiqués sont relatifs au total des recettes déclarées.

<sup>9</sup> Ce versement a été effectué par la « Haute autorité de la primaire de la droite et du centre 2016 », formation ayant le statut de parti politique au sens de la loi du 11 mars 1988, à partir de l'excédent de recettes provenant de la participation des électeurs à la consultation des 20 et 27 novembre 2016.

## 2.2. Les dépenses déclarées

Selon les dispositions de la loi 2011-1977 du 28 décembre 2011 et du décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009, le plafond des dépenses imposé aux candidats demeure le même que celui en vigueur lors du scrutin de 2012, soit 16,851 millions d'euros pour les candidats présents au 1<sup>er</sup> tour et 22,509 millions d'euros pour les candidats présents au second tour.

Lors du scrutin des 22 avril et 6 mai 2012, dix candidats avaient sollicité les suffrages des électeurs. Cinq d'entre eux avaient obtenu au moins 5 % des suffrages. En 2017, cinq candidats – sur les onze participants au scrutin – ont également atteint ce seuil.

En 2012, les dépenses des candidats éligibles au remboursement forfaitaire de l'État représentaient 92,71 % des dépenses. En 2017, ce taux s'élève à 92,62 %. Derrière cette stabilité, deux inflexions significatives peuvent être soulignées, comme le montre le tableau 2 :

Tableau 2

**Élection présidentielle - Dépense moyenne des candidats et proportion du plafond des dépenses**

	2012		2017	
	Dépense moyenne	% du plafond	Dépense moyenne	% du plafond
Candidats du 1er tour < 5 %	1 079 103	6,40	911 297	5,40
Candidats du 1er tour ≥ 5 %	8 551 063	50,74	13 177 839	78,20
Candidats du 2 <sup>d</sup> tour	21 554 780	95,76	14 557 442	64,67

- le montant moyen dépensé par les candidats du premier tour ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés s'élève à 13,18 millions d'euros contre 8,55 millions d'euros, soit une hausse de plus de 50 %, avec un resserrement très net, les dépenses s'étageant de 10,68 à 15,07 millions d'euros ;

- avec un montant moyen de 14,56 millions d’euros, aucun des deux candidats de second tour ne déclare un montant supérieur au plafond des dépenses du 1<sup>er</sup> tour, et reste donc très éloigné du plafond autorisé pour ces candidats ; il s’agit là d’un constat inédit depuis l’instauration des comptes de campagne à l’occasion de l’élection présidentielle de 1995, et qui témoigne d’une tendance à la modération des dépenses électorales.

La structure des dépenses engagées par les candidats lors du scrutin de 2017 (74,12 millions d’euros après 76,33 millions d’euros en 2012) présente d’importantes similitudes avec celle du scrutin précédent, comme le montre le tableau 3.

Tableau 3  
Élection présidentielle - Ventilation des dépenses déclarées  
Évolution entre 2012 et 2017

Nature des dépenses	2017 €	2017 %	2012 %	Évolution
Réunions publiques	29 557 574	39,88	47,85	-7,97
Propagande imprimée	12 372 660	16,69	16,74	-0,05
Personnel	8 154 399	11,00	11,06	-0,06
Autres moyens de propagande	5 846 603	7,89	4,60	3,29
Permanence, téléphone matériel, marchandises	4 545 457	6,13	4,72	1,41
Déplacements réception	4 400 225	5,94	3,24	2,70
Honoraires et frais divers	4 353 380	5,87	4,32	1,55
Conseils en communication - enquêtes et sondages	2 201 331	2,97	1,97	1,00
Site internet	1 436 195	1,94	4,80	-2,86
Frais postaux	1 248 359	1,68	0,71	0,97
<b>Total</b>	<b>74 116 183</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

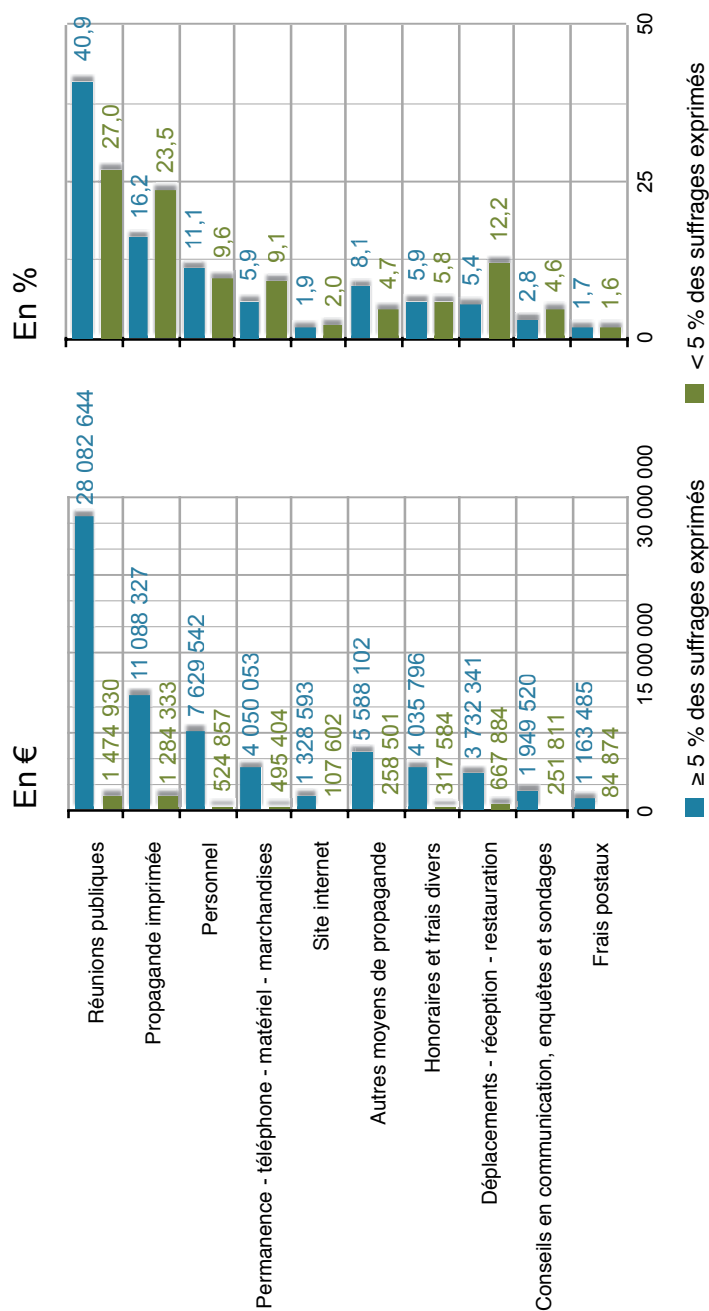
Tableau 4

Élection présidentielle - Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis

Nature des dépenses	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
	€	%	Rappel 2012	€	%	Rappel 2012	€	%	Rappel 2012
Réunions publiques	29 557 574	39,88	47,85	28 082 644	40,91	49,61	1 474 930	26,97	25,49
Propagande imprimée	12 372 660	16,69	16,74	11 088 327	16,15	16,61	1 284 333	23,49	18,41
Personnel	8 154 399	11,00	11,06	7 629 542	11,11	10,30	524 857	9,60	20,74
Permanence - téléphone - matériel - marchandises	4 545 457	6,13	4,72	4 050 053	5,90	4,54	495 404	9,06	7,05
Site internet	1 436 195	1,94	4,80	1 328 593	1,94	5,06	107 602	1,97	1,41
Autres moyens de propagande	5 846 603	7,89	4,60	5 588 102	8,14	4,54	258 501	4,73	5,42
Honoraires et frais divers	4 353 380	5,87	4,32	4 035 796	5,88	4,25	317 584	5,81	5,20
Déplacements - réception - restauration	4 400 225	5,94	3,24	3 732 341	5,44	2,73	667 884	12,21	9,69
Conseils en communication, enquêtes et sondages	2 201 331	2,97	1,97	1 949 520	2,84	1,80	251 811	4,61	4,09
Frais postaux	1 248 359	1,68	0,71	1 163 485	1,69	0,57	84 874	1,55	2,51
<b>Total</b>	<b>74 116 183</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>68 648 403</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>5 467 780</b>	<b>100</b>	<b>100</b>



Graphique 3  
 Élection présidentielle - Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis



Quelques évolutions peuvent toutefois être relevées : l'organisation de réunions publiques constitue toujours le premier poste de dépenses, mais en recul de près de 8 points par rapport au scrutin de 2012. Avec les dépenses d'impression (hors campagne officielle) et les frais de personnel, ces trois postes représentent plus des deux tiers des dépenses totales.

Le recul des dépenses liées à internet (- 2,86 points) contraste avec la hausse des autres moyens de propagande (+ 3,29 points) comprenant les supports audiovisuels, téléphoniques et publicitaires ainsi que les caravanes.

L'analyse des dépenses déclarées par les candidats selon le pourcentage de voix recueillies témoigne d'évolutions plus marquées de 2012 à 2017, comme le montre le tableau 4 :

- les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ont consacré moins de ressources à l'organisation de réunions publiques (- 8,7 points), aux sites internet (- 3,12 points), au bénéfice des autres moyens de propagande (+ 3,12 points) et des frais de déplacements et de réception (+ 2,71 points) ;

- les candidats n'ayant pas atteint ce seuil ont dépensé 7,37 % du montant total des dépenses déclarées pour le scrutin, soit une part stable par rapport au scrutin de 2012 (7,27 %) ; parmi les évolutions les plus significatives, il convient de relever la progression des frais d'impression (+ 5 points) et le recul des dépenses de personnel (- 11 points).

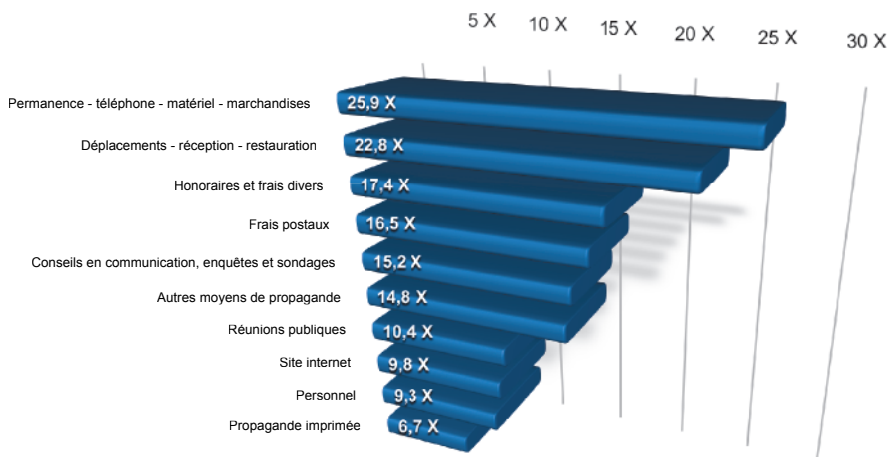
S'agissant des principales différences quant aux choix des dépenses, les candidats ayant obtenu au moins 5 % des voix engagent proportionnellement davantage de frais pour l'organisation de réunions publiques (+ 13,92 points) que ceux n'ayant pas atteint ce seuil. En revanche, la part consacrée à la propagande imprimée et aux frais de déplacement et de réception est plus importante chez les candidats non éligibles au remboursement, avec respectivement + 7,3 points et + 6,7 points.

#### Graphique 4

#### Élection présidentielle - Ventilation par nature de dépenses - Échelle des montants dépensés

#### Comparaison candidat $\geq 5\%$ des suffrages / candidat $< 5\%$ des suffrages

(par exemple le premier a dépensé en moyenne 25,9 fois plus en permanence, téléphone, matériel et marchandises)



### 3. Les décisions de la commission

La commission a rendu l'ensemble des décisions relatives aux onze candidats à l'élection présidentielle le 21 décembre 2017. Aucun recours n'ayant été formé contre ces décisions, elles sont devenues définitives et ont été publiées le 13 février 2018 au Journal officiel, en application du dernier alinéa du V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962. Seront examinés, successivement, les réformations, le remboursement forfaitaire par l'État et la réduction du montant de ce remboursement (« modulation »).

### 3.1. Les réformations

Tous les comptes de campagne ont été approuvés après réformations. Celles-ci résultent des retranchements opérés par la commission sur le montant des dépenses déclarées, mais aussi le cas échéant des réintégrations de dépenses omises ; le total algébrique de ces mouvements détermine le montant des « dépenses retenues ».

Le montant total des dépenses retranchées s'élève à 1 984 022 euros soit 2,67 % des dépenses déclarées par les candidats, contre 1 473 069 euros lors de l'examen des neuf comptes approuvés après réformation en 2012. Ce montant se répartit comme suit :

Tableau 5  
Élection présidentielle - Origine comptable des retranchements de dépenses

	Part dans le total des dépenses %	Montant réformé €	% du total
Dépenses mandataires	84,93	1 725 806*	86,99
Dépenses partis politiques	10,46	167 449	8,44
Concours en nature	4,60	90 767	4,57
Total	100	1 984 022	100

(\*) dont 89 734 euros requalifiés en concours en nature et 44 982 euros requalifiés en dépenses payées par les partis politiques

La commission a également été conduite à réintégrer dans les comptes de campagne des candidats des dépenses effectivement engagées dans le cadre de leur campagne qui n'avaient pas été comptabilisées, pour un total de 451 857 euros. Cette somme – représentant 0,42 % des dépenses déclarées – se répartit de la manière suivante :

- 232 073 euros de concours en nature ;
- 217 440 euros de dépenses payées par les partis politiques ;
- 2 344 euros de dépenses réglées par les mandataires.

Les principales causes de retranchement de dépenses, par ordre de fréquence, ont porté sur :

- les dépenses à caractère non électoral ;
- les dépenses internes à l'équipe de campagne ou dépenses habituelles des partis ;
- le défaut de pièce justificative ou des dépenses insuffisamment justifiées ;
- la double imputation ou erreur de calcul ;
- les dépenses relatives à des prestations exécutées le jour du scrutin ou après le scrutin ;
- la réduction des achats de matériel à hauteur de la valeur d'usage.

Selon les dispositions de l'article L. 52-14 alinéa 7 modifié par l'article 3 de la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016, la « *commission peut recourir à des experts à même d'évaluer les coûts des services et des prestations retracées dans les comptes de campagne et de l'assister dans l'exercice de sa mission de contrôle* ». Après avoir examiné les pièces justificatives de dépenses de l'ensemble des candidats, les rapporteurs ont proposé à la commission de solliciter l'avis d'experts sur un certain nombre de dépenses, de natures diverses : captation vidéo, organisation des réunions publiques, propagande imprimée, locaux de campagne. Les travaux de ces consultants extérieurs, réalisés dans des délais contraints, ont permis à la commission d'appréhender avec davantage de précision le caractère électoral de certaines prestations techniques et d'apprécier leur compatibilité avec les coûts habituellement pratiqués sur le marché.

Au terme de ces investigations, l'attention de la commission s'est portée sur deux cas pour lesquels le coût des prestations avait été sous-évalué pour le premier, et surévalué pour le second. Elle a ainsi d'une part réintégré dans le compte de M. François FILLON un montant de 13 095 euros correspondant à des frais d'impression, d'autre part, retranché une somme de 9 862 euros correspondant à des frais de location immobilière du compte de M. Jean-Luc MÉLENCHON.

Plusieurs candidats ont engagé des dépenses de campagne dès le printemps 2016. La commission s'est donc attachée à vérifier – notamment grâce au suivi des activités des candidats – que l'ensemble des dépenses ayant un caractère électoral avait bien été comptabilisé, conformément au principe d'exhaustivité du compte de campagne, défini à l'article L. 52-12 du code électoral. Ainsi, dans le cadre de l'examen des pièces justificatives de dépenses jointes dans les comptes, la commission a constaté que des frais, principalement liés à l'organisation de réunions publiques n'avaient pas été comptabilisés. À titre d'illustration, elle a réintégré un montant de 88 349 euros dans le compte de M. François FILLON, et de 125 373 euros dans le compte de Mme Marine LE PEN.

La commission s'est également intéressée aux nombreux ouvrages publiés par les candidats durant la période électorale. En application des principes posés par le Conseil constitutionnel lors de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections présidentielles de 1995 et de 2002, la commission a réintégré un montant de 16 082 euros dans le compte de M. Benoît HAMON, et de 34 360 euros dans celui de M. Jean-Luc MÉLENCHON. Ces deux sommes correspondaient aux coûts d'édition, de fabrication, de distribution et de commercialisation d'un ouvrage pour le premier, et aux frais de promotion de deux ouvrages pour le second.

Enfin, la commission a porté son attention sur les dépenses refacturées par des tiers (partis politiques, associations) aux mandataires financiers des candidats. Elle s'est attachée à contrôler le montant des refacturations comme l'existence de marges éventuelles et les explications présentées pour les justifier :

- une entreprise, travaillant dans le cadre de la campagne de M. François FILLON, a refacturé à l'un des partis soutenant le candidat des prestations réalisées par des sous-traitants, en appliquant des marges très élevées, et ces dépenses ont ensuite été réglées par le mandataire du candidat au parti concerné ; ces

marges ayant été jugées supérieures aux pratiques habituellement constatées ; la commission a fait usage de son pouvoir d'appréciation en retranchant du compte du candidat une somme de 57 065 euros ;

- l'association dénommée « *L'Ère du peuple* » a refacturé à l'association de financement électorale de M. Jean-Luc MÉLENCHON un montant de dépenses de 440 027 euros, comportant notamment les rémunérations de quatre de ses salariés, augmentées de majorations variables selon les intéressés ; aucun élément de nature à justifier ces majorations n'a été présentée par le candidat et la commission a donc considéré que seul le montant des salaires bruts chargés versés à ces quatre salariés pouvait ouvrir droit au remboursement de l'État, elle a donc décidé de réformer la différence entre les salaires bruts chargés versés par l'association et les montants refacturés au mandataire, soit un montant total de 152 688 euros.

### 3.2. Le remboursement forfaitaire de l'État

Conformément au dernier alinéa de l'article L. 52-11 du code électoral dans sa rédaction issue de la loi de finances n° 2011-1977 du 28 décembre 2011, il n'est pas procédé à une actualisation du plafond des dépenses à compter de 2012 et jusqu'à l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques est nul.

Selon le 3<sup>e</sup> alinéa du V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, une somme égale au maximum à 4,75 % du montant du plafond des dépenses de campagne qui leur est applicable est remboursée à chaque candidat présent au premier tour s'il a obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. Cette somme est portée au maximum à 47,5 % dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés au premier tour ; la proportion est la même, appliquée au plafond fixé pour les candidats présents au second tour.

Tableau 6  
Élection présidentielle  
Montant du plafond des dépenses et du remboursement

	Plafond des dépenses €	Montant maximum du remboursement €
Candidats < 5 % SE	16 851 000	800 423
Candidat ≥ 5 % SE	16 851 000	8 004 225
Candidats présents au 2d tour	22 509 000	10 691 775

En 2017, huit des onze décisions d'approbation après réformations ont eu une incidence financière, comme le montre le tableau 7, contre cinq sur neuf lors du scrutin de 2012.

Seules les réformations effectuées sur les dépenses payées par le mandataire et répercutées sur l'apport personnel du candidat ont un impact sur le montant du remboursement. Ainsi, des dépenses comptabilisées en concours en nature ou en frais pris en charge par les partis à titre définitif ont été réformées des comptes de MM. Benoît HAMON (- 63 858 euros) et Jean-Luc MÉLENCHON (-134 632 euros) et n'ont pas eu d'incidence sur le montant du remboursement.

Trois candidats dont l'apport personnel déclaré était supérieur au montant maximum du remboursement ont vu leur remboursement forfaitaire réduit à un montant inférieur à ce seuil, sous l'effet des réformations : il s'agit de MM. Benoît HAMON (- 55 182 euros), Emmanuel MACRON (- 50 981 euros<sup>10</sup>) et François ASSELINEAU (- 45 284 euros).

Cinq candidats dont l'apport personnel déclaré était inférieur au montant maximum du remboursement qui leur était applicable ont vu le montant de leur remboursement forfaitaire diminué, après les réformations. Il s'agit de MM. François FILLON (- 174 310 euros<sup>11</sup>) et Jean-Luc MÉLENCHON (- 334 666 euros) pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, et de MM. Jacques CHEMINADE (- 6 420 euros), Jean LASSALLE (- 16 639 euros) et Philippe POUTOU (- 14 725 euros) pour les candidats n'ayant pas atteint ce seuil.

<sup>10</sup> Après « modulation » de - 18 300 euros, voir 3.3. ci-après.

<sup>11</sup> Après « modulation » de - 50 000 euros, voir 3.3. ci-après.



Enfin, trois candidats ont perçu le remboursement maximum auquel ils pouvaient prétendre car leur apport personnel, après déduction du montant des réformations et le cas échéant du solde du compte, demeurait supérieur à ce maximum : il s'agit de Mmes Marine LE PEN et Nathalie ARTHAUD et de M. Nicolas DUPONT-AIGNAN.

Au final, le pourcentage du remboursement perçu par chaque candidat représente entre 92,23 % à 99,52 % du remboursement auquel ils auraient pu prétendre si leur compte avait fait l'objet d'une approbation sans réformation. Ces taux sont très proches de ceux observés lors de la présidentielle de 2012<sup>12</sup>.

### 3.3. La réduction du montant du remboursement (« modulation »)

Dans deux cas, la commission a usé de la possibilité de diminuer le montant du remboursement en raison du nombre et de la gravité des irrégularités constatées si celles-ci ne sont pas considérées comme devant entraîner le rejet du compte.

En premier lieu, le suivi de la campagne de M. François FILLON a permis d'établir que des dépenses telles que des locations de salles, des frais de déplacement et de restauration, d'impression de documents de propagande n'avaient pas été inscrites dans le compte de campagne. Par ailleurs, des factures – pour un montant plus modeste – avaient été jointes au compte sans toutefois être comptabilisées. Le montant total des dépenses ainsi omises s'élevait ainsi à 88 349 euros, et a été réintégré au compte. Par ailleurs, dans le cadre de sa campagne, le candidat a bénéficié du prêt de quatre salles de réunion par des personnes morales non habilitées à financer une campagne. La commission a considéré que les irrégularités ainsi relevées n'étaient pas de nature à justifier le rejet du compte ; dans la mesure où le compte ne comportait pas, comme l'exige la loi, une description exacte de la totalité des dépenses relatives à l'élection et que le candidat avait

---

<sup>12</sup> Cf. CNCCFP, Quinzième rapport d'activité (2012-2013), p. 43.

bénéficié de concours en nature prohibés, la commission a tenu compte de ces irrégularités et retranché la somme de 50 000 euros du montant du remboursement.

En second lieu, les recettes du compte de M. Emmanuel MACRON faisaient état de dons de personnes physiques pour un montant de 1 016 758 euros. Leur examen a démontré que des dons, d'un montant total de 87 600 euros, avaient été perçus par le mandataire, alors que leur montant unitaire excédait le seuil décrit à l'article L. 52-8 alinéa 1 du code électoral, soit 4 600 euros au maximum par personne physique pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections. L'instruction a permis d'établir que dans 20 des 24 cas constatés, la fraction excédant le maximum constituait le don du conjoint du titulaire du compte bancaire, et que la bonne foi pouvait être admise au vu des attestations produites. Il n'en a pas été de même pour 4 dons dont le total excédait de 18 300 euros le montant autorisé. Eu égard à ce montant, la commission a estimé que l'irrégularité n'était pas de nature à conduire au rejet du compte et a retranché cette somme du remboursement.

Le tableau suivant retrace l'ensemble des éléments de calcul du remboursement par l'État des dépenses électorales des candidats<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Voir en annexe le tableau des éléments financiers du compte de campagne de chacun des candidats à l'élection présidentielle.

Tableau 7  
 Élection présidentielle - Dépenses et apport personnel (montants déclarés et retenus et montant du remboursement pour les comptes approuvés après réformations)

% SE	Candidats	Dépenses déclarées	Dépenses retenues	Apport personnel déclaré	Apport personnel retenu	Solde (hors du dépôt)	Montant maximum RFE	Montant du RFE *	Montant total des réformations	Impact des réformations sur le remboursement **	% du remboursement par rapport au montant maximum possible
≥ 5 % SE	HAMON	15 072 745	15 008 634	8 153 000	8 094 947	147 204	8 004 225	7 949 043	122 079	55 182	99,31 %
	FILLON	13 784 072	13 794 601	2 241 935	2 117 625	0	8 004 225	2 087 625	124 310	174 310	92,23 %
	LE PEN	12 416 567	11 542 991	11 948 000	10 927 209	121 047	10 691 775	10 691 775	1 037 081	0	100 %
	MACRON	16 698 320	16 578 781	10 853 000	10 782 684	123 590	10 691 775	10 640 794	123 087	50 981	99,51 %
	MÉLENCHON	10 676 899	10 241 760	6 730 551	6 395 884	364 885	8 004 225	6 031 304	469 298	334 666	94,75 %
< 5 % SE	Sous-total	68 648 403	67 166 767	39 926 486				37 380 541	1 875 855	615 139	
	ARTHAUD	958 237	956 121	863 000	860 884	3 165	800 423	800 423	2 116	0	100 %
	ASSELINEAU	1 230 843	1 237 609	800 473	790 244	0	800 423	755 139	48 414	45 284	94,34 %
	CHEMINADE	412 983	406 563	344 200	337 780	174	800 423	337 606	6 420	6 420	98,13 %
	DUPONT-AIGNAN	1 823 157	1 806 590	851 000	833 097	19 618	800 423	800 423	17 953	0	100 %
Total	LASSALLE	260 112	241 573	245 604	228 965	306	800 423	228 659	18 539	16 639	93,22 %
	POUTOU	782 448	767 723	783 000	768 275	1 732	800 423	766 543	14 725	14 725	98,12 %
	Sous-total	5 467 780	5 416 179	3 887 277				3 688 793	108 167	83 068	
		74 116 183	72 582 946	43 813 763				41 069 334	1 984 022	698 207	

(\*) Le remboursement forfaitaire maximal auquel peut prétendre le candidat est égal au moins élevé des trois montants suivants : 47,5 % du plafond des dépenses applicables, le montant des dépenses de caractère électoral remboursables ou le montant de l'apport personnel diminué de l'excédent du compte de campagne.

(\*\*) Pour les comptes de MM. François FILLON et Emmanuel MACRON, le montant de l'impact des réformations sur le remboursement forfaitaire prend en considération les modulations décidées par la commission.

# Chapitre II

## Les élections législatives

### I. LE COMPTE RENDU DU CONTRÔLE

La loi de modernisation de diverses règles applicables aux élections n° 2016-508 du 25 avril 2016, modifiant la rédaction de l'article L. 52-4 alinéa 2 du code électoral, a réduit d'un an à six mois la période de financement antérieure au scrutin : « *le mandataire recueille, pendant les six mois précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne* ».

#### **1. Le compte rendu du contrôle pour l'ensemble des circonscriptions**

##### 1.1. Les comptes présentés

- Rappel des délais légaux et des dates effectives de dépôt des comptes

Selon les dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral, la date limite de dépôt des comptes était fixée au 18 août 2017 pour les élections législatives des 11 et 18 juin 2017. Par dérogation aux dispositions de l'article précité, les candidats présents dans les circonscriptions des Français établis hors de France devaient déposer leur compte de campagne à la CNCCFP avant 18 heures le quinzième vendredi qui suit le tour de scrutin où l'élection a été acquise, soit le 15 septembre ou le 29 septembre 2017 selon le cas.

- Nombre et caractéristiques des comptes

Lors des élections législatives (députés des Français de l'étranger compris), 7 877 candidats se sont présentés dans les 577 circonscriptions, soit une moyenne de 13 candidats, contre 11 lors du précédent scrutin. Sur ce total 5 387 candidats étaient tenus de déposer un compte de campagne, contre 4 234 en 2012, soit une progression de 27 %.

Ce sont donc 2 490 candidats à ces élections qui ont été dispensés de dépôt de compte de campagne, dans la mesure où ils avaient recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et n’avaient perçu aucun don de personne physique. Cependant, 225 de ces candidats ont déposé un compte qui a été examiné par la commission.

Par ailleurs, 185 candidats n’ont pas respecté l’obligation de dépôt et 59 candidats ont déposé leur compte postérieurement à la date limite, soit respectivement 3,29 % et 1,05 %<sup>14</sup>. La commission a donc examiné 5 427 comptes (dont les comptes déposés hors délai), parmi lesquels 2 873 émanant de candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages et pouvant donc prétendre au remboursement forfaitaire de l’État.

Tableau 8  
Élections législatives - Les comptes déposés

Candidats		Comptes		
		Comptes non déposés ou déposés hors délais		Comptes déposés dans les délais
Caractéristiques	Nombre	Absence de dépôt	Comptes déposés hors délais	
I. Candidats astreints à déposer un compte	5 387	185	59	5 143
Candidats ≥ 5 % SE	2 878	2	3	2 873
- Avec recettes & dépenses			3	2 866
- Comptes « 0 »			0	7
Candidats < 5 % SE	2 509	183	56	2 270
- Avec recettes & dépenses			32	1 617
- Comptes « 0 »			24	653
II. Candidats dispensés de dépôt ayant déposé un compte	225			
III. Candidats dispensés de dépôt de compte	2 265			
Total	7 877			

<sup>14</sup> Cf. CNCCFP, Quinzième rapport d’activité (2012-2013), p. 52. Lors du scrutin de 2012, ces taux s’établissaient à 2,48 % et 0,7 %.

Ce sont donc plus de 63 % de l'ensemble des candidats (4 999 sur 7 877) qui n'ont pas atteint le seuil de 5 % des suffrages exprimés, soit un niveau semblable à celui observé en 2012.

Lors de ce scrutin, les résultats dans 44 circonscriptions réunissant 652 candidats (dont 444 astreints à déposer un compte) ont fait l'objet d'un recours contentieux, dont 5 pour les Français de l'étranger : cela représente 8,49 % des circonscriptions et 8,27 % du nombre total des candidats, soit un niveau semblable à celui de 2012. Pour ces candidats, la commission a statué sur les comptes au plus tard deux mois après la date limite de dépôt.

- Montant global et ventilation des recettes et des dépenses

Dans le cadre de ce scrutin, le montant total des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'établit respectivement à 78,76 millions d'euros et à 74,78 millions d'euros, soit un recul de 4,05 % et de 6,22 % par rapport aux élections de 2012.

Le montant moyen des recettes et des dépenses pour les 4 589 candidats ayant perçu des recettes et engagé des dépenses s'élève respectivement à 17 162 euros et 16 296 euros. Le tableau suivant détaille ce montant moyen selon le pourcentage de voix obtenu. La comparaison avec le dernier scrutin rend compte d'un recul significatif de la moyenne chez tous les candidats, avec une baisse de plus de 22 % en recettes et de près de 24 % en dépenses pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Tableau 9  
Élections législatives - Montant moyen des recettes et des dépenses

	Nombre de candidats	Recettes			Dépenses		
		Montant total	Moyenne par candidat	Rappel 2012	Montant total	Moyenne par candidat	Rappel 2012
Candidats ≥ 5 % SE	2 869	69 153 692	24 104	31 054	66 058 867	23 025	30 265
Candidats < 5 % SE	1 720	9 604 959	5 584	4 431	8 723 237	5 072	4 184

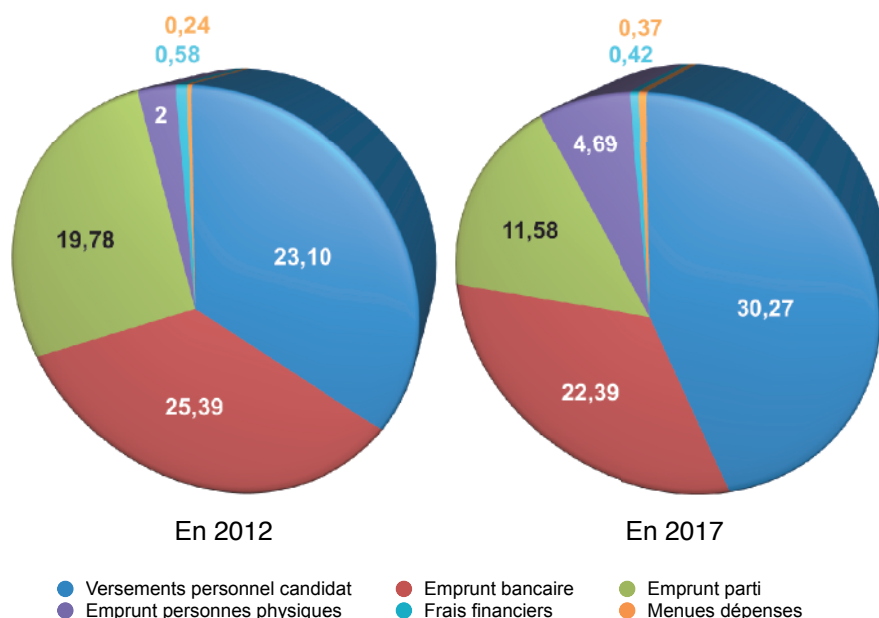
## - Les recettes

L'apport personnel des candidats est la principale source de financement, avec un montant de 54 91 euros, soit 69,8 % du montant des recettes. La part de cette source de financement est donc en très léger recul (- 1,30 point) par rapport au scrutin de 2012.

Le graphique suivant décrit les différences de composition de l'apport personnel pour l'ensemble des candidats lors des deux derniers scrutins législatifs. Le recours à l'emprunt bancaire et aux prêts consentis par les formations politiques diminue respectivement de 3 et 8 points. Inversement, la part des versements des candidats sur fonds propres progresse de 7 points : ils représentent plus de 43 % de l'apport personnel des candidats et plus de 30 % du montant total des recettes. Enfin, si les emprunts souscrits auprès des personnes physiques demeurent une source de financement secondaire (avec moins de 5 % du total), leur part a doublé d'un scrutin à l'autre.

Graphique 5

Élections législatives - Structure de l'apport personnel des candidats lors des deux derniers scrutins législatifs (en pourcentage\*)



(\*) les pourcentages indiqués sont relatifs au total des recettes déclarées.

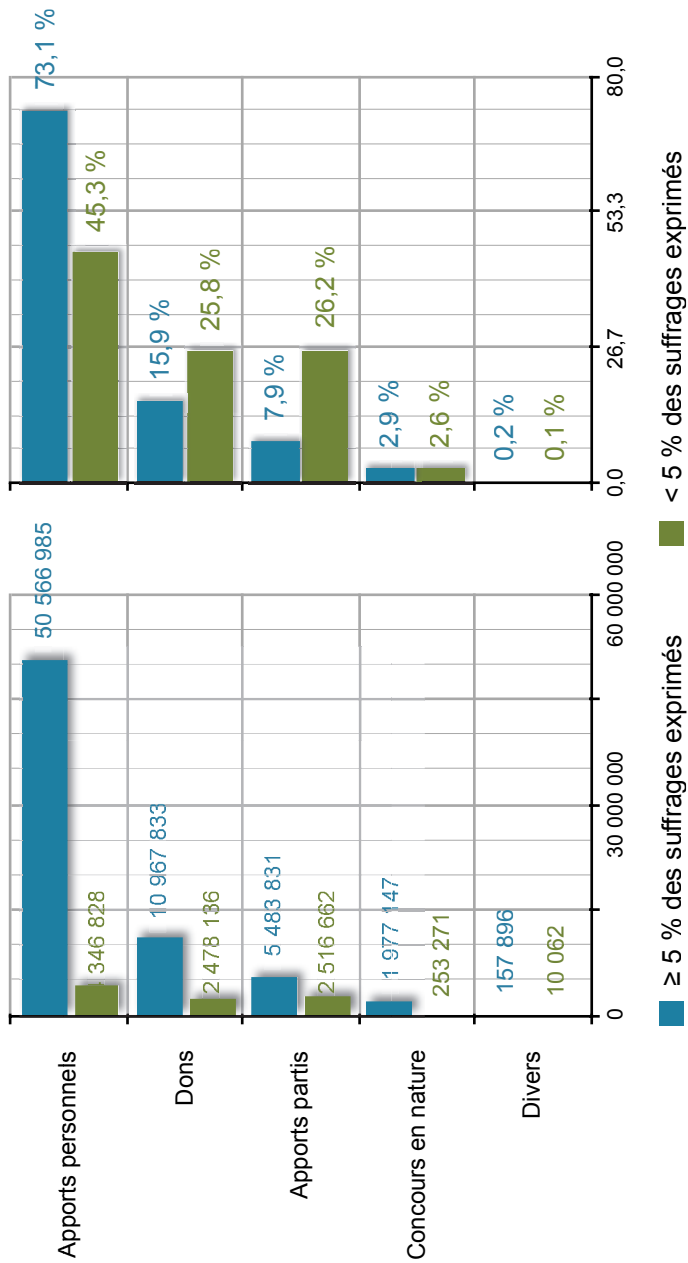
L'examen des recettes selon le pourcentage de voix obtenu permet de dégager certaines évolutions significatives dans la composition des sources de financement des candidats.

Tableau 10  
Élections législatives - L'origine des recettes

Origine de la recette	Origine détaillée	Ensemble des candidats		Candidats ≥ 5% des suffrages exprimés			Candidats < 5% des suffrages exprimés		
		€	%	€	%	Rappel 2012	€	%	Rappel 2012
Dons	Dons de personnes physiques	13 445 969	17,07	10 967 833	15,86	15,52	2 478 136	25,80	27,48
	Versements personnels candidats	23 839 118	30,27	21 378 944	30,92	21,7	2 460 174	25,61	35,27
Apport personnel	Emprunts bancaires	17 636 385	22,39	16 863 779	24,39	27,47	772 606	8,04	7,22
	Emprunts partis	9 120 169	11,58	8 212 350	11,88	21,37	907 819	9,45	5,90
	Emprunts personnes physiques	3 696 329	4,69	3 582 536	5,18	2,19	113 793	1,18	0,54
	Frais financiers	331 071	0,42	319 398	0,46	0,61	11 673	0,12	0,27
	Menues dépenses	290 741	0,37	209 978	0,30	0,17	80 763	0,84	0,85
Apports partis	Versements définitifs	5 077 006	6,45	3 471 664	5,02	6,42	1 605 342	16,71	12,02
	Dépenses payées directement	1 548 017	1,97	1 017 176	1,47	1,54	530 841	5,53	3,86
	Concours en nature	1 375 470	1,75	994 991	1,44	1,04	380 479	3,96	4,61
Concours en nature	Personnes physiques	1 384 374	1,76	1 259 926	1,82	0,72	124 448	1,30	0,86
	Candidat	846 044	1,07	717 221	1,04	1,11	128 823	1,34	1,03
Divers		167 958	0,21	157 896	0,23	0,13	10 062	0,10	0,10
Total		78 758 651	100	69 153 692	100	100	9 604 959	100	100



Graphique 6  
Élections législatives - L'origine des recettes  
selon le pourcentage de suffrages recueillis



La part des versements personnels des candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés progresse de plus de 9 points et représente près de 31 % des recettes de ces candidats. Inversement, le recours aux prêts des formations politiques recule dans une semblable mesure et contribue pour moins de 12 % au total des recettes.

Les évolutions sont également très prononcées parmi les candidats non éligibles au remboursement forfaitaire de l'État. La part des dons – en très légère baisse – constitue toujours un quart des recettes. En revanche, les versements personnels reculent de près de 10 points et représentent un quart du total des recettes, contre plus d'un tiers en 2012. La hausse des contributions des partis politiques – soit un quart du total des recettes de ces candidats – découle principalement d'une progression des versements définitifs (+ 4,69 points) et, dans une moindre mesure, des dépenses directement prises en charge (+ 1,67 point). Le recours aux emprunts auprès des partis croît également.

Lors des élections législatives, 147 candidats sortants ont été réélus, et 104 d'entre eux ont financé une partie de leurs dépenses de campagne au moyen de versements personnels. Leur montant moyen s'élevait à 17 126 euros, contre 14 920 euros pour les 324 candidats non sortants élus ayant financé tout ou partie de leur campagne sur fonds propres.

La proportion des candidats sortants réélus ayant eu recours à un emprunt bancaire pour financer leur campagne est très proche de celle des nouveaux élus (respectivement 37 % et 36 %). Toutefois, les montants moyens empruntés diffèrent sensiblement et s'élèvent à 26 432 euros pour les premiers et 20 057 euros pour les seconds.

### - Les dépenses

Le montant total des dépenses déclarées par les 4 589 candidats ayant engagé des frais de campagne<sup>15</sup> et perçu des recettes s'élève à 74,78 millions d'euros, soit un montant moyen de dépenses de 16 296 euros. Il s'agit d'une baisse de 23 % par rapport à 2012 : lors de ce scrutin, les 3 771 candidats ayant engagé des frais de campagne avaient dépensé en moyenne 21 146 euros.

---

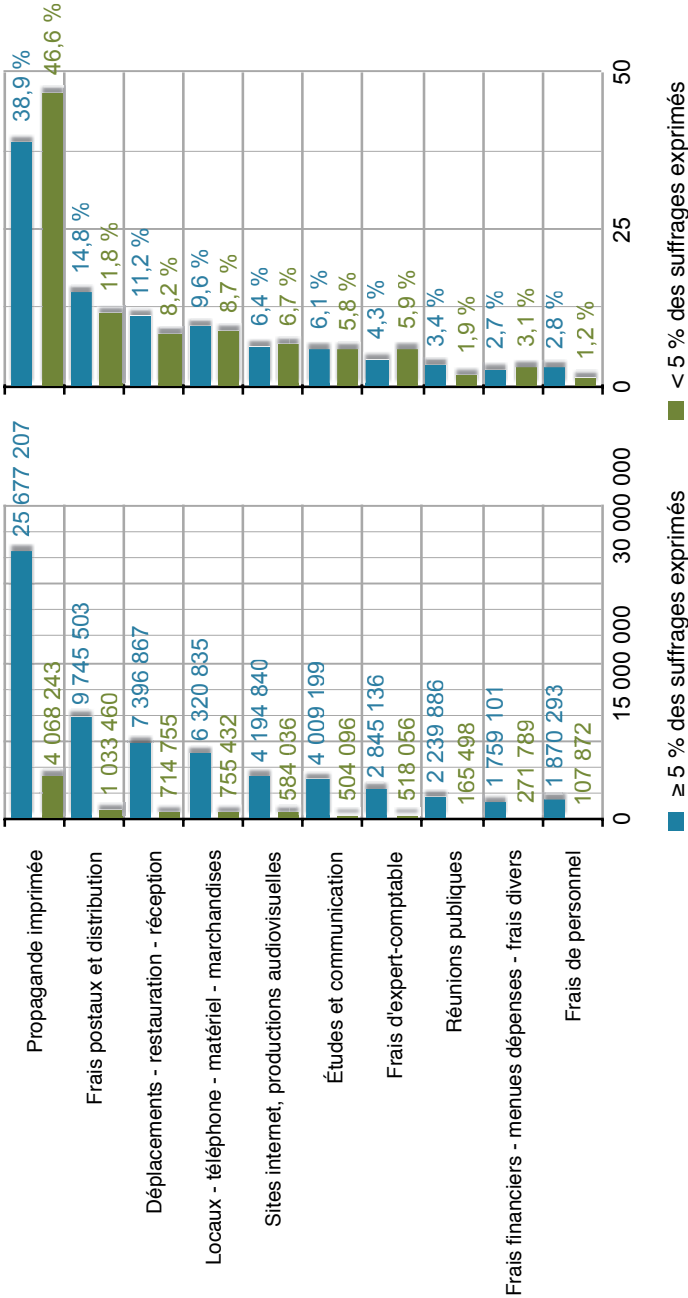
<sup>15</sup> Hors propagande officielle régie par l'article R. 39 du code électoral et remboursée directement par l'État aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Tableau 11  
 Élections législatives - Ventilation par nature des dépenses totales  
 et selon les suffrages recueillis (par ordre décroissant)

Nature des dépenses	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
	€	%	Rappel 2012	€	%	Rappel 2012	€	%	Rappel 2012
Propagande imprimée	29 745 450	39,78	48,97	25 677 207	38,87	49,24	4 068 243	46,64	46,55
Frais postaux et distribution	10 778 963	14,41	11,34	9 745 503	14,75	11,47	1 033 460	11,85	10,15
Déplacements - restauration - réception	8 111 622	10,85	10,21	7 396 867	11,20	10,22	714 755	8,19	10,08
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	7 076 267	9,46	9,11	6 320 835	9,57	9,07	755 432	8,66	9,49
Sites internet, productions audiovisuelles	4 778 876	6,39	3,98	4 194 840	6,35	3,71	584 036	6,70	6,43
Études et communication	4 513 295	6,04	5,08	4 009 199	6,07	4,89	504 096	5,78	6,87
Frais d'expert-comptable	3 363 192	4,50	2,45	2 845 136	4,31	2,31	518 056	5,94	3,69
Réunions publiques	2 405 384	3,22	2,68	2 239 886	3,39	2,79	165 498	1,90	1,70
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	2 030 890	2,72	3,14	1 759 101	2,66	3,12	271 789	3,12	3,28
Frais de personnel	1 978 165	2,65	3,04	1 870 293	2,83	3,18	107 872	1,24	1,75
<b>Total</b>	<b>74 782 104</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>66 058 867</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>8 723 237</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Graphique 7

Élections législatives - Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis (par ordre décroissant)



La comparaison des dépenses engagées par les candidats en fonction du résultat électoral permet de dégager quelques évolutions. Ainsi, le recul des dépenses de propagande imprimée est marqué chez les candidats éligibles au remboursement de l'État, avec un recul de plus de 10 points. Les frais postaux et de distribution progressent de 3,28 points, et le recours au développement de sites de campagne et aux productions audiovisuelles, de 2,64 points.

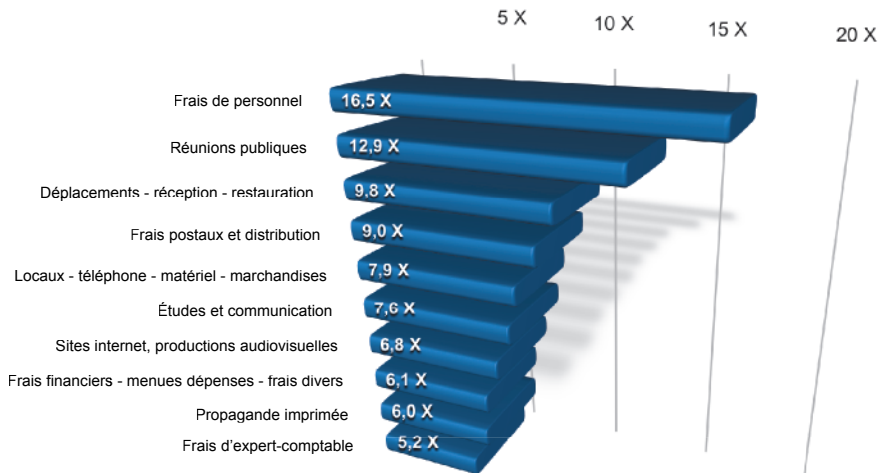
La répartition des dépenses des candidats n'ayant pas atteint le seuil des 5 % en 2017 est semblable à celle observée en 2012. Les dépenses d'impression hors campagne officielle représentent le principal poste de dépenses, avec près de 47 % du total des frais engagés par ces candidats. On peut néanmoins relever la hausse sensible des honoraires d'expertise comptable, laquelle touche également les candidats éligibles au remboursement de l'État (+ 2 points pour l'ensemble).

Graphique 8

**Élections législatives - Ventilation par nature de dépenses - Échelle des montants dépensés**

**Comparaison candidats ≥ 5 % des suffrages / candidats < 5 % des suffrages**

*(par exemple ceux de la première catégorie ont dépensé en moyenne 16,5 fois plus en frais de personnel)*



## 1.2. Les décisions de la commission

### - Bilan général

En vertu des dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral, la commission prend trois types de décision : l'approbation simple, l'approbation après réformation et le rejet du compte. Elle peut, le cas échéant, constater l'absence de dépôt ou le dépôt hors délai du compte de campagne. La commission détermine le montant du remboursement forfaitaire de l'État. De plus, la loi du 14 avril 2011 a conféré à la commission la possibilité de réduire le montant du remboursement forfaitaire selon le nombre et la gravité des irrégularités qui ne lui paraissent pas devoir entraîner le rejet du compte. La commission a ainsi réduit le montant du remboursement de 37 candidats lors de l'examen des comptes des élections législatives de 2017, contre 22 lors du précédent scrutin.

La répartition des décisions prises par la commission lors des deux derniers scrutins législatifs ne connaît pas d'évolution majeure<sup>16</sup>.

Parmi les candidats éligibles au remboursement forfaitaire, la part des comptes approuvés après réformation progresse de près de 3 points : plus des trois quarts des comptes déposés par ces candidats font l'objet de réformations. Les élections législatives figurent parmi les scrutins où la part des comptes des candidats remboursables approuvés après réformation est la plus importante, après les élections régionales<sup>17</sup>. La commission a rejeté les comptes de 18 candidats éligibles au remboursement forfaitaire de l'État et ceux de 89 candidats n'ayant pas atteint ce seuil, contre 35 et 60 en 2012. Parmi cette dernière catégorie, le nombre de comptes non déposés ou déposés hors délai augmente dans des proportions supérieures au simple effet mécanique de la hausse du nombre de candidats.

---

<sup>16</sup> Cf. CNCCFP, Quinzième rapport d'activité (2012-2013), p. 64.

<sup>17</sup> Cf. CNCCFP, Dix-huitième rapport d'activité (2016), p. 41.

Tableau 12  
 Élections législatives - Les décisions de la commission  
 selon les suffrages exprimés

Décision *	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés			Total des décisions		
	Nombre	%	Rappel 2012	Nombre*	%	Rappel 2012	Nombre	%	Rappel 2012
Absence de dépôt	2	0	0	183	7	5	185	3	2
Dépôt hors délai	3	0	0	56	2	1	59	1	1
Approbation simple	612	21	23	2 004	73	75	2 616	47	47
Approbation après réformation	2 206	77	74	402	15	16	2 608	46	47
Approbation avec modulation	2	0	0				2	0	0
Approbation après réformation avec modulation	35	1	1				35	1	0
Rejet	18	1	1	89	3	3	107	2	2
<b>Total</b>	<b>2 878</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>2 734</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>5 612</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(\*) Hors 2 265 candidats dispensés de dépôt.

## - Les réformations

Tableau 13

**Élections législatives - Montants déclarés par les candidats  
et montants retenus par la commission après réformation**

	2012				2017			
	Déclaré €	Réformation		Retenu €	Déclaré €	Réformation		Retenu €
		€	%			€	%	
Dépenses totales	57 844 041	2 188 086	3,78	55 655 955	54 279 298	1 715 224	3,16	52 564 074
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	54 742 620	1 640 631	3,00	53 101 989	50 804 158	995 751	1,96	49 808 407
Recettes totales	59 443 253	1 964 946	3,31	57 478 307	57 167 824	1 445 564	2,53	55 722 260
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	56 179 191	1 577 664	2,81	54 601 527	53 403 880	995 046	1,86	52 408 834
Apport personnel	43 770 594	1 996 290	4,56	41 774 304	41 236 272	1 384 173	3,36	39 852 099
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	42 059 685	1 634 644	3,89	40 425 041	39 471 430	990 739	2,51	38 480 691



Dans le cadre du contrôle des comptes de campagne des élections législatives, la commission a pris 2 608 décisions d'approbation après réformation, auxquelles il faut ajouter 35 décisions d'approbation après réformation avec modulation, contre respectivement 2 068 et 17 décisions lors du précédent scrutin.

Par rapport au montant des recettes et des dépenses déclarées des 2 643 candidats dont le compte a fait l'objet de réformations, le montant total des retranchements s'élève à 1 445 564 euros en recettes et 1 715 224 euros en dépenses, soit respectivement 3,14 % et 2,53 %. Lors du scrutin de 2012, ces taux s'établissent à 3,31 % et 3,78 %. Dans un petit nombre de cas, le montant de ces réformations est le résultat algébrique des retranchements et des réintégrations de dépenses et/ou de recettes.

Le montant moyen des dépenses réformées par candidat s'élève à 444 euros pour les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés et 1 790 euros pour ceux n'ayant pas atteint ce seuil<sup>18</sup>. Ainsi, le montant des réformations représentent 1,95 % des dépenses déclarées chez les premiers, et 20,7 % chez les seconds.

Tableau 14  
Élections législatives - Principaux postes de dépenses réformés

Poste de dépenses	Montant réformé €	% de réformation du poste par rapport au montant déclaré
Frais d'impression et de publication (hors R. 39)	803 739	3,84
Frais de réception et d'hébergement	151 455	8,91
Frais de transport	117 683	2,56
Frais financiers	114 069	15,85
Fournitures et marchandises	111 940	10,23
Honoraires et conseil en communication	55 837	1,76
<b>Total</b>	<b>1 354 723</b>	

<sup>18</sup> Lors des élections de 2012, ces montants moyens s'élevaient respectivement à 927 euros et 1 736 euros.

Le tableau précédent présente les principaux postes de dépenses réformés en pourcentage et en montant.

Les six postes de dépenses les plus affectés par les réformations représentent près des quatre-cinquièmes des retranchements. Les frais d'impression et de publication sont la catégorie de dépenses la plus réformée en valeur absolue, et représentent près de 47 % du total des réformations, contre 37,77 % en 2012. Les retranchements opérés dans cette catégorie de dépenses, pour 492 608 euros, équivalent à plus de 68 % du total des réformations des candidats non éligibles au remboursement forfaitaire de l'État. Ce montant est principalement le résultat de l'exclusion des dépenses de la propagande officielle, souvent comptabilisées par erreur.

La commission a également réformé un montant significatif de frais de réception : outre les frais de réception internes à l'équipe de campagne liés à la préparation des opérations sur le terrain, certains candidats avaient inscrit dans leur compte le coût de repas pris les jours de scrutin ou, le cas échéant, les frais d'organisation de soirées électorales, lors des premier et second tours de l'élection. Il en est de même pour le coût des tournées des bureaux de vote lors des jours de scrutin.

Les réformations portant sur les frais financiers sont en recul par rapport aux précédentes élections<sup>19</sup>. Cette évolution s'explique notamment par le moindre recours aux emprunts souscrits auprès des établissements bancaires et des formations politiques et, par voie de conséquence, par un montant inférieur des intérêts d'emprunt réglés par les candidats et leur mandataire financier.

Certains postes de dépenses sont particulièrement atteints par les réformations, même si le montant de celles-ci ne figure pas parmi les plus élevés en valeur absolue. Ainsi, les 42 379 euros correspondant aux réductions à la valeur d'usage de matériels représentent près de 32 % des dépenses de ce poste comptable. Plus de 18 % des menues dépenses engagées par les candidats ont été retranchés des comptes de campagne.

---

<sup>19</sup> Cf. CNCCFP, Dix-huitième rapport d'activité (2016), p. 44 ; Dix-septième rapport d'activité (2015), p. 64 et Seizième rapport d'activité (2014), p. 39.

### - Le remboursement forfaitaire de l'État

Les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et dont les dépenses ont été en tout ou partie financées sur leur apport personnel peuvent obtenir un remboursement forfaitaire de l'État. Lors de ce scrutin législatif, 2 760 candidats disposant d'un apport personnel et dont le total des dépenses s'élève à 63,58 millions d'euros ont perçu un remboursement. Le montant global du remboursement forfaitaire de l'État s'élève à 45,56 millions d'euros, soit 71,65 % des dépenses et 90,64 % de l'apport personnel. Le montant moyen de remboursement perçu par chaque candidat s'élève à 16 507 euros, contre 21 902 euros en 2012.

Tableau 15

**Élections législatives - Proportion de l'apport personnel déclaré effectivement remboursée aux candidats éligibles au remboursement**

% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	354	12,83
≥ 90 % et < 100 %	1 750	63,41
≥ 80 % et < 90 %	296	10,72
< 80 %	360	13,04
<b>Total</b>	<b>2 760</b>	<b>100</b>

Près de 87 % des candidats ont perçu un remboursement au moins égal aux quatre cinquièmes de leur apport personnel, contre près de 91 % en 2012. Cette baisse s'explique notamment par la combinaison du léger recul de l'apport personnel dans les recettes des candidats observé précédemment d'une part, et de la diminution du montant des dépenses, d'autre part<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> En 2012, 2 041 candidats sur 2 249 avaient un apport personnel inférieur au montant maximum du remboursement, soit 90,75 % d'entre eux. En 2017, 2 601 candidats sur 2 760, soit 94,23 % d'entre eux avaient déclaré un apport personnel inférieur au maximum du remboursement.

- La réduction du montant du remboursement  
(« modulation »)

À l'instar de ce qui est prévu dans le cadre du contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle (article 3 V al 4 de la loi n°62-1292 du 6 novembre 1962, modifié par la loi n°2006-404 du 5 avril 2006) , le législateur, par la loi n°2011-412 du 14 avril 2011, a souhaité étendre à toutes les élections la possibilité pour la commission d'éviter certains rejets de comptes, en sanctionnant l'irrégularité constatée par une diminution du montant du remboursement. Ainsi, les dispositions de l'article L. 52-11-1 du code électoral prévoient que « *dans le cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la décision concernant ce dernier peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités* ».

Dans le cadre du contrôle des élections législatives, la commission a réduit le remboursement à 37 reprises, soit en prenant une décision d'approbation simple avec modulation (2 cas), soit en prenant une décision d'approbation après réformation avec modulation (35 cas). Ces modulations ont entraîné une diminution du remboursement de 66 364 euros, soit un montant nettement plus élevé qu'en 2012 (11 726 euros retranchés du remboursement).

Tableau 16  
Élections législatives - Motivation des décisions de modulation

	Motif principal de la modulation	Nombre	%
<b>Formalités substantielles</b>	Absence / irrégularité liée au compte bancaire du mandataire	2	5,41
<b>Questions de fond</b>	Païement direct	7	18,92
	Compte insincère / dépenses omises	8	21,62
	Financement irrégulier (IRFM)	2	5,41
	Dons ou concours en nature de personne morale	11	29,73
	Publicité commerciale interdite	6	16,22
	Recettes transitant hors compte bancaire du mandataire	1	2,70
<b>Total</b>		<b>37</b>	<b>100</b>

## - La dévolution

L'article L. 52-6 du code électoral modifié par la loi n° 2017- 1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique dispose qu' *« au terme de son mandat, le mandataire remet au candidat un bilan comptable de son activité. Lorsqu'un solde positif ne provenant pas de l'apport personnel du candidat apparaît, il est dévolu, sur décision du candidat, soit à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique »*.

De manière générale, et quel que soit le pourcentage des suffrages obtenus par un candidat, la commission, pour fixer le montant de la dévolution, prend en compte le solde du compte de campagne dont elle retranche le montant de l'apport personnel du candidat ( $DEV = S - AP$ )<sup>21</sup>.

Des difficultés sont apparues depuis qu'une majorité de candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés font figurer dans leurs comptes les frais de propagande officielle (article R. 39 du code électoral).

La commission, en application d'une décision de la cour administrative d'appel de Paris (7 novembre 2006) autorisant le paiement par les dons des frais de propagande officielle pour les candidats ayant obtenu moins de 5% des suffrages, a décidé de ne pas créer de dévolution en cas de réformation des dépenses au titre de l'article R.39 pour ces candidats.

Cette dispense de dévolution a été étendue, lors de ce contrôle, aux versements définitifs du parti. Dès lors, si le compte ne fait état que de versements définitifs, le candidat ayant obtenu moins de 5% qui a inscrit les frais de campagne officielle dans son compte sera dispensé de la dévolution.

À noter que dans tous les cas, et uniquement pour les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés, si l'excédent du compte de campagne est supérieur au montant des frais de R.39, la différence devra évidemment faire l'objet d'une dévolution.

Dans le cadre du contrôle des élections législatives de 2017, la commission a prononcé 330 dévolutions pour un montant total de 724 219 euros ; pour rappel, lors des élections législatives de

---

<sup>21</sup> La commission a décidé de ne pas prononcer de dévolution en dessous de 61 euros (seuil minimum de recouvrement de l'impôt – article 1657,1 bis du code général des impôts).

2012, la commission avait prononcé des dévolutions pour 167 candidats et d'un montant total de 346 324 euros.

Afin de simplifier la mise en œuvre des dévolutions, il pourrait être envisagé d'une part de verser les montants issus des dévolutions à la Fondation de France comme c'est le cas pour l'élection du Président de la République, d'autre part de ne prononcer la dévolution, pour les candidats non remboursables, que lorsque le solde du compte est supérieur au montant des frais de campagne officielle, qui ne leur sont pas remboursés par l'État.

#### - Les décisions de rejet

La commission a rejeté 107 comptes de campagne, soit 1,99 % des 5 368 comptes déposés dans les délais. Lors du contrôle des élections législatives de 2012, la commission avait rejeté 95 comptes, soit 2,23 % des 4 242 comptes examinés.

Lors du scrutin de 2012, sur les 95 comptes rejetés, 35 candidats avaient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et 34 avaient financé tout ou partie de leur campagne au moyen de leur apport personnel. En 2017, 18 des 107 candidats dont les comptes ont été rejetés ont atteint ce seuil, et 15 disposaient d'apport personnel pour régler leurs dépenses de campagne.

Tableau 17  
Élections législatives - Montants déclarés dans les comptes rejetés

	2012			2017		
	Total des comptes	Comptes rejetés		Total des comptes	Comptes rejetés	
	€	€	%	€	€	%
Dépenses déclarées	79 743 405	1 608 408	2,02	74 782 108	812 407	1,09
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	71 788 801	1 042 320	1,45	66 058 867	345 092	0,52
Recettes déclarées	82 084 060	1 685 555	2,05	78 758 646	845 738	1,07
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	73 689 845	1 092 807	1,48	69 153 688	338 755	0,49
Apport personnel	58 365 719	1 152 165	1,97	64 913 813	500 748	0,77
- dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	54 150 196	741 310	1,37	50 566 985	234 077	0,46

Parmi les évolutions notables entre 2012 et 2017, il y a lieu de relever les rejets motivés par le recours par 4 candidats à la publicité commerciale interdite (notamment les liens sponsorisés sur les réseaux sociaux) et la perception de dons de personnes physiques ou de collectes hors compte du mandataire financier.

Tableau 18

**Élections législatives - Motivation des décisions de rejet par la commission**

	Motif principal du rejet	2012		2017	
		Nombre	%	Nombre	%
<b>Formalités substantielles</b>	Défaut de présentation par un expert-comptable ou visa tardif	33	34,74	63	58,88
	Absence / irrégularité liée au compte bancaire du mandataire	11	11,58	2	1,87
	Compte en déficit	4	4,21	2	1,87
	Compte non signé	0	0	2	1,87
	Compte non présenté en état d'examen	0	0	2	1,87
<b>Questions de fond</b>	Païement direct	17	17,89	9	8,41
	Compte insincère / dépenses omises	13	13,68	10	9,35
	Absence de pièces justificatives	6	6,32	0	0
	Financement irrégulier	6	6,32	0	0
	Dons de personnes physiques irréguliers	3	3,16	1	0,93
	Dons ou concours en nature de personne morale	2	2,11	3	2,80
	Absence de preuve du païement des dépenses	0	0	3	2,80
	Incompatibilité de fonction du mandataire financier ou de l'expert-comptable	0	0	1	0,93
	Publicité commerciale interdite	0	0	4	3,74
	Recettes transitant hors compte bancaire du mandataire	0	0	5	4,67
<b>Total</b>		<b>95</b>	<b>100</b>	<b>107</b>	<b>100</b>

## **2. Le compte rendu du contrôle intéressant les circonscriptions des Français établis hors de France**

Pour la deuxième fois depuis l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 modifiant le découpage des circonscriptions électorales, les électeurs étaient appelés à élire les députés représentant les Français établis hors de France dans 11 circonscriptions<sup>22</sup>. À l'instar des candidats sur le territoire français, les candidats au suffrage des Français établis hors de France sont tenus de déposer un compte de campagne à la commission ; toutefois le délai pour déposer diffère puisque la date limite de dépôt des comptes est fixée au plus tard le quinzième vendredi suivant la date à laquelle l'élection a été acquise, soit le 15 septembre ou le 29 septembre 2017.

### **2.1. Les particularités de l'élection**

- La possibilité de désigner une personne habilitée dans chacun des pays de la circonscription (article L. 330-6-1 alinéa 1 du code électoral)

Au regard de la configuration des circonscriptions des Français établis hors de France, la loi prévoit que, pour le paiement des dépenses, le mandataire financier peut désigner une personne dans chacun des pays composant la circonscription, autorisée à payer des dépenses depuis un compte personnel, sous réserve que celles-ci lui soient remboursées par le mandataire avant le dépôt du compte.

En 2012, cette possibilité offerte aux mandataires de désigner une personne par pays de la circonscription pour régler des dépenses de campagne a été très peu utilisée (seuls 27 candidats sur 178 ont désigné au moins une personne, soit 15 % des candidats). En 2017, 24 candidats sur 97 ont désigné au moins un délégué dans 10 circonscriptions (soit environ 25 % des candidats).

Le relatif manque d'intérêt des candidats pour cette faculté qui a vocation à faciliter l'engagement de dépenses en l'absence du mandataire dans un pays donné de la circonscription s'explique sans doute par la nécessité pour la personne autorisée de faire l'avance de dépenses.

<sup>22</sup> La Liste des 11 circonscriptions représentant les Français établis hors de France – voir ci-après p. 74.



- La possibilité pour la personne désignée d'ouvrir un compte spécial (article L. 330-6-1 alinéa 2 du code électoral)

Dans les pays dont la monnaie n'est pas convertible, dans ceux où les transferts financiers en France sont impossibles et dans ceux où existe un contrôle des changes faisant obstacle en tout ou partie aux transferts nécessaires aux dépenses électorales, la personne autorisée peut, avec l'accord du mandataire, ouvrir un compte spécial dans le pays concerné pour y déposer les fonds collectés pour la campagne.

Cette faculté n'a pas été utilisée par les candidats dans aucun des pays concernés en 2017. En 2012, seul un candidat avait eu recours à cette disposition.

- Les frais de transport et les modalités de remboursement (article L. 330-9 du code électoral)

Le législateur a tenu compte des spécificités liées au découpage des 11 circonscriptions électorales, qui englobent toutes un nombre de pays parfois très élevé, en prévoyant un plafond de remboursement propre aux frais de transport exposés par les candidats dans le cadre de leur campagne, fixé pour chacune des circonscriptions par arrêté. La liste des montants fixés pour le scrutin de 2017 figure dans le tableau suivant.

Ainsi, l'article L. 330-9 du code électoral dispose que « *ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses pour l'application de l'article L. 52-11, les frais de transport dûment justifiés, exposés par le candidat à l'intérieur de la circonscription. L'État rembourse ces frais aux candidats qui ont droit au remboursement forfaitaire prévu par l'article L. 52-11. Le remboursement est forfaitaire, dans la limite des plafonds fixés par zone géographiques par l'autorité compétente* ».

Lorsque le candidat y est éligible, la commission arrête deux montants de remboursement, l'un au titre des frais de transport, l'autre au titre des autres dépenses électorales.

En 2017, les plafonds de remboursement des frais de transport ont été quelque peu abaissés. Cette diminution a finalement eu peu de répercussions sur les comptes puisque seuls cinq candidats ont dépassé le plafond de remboursement des frais de

Tableau 19  
**Plafond de remboursement des frais de transport par  
circonscription de l'étranger**

Circonscription	Composition	Plafond de remboursement des frais de transport
1re	Canada et États-Unis.	30 800
2e	Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Salvador, Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela, Brésil, Guyana, Suriname, Argentine, Chili, Paraguay, Uruguay, Antigua-et-Barbuda, Bahamas, Barbade, Cuba, République Dominicaine, Dominique, Grenade, Haïti, Jamaïque, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinité-et-Tobago.	19 800
3e	Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Estonie, Finlande, Islande, Lettonie, Lituanie, Norvège, Suède.	11 300
4e	Belgique, Pays-Bas, Luxembourg.	2 900
5e	Andorre, Espagne, Monaco, Portugal.	6 100
6e	Liechtenstein, Suisse.	1 600
7e	Allemagne, Albanie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Hongrie, Macédoine, Pologne, Roumanie, Serbie-et-Monténégro, Slovénie, République tchèque, Slovaquie.	16 500
8e	Italie, Malte, Saint-Marin, Saint-Siège, Chypre, Grèce, Turquie, Israël.	11 200
9e	Algérie, Maroc, Libye, Tunisie, Burkina, Mali, Niger, Mauritanie, Cap-Vert, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Sénégal, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, Libéria.	8 500
10e	Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibie, Swaziland, Zambie, Zimbabwe, Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Egypte, Soudan, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Somalie, Burundi, Kenya, Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Bénin, Ghana, Nigéria, Togo, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, Gabon, Guinée équatoriale, Sao Tomé-et-Principe, Angola, Congo, République démocratique du Congo, Irak, Jordanie, Liban, Syrie, Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Koweït, Oman, Qatar, Yémen.	48 100
11e	Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizstan, Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Circonscription consulaire de Pondichéry, Afghanistan, Bangladesh, Inde (sauf circonscription consulaire de Pondichéry), Iran, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka, Chine, Corée du Sud, Japon, Mongolie, Birmanie, Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Palaos, Philippines, Singapour, Thaïlande, Timor oriental, Vietnam, Australie, Fidji, Kiribati, Marshall, Micronésie, Nauru, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Salomon, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu.	47 600

transport fixé pour la circonscription. Dans ce cas, la commission considère que le montant des frais de transport qui excède le plafond de remboursement spécifique doit être pris en compte pour le calcul du remboursement forfaitaire ordinaire et remboursé dans la limite de l'apport personnel.

Les frais de transport s'entendent comme ceux du candidat, de son mandataire, de son suppléant et de son équipe de campagne. Ceux des prestataires, par exemple, n'entrent pas dans ce remboursement.

#### - La question des taux de change

À l'occasion des élections de 2012, la commission avait relevé des difficultés tenant à la disposition alors en vigueur du code électoral (art. L. 330-10) selon laquelle les opérations de conversion des dépenses réalisées en monnaie étrangère dans un pays de la circonscription devaient être converties au « *taux de chancellerie* » en vigueur au 1<sup>er</sup> du mois précédant d'un an la date de l'élection. Comme la commission l'a exposé dans son rapport d'activité pour 2016 (page 93), cette disposition a été modifiée par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 (article 115) : désormais, c'est le taux de change publié par la Banque de France et applicable le dernier jour du mois précédant la réalisation de la recette ou de la dépense qui doit être pris en compte.

## 2.2. Les comptes déposés

Au total, 182 candidats se sont présentés sur l'ensemble des onze circonscriptions des Français établis hors de France, soit environ 16 candidats par circonscription, chiffre relativement stable par rapport aux élections législatives de 2012 dans les mêmes circonscriptions. Compte tenu de ce nombre de candidats et d'une dispersion importante des suffrages recueillis par chacun d'entre eux, de nombreux candidats ayant, obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas bénéficié de dons de personnes physiques, n'étaient pas astreints à déposer un compte de campagne : 75 candidats (41 %) étaient dans ce cas.

Pour des raisons similaires, seuls 52 candidats, soit 28,57 % d'entre eux, ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et étaient éligibles au remboursement par l'État.

Sur les 107 candidats astreints au dépôt d'un compte, 10 n'ont pas respecté cette obligation et un compte a été déposé postérieurement à la date limite de dépôt. La proportion de comptes non déposés (9,35 % des candidats soumis à cette formalité) est significativement supérieure à celle observée sur l'ensemble des circonscriptions législatives (3,30 %).

En définitive, 97 comptes ont donc été examinés par la commission.

### 2.3. Les décisions de la commission

Dans l'ensemble, les candidats de 2017 ont mieux appréhendé les difficultés liées à la complexité des dispositions qui leurs sont applicables, en particulier la problématique des paiements directs. Ainsi, seuls deux rejets de compte de campagne ont été prononcés par la commission contre vingt-deux aux élections précédentes. Le taux de rejet est donc comparable au taux constaté pour l'ensemble des comptes, seul le taux d'absence de dépôt demeure particulièrement élevé.

Tableau 20  
 Circonscriptions des Français établis hors de France  
 Les décisions de la commission (comparaison avec 2012)

Décision	Candidats dans les circonscriptions des Français établis hors de France				Candidats dans l'ensemble des circonscriptions des élections législatives de 2017	
	2012		2017			
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Absence de dépôt	10	8,13	10	9,35	185	3,30
Dépôt hors délai	0	0	1	0,93	59	1,05
Approbation	39	31,71	34	31,78	2 616	46,61
Aprobation avec modulation	0	0	0	0	2	0,04
Approbation après réformation	49	39,84	58	54,21	2 608	46,47
Approbation après réformation avec modulation	3	2,44	2	1,87	35	0,62
Rejet	22	17,89	2	1,87	107	1,91
Total	123	100	107	100	5 612	100
Dispensé de dépôt	55		75		2 265	

## **II. LES SUITES DES DÉCISIONS**

### **1. Le traitement des recours gracieux**

La commission arrête le montant du remboursement octroyé aux candidats. En conséquence ses décisions font grief et les candidats peuvent les contester soit par un recours gracieux portant sur tout ou partie des réformations, soit par un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris. Le recours gracieux, qui doit être exercé dans le délai de deux mois suivant la notification de la décision, n'est pas recevable contre une décision de la commission prononçant un rejet, le juge de l'élection ayant en ce cas été directement saisi.

Au 30 avril 2018, la commission avait reçu 50 recours gracieux et prononcé 36 décisions : 17 recours ont été rejetés, 18 acceptés totalement et 1 accepté partiellement. Les recours rejetés relèvent essentiellement d'une incompréhension des règles relatives au remboursement ou de l'absence de présentation d'éléments nouveaux. Les recours acceptés tiennent compte des précisions ou justifications complémentaires reçues par la commission.

Enfin, 5 décisions ont été prises en rectification d'erreur matérielle.

### **2. Les saisines du juge de l'élection**

À l'issue du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections législatives de juin 2017, la commission a saisi le Conseil constitutionnel en tant que juge de l'élection, en application des articles L. 52-15 et L.O. 136-1 du code électoral, sur la situation de 351 candidats : 185 absences de dépôt, 59 dépôts hors délai et 107 rejets.

La commission, sur le fondement d'informations complémentaires portées à sa connaissance après sa décision initiale, a informé le Conseil constitutionnel que deux de ces candidats n'étaient en réalité pas tenus de déposer leur compte de campagne puisqu'ils avaient obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'avaient pas perçu de dons.

***Les saisines du Conseil constitutionnel pour les comptes de candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés***

Ce type de saisine a concerné 110 candidats, soit 75 constats d'absence de dépôt du compte, 9 constats de dépôt hors délai et 26 rejets du compte.

Pour rappel, depuis la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas bénéficié de dons sont dispensés de déposer un compte de campagne.

La complexité et l'archaïsme du système de délivrance et de retour des carnets de reçus-dons, déjà évoquées par la commission dans son 15<sup>e</sup> rapport d'activité, ont à nouveau été constatés. En effet, les candidats ont la possibilité de restituer les carnets non utilisés initialement délivrés par la préfecture tant auprès de la préfecture que de la commission. Cette dualité d'interlocuteurs pose des problèmes de recensement et d'actualisation des informations lors de la prise de la décision relative au compte de campagne. De fait, la commission a été conduite à constater l'absence de dépôt du compte dès lors que le candidat n'avait pas restitué le carnet de reçus-dons délivré par la préfecture.

Confrontée au cas de comptes déposés hors délai par des candidats non soumis à l'obligation de dépôt puisqu'ils satisfaisaient au double critère de la loi, la commission a fait prévaloir la règle de dispense de dépôt, et, dans quatre cas a approuvé les comptes.

Depuis 2002, le nombre de saisines du Conseil constitutionnel, tous motifs confondus, est resté plutôt stable, puisqu'il concerne entre 5 et 7 % des comptes de campagne des candidats tenus de déposer un compte.

Tableau 21

**Saisines du Conseil constitutionnel lors du contrôle des élections législatives générales depuis 2002**

Motif de saisine	2002 <sup>*</sup>		2007 <sup>**</sup>		2012 <sup>***</sup>		2017 <sup>****</sup>	
	Nombre	% par rapport au nombre de candidats	Nombre	% par rapport au nombre de candidats	Nombre	% par rapport au nombre de candidats	Nombre	% par rapport au nombre de candidats
Absence de dépôt	254	3,01 %	240	3,14 %	109	2,49 %	185	3,30 %
Dépôt hors délai	37	0,44 %	76	1,00 %	31	0,71 %	59	1,05 %
Rejet	308	3,65 %	191	2,50 %	95	2,17 %	107	1,91 %
Total	599	7,09 %	507	6,64 %	235	5,36 %	351	6,25 %

(\*) Nombre de candidats : 8 444.

(\*\*) Nombre de candidats : 7 634.

(\*\*\*) Nombre de candidats, hors comptes dispensés de dépôt : 4 382.

(\*\*\*\*) Nombre de candidats, hors comptes dispensés de dépôt : 5 612.

On notera que le nombre de comptes rejetés connaît une diminution constante, passant de 3,65 % en 2002 à 1,91 % en 2017 du nombre total de candidats devant déposer un compte.

À la date d'adoption du présent rapport, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur 14 saisines de la commission. Ce dernier a confirmé le rejet à bon droit de ces comptes de campagne et a prononcé l'inéligibilité des candidats dans 13 cas.

## **Chapitre III**

### **Les suites juridictionnelles des décisions concernant d'autres élections**

#### **I. SUITES DES ÉLECTIONS DES CONSEILLERS RÉGIONAUX ET DES CONSEILLERS DES ASSEMBLÉES DE CORSE, DE GUYANE ET DE MARTINIQUE DES 6 ET 13 DÉCEMBRE 2015**

Suite aux décisions de la commission sur les comptes des candidats aux élections régionales, 7 requêtes contentieuses visant à contester certaines réformations ont été déposées au tribunal administratif de Paris.

Sur ces 7 requêtes, 5 ont été rejetées, dont deux en raison de leur tardiveté.

Dans 2 cas, le tribunal administratif a réformé les décisions de la commission. La CNCCFP a fait appel de ces décisions devant la cour administrative d'appel de Paris.

#### **II. SUITES DES ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES DES 22 ET 29 MARS 2015**

##### **1. Les saisines du juge de l'élection**

Il est rappelé que dans le cadre de son contrôle sur les comptes de campagne des candidats aux élections départementales des 22 et 29 mars 2015, la commission a saisi le juge de l'élection (tribunal administratif) des cas de 303 binômes de candidats (84 cas d'absence de dépôt, 83 cas de dépôt hors délai et 136 cas de rejet du compte).



Suite aux jugements rendus en première instance, 10 binômes de candidats ont formé un appel devant le Conseil d'État, tandis que la CNCCFP en a formé 4.

S'agissant des saisines à l'initiative des candidats, les requêtes ont été rejetées par le Conseil d'État dans 6 cas. Le rejet à bon droit du compte de campagne par la commission a été confirmé dans 4 cas, mais la sanction d'inéligibilité prononcée par le tribunal administratif a été réduite.

S'agissant des saisines à l'initiative de la CNCCFP, le Conseil d'État a annulé le jugement rendu par le tribunal administratif dans 2 cas, confirmant ainsi le rejet à bon droit du compte par la commission. Dans les deux autres cas, le rejet des saisines de la commission a été confirmé : si le Conseil d'État a confirmé l'existence de concours de personnes morales prohibés par les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, il a jugé qu'en égard aux montants minimales des sommes en cause, il n'y avait pas lieu de rejeter les comptes de campagne.

## **2. Les recours de plein contentieux**

À l'issue du contrôle des comptes des élections départementales, 8 binômes de candidats ont formé des recours de plein contentieux auprès du tribunal administratif de Paris.

Le tribunal a rejeté les 8 requêtes, dont 2 en raison de leur irrecevabilité.

L'un des binômes a fait appel du jugement. La cour administrative d'appel de Paris a rejeté la requête, confirmant ainsi la position de la commission selon laquelle les frais de déplacement engagés depuis le domicile d'un candidat situé hors de la circonscription pour se rendre à l'intérieur de la circonscription ne revêtent pas de caractère électoral, et ce quel que soit le moyen par lequel le candidat entend les financer.



## Partie 2 Deuxième partie

### **Les règles relatives au financement des partis politiques**



# **DEUXIÈME PARTIE**

## **LES RÈGLES RELATIVES AU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES**

### **Chapitre I**

#### **La vérification des obligations comptables des partis politiques**

#### **I. LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES**

Aux termes de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, un parti politique doit respecter les obligations suivantes :

- tenir une comptabilité qui doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux des organismes sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration, ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ;
- faire arrêter ses comptes chaque année au 31 décembre ;
- les faire certifier par un ou deux commissaires aux comptes ;
- les déposer au plus tard le 30 juin de l'année suivante auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui assure leur publication au Journal officiel.

Sont considérés comme n'ayant pas respecté leurs obligations légales, les partis politiques qui n'ont pas déposé leurs comptes dans le délai fixé par la loi, qui ont déposé des comptes non

certifiés ou qui ont fait l'objet d'un refus de certification par les commissaires aux comptes. Les partis pour lesquels la commission a constaté des comptes comportant une incohérence manifeste ou un périmètre comptable incomplet au regard des obligations prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 peuvent également être considérés comme n'ayant pas respecté leurs obligations, sous le contrôle du juge.

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

Il peut également entraîner les conséquences suivantes :

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

## **1. Les comptes des partis au titre de l'exercice 2016**

Pour l'exercice 2016<sup>23</sup>, 493 formations au total étaient tenues de déposer des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes au plus tard le 30 juin 2017, parmi lesquelles 53 éligibles à l'aide publique (dont 27 le demeurant au titre des élections législatives de 2017) et 466 non éligibles à l'aide publique directe mais ayant disposé pour l'année 2016 d'au moins un mandataire chargé de recueillir des fonds.

En 2017, 365 comptes ont été déposés à la CNCCFP. Cette dernière a constaté que 341 partis avaient respecté leurs

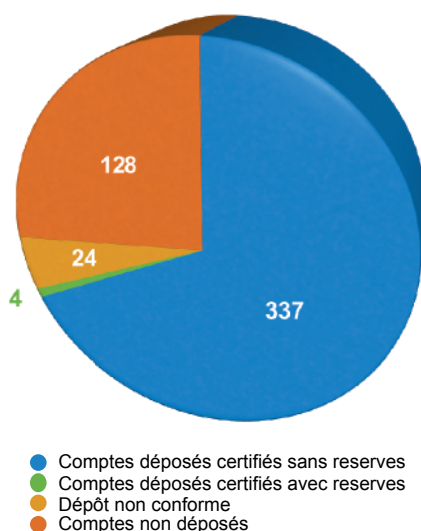
---

<sup>23</sup> L'avis relatif à la publication des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2016 publié au Journal officiel du 20 mars 2018 ; les comptes eux-mêmes font l'objet de la publication du même jour aux « documents administratifs ».

obligations légales contre 152 partis pour lesquels cela n'a pas été le cas. Sur ces 152 partis politiques, 128 n'ont pas déposé de comptes à la commission, soit 26 % des formations tenues de déposer des comptes certifiés en 2017. Une grande majorité des cas semble concerner des partis politiques en sommeil ou des partis politiques sans activité mais n'ayant jamais procédé aux formalités de dissolution ou à leur publicité.

Graphique 9

Synthèse des dépôts de comptes pour l'exercice 2016



## 2. Les raisons du non-respect des obligations légales hors absence de dépôt pour l'exercice 2016

Parmi ces 24 dépôts considérés non conformes, figurent 10 comptes certifiés déposés postérieurement au 30 juin 2017 et 14 comptes déposés mais non certifiés par un ou deux commissaires aux comptes dont 4 déposés également hors délai.

La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence financière de la vie publique a renforcé la capacité de contrôle de la commission.

En effet, l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 prévoit désormais que « *la commission demande, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* ».

La commission utilise son droit de communication des pièces dans un certain nombre de cas, notamment au regard :

- du niveau des disponibilités compte tenu des recettes et dépenses annuelles ;
- de la structure des prêts et de leur mode de remboursement ;
- de la nature des emprunts et dettes figurant sur plusieurs exercices et dont l'origine n'est pas déterminée dans les annexes aux comptes ;
- des variations du montant des produits non justifiées par rapport à l'exercice précédent ;
- des dévolutions dont l'origine n'est pas identifiable ;
- des montants de facturation des services rendus ou des aides financières aux candidats qui ne sont pas en adéquation avec les données déclarées dans les comptes de campagne des candidats concernés ;
- des comptes présentant l'ensemble des dépenses sous le seul poste comptable « *Autres charges externes* ».

Une attention particulière avait été portée en 2016 sur le respect des barèmes des cotisations d'élu dont le montant n'est pas plafonné, contrairement aux dons et cotisations des adhérents.

En 2017, l'attention de la commission s'est portée sur la retranscription dans les comptes de certains partis politiques de leur participation financière dans la campagne électorale de l'élection présidentielle.

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



## II. LA MISE EN ŒUVRE PAR LA COMMISSION DE SON POUVOIR D'APPRÉCIATION

Dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoyait que *« si la commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, le parti ou groupement politique perd le droit, pour l'année suivante, au bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi et les dons et cotisations à son profit ne peuvent, à compter de l'année suivante, ouvrir droit à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts »*.

Désormais, les conséquences du constat par la commission d'un manquement aux obligations du même article sont laissées à l'appréciation de la commission depuis la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats. En effet, l'article 11-7 prévoit que *« Si la commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, elle peut priver, pour une durée maximale de trois ans, un parti ou groupement politique du bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi et de la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts pour les dons et cotisations consentis à son profit, à compter de l'année suivante. »*

La commission a utilisé cette possibilité pour la première fois en 2017 pour les comptes des partis politiques de l'exercice 2016. Elle a ainsi privé :

- 114 partis politiques du bénéfice du droit à la réduction d'impôt pour une durée de 3 ans au motif que leurs comptes n'ont pas été déposés ;
- 3 partis politiques du bénéfice du droit à la réduction d'impôt pour une durée de 18 mois au motif que leurs comptes avaient été déposés hors délai et non certifiés ;

- 10 partis politiques du bénéfice du droit à la réduction d'impôt pour une durée d'un an au motif que leurs comptes certifiés avaient été déposés hors délai ou déposés en temps utile mais non certifiés ;
- 5 partis politiques du bénéfice du droit à la réduction d'impôt pour une durée de six mois au motif que leurs comptes certifiés avaient été déposés hors délai.

À chaque fois, la commission a pris sa décision à la suite d'une procédure contradictoire permettant au parti politique concerné d'être en mesure de s'expliquer conformément au principe général des droits de la défense.

Suite à six recours gracieux contre ses décisions, la commission a été conduite pour quatre partis politiques à réduire la durée initialement décidée de la perte du bénéfice du droit à la réduction d'impôt voire à ne pas l'appliquer au regard de la situation des requérants.

# Chapitre II

## La vérification des obligations du mandataire

### I. BILAN PROVISOIRE DU CONTRÔLE DU RESPECT DU PLAFOND DES DONS ET COTISATIONS

#### 1. Le contrôle du respect du plafond des dons et cotisations

L'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 prescrit depuis la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique que les partis politiques doivent communiquer chaque année à la commission la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser un ou plusieurs dons ou cotisations.

En effet, selon la loi du 11 octobre 2013 précitée, le montant du plafond des dons et cotisations (à l'exception des cotisations d'élus) versés aux mandataires de partis politiques est fixé à 7 500 euros par an pour l'ensemble des formations politiques.

Le décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l'application de 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 énonce notamment que les partis politiques communiquent à la commission au plus tard le 15 avril de l'année suivant chaque exercice, la liste des donateurs et cotisants mentionnée à l'article 11-4.

Cette obligation à la charge des partis politiques doit permettre à la commission de disposer d'une base de données unique de l'ensemble des personnes ayant versé des dons et cotisations afin qu'elle puisse s'assurer du respect du plafond des versements pour l'ensemble des partis politiques. Le contenu, le format de liste et les modalités de sa transmission ont été précisés par un arrêté du 9 décembre 2014 du ministre de l'Intérieur.

En cas de dépassement constaté à l'issue du recouplement informatique, la commission est ainsi en mesure de demander des explications aux personnes intéressées et, le cas échéant, de saisir l'administration fiscale et le parquet afin que soient appliquées les dispositions pénales prévues par l'article 11-5 de la loi précitée.

Cet article prévoit en effet, tel que modifié en dernier lieu par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, une amende de 45 000 euros et trois an d'emprisonnement pour les personnes physiques dont les dons cumulés à un ou plusieurs partis politiques au cours d'une même année dépassent le plafond prescrit par l'article 11-4, ou pour les bénéficiaires d'un don à une formation politique dépassant à lui seul ce plafond.

## **2. Une mise en œuvre délicate**

Le premier obstacle découle du fait que si certains partis ont pu aisément s'adapter au cahier des charges normé mis à disposition par la commission, certaines autres formations politiques n'y parviennent toujours pas, ou pas complètement.

En outre, une certaine confusion a été constatée chez les dirigeants de certaines formations politiques dont le(s) mandataire(s) avai(en)t transmis un état nominatif des donateurs et cotisants dans le cadre du retour de leurs justificatifs de recettes et qui ne comprenaient pas l'objet de cette nouvelle obligation.

Les services de la commission ont donc dû expliquer aux responsables des formations politiques concernées que ces documents avaient deux vocations distinctes et que le format informatique spécifique à la liste des donateurs était indispensable au recouplement global de l'ensemble des listes transmises à la commission.

Quelques rares formations politiques ont fait part de leurs réticences à fournir un document unique sous format numérique permettant de centraliser et d'identifier l'ensemble de leurs adhérents.

Il a été indiqué à ces formations politiques que les listes déposées n'avaient en aucun cas vocation à être communiquées à des tiers, que la commission mettait tout en œuvre pour garantir la sécurité de leur stockage et qu'elle ne conservait les bases de données *« que jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit celle au cours de laquelle elle les a reçues »*, conformément à l'article 12 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990.

Enfin, l'obstacle le plus significatif à l'obtention des listes par la commission résidait dans l'absence de sanction à l'égard des formations politiques qui ne les transmettaient pas. En effet, l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988 précitée n'incriminait pas ce manquement particulier.

Toutefois l'article 25 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique modifiant l'article 11-9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 a prévu que *« le fait de ne pas communiquer, de sa propre initiative ou sur la demande de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, les informations qu'un parti ou groupement politique est tenu de communiquer à cette dernière en application de l'article 11-3-1, du quatrième alinéa de l'article 11-4 et du II de l'article 11-7 est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende »*.

Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, pour l'exercice 2017, le non-dépôt de la liste de ses donateurs et de ses cotisants par un parti politique sera passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

### **3. Les constats relatifs aux dons déclarés au titre de l'exercice 2016**

En 2017, l'examen de la base de données de l'ensemble des éléments déposés à la commission (listes des donateurs et justificatifs de recettes des mandataires), a montré que 23 personnes avaient dépassé en 2016 le plafond autorisé des dons et cotisations pour l'ensemble des partis politiques.

Au vu de ces éléments, les services de la commission ont, dans un premier temps, transmis aux donateurs concernés une demande d'explication, préalable à un signalement éventuel à l'administration fiscale en application de l'article L. 84 A du livre des procédures fiscales et à une saisine du parquet en vertu de l'article 40 du code de procédure pénale.

Il est par ailleurs à noter que le dépassement du plafond est sanctionné par l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Sa rédaction issue de la loi n° 2015-1703 du 21 décembre 2015, puis par celle de la loi du n° 2017-1339 du 15 septembre 2017, prévoit que *« les personnes qui ont versé un don ou consenti un prêt à un ou plusieurs partis ou groupements politiques en violation des articles 11-3-1 et 11-4 sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende »*.

Ainsi, le texte de loi du 15 septembre 2017 a aggravé les sanctions possibles en les portant d'un an à trois ans d'emprisonnement et de 15 000 euros à 45 000 euros d'amende.

En revanche, seuls sont visés par l'article 11-5, les dépassements causés par le versement de dons. Or, le montant maximum de 7 500 euros vise à la fois les dons et les cotisations cumulés. Ainsi, une personne ayant consenti des dons et des cotisations à un ou plusieurs partis politiques pour un montant total supérieur à 7 500 euros n'encourrait aucune sanction si le montant de ses dons restait inférieur à 7 500 euros. De même, le versement d'une ou plusieurs cotisations à un ou plusieurs partis politiques dépassant 7 500 euros, bien que prohibé, n'est pas sanctionné par l'article 11-5.

#### **4. La mise en place du portail de dépôt des listes de donateurs et cotisants**

Depuis 2014, année pour laquelle les partis politiques devaient communiquer à la commission la liste de leurs donateurs et cotisants pour la première fois, le nombre de partis ayant déposé *in fine* leur liste n'a cessé d'augmenter : 122 partis sur 285 (43 %) en 2015, 164 sur 288 en 2016 (57 %) et 200 sur 312 en 2017 (64 %).

Le montant total des dons et cotisations issu des fichiers exploitables dépasse 58,1 millions d'euros en 2016, ce qui représente un peu plus de 60 % des dons et cotisations encaissés par l'ensemble des partis la même année (95,5 millions d'euros). Afin d'améliorer encore ce ratio, un portail de dépôt et de contrôle des listes a été mis en place au printemps 2018. L'application ainsi développée permet aux formations politiques concernées de s'assurer qu'elles respectent bien le cahier des charges par l'envoi d'un rapport de conformité une fois le dépôt effectué. L'application permet également à la commission de contrôler que les dons et cotisations effectués par une même personne à plusieurs partis politiques ne dépassent pas le montant maximum autorisé par la loi, à savoir 7 500 euros par an et par personne physique, tous partis confondus.

## II. BILAN DE LA DÉMATÉRIALISATION DES REÇUS EN 2017

Le décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l'application de 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 prévoit que le mandataire « *délivre aux donateurs et cotisants pour chaque don consenti ou cotisation versée, quels que soient son montant et son mode de versement, un reçu détaché d'une formule numérotée, éditée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* ».

Deux procédures coexistent.

La première concerne la procédure des reçus en format papier : le mandataire fait une demande de reçus au plus tard le 15 février auprès de la commission au regard des fonds perçus l'année précédente. La commission lui retourne des formules numérotées en papier. Le mandataire remplit les reçus, les délivre aux

donateurs et cotisants du parti politique et retourne à la commission avant le 15 mars, les reçus inutilisés, les souches de reçus utilisés et la copie de ses justificatifs de recettes. La date du 15 mars est repoussée au 15 avril en cas d'envoi par voie électronique des justificatifs de recettes.

Dans ce cas de figure, la commission procède au contrôle a posteriori des reçus et des justificatifs de recettes du mandataire. La seconde procédure a pour objet la création de reçus dématérialisés et est prévue par le point IV de l'article 11 du décret précité.

Le mandataire transmet à la commission au plus tard le 15 avril sous format électronique, la liste de ses donateurs et cotisants de l'année précédente accompagnée des mentions nécessaires à l'édition des reçus. Simultanément, il transmet la copie de ses justificatifs de recettes. La commission procède au contrôle a priori des données et des justificatifs de recettes puis édite sous format de fichiers PDF l'ensemble des reçus et les transmet au mandataire qui les délivre ensuite à ses donateurs et cotisants.

Une application dédiée permet aux mandataires de tester leurs fichiers afin de s'assurer qu'ils respectent les contraintes techniques destinées à la création des reçus.

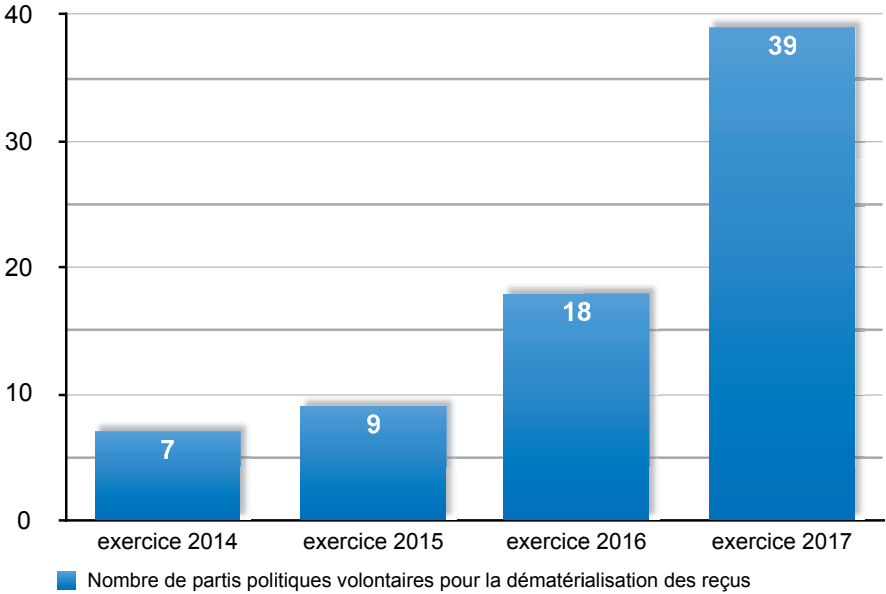
Enfin, la commission envisage la création de fichiers informatiques de reçus par donateurs et cotisants au lieu et place de fichiers regroupant l'ensemble des reçus d'un même mandataire, aidant ainsi les partis politiques à transmettre par voie électronique les reçus à leurs donateurs sans avoir à les imprimer.

Depuis l'exercice 2014, le nombre de partis souhaitant procéder à la dématérialisation de ses reçus n'a cessé de croître.

Pour les fonds perçus en 2016, 368 900 reçus ont été édités en 2017 sous format numérique par la commission pour 234 032 reçus papiers délivrés.



Graphique 10  
Nombre de partis ayant recours à la procédure  
de dématérialisation des reçus





# Partie 3

## Troisième partie

### **Les nouvelles dispositions des lois sur la confiance dans la vie politique**



# **TROISIÈME PARTIE**

## **LES NOUVELLES DISPOSITIONS DES LOIS SUR LA CONFIANCE DANS LA VIE POLITIQUE**

### **Chapitre I**

#### **Dispositions applicables aux campagnes électorales**

#### **I. LES DONS DE PERSONNES PHYSIQUES**

##### **1. Limitation au regard de leur nationalité et de leur lieu de résidence**

L'article 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié l'article L. 52-8 du code électoral : alors qu'auparavant, toute personne physique identifiée pouvait contribuer au financement des campagnes électorales dans la limite de 4 600 euros pour les mêmes élections, seules les personnes physiques de nationalité française ou résidant en France peuvent désormais verser un don à un candidat.

L'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017 pris pour l'application des articles 25 et 26 de la loi précitée a modifié l'article R. 39-1 du code électoral :

*« Lors de la perception d'un don, le mandataire prévu par le premier alinéa de l'article L. 52-4 enregistre les informations suivantes qui doivent figurer dans une annexe du compte de campagne du candidat sur support papier ou numérique : le montant du don, sa date de versement, son mode de règlement, l'identité, la nationalité et l'adresse du domicile fiscal du donateur.*

*« Ces informations doivent être reportées soit sur un reçu détaché d'une formule numérotée éditée par la CNCCFP, soit sur un reçu numéroté édité dans le cadre d'un téléservice mis en œuvre par la commission.*

*« Le reçu est délivré au donateur par le mandataire. Le reçu est signé par le donateur. Le reçu est produit à l'appui de toute déclaration qui ouvre droit à une réduction de l'impôt sur le revenu, au titre du 3 de l'article 200 du code général des impôts.*

*« La CNCCFP peut mettre en cause la validité du reçu délivré par le mandataire et enregistré par elle si elle constate, lors du contrôle du compte de campagne, une irrégularité au regard des dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-13 et L. 52-16 ».*

Les documents mis à la disposition des candidats pour la présentation des comptes de campagne, notamment l'annexe retraçant les dons de personnes physiques, devront désormais comporter l'indication de la nationalité et du pays de résidence du donateur.

## **2. Modalité de délivrance des reçus et mode de transmission des informations à la CNCCFP**

L'article R. 39-1 du code électoral modifié par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017 dispose que l'annexe du compte de campagne mentionnant le montant du don, sa date de versement, son mode de règlement, l'identité, la nationalité et l'adresse du domicile fiscal du donateur est *« sur support papier ou numérique »* ; *« ces informations doivent être reportées soit sur un reçu détaché d'une formule numérotée éditée par la CNCCFP, soit sur un reçu numéroté édité dans le cadre d'un téléservice mis en œuvre par la commission ».*

Par conséquent, la commission mettra en œuvre un téléservice pour la délivrance dématérialisée des formules numérotées de reçu.

## II. L'ENCADREMENT ET LE CONTRÔLE DES EMPRUNTS

### 1. Prêts de personnes physiques

Jusqu'à l'adoption de la loi pour la confiance dans la vie publique, les prêts consentis par des personnes physiques, interdits pour le financement des campagnes des candidats à l'élection du Président de la République, ne faisaient l'objet d'aucun encadrement pour le financement des campagnes en vue des autres élections.

Palliant cette lacune, l'article 26 de la loi du 15 septembre 2017 a introduit un véritable encadrement de ce type de prêt et a doté la commission d'un pouvoir de contrôle de l'effectivité du remboursement.

Ainsi, l'article L. 52-7-1 nouveau du code électoral, prévoit que :

*« Les personnes physiques peuvent consentir des prêts à un candidat dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel.*

*« La durée de ces prêts ne peut excéder cinq ans. Un décret en Conseil d'État fixe le plafond et les conditions d'encadrement du prêt consenti pour garantir que ce prêt ne constitue pas un don déguisé.*

*« Le candidat bénéficiaire du prêt fournit au prêteur les informations concernant les caractéristiques du prêt s'agissant du taux d'intérêt applicable, du montant total du prêt, de sa durée ainsi que de ses modalités et de ses conditions de remboursement.*

*« Le candidat bénéficiaire du prêt informe le prêteur des conséquences liées à la défaillance de l'emprunteur.*

*« Il adresse chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques un état du remboursement du prêt ».*

Afin qu'un prêt ne constitue pas un don déguisé du fait d'un taux d'intérêt trop bas par rapport à ceux pratiqués sur le marché, l'article R. 39-2-1 du code électoral, créé par le décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017, prévoit un encadrement plus strict des

prêts consentis à un taux d'intérêt compris entre zéro et le taux d'intérêt légal (3,73 % au premier semestre 2018). Ces prêts devront respecter deux critères :

« 1° La durée de chaque prêt est inférieure ou égale à 18 mois ;  
 2° Le montant total dû par le candidat à des personnes physiques est inférieur ou égal à 47,5 % du plafond de remboursement forfaitaire des dépenses de campagne mentionné à l'article L. 52-11-1 du code électoral ».

Le montant total dû par un candidat au titre de prêt à taux bas ne peut donc excéder 22,56 % du plafond des dépenses électorales. Ces dispositions s'appliquent aux emprunts contractés par des colistiers, pour les scrutins de listes, et par les remplaçants, pour les scrutins uninominaux ou binominaux.

Au surplus, les candidats seront tenus d'informer les prêteurs personnes physiques des conséquences liées à la défaillance de l'emprunteur.

La loi préserve donc la possibilité pour les candidats aux élections autres que l'élection présidentielle de financer leur campagne au moyen de ce type de prêt qui n'a fait l'objet que d'un recours limité par les candidats jusqu'à présent.

Tableau 22  
**Part des emprunts auprès des personnes physiques dans le financement des campagnes électorales (élections générales entre 2012 et 2017)**

Élection	Nombre de candidats ayant déposé un compte	Candidats ayant déclaré des emprunts auprès de personnes physiques		
		Nombre de candidats ayant déclaré des emprunts auprès de personnes physiques	% du nombre de candidats ayant déposé un compte	% du total des recettes
Législatives générales 2012	4 273	211	4,94	2,02
Municipales générales 2014	4 675	266	5,70	1,83
Représentants au Parlement européen 2014	105	3	2,90	0,36
Sénatoriales générales 2014	495	6	1,20	1,07
Départementales générales 2015	8 939	348	3,90	1,90
Régionales générales 2015	156	4	2,60	0,55
Législatives générales 2017	5 427	202	4,00	4,69



## **2. Prêts de personnes morales**

L'article L. 52-8 du code électoral modifié par l'article 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique dispose désormais que les personnes morales, à l'exception des partis et groupements politiques ainsi que des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent ni consentir des prêts à un candidat ni apporter leur garantie aux prêts octroyés aux partis et groupements politiques.

Cette disposition comble le vide juridique constaté par l'avis du 9 février 2017 du Conseil d'État (n° 392602).

La grande majorité des établissements de crédit et des sociétés de financement visés figurent au registre de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), disponible sur le site internet [www.regafi.fr](http://www.regafi.fr). Toutefois il apparaît qu'il n'existe pas de liste unique et complète recouvrant la définition retenue par le législateur.

L'attention des futurs candidats doit donc être appelée sur la nécessité de s'informer précisément sur le statut des personnes morales auprès desquelles ils souhaiteraient contracter un emprunt pour le financement de leur campagne électorale.

À titre d'exemple, les associations qui n'ont pas le statut de parti ou groupement politique au sens de la loi du 11 mars 1988, même si leur objet a trait à la vie politique, ne pourront pas, à l'avenir, financer une campagne électorale fût-ce sous la forme d'un prêt.

## **3. Prêts de partis politiques avec intérêts**

Les conditions dans lesquelles les partis politiques peuvent facturer des intérêts au titre de prêts octroyés à des candidats pour le financement de leur campagne sont également encadrées. L'article L. 52-8 du code électoral dispose désormais qu'un candidat ne peut contracter auprès d'un parti ou groupement politique des prêts avec intérêts que si ce dernier a lui-même souscrit des prêts à cette fin et dans la limite des intérêts y afférents (principe du prêt « *miroir* »).

Cette disposition, déjà appliquée à l'élection présidentielle, impliquera donc des mesures d'instruction systématiques de la commission lors du contrôle des comptes et la fourniture par les candidats des pièces justificatives adéquates lui permettant de s'assurer du respect de cette disposition.

### **III. AUTRES DISPOSITIONS**

#### **1. Sanctions**

L'article 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié l'article L. 113-1 du code électoral, en portant de un à trois ans d'emprisonnement et de 3 750 euros à 15 000 ou 45 000 euros d'amende les sanctions prévues par ledit article.

Le non-respect des dispositions du nouvel article L. 52-7-1 du code électoral est également sanctionné, notamment le fait, pour un candidat bénéficiaire d'un prêt conclu dans les conditions prévues à cet article, de ne pas transmettre à la CNCCFP son état annuel de remboursement du prêt dont il a bénéficié de la part d'une personne physique.

#### **2. Publication plus complète et facile d'accès**

L'article 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié l'article L. 52-12 du code électoral ; alors que celui-ci prévoyait jusqu'à présent la publication des comptes de campagne dans une forme simplifiée, il est désormais prévu que la CNCCFP « *assure la publication des comptes de campagne dans un standard ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, et assure leur publication au Journal officiel* ».

L'article 4 de la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats a par ailleurs modifié l'article L. 52-12 précité, en précisant que la publication des comptes de campagne au Journal officiel « *indique notamment les montants consolidés des emprunts souscrits par le candidat ou le candidat tête de liste pour financer cette campagne, répartis par catégories de prêteurs, types de prêts et pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales* ».

La commission mettra donc à la disposition du public une information plus complète que celle jusqu'ici publiée, à la fois au Journal officiel et sur la plate-forme gouvernementale des données publiques (datagouv.fr) pour les données utilisées pour cette publication, sous réserve qu'elle reçoive ces données dans un format le permettant.

### **3. Dispositions relatives aux opérations référendaires**

Les principales modifications susvisées concernant l'encadrement des dons de personnes physiques et des emprunts ont été transposées dans les articles L. 558-37 et R. 39-10-1 du code électoral. Celles-ci énoncent les dispositions relatives au financement par les partis politiques des actions « *tendant à favoriser ou à défavoriser le recueil des soutiens* » aux projets de loi présentés en application de l'article 11 de la Constitution.

Le montant des emprunts contractés auprès des personnes physiques par les partis pour le financement de ces actions, à un taux d'intérêt compris entre zéro et le taux légal, est plafonné à 9 200 euros.

## Chapitre II

### Dispositions applicables aux partis politiques

#### I. LA NOUVELLE DÉFINITION DU PÉRIMÈTRE DES COMPTES

En application du décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017, le périmètre des comptes d'ensemble des partis devra inclure les comptes de leurs organisations territoriales affiliées au parti avec son accord ou à sa demande ou qui ont participé localement, au cours de l'année considérée, à son activité ou au financement d'une campagne.

Plusieurs notions ont ainsi été introduites :

- celle d'affiliation au parti et de participation à l'activité du parti ;
- la prise en compte de la particularité des organismes à objet politique ne disposant pas de la personnalité morale (exemple des organisations territoriales sous forme d'association non déclarée en préfecture).

Enfin, les entités figurant dans le périmètre comptable du parti central devront lui transmettre leurs comptes annuels ou, dans le cas où ils n'établissent pas de comptes annuels, leurs charges et produits de l'année, ainsi que leur situation patrimoniale, dans un délai compatible avec le dépôt des comptes d'ensemble auprès de la commission.

L'enjeu ici est de s'assurer qu'un parti politique n'exclut pas de son propre chef une de ses organisations territoriales (et qu'elle échappe ainsi aux contrôles du ou des commissaires aux comptes du parti) en minimisant son poids financier au regard des comptes d'ensemble du parti.

Si la participation financière d'une organisation territoriale à une élection est un critère objectif facilement identifiable, la notion d'affiliation est quant à elle davantage sujette à interprétation.

Enfin, au regard de l'interprétation qui sera retenue par l'Autorité des normes comptables, les conséquences ne seront pas les mêmes pour un parti politique d'organisation territoriale simple, centralisé et ne disposant que de peu d'entités territoriales comparé à un parti politique fortement représenté localement.

## II. UNE ÉVOLUTION FONDAMENTALE DU RÔLE DU MANDATAIRE

La loi dispose que le mandataire recueille désormais l'ensemble des « *ressources* » du parti ou groupement politique. Auparavant, seuls les dons devaient obligatoirement transiter par le compte bancaire du mandataire, ce qui permettait à la commission d'avoir un contrôle sur les ressources du mandataire donnant lieu à une réduction d'impôt ; le passage par ce compte des cotisations était facultatif.

Dorénavant, les dons et cotisations seront difficilement identifiables au sein des relevés bancaires des mandataires. Il est donc important que ces derniers s'astreignent à un suivi rigoureux de leurs recettes afin de distinguer les dons et cotisations, donnant lieu à la délivrance d'un reçu, des autres recettes. On peut par ailleurs s'interroger sur la légitimité du mandataire à être le passage unique de l'ensemble des ressources du parti au détriment de son trésorier.

L'absence de définition donnée par le législateur au terme « *ressources* » (à l'exception de l'aide budgétaire publique) peut entraîner des difficultés pour recenser les types de recettes concernés par cette nouvelle obligation.

Le caractère vague et générique du terme milite pour une interprétation conciliable avec les principes comptables. Ainsi, les « *ressources* » pourraient être considérées comme celles ayant vocation à être comptabilisées dans les produits d'exploitation du compte de résultat.

Dans ce cas de figure, les recettes telles que les dons, cotisations, dévolutions de l'excédent des comptes de campagne, versements

définitifs d'autres partis politiques, facturations de services rendus aux candidats, recettes commerciales... seraient considérées comme des ressources au sens de la loi.

En revanche, les versements liés aux emprunts, les produits financiers, les cessions d'actifs immobiliers, les legs, les remboursements de charges et les remboursements d'avance pourraient être recueillis par le parti sans transiter par le compte bancaire du mandataire.

Semblent également être exclues du périmètre des ressources les recettes des entités n'ayant pas un objet politique (entreprise de presse, société immobilière, centre de formation...).

La question peut enfin se poser pour les flux internes entre les entités appartenant au même périmètre comptable.

Afin de pallier ces difficultés d'interprétation, il est nécessaire que les travaux engagés entre la commission et les groupes de travail dédiés à ces questions au sein du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables et de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes puissent dégager une position commune quant à la définition du terme « *ressources* » utilisé par le législateur.

### III. UN NOUVEAU RÈGLEMENT COMPTABLE

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique impose désormais aux partis politiques la tenue d'une comptabilité selon un règlement établi par l'Autorité des normes comptables.

La commission avait en 2016 sollicité à nouveau l'Autorité des normes comptables (ANC) afin d'étudier l'opportunité et les modalités de mise en œuvre d'un nouveau plan comptable des partis et groupements politiques. Le collège de l'ANC a ainsi constitué un groupe de travail *ad hoc* qui a mené une première phase de réflexion durant l'année 2017.

Cette première phase achevée devrait permettre l'élaboration du nouveau règlement comptable qui devrait s'appliquer à la comptabilité 2018. En revanche, les comptes 2017 qui seront

déposés en 2018 à la commission seront élaborés selon le régime des textes applicables jusqu'au 31 décembre 2017.

Dès l'entrée en vigueur du règlement, un nouvel avis technique de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes devra prendre en compte les changements de présentation et d'établissement des comptes issus du prochain règlement comptable afin que les commissaires aux comptes puissent adapter leur certification.

La commission entend souligner les difficultés pratiques qui pourraient résulter de l'élaboration tardive du règlement seulement fin 2018 avec une application dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

L'instauration de nouvelles sanctions, évoquées ci-après, implique que les partis politiques prennent les mesures nécessaires, notamment en matière de formation comptable et d'adaptation de leurs procédures, pour la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.

## IV. AUTRES DISPOSITIONS

### 1. Sanctions

Le respect des formalités prévues à l'article 11-7 sera encore plus prégnant à l'avenir pour les partis politiques concernés. En effet, l'article 25 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique modifiant l'article 11-9 de la loi 11 mars 1988 prévoit notamment que *« Le fait pour un dirigeant de droit ou de fait d'un parti ou groupement politique de ne pas déposer les comptes du parti ou groupement qu'il dirige dans les conditions fixées à l'article 11-7 est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende »*.

Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, des sanctions pénales sont prévues pour les partis politiques déposant des comptes non certifiés, des comptes hors délai ou ne déposant pas de comptes à la commission.

De même, la loi du 15 septembre 2017 devrait répondre à une des difficultés soulignées par la commission en prévoyant à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 des sanctions en cas de non communication des pièces demandées en application de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988, à savoir un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende.

Enfin, si jusqu'à présent aucune sanction n'était prévue en cas de non-communication de la liste des donateurs et cotisants à la commission, la loi du 15 septembre 2017 précitée a prévu à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 que son absence de communication serait justiciable des mêmes peines.

## **2. Publication plus complète et facile d'accès**

La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoyait jusqu'à présent une publication « *sommaire* » des comptes des partis politiques.

Désormais, pour les comptes des partis politiques arrêtés au titre de l'année 2018 et des années suivantes, la CNCCFP devra indiquer, dans le cadre de la publication des comptes, les montants consolidés des emprunts souscrits, répartis par catégories de prêteurs et types de prêts, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales et les flux financiers nets avec les candidats.

En pratique, il pourrait être envisagé, d'une part, la publication des données relatives aux prêts sur la plateforme ouverte des données publiques françaises (en plus de celles relatives aux données comptables des partis politiques) et d'autre part, une publication en ligne sur le site du Journal officiel des comptes des partis politiques à l'instar de ceux des associations et fondations d'entreprises ou des organisations syndicales et professionnelles.

Ainsi, la publication des comptes sera notablement élargie par rapport à celle qui est actuellement faite. L'objectif poursuivi est de rendre accessibles les données relatives au financement de la vie politique dans des délais raisonnables et dans des formats compréhensibles par le grand public. S'agissant des comptes des partis politiques, la commission doit jouer un rôle de centralisation des données pour en permettre leur publication mais ne devrait avoir à les retraiter que pour l'exercice de ses contrôles. Il est, en



conséquence, nécessaire qu'elle reçoive des données standardisées.

### **3. Des informations nouvelles concernant les emprunts**

Le nouvel article 11-3-1 de la loi du 11 mars 1988 organise les prêts des personnes physiques aux partis politiques. Il y est prévu que le parti communique à la commission dans les annexes de ses comptes, un état du remboursement du prêt consenti, ainsi que l'année de sa conclusion, une copie du contrat du prêt.

Le parti politique devra fournir au prêteur les informations concernant les caractéristiques du prêt s'agissant du taux d'intérêt applicable, du montant total du prêt, de sa durée ainsi que de ses modalités et de ses conditions de remboursement et informer le prêteur des conséquences liées à la défaillance de l'emprunteur.

Afin d'éviter qu'un de ces prêts constitue en réalité un don déguisé, l'article 10 du décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017 pris pour l'application des articles 25 et 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique énonce que *« les partis ou groupements politiques peuvent emprunter auprès de personnes physiques à un taux compris entre zéro et le taux d'intérêt légal en vigueur au moment du consentement des prêts. Le taux d'intérêt légal est celui applicable aux créances des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels. Ces prêts sont consentis aux conditions suivantes :*

- 1. La durée de chaque prêt est inférieure ou égale à 24 mois ;*
- 2. Le montant total dû par chaque parti ou groupement politique dans le cadre des prêts consentis par les personnes physiques est inférieur ou égal à 15 000 € ».*

Le suivi sur 24 mois de la totalité des prêts dont les taux d'intérêts sont compris entre zéro et le taux légal et dont le montant doit être inférieur ou égal à 15 000 euros par parti politique demandera une attention continue dans le temps des partis concernés comme de la commission pour un montant global relativement faible.

En outre, la commission devant s'assurer du respect de cette disposition, les partis devront être en mesure de lui apporter toutes les informations nécessaires au contrôle de l'ensemble des prêts consentis.



# Conclusion

Conclusion



## CONCLUSION

Dans l'année qui suit la publication du présent rapport, un seul scrutin général sera organisé : l'élection des représentants au Parlement européen qui – sous réserve de l'adoption définitive du projet de loi dont l'examen est en cours d'achèvement – aura lieu dans une circonscription nationale unique alors que, depuis le renouvellement de 2004, elle se déroulait dans huit grandes régions. Cette réforme se traduira pour la commission par un nombre de comptes à contrôler plus réduit mais un volume et un montant d'opérations en moyenne beaucoup plus importants, ce qui rapprochera ce contrôle de celui auquel donne lieu l'élection présidentielle.

Avant la fin de l'année 2018, la commission aura encore à examiner les comptes de campagne des candidats têtes de liste à l'élection de l'Assemblée de Corse des 3 et 10 décembre 2017, à l'élection de l'Assemblée de la Polynésie française des 22 avril et 6 mai 2018 et, selon les décisions qui seront prises pour leur financement, les dépenses des partis politiques habilités à participer à la campagne en vue du référendum du 4 novembre 2018 concernant la Nouvelle-Calédonie. S'y ajouteront les élections partielles provoquées notamment par les décisions du Conseil constitutionnel consécutives aux élections législatives et sénatoriales.

En outre, la commission devra comme chaque année recevoir et examiner les comptes d'ensemble établis pour l'exercice 2017 par les partis et formations politiques, en vue de leur publication ; cet examen se fera sous le signe d'un régime transitoire dans la mesure où les dispositions nouvelles exposées dans la troisième partie du rapport ne prennent effet qu'à partir de l'exercice 2018.

Parallèlement à ces tâches, les services de la commission devront définir et proposer au collège les mesures d'application de toutes les dispositions récentes de nature législative ou réglementaire ; elles concernent aussi bien les dons de personnes physiques et l'encadrement des prêts et le suivi de leur remboursement, que le

périmètre des comptes d'ensemble des partis, l'extension du rôle de leurs mandataires et la mise en œuvre du nouveau règlement comptable. Toutes ces évolutions ont vocation à se placer dans le cadre d'un recours accru à la dématérialisation des procédures et des documents.

\*

Les novations décidées s'inscrivent dans le processus d'évolution des relations entre les citoyens et l'administration et des rapports internes à l'appareil d'État, l'objectif fixé par les pouvoirs publics étant leur dématérialisation totale à l'horizon 2022.

Déjà, les échanges avec le Conseil constitutionnel et les juridictions administratives (via Télérecours) s'effectuent essentiellement par voie électronique, de même que la transmission aux préfetures des décisions arrêtant le montant des remboursements qu'elles sont chargées d'effectuer et celui des dévolutions qu'elles doivent surveiller.

Selon une étude commandée par la commission, aucun obstacle d'ordre juridique ne s'oppose, sous réserve des adaptations nécessaires, à la dématérialisation des procédures, notamment celle du dépôt du compte de campagne et de l'échange contradictoire avec le candidat.

La commission a déjà évoqué l'intérêt qu'il y aurait pour le candidat à disposer d'un seul point d'entrée, c'est-à-dire un portail unique au sein duquel il serait guidé et pourrait télédéclarer les éléments qu'il doit fournir à diverses administrations. Toutefois, il est indispensable de résoudre au préalable la question de l'identification du déclarant, qu'il s'agisse du candidat, du mandataire ou d'un responsable de parti politique.

D'un point de vue plus technique, il convient de distinguer les éléments du compte de campagne et les pièces justificatives. En effet, si la dématérialisation paraît relativement aisée dans le premier cas, elle est plus complexe à réaliser dans le second, à la fois pour une raison matérielle mais aussi parce qu'il faut justifier le caractère électoral d'une dépense par la fourniture d'informations complémentaires à une simple facture ou à un état numérisé. Enfin,

il faut adapter la procédure de contrôle elle-même en préservant les capacités de vérification du rapporteur comme les garanties offertes au candidat. C'est dire que la démarche ne peut être que progressive et conduite avec précaution.

\*

De très nombreuses modifications du code électoral et de la législation relative aux partis politiques sont intervenues ces dernières années. Certaines répondaient à des suggestions de la commission, telles l'affirmation du droit au compte bancaire pour le mandataire, la définition du rôle de l'expert-comptable, la possibilité de diminuer le remboursement par l'État si les irrégularités constatées ne justifient pas le rejet du compte de campagne.

Cependant, d'autres propositions n'ont pas eu de suite, comme la capacité pour la commission d'avoir accès en temps réel, et avec le concours des commissaires aux comptes, aux comptes des partis soutenant les candidats. De même, le report à trois mois, au lieu de deux, du délai accordé à la commission pour statuer lorsque le résultat de l'élection fait l'objet de recours, permettrait de renforcer l'efficacité de la procédure contradictoire. Enfin, dans tous les autres cas, la fixation de ce même délai à six mois à partir de la date limite de dépôt des comptes – et non à partir du dépôt de chaque compte – faciliterait l'organisation du contrôle.

De manière générale, la commission estime qu'il y a encore place pour un réexamen d'ensemble du cadre juridique actuel, intégrant les textes non codifiés et les acquis de la jurisprudence, trop souvent mal connus, et permettant, comme le préconisait le précédent rapport d'activité, une « *relecture raisonnée* » du code électoral.





# Annexes

## Annexes



# ANNEXE 1

## **Les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017**

(par ordre alphabétique)

Présentation simplifiée du compte de campagne de Mme Nathalie ARTHAUD

RECETTES (en euros)			DÉPENSES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP		Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE dont : <ul style="list-style-type: none"><li>- apport personnel (y compris l'avance de 153 000 €)</li><li>- versements définitifs des partis politiques</li><li>- dons de personnes physiques</li><li>- autres recettes</li></ul>	933 361  863 000  0 52 307 18 054	931 245  860 884  0 52 307 18 054	I. DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE dont : <ul style="list-style-type: none"><li>- dépenses payées directement</li><li>- dépenses facturées par les partis politiques</li></ul>	930 196  844 431 85 765	928 080  842 922 85 158
II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES : <ul style="list-style-type: none"><li>- paiements directs</li><li>- concours en nature</li></ul>	10 339 17 702	10 339 17 702	II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES : <ul style="list-style-type: none"><li>- dépenses payées directement</li><li>- concours en nature</li></ul>	10 339 17 702	10 339 17 702
III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	0	0	III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	0	0
Total des recettes du compte, y compris l'avance forfaitaire	961 402	959 286	Total des dépenses électorales soumises au plafond	958 237	956 121
			Solde positif du compte	3 165	3 165

- montant total des réformations de dépenses :	retranchements	-2 116
	réintégrations	0
	bilan	-2 116
- incidence des réformations sur le montant du remboursement (dépenses payées par le mandataire) :	0	

**Présentation simplifiée du compte de campagne de M. François ASSELINEAU**

RECETTES (en euros)		DÉPENSES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE	805 073	794 844	805 073	759 739
dont :				
- apport personnel (y compris l'avance de 153 000 €)	800 473	790 244	634 575	619 595
- versements définitifs des partis politiques	0	0	170 498	140 144
- dons de personnes physiques	4 600	4 600		
- autres recettes	0	0		
II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :				
- paiements directs	337 312	389 413	337 312	389 413
- concours en nature	88 457	88 457	88 457	88 457
III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	0	0	0	0
Total des recettes du compte, y compris l'avance forfaitaire	1 230 843	1 272 714	1 230 843	1 237 609
Solde positif du compte			0	35 105

- montant total des réformations de dépenses :	retranchements	-3 432
	réintégrations	10 198
	bilan	6 766
- incidence des réformations sur le montant du remboursement (dépenses payées par le mandataire) :		-45 284

Présentation simplifiée du compte de campagne de M. Jacques CHEMINADE

RECETTES (en euros)			DÉPENSES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP		Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE	386 050	379 630	I. DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE	385 876	379 456
dont :			dont :		
- apport personnel (y compris l'avance de 153 000 €)	344 200	337 780	- dépenses payées directement	385 876	379 456
- versements défruits des partis politiques	0	0	- dépenses facturées par les partis politiques	0	0
- dons de personnes physiques	40 897	40 897			
- autres recettes	953	953			
II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :			II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :		
- paiements directs	0	0	- dépenses payées directement	0	0
- concours en nature	0	0	- concours en nature	0	0
III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	27 107	27 107	III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	27 107	27 107
Total des recettes du compte, y compris l'avance forfaitaire	413 157	406 737	Total des dépenses électorales soumises au plafond	412 983	406 563
			Solde positif du compte	174	174

- montant total des réformations de dépenses :	retranchements	-6 420
	réintégrations	0
	bilan	-6 420
- incidence des réformations sur le montant du remboursement (dépenses payées par le mandataire) :		-6 420

Présentation simplifiée du compte de campagne de M. Nicolas DUPONT-AIGNAN

RECETTES (en euros)			DÉPENSES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP		Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE	1 335 726	1 317 823	I. DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE	1 316 108	1 299 249
dont :			dont :		
- apport personnel (y compris l'avance de 153 000 €)	851 000	833 097	- dépenses payées directement	1 316 108	1 299 249
- versements définitifs des partis politiques	0	470 371	- dépenses facturées par les partis politiques	0	0
- dons de personnes physiques	470 371	14 355			
- autres recettes	14 355				
II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :			II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :		
- paiements directs	0	0	- dépenses payées directement	0	0
- concours en nature	451 224	451 566	- concours en nature	451 224	451 566
III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	55 825	55 775	III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	55 825	55 775
Total des recettes du compte, y compris l'avance forfaitaire	1 842 775	1 825 164	Total des dépenses électorales soumises au plafond	1 823 157	1 806 590
			Solde positif du compte	19 618	18 574

- montant total des réformations de dépenses :	retranchements	-17 611
	réintégrations	1 044
	bilan	-16 567
- incidence des réformations sur le montant du remboursement (dépenses payées par le mandataire) :		0

Présentation simplifiée du compte de campagne de M. François FILLON

RECETTES (en euros)		DÉPENSES (en euros)			
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP		Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE			I. DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE		
dont :			dont :		
- apport personnel (y compris l'avance de 153 000 €)	2 241 935	2 117 625	- dépenses payées directement	6 886 539	6 871 345
- versements définitifs des partis politiques	10 000 000	10 000 000	- dépenses facturées par les partis politiques	5 361 996	5 252 880
- dons de personnes physiques	6 600 0	6 600 0			
- autres recettes					
II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :			II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :		
- paiements directs	85 156	85 156	- dépenses payées directement	85 156	85 156
- concours en nature	1 265 203	1 395 351	- concours en nature	1 265 203	1 395 351
III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	185 178	189 869	III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	185 178	189 869
Total des recettes du compte, y compris l'avance forfaitaire	13 784 072	13 794 601	Total des dépenses électorales soumises au plafond	13 784 072	13 794 601
			Solde positif du compte	0	0

- montant total des réformations de dépenses :	retranchements	-77 820
	réintégrations	88 349
	bilan	10 529
- incidence des réformations sur le montant du remboursement (dépenses payées par le mandataire) :		-174 310



Présentation simplifiée du compte de campagne de M. Benoît HAMON

RECETTES (en euros)			DÉPENSES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP		Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE	11 852 686	11 794 693	I. DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE	11 705 482	11 648 729
dont :			dont :		
- apport personnel (y compris l'avance de 153 000 €)	8 153 000	8 094 947	- dépenses payées directement	11 705 482	11 648 729
- versements définitifs des partis politiques	3 529 036	3 529 036	- dépenses facturées par les partis politiques	0	0
- dons de personnes physiques	160 271	160 271			
- autres recettes	10 379	10 379			
II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :			II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :		
- paiements directs	2 713 115	2 684 675	- dépenses payées directement	2 713 115	2 684 675
- concours en nature	652 699	652 699	- concours en nature	652 699	652 699
III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	1 449	22 531	III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	1 449	22 531
Total des recettes du compte, y compris l'avance forfaitaire	15 219 949	15 154 538	Total des dépenses électorales soumises au plafond	15 072 745	15 008 634
			Solde positif du compte	147 204	145 904

- montant total des réformations de dépenses :	retranchements	-118 379
	réintégrations	54 268
	bilan	-64 111
- incidence des réformations sur le montant du remboursement (dépenses payées par le mandataire) :		-55 182

Présentation simplifiée du compte de campagne de M. Jean LASSALLE

RECETTES (en euros)			DÉPENSES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP		Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE	258 518	241 879	I. DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE	260 112	241 573
dont :			dont :		
- apport personnel (y compris l'avance de 153 000 €)	245 604	228 965	- dépenses payées directement	260 112	241 573
- versements définitifs des partis politiques	0	0	- dépenses facturées par les partis politiques	0	0
- dons de personnes physiques	7 310	7 310			
- autres recettes	5 604	5 604			
II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :			II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :		
- paiements directs	0	0	- dépenses payées directement	0	0
- concours en nature	0	0	- concours en nature	0	0
III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	1 900	0	III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	0	0
Total des recettes du compte, y compris l'avance forfaitaire	260 418	241 879	Total des dépenses électorales soumises au plafond	260 112	241 573
			Solde positif du compte	306	306

- montant total des réformations de dépenses :	retranchements	-18 539
	réintégrations	0
	bilan	-18 539
- incidence des réformations sur le montant du remboursement (dépenses payées par le mandataire) :		-16 639

Présentation simplifiée du compte de campagne de Mme Marine LE PEN

RECETTES (en euros)		DÉPENSES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP		Montants retenus par la CNCCFP
I. RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE	12 368 215	11 333 256	I. DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE	12 247 168
dont :			dont :	
- apport personnel (y compris l'avance de 153 000 €)	11 948 000	10 927 209	- dépenses payées directement	8 695 303
- versements définitifs des partis politiques	0	0	- dépenses facturées par les partis politiques	3 551 865
- dons de personnes physiques	43 435	43 435		
- autres recettes	376 780	362 612		
II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :			II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :	
- paiements directs	169 192	292 673	- dépenses payées directement	169 192
- concours en nature	207	38 109	- concours en nature	207
III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	0	0	III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	0
Total des recettes du compte, y compris l'avance forfaitaire	12 537 614	11 664 038	Total des dépenses électorales soumises au plafond	12 416 567
			Solde positif du compte	121 047

- montant total des réformations de dépenses :	retranchements	-998 949
	réintégrations	125 373
	bilan	-873 576
- incidence des réformations sur le montant du remboursement (dépenses payées par le mandataire) :	0	

**Présentation simplifiée du compte de campagne de M. Emmanuel MACRON**

RECETTES (en euros)			DÉPENSES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP		Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE	12 232 347	12 162 031	I. DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE	12 108 757	12 038 441
dont :			dont :		
- apport personnel (y compris l'avance de 153 000 €)	10 853 000	10 782 664	- dépenses payées directement	7 144 980	7 097 841
- versements définitifs des partis politiques	362 587	362 587	- dépenses facturées par les partis politiques	4 963 777	4 940 600
- dons de personnes physiques	1 016 758	1 016 758			
- autres recettes	2	2			
II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :			II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :		
- paiements directs	4 181 170	4 128 399	- dépenses payées directement	4 181 170	4 128 399
- concours en nature	44 666	44 666	- concours en nature	44 666	44 666
III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	363 727	367 275	III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	363 727	367 275
Total des recettes du compte, y compris l'avance forfaitaire	16 821 910	16 702 371	Total des dépenses électorales soumises au plafond	16 698 320	16 578 781
			Solde positif du compte	123 590	123 590

- montant total des réformations de dépenses :	retranchements	-123 087
	réintégrations	3 548
	bilan	-119 539
- incidence des réformations sur le montant du remboursement (dépenses payées par le mandataire) :		-50 981

Présentation simplifiée du compte de campagne de M. Jean-Luc MÉLENCHON

RECETTES (en euros)			DÉPENSES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP		Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE	10 524 515	10 189 543	I. DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE	10 159 629	9 824 963
dont :			dont :		
- apport personnel (y compris l'avance de 153 000 €)	6 730 551	6 395 884	- dépenses payées directement	10 051 026	9 771 306
- versements définitifs des partis politiques	0	0	- dépenses facturées par les partis politiques	108 603	53 657
- dons de personnes physiques	2 898 434	2 898 199			
- autres recettes	895 530	895 460			
II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :	259 673 0	215 758 0	II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :	259 673 0	215 758 0
- paiements directs			- dépenses payées directement		
- concours en nature			- concours en nature		
III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	257 396	201 039	III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	257 396	201 039
Total des recettes du compte, y compris l'avance forfaitaire	11 041 584	10 606 340	Total des dépenses électorales soumises au plafond	10 676 698	10 241 760
			Solde positif du compte	364 885	364 580

- montant total des réformations de dépenses :	retranchements		-469 298
	réintégrations		34 360
	bilan		-434 938
- incidence des réformations sur le montant du remboursement (dépenses payées par le mandataire) :	-334 666		

**Présentation simplifiée du compte de campagne de M. Philippe POUTOU**

RECETTES (en euros)			DÉPENSES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP		Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE	784 180	769 455	I. DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE	782 448	767 723
dont :			dont :		
- apport personnel (y compris l'avance de 153 000 €)	783 000	768 275	- dépenses payées directement	576 692	562 579
- versements définitifs des partis politiques	0	0	- dépenses facturées par les partis politiques	205 756	205 144
- dons de personnes physiques	0	0			
- autres recettes	1 180	1 180			
II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :			II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :		
- paiements directs	0	0	- dépenses payées directement	0	0
- concours en nature	0	0	- concours en nature	0	0
III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	0	0	III. AUTRES CONCOURS EN NATURE	0	0
Total des recettes du compte, y compris l'avance forfaitaire	784 180	769 455	Total des dépenses électorales soumises au plafond	782 448	767 723
			Solde positif du compte	1 732	1 732

- montant total des réformations de dépenses :	retranchements	-14 725
	réintégrations	0
	bilan	-14 725
- incidence des réformations sur le montant du remboursement (dépenses payées par le mandataire) :		-14 725

## ANNEXE 2

### Statistiques relatives aux élections partielles

Comptes de campagne examinés en 2017

Scrutins		Décisions de la commission							
Type	Nombre	A	AR	AM	ARM	AD	HD	R	Total
Départementales	9	16	15	2	1	1	1	1	37
Municipales	6	8	10	0	1	0	1	0	20
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>24</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>57</b>

#### Sens des décisions :

A : approbation

AR : approbation après réformation

AM : approbation avec modulation

ARM : approbation après réformation avec modulation

AD : absence de dépôt

HD : dépôt hors délai

R : rejet

