

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

**Neuvième
rapport d'activité**



cnccfp

2005-2006

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE. – LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION EN 2005 ET AU PREMIER SEMESTRE 2006	9
Chapitre 1 ^{er} – Le contrôle des comptes des candidats aux élections partielles du 1^{er} janvier 2005 au 30 juin 2006	9
Chapitre 2. – Le contrôle de l'état des dépenses engagées en vue du référendum de 2005	11
Chapitre 3. – La mise à jour des documents édités à l'intention des candidats	12
1. <i>Le règlement des dépenses</i>	12
2. <i>Le traitement des emprunts et intérêts d'emprunts</i>	12
3. <i>Les interventions financières des partis dans les campagnes</i>	13
4. <i>Les conditions de remboursement de certaines dépenses</i>	13
Chapitre 4. – La mise au point des règles de contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle	14
Chapitre 5. – Le contrôle du respect des obligations comptables des partis politiques	16
DEUXIÈME PARTIE. – LES COMPÉTENCES DE LA COMMISSION RELATIVES AU CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES	19
Chapitre 1 ^{er} .– Les mandataires des partis politiques	21
1. <i>La désignation du mandataire</i>	21
2. <i>Le contrôle de l'activité des mandataires par la commission</i>	23
3. <i>Les lacunes et imprécisions de la loi</i>	25
Chapitre 2. – Les comptes des partis politiques	27
1. <i>La définition des comptes d'ensemble</i>	27
2. <i>Le contrôle exercé par la commission</i>	29
3. <i>Les possibilités de sanction par la commission</i>	32
Chapitre 3. – La gestion des reçus-dons	36
1. <i>Les fonds concernés</i>	36
2. <i>Les problèmes de gestion</i>	39
CONCLUSION	43

ANNEXES	45
I. – Textes constitutionnels, législatifs et réglementaires	45
1. <i>Constitution du 4 octobre 1958</i>	45
2. <i>Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique</i>	45
3. <i>Décret n° 90-606 du 9 juillet 1990</i>	50
4. <i>Code général des impôts</i>	52
5. <i>Livre des procédures fiscales</i>	52
II.– Partis politiques	53
1. <i>Dépôt des comptes</i>	53
2. <i>Agrément des associations de financement</i>	55
3. <i>Recettes des partis</i>	58
4. <i>Part des financements par des personnes physiques</i>	61
5. <i>Détail des dépenses des huit partis disposant des ressources les plus importantes (compte de résultat 2004)</i>	63
III.– Comptes électoraux	65
1. <i>Statistiques – Année 2005</i>	65
2. <i>Statistiques – Année 2006</i>	66
3. <i>États des dépenses en vue du référendum de 2005</i>	67

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

Elle a été mise en place le 19 juin 1990.

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

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

La commission a été renouvelée par décret du 19 avril 2005. Sa composition, au 30 juin 2006, est la suivante :

– membres du Conseil d'État :

M. François BERNARD, conseiller d'État honoraire (renouvellement) ;
M. Jacques NÉGRIER, conseiller d'État honoraire (renouvellement) ;
M. Jacques BONNOT, conseiller d'État honoraire.

– membres de la Cour de cassation :

M. Bernard CHEMIN, conseiller doyen honoraire ;
M. Michel RAYNAUD*, avocat général honoraire, (renouvellement) ;
M. Roger GAUNET, avocat général honoraire, (renouvellement).

– membres de la Cour des comptes :

M. François LOGEROT, Premier président honoraire ;
M. Roland MORIN, président de chambre honoraire, (renouvellement) ;
M. Jean-Pierre GUILLARD, conseiller-maître honoraire, (renouvellement).

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

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

(*) Nommé par décret du 31 mars 2006.

INTRODUCTION

Pour son neuvième rapport d'activité, la commission a souhaité rendre compte de la diversité de son action, dans une période de transition entre deux années riches en scrutins nationaux, en l'occurrence 2004 et 2007. Elle a assuré les missions qui lui ont été confiées par le législateur en matière de contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections partielles et de contrôle des obligations faites aux partis politiques en matière comptable ou de recueil de fonds.

Parallèlement, doivent être évoquées deux missions nouvelles confiées à la commission, qui ont nécessité des travaux importants : d'une part, contrôler en vue du remboursement par l'État, les dépenses exposées par les partis politiques dans le cadre de la campagne référendaire du printemps 2005 ; d'autre part, arrêter les modalités d'application des dispositions de la loi organique du 4 avril 2006, qui confère à la commission le contrôle des comptes de campagne des candidats à la prochaine élection présidentielle de 2007, dont les dépenses susceptibles d'être prises en considération ont pu être engagées à partir du 1^{er} avril 2006, ce qui a nécessité de préparer les différents documents (modèle de compte, mémento du candidat, formulaire de reçu-don) dans des délais très restreints.

En outre, la proximité des élections législatives, puis des élections municipales et cantonales, a conduit la commission à réexaminer les documents destinés aux candidats et publiés sur son site, en précisant certains points ou en actualisant sa doctrine sur d'autres, au vu des plus récentes décisions prises par les juridictions compétentes et par la commission elle-même.

Mais la commission a surtout tenu à mener une réflexion approfondie sur son rôle vis-à-vis du financement des partis politiques, comme elle s'y était engagée dans son huitième rapport en mars 2005. C'est pourquoi, cette question fait l'objet de l'essentiel de ce rapport, après un bref rappel des autres activités de la commission durant cette période.

PREMIÈRE PARTIE

LES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION EN 2005 ET AU PREMIER SEMESTRE 2006

Chapitre 1^{er}

Le contrôle des comptes des candidats aux élections partielles du 1^{er} janvier 2005 au 30 juin 2006

Pour la période du 1^{er} janvier 2005 au 30 juin 2006, la commission a contrôlé 353 comptes de campagne répartis en 59 élections partielles (législatives, municipales, cantonales ou territoriales).

Les faits générateurs qui ont motivé ces élections, soit l'annulation d'une élection, la démission ou le décès de l'élu¹ et ², sont récapitulés dans le tableau suivant :

Fait générateur	ANNÉE D'EXAMEN 2005					ANNÉE D'EXAMEN 2006					Total général
	L*	M*	C*	T*	Total	L*	M*	C*	T*	Total	
Décès	1	-	5	-	6	-	-	2	-	2	8
Démission	5	3	18	-	26	5	2	5	-	12	38
Annulation	-	1	5	1	7	-	-	6	-	6	13

*L : élections législatives ; M : élections municipales ; C : élections cantonales ; T : élections territoriales.

La commission examine les comptes de campagne dans un délai de 6 mois à compter de leur dépôt. Quatre scrutins seulement ont fait l'objet d'une contestation électorale (2 élections cantonales partielles et 2 élections municipales partielles), réduisant ainsi le délai d'instruction à 2 mois à compter de la date limite de dépôt des comptes, pour 27 comptes de campagne.

Les décisions d'acceptation, avec ou sans réformation, de rejet, de constat de l'absence de dépôt du compte ou de dépôt hors délai, rendues par la commission sur les élections partielles examinées pendant la période indiquée ci-dessus sont reprises dans les tableaux en annexe. (pp. 65 et 66).

D'une manière générale, la commission tient compte du fait que la période électorale pour une élection partielle est courte et que les candidats ont parfois des difficultés pour organiser leur campagne électorale. En effet, dans le cas d'élection

1. Les élections municipales partielles sont organisées en cas d'annulation de l'élection ou si le conseil municipal a perdu, par démission ou par décès, plus du tiers de ses membres.

2. En cas de décès d'un député, son suppléant assure la vacance du siège. Il n'y a donc pas d'élections législatives partielles organisées pour ce motif.

partielle, les dispositions de l'article L. 52-4 relatives à la période de financement et du règlement des dépenses sont applicables à compter de la date de l'événement (ou fait générateur) qui rend cette élection nécessaire ; en pratique, le délai s'étend sur une brève période de un à quatre mois pour l'engagement des dépenses de la campagne électorale.

Les réformations opérées par la commission ont porté principalement, à l'instar des élections générales, sur l'exclusion de dépenses ne présentant pas un caractère électoral, de dépenses postérieures au scrutin ou antérieures à la période d'engagement autorisée, de dépenses insuffisamment justifiées ou encore de dépenses de la campagne officielle (article R. 39 du Code électoral).

Ainsi, ces réformations ont conduit à diminuer le total des charges déclarées (3 108 620 euros) d'un montant de 91 425 euros pour l'ensemble des comptes. S'agissant des comptes des candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages, la réduction effectuée sur les comptes réformés s'élève à 64 941 euros pour un total de dépenses déclarées de 2 892 461 euros.

La commission a prononcé 21 rejets des comptes de campagne dont les motifs retenus (28) sont récapitulés dans le tableau suivant :

Motif de rejet	Nombre
Paielements directs trop importants par le candidat	11
Absence d'expert-comptable	5
Financement par une structure non reconnue comme parti politique pouvant financer une campagne	2
Absence de mandataire financier	2
Dépenses omises : compte insincère	2
Déficit du compte	2
Pièces justificatives insuffisantes	2
Don de personnes morales	1
Absence de preuve de paiement des dépenses	1

À la date de l'adoption du présent rapport, les décisions pour lesquelles le délai de recours était expiré n'ont fait l'objet d'aucun recours gracieux devant la commission ou contentieux devant le Conseil d'État.

Pour autant, en application des dispositions de l'article L. 52-15 du Code électoral, la commission saisit le juge de l'élection compétent lorsqu'elle rejette un compte de campagne, constate son absence de dépôt ou son dépôt hors délai, afin que celui-ci prononce le cas échéant l'inéligibilité du candidat (sauf si sa bonne foi est reconnue) ou, s'il s'agit de l'élu, le déclare démissionnaire d'office. Pour les élections partielles examinées du 1^{er} janvier 2005 au 30 juin 2006, la commission a ainsi saisi :

- le Conseil constitutionnel, de 7 comptes de campagne de candidats à des élections législatives partielles ;
- le tribunal administratif compétent, de 40 comptes de campagne de candidats à des élections municipales (3), cantonales (35) ou territoriales (2).

Chapitre 2

Le contrôle de l'état des dépenses engagées en vue du référendum de 2005

Dans le cadre du référendum relatif au « Traité établissant une Constitution pour l'Europe » organisé le 29 mai 2005, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a été amenée, pour la première fois depuis sa création, à contrôler l'état des dépenses engagées par les formations politiques habilitées à participer à la campagne référendaire.

Deux décrets ont été pris le 17 mars 2005, l'un portant organisation du référendum (décret n° 2005-237) et l'autre relatif à « la campagne en vue du référendum » (décret n° 2005-238) ; ce dernier a déterminé les conditions à remplir par les partis politiques pour bénéficier du remboursement de certaines catégories de dépenses énumérées dans la circulaire n° 2005-01 du 5 avril 2005 prise par la commission et soumise à l'avis du Conseil constitutionnel ; le montant maximum du remboursement était fixé à 800 000 euros. En application de ce texte, le Premier ministre a pris un arrêté le 1^{er} avril 2005 fixant la liste des huit organisations politiques habilitées à participer à la campagne.

Seuls étaient habilités à participer à la campagne :

- les partis et groupements politiques auxquels au moins cinq députés ou cinq sénateurs ont déclaré se rattacher pour l'attribution en 2005 de l'aide publique aux partis et groupements politiques prévue par l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 susvisée ;
- ou les partis et groupements politiques qui ont obtenu, au plan national, au moins 5 % des suffrages exprimés à l'élection des représentants français au Parlement européen qui a eu lieu le 13 juin 2004.

Les dépenses remboursées par l'État étaient les suivantes :

- frais d'impression des affiches ;
- frais d'impression et de diffusion de tracts, affiches et brochures ;
- frais liés à la tenue de manifestations et réunions.

À l'issue de l'examen de l'état des dépenses, la commission a arrêté le montant remboursable au maximum de 800 000 euros pour six formations et à un montant inférieur pour deux autres formations (*cf. tableau en annexe p. 67*).

Chapitre 3

La mise à jour des documents édités à l'intention des candidats

La mise à jour du formulaire de *Compte de campagne*, de la *Notice d'information pratique pour remplir le compte de campagne* (édition 2006) et du *Guide du candidat et du mandataire* fait suite à un examen approfondi de sa doctrine par la commission. Elle l'a précisée, ajustée ou confirmée notamment sur les points suivants, applicables aux prochaines élections générales (hors élection présidentielle) et aux élections partielles dont le fait générateur est postérieur au 31 mai 2006 :

1. Le règlement des dépenses

Les documents rappellent qu'en matière de règlement des dépenses effectuées dans le cadre de la campagne, le mandataire, dès sa désignation, doit régler l'intégralité de ces dépenses. S'agissant des frais antérieurs à sa désignation, le candidat ou les tiers qui les ont engagés doivent se faire rembourser par le mandataire sur les crédits du compte bancaire spécifique qu'il a ouvert.

Le règlement direct de menues dépenses par le candidat ne peut-être admis, à titre exceptionnel et justifié par des raisons pratiques, qu'à la double condition que leur montant soit faible par rapport au total des dépenses du compte et négligeable au regard du plafond des dépenses.

2. Le traitement des emprunts et intérêts d'emprunts

Cette question a fait l'objet de nombreuses interrogations et a été l'occasion de réformations fréquentes justifiant une clarification de la doctrine de la commission.

S'agissant du montant de l'emprunt à prendre en compte, dès lors qu'un emprunt contracté pour la campagne électorale n'est utilisé que partiellement, seul le montant effectivement utilisé doit être imputé au compte de campagne. Le montant des intérêts pouvant figurer au compte de campagne est alors proportionnel à la part de l'emprunt utilisée.

Pour ce qui concerne ces intérêts, seuls peuvent ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'État ceux qui sont réglés à la date de dépôt du compte, l'imputation des intérêts payés par anticipation n'étant admise que pour une période de douze mois à compter de la date de l'élection, quelle que soit la durée de l'emprunt.

Mais la commission a surtout modifié sa doctrine sur le point suivant : un emprunt contracté auprès d'une formation politique ne peut porter d'intérêts ouvrant droit, le cas échéant, au remboursement forfaitaire de l'État que si la formation politique a elle-même souscrit un emprunt bancaire pour financer la campagne d'un ou plusieurs candidats et ne fait que répercuter sur ces derniers les intérêts afférents.

3. Les interventions financières des partis dans les campagnes

Les formations politiques habilitées à financer une campagne électorale sont celles qui, d'une part, perçoivent l'aide publique ou recueillent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire et qui, d'autre part, déposent à la commission au plus tard le 30 juin de chaque année, leurs comptes de l'exercice précédent, certifiés par deux commissaires aux comptes.

Elles peuvent verser un concours financier à un candidat, lui apporter un concours en nature, mais elles peuvent aussi lui fournir des prestations contre règlement par le mandataire du candidat. La tendance à une interprétation extensive par certains partis de ces prestations remboursables a conduit la commission à préciser sa doctrine en la matière.

En l'occurrence, les dépenses relevant du fonctionnement habituel d'une formation politique et que celle-ci aurait de toute manière acquittées en dehors de toute circonstance électorale (dépenses liées aux locaux, notamment du siège desdites formations, au personnel permanent de cette formation...) ne peuvent ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'État. Pour autant, elles doivent figurer au compte de campagne, si elles ont eu une finalité électorale, en concours en nature ou en dépenses réglées par ladite formation. Seules des dépenses supplémentaires spécifiquement engagées par les partis au profit des candidats peuvent faire l'objet d'un remboursement.

4. Les conditions de remboursement de certaines dépenses

Celles-ci ont été précisées dans les nouveaux documents. Les principales sont évoquées ci-dessous.

Ainsi, il est rappelé expressément que le versement par le mandataire de compensations pour perte de salaire pour cause de campagne électorale n'est pas admis au titre des dépenses électorales.

Par ailleurs, les conditions de remboursement des frais engagés en matière de nouvelles technologies de l'information sont détaillées.

De même, l'achat de journaux devra faire l'objet d'une justification de la finalité électorale pour être susceptible d'être remboursé.

S'agissant enfin des frais de déplacement et d'hébergement, il est précisé que sont admissibles au compte de campagne les frais de déplacement hors circonscription pour se rendre à la préfecture, chez l'imprimeur, l'expert-comptable ou à la banque, ainsi que ceux du candidat, de son équipe de campagne et des militants qui vont assister à une réunion commune à plusieurs circonscriptions électorales, et ceux de personnalités venues de l'extérieur et invitées dans la circonscription pour participer à des débats publics ; en revanche, les frais de déplacements des responsables des partis politiques pour se rendre dans une circonscription électorale sont à la charge de ces formations. Quant aux frais d'hébergement dans la circonscription du candidat et de son équipe de campagne, ils ne constituent pas en principe des dépenses électorales.

Chapitre 4

La mise au point des règles de contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle

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

Le Gouvernement a repris dans un projet de loi organique cette proposition qui a été adoptée par le législateur. Ainsi, la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 transfère à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques l'examen des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle. Les candidats peuvent faire appel des décisions de la commission devant le Conseil constitutionnel.

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

L'étendue du contrôle que la commission exerce désormais en premier ressort est identique à celle des autres élections, à l'exception notable de deux points :

- la commission dispose désormais d'un pouvoir de modulation dans les hypothèses où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la commission pouvant réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités ;
- en l'absence de sanction d'inéligibilité, la commission n'a pas à saisir le juge de l'élection en cas de rejet du compte.

En outre, contrairement aux autres élections, le candidat ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés au premier tour peut obtenir un remboursement forfaitaire égal au vingtième du montant du plafond des dépenses de campagne.

La commission a élaboré un nouveau modèle de compte et un mémento à l'usage du candidat et de son mandataire afin d'informer tout candidat à l'élection présidentielle des règles applicables en matière de financement de la campagne électorale.

Ces documents s'inspirent de ceux que le Conseil constitutionnel avait rédigés et mis à la disposition des candidats lors de la précédente élection présidentielle de 2002. Ils résultent de la concertation avec le Conseil constitutionnel et sont le fruit d'une collaboration étroite entre les deux institutions.

À cet effet, et en vertu de l'article 58 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que « le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du

Président de la République, il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin », lesdits documents ainsi que le formulaire de reçu-don ont été soumis au Conseil constitutionnel afin que ce dernier émette un avis sur leur régularité.

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

Tous ces documents sont consultables ou téléchargeables sur le site internet de la commission³.

3. www.cnccfp.fr.

Chapitre 5

Le contrôle du respect des obligations comptables des partis politiques

Conformément aux dispositions de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique, la commission a procédé à la vérification du respect de leurs obligations comptables par les 255 formations juridiquement tenues de déposer des comptes au plus tard le 30 juin 2005 au titre de l'exercice 2004.

Pour mener à bien cette mission, la commission a interrogé par écrit les partis politiques et leurs commissaires aux comptes afin de les informer des apparentes irrégularités constatées et de leurs conséquences possibles. Elle leur a demandé de faire connaître leurs observations et d'apporter les précisions nécessaires. Ces interrogations ont concerné environ la moitié des partis. Elles ont porté principalement sur :

- l'absence de dépôt ;
- le dépassement de la date limite de dépôt ;
- le rapport de certification (existence du rapport, signature des deux commissaires aux comptes, précision du périmètre, conformité à la norme, etc.) ;
- les financements entre formations politiques (présence dans le compte de la formation censée fournir le financement et absence du même financement dans le compte de la formation censée le recevoir) ;
- la qualification de certaines recettes ;
- l'activité des mandataires.

Par ailleurs, un certain nombre de courriers ont eu pour objet de permettre une présentation homogène des comptes publiés au Journal officiel.

À l'issue de l'instruction du dépôt des comptes, lors de sa séance du 24 octobre 2005, la commission a constaté que :

- 191 partis politiques avaient rempli leurs obligations comptables ;
- 49 partis n'avaient pas déposé de comptes ;
- 12 les avaient déposés hors-délai ;
- 3 dépôts ne pouvaient être considérés comme conformes (comptes non certifiés par deux commissaires aux comptes).

Ces informations ont été communiquées au secrétariat général du Gouvernement et au ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire. Le décret n° 86-2006 du 30 janvier 2006 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 modifiée a établi la liste des formations politiques bénéficiaires de l'aide publique au titre de 2006, et répondant aux conditions fixées par la loi notamment le respect de leurs obligations comptables vérifié par la commission.

Dans le cadre d'une autre de ses missions, la commission a délivré en 2005 un agrément à 14 associations de financement de partis politiques dont 9 ayant pour objet de financer de nouvelles formations politiques.

À noter que 9 autres formations politiques sont entrées dans le champ de la loi sur la transparence financière en choisissant de désigner un mandataire financier personne physique (*cf. annexes p. 57*).

Par ailleurs, en 2005, des contacts ont été établis avec le groupe de travail mis en place par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC). Des réponses ont été apportées à diverses interrogations de la commission par le président de la CNCC après avoir été soumises aux commissions compétentes (commission d'éthique, commission des études juridiques), tant sur les points qui relevaient de la déontologie des commissaires aux comptes, que sur ceux concernant l'application des normes professionnelles.

La publication des comptes 2003 (déposés en 2004) est intervenue le 8 septembre 2005, et celle des comptes 2004 (déposés en 2005), le 29 juin 2006. La commission espère réduire encore le délai de publication des comptes suivants et poursuivre ce mouvement tout en assumant les missions de contrôle qui font l'objet de développements dans la seconde partie du rapport.

Comme elle s'y était engagée dans son dernier rapport d'activité, la commission a en effet consacré une partie de ses travaux à analyser la portée et les limites des compétences que lui donne la loi quant au contrôle du financement des partis politiques.

DEUXIÈME PARTIE

LES COMPÉTENCES DE LA COMMISSION RELATIVES AU CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

La Constitution de 1958 a, pour la première fois, consacré l'existence des partis politiques ; pour autant, elle n'en a pas donné de définition précise et ne leur a pas assigné un statut juridique particulier.

Son article 4 dispose qu'ils « concourent à l'expression du suffrage » et « qu'ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ». Si ces conditions sont remplies, les partis « se forment et exercent leur activité librement ».

Tout en respectant cette liberté de création et d'organisation des partis, le législateur a mis en place progressivement, à partir de 1988, un dispositif de transparence financière de la vie politique comportant notamment -outre le plafonnement et un financement public des dépenses électorales, l'établissement de comptes de campagne ainsi que l'obligation de déclaration de l'état du patrimoine des élus- des règles concernant le financement des partis politiques.

La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 a instauré un régime d'aides financières sur fonds publics aux partis politiques, par ailleurs astreints à tenir une comptabilité annuelle.

À l'origine, ce régime était réservé aux seuls partis représentés à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Son montant global -fixé chaque année par la loi de finances- était réparti entre les formations politiques, proportionnellement au nombre des parlementaires déclarant s'y rattacher.

La loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 a prévu que le montant global des crédits inscrits à cet effet dans la loi de finances serait partagé en deux fractions égales afin de permettre le financement public de formations politiques ne disposant pas de parlementaires mais représentant néanmoins des courants d'opinion ; une première fraction, destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale ; une seconde fraction, spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement.

Cette loi a également encadré le financement privé des formations politiques par les personnes physiques et morales et étendu la déductibilité fiscale aux dons consentis aux formations politiques (auparavant, cet avantage n'existait que pour les dons au bénéfice des candidats à une élection) tout en imposant le recours à un mandataire. La CNCCFP, créée par son article 1^{er}, a reçu la mission de constater le respect de leurs obligations comptables par les partis et groupements politiques.

La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 a renforcé les dispositions relatives au financement par les personnes morales (plafonnement, obligation de déclaration à la CNCCFP et publication de ces dons).

La loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 a marqué une étape importante en interdisant le financement par toutes les personnes morales quel que soit leur statut, à l'exception des formations politiques. Parallèlement, cette loi a augmenté l'avantage fiscal attaché aux dons et l'a étendu aux cotisations.

La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives a complété ce dispositif en mettant en place des pénalités en cas de non respect de la parité politique, ce qui explique l'absence d'égalité entre les deux fractions depuis le versement de l'aide publique au titre de l'exercice 2003.

La loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 a limité le bénéfice de l'obtention de la 1^{re} fraction de l'aide publique :

- d'une part aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions ;
- d'autre part aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale que dans un ou plusieurs départements d'Outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis-et-Futuna et dont les candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.

La seconde fraction est attribuée aux partis et groupements politiques déjà bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de l'année précédente, y être inscrits ou s'y rattacher.

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

S'agissant enfin du financement des partis par des personnes physiques, si le plafond des dons autorisés n'a pas évolué depuis l'origine (50 000 F puis 7 500 €), *plusieurs lois de finances* ont augmenté l'avantage fiscal accordé aux donateurs et cotisants (60 % en 2004, 66 % en 2005) et étendu les moyens de règlement ouvrant droit à cet avantage aux paiements par carte bancaire, virement ou prélèvement automatique (2006).

L'ensemble de ces textes a donné un rôle particulier à la CNCCFP, qui se trouve ainsi placée au centre du dispositif encadrant le financement des partis politiques. C'est pourquoi la commission a souhaité conduire une réflexion, appuyée sur l'expérience des années écoulées, afin d'évaluer les conditions d'exercice des

contrôles sur le financement des partis politiques et d'identifier les difficultés et imprécisions de la législation actuelle.

L'objet de cette seconde partie du rapport est de rendre compte de ces travaux qui ont été regroupés autour des compétences que les textes législatifs et réglementaires donnent à la commission sur les mandataires (I), sur les comptes déposés (II), et sur les conditions de délivrance et de gestion des reçus-dons (III).

Chapitre 1^{er} **Les mandataires des partis politiques**

La commission n'a aucun pouvoir de contrôle sur les modalités de création ou sur les statuts des partis politiques dès lors que ceux-ci ont déclaré leur objet politique. Elle ne peut intervenir que si ces partis sont soumis à la loi du 11 mars 1988 modifiée qui contient des dispositions à caractère financier pour les partis qui recueillent des fonds et financent des campagnes électorales.

Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État considèrent qu'une personne morale de droit privé qui s'est assignée un but politique ne peut être regardée comme un parti ou groupement politique habilité à financer une campagne électorale que :

- si elle relève des articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique (c'est-à-dire si elle a bénéficié de l'aide publique) ;
- ou s'est soumise aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de la même loi (c'est-à-dire, si elle a désigné un mandataire financier à la préfecture, ou obtenu l'agrément d'une association de financement auprès de la CNCCFP) ;

Elle ne peut conserver ce statut que si elle a déposé des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes auprès de la CNCCFP avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice comptable :

Bien qu'elle n'ait pas de pouvoir pour contrôler les statuts d'un parti, la commission, dès qu'elle a connaissance de la désignation d'un mandataire, demande communication des statuts du parti afin d'être en mesure d'appeler l'attention de ses dirigeants si elle découvre des dispositions contraires aux règles de financement des partis politiques.

1. La désignation du mandataire

a) L'obligation de se doter d'un mandataire

Dans son rapport d'activité 1996-1997, la commission posait la question de savoir si le parti politique avait l'obligation de se doter d'un mandataire dès lors qu'il entrait dans le champ d'application de la loi du 11 mars 1988 modifiée, du fait de la perception de l'aide publique. Cette question est sous-tendue par une autre qui est celle de savoir si toutes les recettes du parti politique doivent être indistinctement perçues par son mandataire ou si celui-ci n'intervient obligatoirement que pour la perception des dons.

La loi du 11 mars 1988 modifiée oscille entre le terme général de perception des « fonds » en son article 11 et le terme de « dons » en son article 11-4, tandis

que l'article 200 du Code général des impôts fait référence aux dons et aux cotisations éventuellement perçues par le mandataire ; les articles L. 52-5 et L. 52-6 du Code électoral prévoient la dévolution du solde de comptes de campagne électorale au profit d'une association de financement agréée.

Il ressort de ces éléments (développés par ailleurs dans la partie sur les reçus-dons) que si le parti politique n'a pas l'obligation stricte de se doter d'un mandataire, celui-ci devient obligatoire dès lors qu'il y a perception de don et de dévolution de solde de compte de campagne électorale. Dans ce dernier cas, le mandataire doit obligatoirement être une association de financement.

b) Le choix du type de mandataire

Le choix du mandataire personne physique ou association de financement appartient au parti politique. L'article 11 de la loi du 11 mars 1988 modifiée ne fait que préciser qu'il a pour unique fonction de recueillir des fonds. Cette liberté des partis politiques a des conséquences sur le contrôle que la commission peut exercer puisque la loi lui donne seulement compétence pour agréer les associations de financement.

Si ce n'est l'impossibilité pour l'expert-comptable du parti ou son commissaire au compte d'être mandataire financier ou trésorier de l'association de financement, le parti politique dispose d'une totale liberté en la matière, la loi ne prévoyant pas d'incompatibilité familiale ou professionnelle. En l'état actuel de la législation, rien n'interdit à une même personne d'être mandataire financier de plusieurs partis politiques en même temps.

Par parallélisme avec le droit du financement des campagnes électorales, la commission déconseille toutefois aux personnes occupant les fonctions de dirigeant ou de trésorier d'un parti politique de cumuler leur fonction avec celle de mandataire financier ou membre de l'association de financement du parti, et ce, afin d'éviter une confusion des rôles et en particulier une confusion des comptes bancaires.

c) La possibilité d'avoir plusieurs mandataires financiers pour des circonscriptions territoriales différentes

L'article 11 de la loi du 11 mars 1988 modifiée dispose :

« Les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cette effet recueillent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire nommé désigné par eux, qui est soit une association de financement, soit une personne physique ».

Cet article peut être interprété diversement :

- le parti politique ne peut disposer que d'un seul mandataire financier qui perçoit tous les fonds, même provenant des structures locales ;
- le parti politique peut disposer de plusieurs mandataires financiers, au niveau national et pour chacune de ses organisations territoriales ou spécialisées ;
- le parti politique peut disposer d'un mandataire financier national et d'un mandataire financier par organisation territoriale ou spécialisée.

Aux termes d'une circulaire du 19 mars 1990 du ministère de l'Intérieur, la pluralité semble admise : « chaque parti ou groupement politique, ou chaque

organisation territoriale ou spécialisée qu'il désigne à cet effet, a donc la faculté de se doter d'un mandataire financier ».

La commission admet pour des structures territoriales différentes cette pluralité de mandataires financiers, qui se justifie par des raisons pratiques d'organisation des partis politiques. Toutefois, afin d'éviter un émiettement des structures de financement, elle a recommandé que l'étendue de la circonscription géographique d'un mandataire financier, personne physique ou association de financement, ne soit pas inférieure à celle d'un département.

2. Le contrôle de l'activité des mandataires par la commission

Ce contrôle est précisément décrit par les textes, et résulte de la compétence donnée à la commission pour agréer une association de financement, retirer un agrément et pour délivrer des formules numérotées de reçus-dons.

a) L'agrément d'une association de financement

L'article 11-1 de la loi du 11 mars 1988 modifiée dispose que « l'agrément en qualité d'association de financement d'un parti politique est donné par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques mentionnée à l'article L. 52-14 du Code électoral, sous réserve de la limitation de l'objet social de l'association au seul financement d'un parti politique et de la conformité de ses statuts aux dispositions des alinéas suivants du présent article. L'agrément est publié au Journal officiel ».

« Les statuts d'une association agréée en qualité d'association de financement d'un parti politique doivent comporter :

- la définition de la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle l'association exerce ses activités ;
- l'engagement d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement d'un parti politique ».

Dès lors que les statuts de l'association de financement comportent ces mentions, la commission prononce l'agrément.

b) Le retrait d'agrément

L'article 11-6 de la loi précise que « l'agrément est retiré à toute association qui n'a pas respecté les prescriptions prévues par les articles 11-1 et 11-4 de la présente loi » c'est-à-dire en cas :

- de disparition des mentions obligatoires qui doivent figurer dans ses statuts (définition de la circonscription territoriale et objet limitatif) ;
- d'ouverture de plusieurs comptes bancaires ;
- de perception de dons au-delà du plafond des dons ;
- de perception de dons de plus de 150 euros en espèces ;
- de perception de dons, avantages directs ou indirects, concours en nature de personnes morales de droit français ou étranger, autres que des partis politiques conventionnés ;

- de non délivrance de reçus issus des formules numérotées délivrées par la commission aux donateurs ou aux cotisants dans les conditions fixées par le décret du 9 juillet 1990 modifié ;
- de non respect des règles d'appel aux dons.

Le retrait d'agrément est, comme l'agrément, publié au Journal officiel.

Les conséquences du retrait d'agrément, explicitement prévues par la loi, sont les suivantes :

- impossibilité pour l'association de financement de demander des reçus-dons et de faire bénéficier ses donateurs de l'avantage fiscal ;
- impossibilité de percevoir la dévolution du solde d'un compte de campagne ;
- sanction pécuniaire automatique matérialisée par la perte de l'aide publique correspondant au nombre de suffrages recueillis dans la circonscription de l'association de financement sanctionnée, et donc une perte totale de l'aide publique si la circonscription est nationale. Dans ce cas, si le parti ne dispose plus de mandataire, il sort du champ d'application de la loi du 11 mars 1988 modifiée. Il ne peut donc plus financer une campagne électorale.

c) La délivrance des reçus-dons

L'article 11-4 de la loi précitée impose au mandataire de délivrer à tout donateur un reçu, dont un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'établissement et d'utilisation.

L'article 11 de ce texte (décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 modifié) a confié à la commission la responsabilité du contrôle de l'activité des mandataires financiers à travers la mise en place du système de reçus-dons (qui est également utilisé pour le contrôle du financement des campagnes électorales). Il appartient à la commission d'éditer et délivrer des formules numérotées de reçus-dons puis de contrôler leur utilisation. La délivrance de formules ne peut avoir lieu qu'à la demande expresse des mandataires. La commission refuse de les délivrer à des mandataires non légalement désignés par un parti politique respectant les dispositions de la loi du 11 mars 1988 modifiée. La commission contrôle également l'utilisation faite des reçus-dons, thème qui sera traité dans le 3^e chapitre ci-après.

La commission contrôle donc l'activité des mandataires en amont (édition et distribution des formules numérotées de reçus-dons) et en aval (justification de leur utilisation par les mandataires). Il est important de souligner que ce contrôle est complémentaire et différent de celui effectué par les commissaires aux comptes dans le cadre de leur mission de certification. En effet, le contrôle des commissaires aux comptes ne vise pas l'exhaustivité mais tend à leur permettre d'avoir une assurance raisonnable quant à la régularité des procédures de perception de fonds mises en place et au respect des obligations légales. En revanche, le législateur a conféré à la commission une mission d'authentification des justificatifs produits devant les services fiscaux, tout en préservant la confidentialité à l'égard des tiers.

Ce contrôle exercé par la commission souffre des lacunes et imprécisions de la loi.

3. Les lacunes et imprécisions de la loi

a) Le mandataire financier, personne physique, ne fait pas l'objet d'un agrément

La loi ne prévoit pas d'agrément du mandataire financier, personne physique, par la commission comme c'est le cas pour l'association de financement. La commission ne peut donc que prendre acte de sa nomination dès qu'elle en a connaissance par le parti lui-même ou par la préfecture auprès de laquelle il a été déclaré.

Ainsi, la commission ne peut assurer un minimum de contrôle sur cette nomination, comme par exemple vérifier que le mandataire a bien ouvert un compte bancaire unique et exerce son activité sur une circonscription territoriale déterminée.

En l'absence d'agrément du mandataire financier, personne physique, il ne peut a fortiori y avoir de retrait d'agrément à son égard. Par conséquent, en matière de sanction à prendre à l'égard du mandataire financier, personne physique, la commission se trouve face à un vide juridique lorsqu'elle constate des manquements aux articles 11-1 à 11-4 de la loi du 11 mars 1988 modifiée.

En particulier, la sanction pécuniaire, prévue par l'article 11-6 en cas de retrait d'agrément, soit la perte de l'aide publique, ne peut s'appliquer.

Dans ce cas, la commission ne peut sanctionner le mandataire financier qu'indirectement en refusant de lui délivrer des formules numérotées de reçus-dons.

La commission souhaite donc appeler l'attention du législateur sur la nécessité d'harmoniser les procédures d'agrément pour les associations de financement et les mandataires financiers personnes physiques.

b) L'imprécision des conséquences du retrait d'agrément

Des incertitudes demeurent quant aux suites données à un retrait d'agrément.

Le retrait de l'agrément empêche l'association de financement concernée de fonctionner, c'est-à-dire, en particulier, de percevoir des dons ou cotisations ouvrant droit à une réduction d'impôt.

Il convient d'abord de souligner que les conséquences du retrait d'agrément d'une association de financement peuvent être limitées voire totalement évitées par l'existence d'autres associations de financement (nationale ou locales) du même parti politique.

Par ailleurs, la loi n'ayant pas prévu de durée minimum d'application de la sanction, rien n'empêche un parti de créer immédiatement une nouvelle association de financement en lieu et place de la précédente ou de désigner, à la préfecture, un nouveau mandataire financier, personne physique.

Ainsi, un parti peut retrouver rapidement sa capacité d'intervention dans le financement d'une campagne électorale alors même que la commission aurait sanctionné son mandataire pour avoir contrevenu aux règles sur le financement de la vie politique.

Reste la question du sort à réserver aux fonds existants sur le compte de l'association au moment du retrait d'agrément et qui auraient donc été perçus dans des conditions régulières.

Dans le cas d'un parti politique demeurant dans le champ de la loi sur la transparence financière, il reviendrait aux commissaires aux comptes de demander au parti d'apporter les précisions nécessaires sur le traitement de ces fonds.

Dans le cas d'un parti qui sortirait du champ de la loi du fait du retrait d'agrément de son unique association de financement, ce serait alors le droit commun des associations qui s'applique ; toutefois, la dévolution de l'actif, dans les conditions prévues par les statuts ou fixées par l'assemblée générale extraordinaire décidant la dissolution, ne pourrait bénéficier à un autre parti politique.

Il faut noter que le retrait d'agrément prive l'association de financement de la possibilité de remplir son objet. C'est pourquoi les statuts d'un certain nombre de ces associations prévoient une dissolution d'office en cas de retrait d'agrément. Cette solution, simple à mettre en œuvre, évite le risque de voir l'association poursuivre son activité dans des conditions illégales et doit être recommandée.

En cas d'extension de la procédure d'agrément au mandataire financier personne physique, il serait souhaitable de prévoir une cessation d'office des fonctions et l'impossibilité de désigner la même personne comme mandataire.

Chapitre 2 **Les comptes des partis politiques**

1. *La définition des comptes d'ensemble*

a) Les textes

La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée, relative à la transparence financière de la vie politique, précise dans son article 11-7 :

« Les partis ou groupements bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4 ont l'obligation de tenir une comptabilité. Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou le 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 ».

« Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée à l'article L. 52-14 du Code électoral, qui assure leur publication sommaire au Journal officiel de la République française. Si la commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, le parti ou le groupement politique perd le droit, pour l'année suivante, au bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi ».

Le référentiel comptable n'étant pas autrement déterminé, il est revenu à la CNCCFP ainsi qu'à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes de définir un cadre permettant aux partis politiques de présenter leurs comptes de manière homogène en utilisant un plan comptable précisé par une recommandation puis par un avis du Conseil national de la comptabilité.

Les textes suivants constituent donc ce référentiel comptable :

- l'avis n° 95-02 relatif à la comptabilité des partis et groupements politiques du Conseil national de la comptabilité ;
- la norme 7-103 sur la certification des comptes des formations politiques ;
- la circulaire annuelle de la CNCCFP sur le dépôt des comptes.

Les comptes déposés doivent contenir un bilan, un compte de résultat et une annexe donnant notamment le détail des structures incluses dans le périmètre de certification des comptes ainsi que les précisions sur les mouvements financiers concernant d'autres formations politiques.

Le rapport de certification des deux commissaires aux comptes doit être joint aux comptes.

À la différence des comptes de campagne, les comptes de partis politiques ne sont pas appuyés des pièces justificatives mais sont limités aux données comptables de synthèse.

b) La question du périmètre de certification

L'article L. 52-8 du Code électoral dispose que « les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques, ne peuvent participer au financement de la campagne d'un candidat, ni en lui consentant des dons sous quelque forme que ce soit, ni en lui fournissant des biens services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués ».

La jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État a bien précisé, comme cela a été indiqué plus haut, que les « partis ou groupements politiques » sont ceux qui se sont soumis aux dispositions de la loi du 11 mars 1988 modifiée ; pour autant, elle n'a pas défini les entités de ces partis pouvant financer directement une campagne électorale.

La commission considère que, pour qu'une entité du parti puisse financer une campagne électorale, son compte doit figurer dans le périmètre des comptes d'ensemble du parti auquel elle appartient. En effet, si tel n'est pas le cas, personne n'aura été en mesure de s'assurer que l'entité donatrice n'est pas elle-même financée par une personne morale, à moins qu'elle ne soit elle-même transformée en un parti autonome déposant lui-même des comptes certifiés.

Toutefois, le fait que les comptes d'une structure du parti figurent dans les comptes d'ensemble ne saurait suffire à permettre à cette structure de financer une campagne électorale. La commission ne peut accepter qu'une personne morale financée en partie par des capitaux privés puisse participer au financement d'une campagne électorale. Aussi, limite-t-elle cette possibilité aux seules structures nationales et aux structures locales du parti dont les comptes ont été agrégés aux comptes de celui-ci, à l'exclusion des structures où le parti détiendrait la majorité du capital social.

Cette position n'avait pas dans un premier temps été validée par la jurisprudence, notamment celle du Conseil constitutionnel qui avait admis qu'une section de parti, bien que ses comptes ne soient pas agrégés à ceux du parti, constituait la représentation locale de celui-ci et, à ce titre, pouvait financer une campagne électorale, le parti relevant des articles 8, 9 et 9-1 de la loi du 11 mars 1988 modifiée.

Mais, dans ses observations relatives aux élections législatives de juin 2002, le Conseil constitutionnel a précisé que « sur le fond même de cette question du financement des campagnes, [il] tient à appeler de nouveau l'attention du législateur sur les problèmes posés par l'aide apportée à un candidat par une représentation locale d'un parti politique qui ne peut être regardée elle-même comme un parti ou groupement politique au sens de l'article L. 52-8 du Code électoral. À défaut de dispositions le prohibant explicitement et à l'opposé de la position constante de la CNCCFP, le conseil a admis qu'une représentation locale d'un parti politique relevant des articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988 modifiée puisse apporter une aide au candidat, alors même qu'elle n'était pas comprise dans le « périmètre

comptable » de ce parti. Toutefois, pour ne pas ouvrir une brèche dans laquelle pourraient s'introduire des aides illicites, il serait souhaitable que le législateur intervienne de nouveau, soit en limitant aux fédérations départementales des partis nationaux la possibilité d'apporter une aide financière à leurs candidats, soit en imposant une stricte consolidation des comptes des différentes composantes d'une formation politique, soit en prévoyant des formalités permettant à la CNCCFP d'exercer sa surveillance sur toutes les structures d'un parti. »

La commission n'a pas cru devoir modifier le sens de ses décisions, c'est la raison pour laquelle elle attache la plus grande vigilance à la précision du périmètre de certification des comptes et à l'absence d'ambiguïté sur ce point dans les rapports de certification.

Les « comptes d'ensemble » remis aux commissaires aux comptes et établis par le parti politique conformément à l'avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité doivent comprendre :

- les comptes du parti politique (siège national) ;
- les comptes de ses structures locales (fédérations, sections, comités locaux etc.) ;
- les comptes du ou des mandataires financiers, même si leurs comptes n'ont pas enregistré de mouvements au cours de l'exercice concerné ;
- les comptes des structures spécialisées dans lesquelles le parti détient la moitié du capital social ou la moitié des sièges de l'organe d'administration ;
- les comptes des structures dans lesquelles le parti exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Les trois premières catégories ci-dessus sont intégrées par agrégation (avec élimination des résultats internes et des comptes réciproques), les deux dernières par consolidation.

La formation politique doit communiquer aux commissaires aux comptes la liste exhaustive de ses structures, ainsi que les documents comptables correspondants, en justifiant expressément toute évolution de ce périmètre par une information appropriée. Toute sortie de périmètre est a priori définitive : une structure exclue du périmètre une année ne peut être réintégrée l'année suivante sans justification recevable.

En effet, les variations répétées de ce périmètre ne peuvent être acceptées puisqu'elles permettraient de faire échapper, par ce moyen, certaines structures au contrôle par les commissaires aux comptes de l'absence de financement par une personne morale.

2. Le contrôle exercé par la commission

Les partis ou groupement politiques ont l'obligation de déposer leurs comptes d'ensemble à la commission, certifiés par deux commissaires aux comptes avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice comptable concerné.

a) Le contrôle du dépôt

Aux termes de l'article 11-7 de la loi, il appartient à la commission de constater les manquements aux obligations prévues à cet article.

La régularité des comptes est contrôlée par les commissaires aux comptes. Ceux-ci doivent notamment s'assurer que le parti politique n'a pas été financé par des dons de personnes morales. Cette obligation résulte de la modification de la norme 43 devenue norme 7-103, adoptée à la demande de la commission par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes en juillet 2002.

Il appartient à la commission de constater les manquements aux règles d'établissement des comptes, de procéder à leur publication sous une forme sommaire et d'arrêter puis transmettre au Gouvernement la liste des formations politiques n'ayant pas rempli leurs obligations comptables.

La commission vérifie donc :

- le dépôt complet des comptes dans le délai légal imparti ;
- la présence du rapport de certification signé des deux commissaires aux comptes et élaboré conformément à la norme 7-103.

À cet égard, pour les petits partis de faible surface financière et d'organisation simple (une seule structure politique et un seul mandataire financier), il pourrait être envisagé de n'exiger que la certification par un seul commissaire aux comptes, à l'image des règles différenciées applicables aux entreprises ou aux associations.

En effet, si l'intervention de deux commissaires aux comptes est nécessaire en présence d'opérations de consolidation nombreuses et complexes et d'un périmètre étendu, cette exigence paraît excessive pour un grand nombre de formations politiques (pour l'exercice 2004, 35 % des partis ayant déposé des comptes disposaient de moins de 10 000 euros de ressources).

Un allègement de la règle devrait permettre de diminuer de manière significative le nombre des cas d'absence de dépôt ou de dépôt irrégulier (*cf. annexes p. 53*). Ainsi, en définitive, la transparence financière en serait accrue.

En ce qui concerne la certification proprement dite des commissaires aux comptes, la commission a constaté la qualité inégale ou l'imprécision de certains rapports. Il est important qu'elle ait l'assurance que la certification délivrée est bien consécutive à la stricte mise en œuvre de la norme 7-103 et des diligences en matière de contrôle qu'elle implique, notamment en matière de perception des fonds et de vérification de l'absence de financement par une personne morale. La présentation des comptes selon les formes prescrites par l'avis du Conseil national de la comptabilité est, par ailleurs, indispensable à la transparence et permet une publication sommaire homogène.

Si la CNCCFP constate un manquement à ces obligations, le parti ou groupement perd pour l'année suivante le bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la loi du 11 mars 1988 modifiée et notamment :

- le bénéfice de l'aide publique ;
- le bénéfice des privilèges le dispensant des règles concernant le contrôle des associations subventionnées, notamment celui qu'est en droit d'exercer la Cour des comptes ;
- le bénéfice du statut de parti politique l'autorisant à financer une campagne électorale sans se voir opposer l'interdiction du financement par des personnes morales.

b) La portée du contrôle de la CNCCFP

La commission considère qu'il peut y avoir « manquement » aux obligations rappelées à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée même si les comptes ont bien été déposés dans le délai légal et certifiés par deux commissaires aux comptes.

Il ne saurait s'agir d'un simple contrôle formel. Cette interprétation des textes amène la commission à examiner le travail effectué par les commissaires aux comptes voire à remettre en cause l'appréciation qu'ils ont portée sur les irrégularités qu'ils ont pu déceler.

En effet, dépositaire des comptes d'ensemble de tous les partis, la commission est seule en mesure de vérifier la comptabilisation des financements entre formations politiques. De même, elle dispose d'informations spécifiques sur l'activité des mandataires, ceux-ci ayant l'obligation d'utiliser les formules numérotées de reçus-dons qu'elle édite.

Dans ce cadre, en accord avec la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, elle souhaite développer la mise à disposition d'informations au profit des commissaires aux comptes, ceux-ci ayant la possibilité de vérifier auprès de ses services la situation d'un parti politique au regard de sa capacité de financer la vie politique ou bien le respect de ses obligations propres par un mandataire.

Par ailleurs, elle poursuit ses travaux avec le groupe de travail mis en place par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, afin d'approfondir notamment les questions suivantes :

- Le contrôle du respect des règles d'établissement du rapport des commissaires aux comptes

Le strict respect des règles d'établissement et de certification des comptes d'ensemble des formations politiques est nécessaire tant pour apprécier équitablement le respect de leurs obligations comptables par les partis politiques que pour assurer l'homogénéité de la publication sommaire de ces comptes au Journal officiel.

Il a également été rappelé précédemment que la commission doit être en mesure de déterminer avec exactitude le périmètre sur lequel a porté la certification des commissaires aux comptes.

Aussi, lorsque la commission observe que les commissaires aux comptes n'ont pas respecté les formalités de présentation et d'établissement du rapport de certification, elle peut leur demander de reprendre leur rapport pour le corriger et rappeler l'exigence d'une stricte application de leur norme professionnelle.

Si elle a connaissance d'irrégularités non relevées par les commissaires aux comptes ou bien si les informations dont elle dispose lui paraissent incohérentes, elle entame une procédure contradictoire avec le parti (et transmet parallèlement ce courrier aux commissaires aux comptes).

S'il s'avère que ces carences ne peuvent être justifiées à l'issue de cette procédure contradictoire, la commission peut alors constater que le parti a manqué à ses obligations.

- La mise en cause de la décision prise par les commissaires aux comptes

Dans certains cas, la commission peut s'interroger sur la décision elle-même de certification ou de certification avec réserve prise par les commissaires aux comptes.

En préambule, il convient de rappeler qu'en cas d'opération irrégulière, la norme de certification 7-103 prévoit la possibilité de régularisation avant la date d'arrêté des comptes : les conséquences de cette opération n'ont plus alors d'incidence sur les comptes d'ensemble et elle n'est plus de nature à affecter la certification des commissaires aux comptes.

Toutefois, aux termes de la norme, ceux-ci doivent alors considérer dans quelle mesure cet événement est susceptible de remettre en cause leur appréciation du contrôle interne et leur évaluation du risque d'anomalies significatives dans les comptes liées au non respect des dispositions relatives au financement de la formation politique. Et en tout état de cause, cette irrégularité doit être signalée dans leur rapport.

Néanmoins, les rapports des commissaires aux comptes font parfois état d'opérations non régularisées à la date d'arrêté des comptes des partis ou d'irrégularités dans les procédures.

Si de graves irrégularités n'ont pas entraîné de la part des commissaires aux comptes un refus de certification mais uniquement des réserves, la commission considère qu'il lui appartient alors de constater un manquement du parti à ses obligations en application du dernier alinéa de l'article 11-7.

La question se pose également en cas de réserves réitérées sur des points similaires. Là encore, à l'issue d'une procédure contradictoire, la commission peut être conduite à constater, malgré l'absence de refus de certification des commissaires aux comptes, que le parti n'a pas respecté ses obligations comptables et le sanctionner, s'il s'avère qu'il n'a pas cherché à remédier aux causes ou problèmes à l'origine des réserves.

Ce n'est que par la combinaison du contrôle des commissaires aux comptes et de celui de la commission que la transparence voulue par le législateur peut être atteinte.

3. Les possibilités de sanction par la commission

a) La notion d'aide publique

Lorsque la commission constate un manquement aux obligations comptables des partis politiques, la seule sanction prévue expressément par le législateur est la perte de l'aide budgétaire publique.

En effet, l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée prévoit comme sanction la perte du bénéfice des articles 8 à 10 de la loi, c'est-à-dire la perte des première et deuxième fractions de l'aide publique. Or, dans la pratique, peu de partis sont bénéficiaires de cette aide. Une interprétation stricte et littérale du texte aboutirait à ce que les partis non bénéficiaires de l'aide publique directe puissent impunément commettre des irrégularités. Il est donc nécessaire de ne pas limiter

la sanction à la perte de l'aide publique directe mais de l'étendre à l'aide publique indirecte, c'est-à-dire l'avantage fiscal dont bénéficient les contributions des personnes physiques.

La commission estime ainsi qu'une formation politique qui se place hors du champ de la loi ne peut continuer à faire bénéficier ses donateurs ou cotisants de l'aide publique indirecte que constituent les avantages fiscaux attachés aux dons et cotisations versés au mandataire. C'est pourquoi elle retire l'agrément octroyé aux associations de financement des partis en cause et refuse de délivrer des formules numérotées de reçus-dons aux mandataires financiers personnes physiques, sans pour autant pouvoir mettre fin à leurs fonctions.

Néanmoins, ces sanctions sont d'une portée limitée dans la mesure où elles ne peuvent être assorties d'un délai interdisant la déclaration d'un nouveau mandataire.

b) Les difficultés chronologiques

Les sanctions prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée ne s'appliquent que l'année suivante pour ce qui concerne la perte de l'aide publique ; mais qu'en est-il du retrait d'agrément, du refus de délivrer des reçus-dons et de la possibilité de financer une campagne électorale ?

Les comptes de l'année N sont déposés au plus tard au 30 juin de l'année N+1.

La commission doit se prononcer sur la régularité des dépôts et informer le Gouvernement fin octobre, afin que les parlementaires puissent, conformément à l'article 9 de la loi, se rattacher aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction de l'aide publique, en vue de l'attribution de la seconde fraction.

La commission dispose donc d'un délai relativement bref pour apprécier le respect de leurs obligations comptables par les partis politiques. C'est donc seulement à la fin de l'année N+1 que la commission est en mesure de lancer les procédures de retrait d'agrément consécutives aux irrégularités sur les comptes de l'année N ou de refuser de délivrer des reçus-dons.

Quand un parti a choisi de désigner un mandataire financier, personne physique, et que la seule sanction envisageable est le refus de délivrer des reçus-dons, la date d'effet de la mesure ne peut concerner que les dons effectués après la date de décision de sanction prise par la commission. Pour les dons antérieurs, la commission est tenue de délivrer des formules numérotées de reçus-dons car elle ne peut pénaliser les donateurs. Reste la difficulté d'informer les donateurs éventuels à un parti sanctionné, dans la mesure où la décision prise par la commission de ne plus délivrer de reçus-dons est une décision personnelle vis-à-vis d'un mandataire et ne fait pas l'objet d'une publication.

Ces questions de chronologie ne sont pas également sans incidence sur le contrôle du financement des campagnes électorales.

Ainsi, un parti sanctionné au titre de l'année N a pu intervenir dans le financement d'une campagne électorale au cours de cette même année, sans conséquence pour le ou les candidats financés. À l'inverse, un parti peut se voir sanctionné au titre de

l'année N, alors même qu'il a mis en place les conditions pour satisfaire à ses obligations comptables pour l'année N+1, mais ne pourra pas financer une campagne électorale ni faire bénéficier ses donateurs et cotisants d'un avantage fiscal.

La commission rappelle qu'en ce qui concerne la sanction principale, soit la perte de l'aide publique, compte tenu du décalage entre l'exercice comptable concerné (N) et l'année du constat de l'irrégularité (N+1), une formation politique peut bénéficier de fonds publics pendant deux ans, même si ses comptes n'ont pas été certifiés ou déposés à la commission ; en application des principes relatifs aux subventions publiques, le versement au titre de l'année N+1 ne répond plus aux conditions légales et devrait faire l'objet d'un remboursement à l'État.

Une attention particulière devra être portée au cas des partis non bénéficiaires de l'aide publique qui se créent uniquement pour une élection, tels que les comités de soutien. Leur caractère éphémère fait qu'ils peuvent commettre des irrégularités en toute impunité. En effet, s'ils se constituent en parti politique au sens de la loi du 11 mars 1988 modifiée, avec une existence limitée à l'année de l'élection, ils peuvent recevoir des dons irrégulièrement sans qu'aucune conséquence n'en soit tirée. S'ils ne déposent pas leurs comptes, ils ne peuvent perdre l'aide publique directe dont ils ne sont pas bénéficiaires. Quant à la suppression de l'aide fiscale accordée aux donateurs, elle ne peut avoir un effet rétroactif et donc n'interviendra que lorsque le parti n'existera plus.

c) L'absence de désignation des commissaires aux comptes

Interrogée par la commission, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes a précisé que si les textes ne prévoient pas une information particulière de la CNCCFP lors de la désignation des commissaires aux comptes, ni de leur part, ni de la part des formations politiques, l'article L. 820-4 du Code du commerce sanctionne pénalement, notamment, l'absence de désignation obligatoire d'un commissaire aux comptes et l'obstacle mis à leur mission.

Les partis politiques jouissant de la personnalité morale, les dispositions de cet article sont applicables en l'absence de disposition contraire et tout tiers intéressé (en l'occurrence la CNCCFP) peut saisir le parquet à l'effet de poursuivre les dirigeants d'une formation politique qui n'auraient pas provoqué la désignation des commissaires aux comptes conformément à la loi ou qui auraient mis obstacle à leurs vérifications.

d) La procédure et la portée des décisions

Le parti élabore ses comptes d'ensemble, les soumet à la certification de ses deux commissaires aux comptes puis les dépose à la commission au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice concerné.

Dans le cadre de l'examen des comptes, la commission interroge les partis politiques en transmettant une copie des courriers aux commissaires aux comptes.

Dans une première phase, la commission avertit les formations politiques n'ayant pas déposé de compte, ayant déposé des comptes au-delà du délai légal, ou ayant effectué un dépôt susceptible d'être considéré comme non-conforme, que

la commission est susceptible de considérer qu'elles n'ont pas satisfait à leurs obligations comptables et leur demande de lui faire part de leurs observations.

Dans une deuxième phase, la commission, après rapprochement des informations qu'elle possède par ailleurs sur l'activité des mandataires et étude des financements croisés entre formations politiques, demande le cas échéant des précisions.

Une troisième phase consiste à assurer la mise en cohérence des informations comptables ainsi que l'homogénéité de la publication des comptes pour les partis non concernés par les interrogations précédentes.

Les deux premières phases doivent impérativement être clôturées pour la séance au cours de laquelle la commission arrête la liste des partis n'ayant pas satisfait à leurs obligations comptables, qu'elle communique avant la fin du mois d'octobre au secrétariat général du Gouvernement et au ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire.

C'est sur la base des informations transmises par la commission et des autres critères d'attribution (nombre de candidats présentés et de suffrages obtenus aux plus récentes élections législatives, nombre de parlementaires inscrits ou rattachés, application éventuelle de pénalités pour non-respect de la parité) que le Gouvernement fixe par décret la liste des partis bénéficiaires de l'aide publique et les montants correspondants.

Le retrait d'agrément d'une association de financement, comme le refus de délivrance de reçus-dons à un mandataire financier personne physique, font l'objet de décisions particulières de la commission ; prises après procédure contradictoire, elles font grief et sont donc notifiées au parti concerné, le retrait d'agrément étant par ailleurs publié au Journal officiel.

Chapitre 3 La gestion des reçus-dons

1. Les fonds concernés

Avant de définir dans quel cas les formules numérotées de reçus-dons sont délivrées, il est important de préciser les distinctions qu'il convient d'opérer entre fonds et dons d'une part, entre dons et cotisations d'autre part.

a) Les dispositions légales

L'article 11 de la loi du 11 mars 1988 modifiée dispose que « les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet, reçoivent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par eux qui est soit une association de financement, soit une personne physique ».

Le caractère général des dispositions de l'article 11, qui vise la réception des fonds, pourrait laisser entendre que la totalité des fonds perçus par un parti politique doit transiter par le mandataire financier.

La lecture des articles 11-1 et 11-2 de la loi est plus restrictive puisque l'obligation imposée aux mandataires d'ouvrir un compte bancaire unique ne sert qu'à percevoir « *les dons reçus en vue d'un financement d'un parti politique* ». Ainsi les autres fonds, notamment les contributions financières d'autres partis politiques, n'ont pas à transiter par le compte du mandataire. La seule exception déjà citée concerne la dévolution du solde des comptes de campagne qui doit obligatoirement être versée sur le compte d'une association de financement en application des dispositions des articles L. 52-5 et L. 52-6 du Code électoral.

La loi du 11 mars 1988 modifiée reste silencieuse sur les cotisations, les obligations du mandataire ne concernant que les dons. Ainsi, l'article 11-4 de la loi vise l'obligation de délivrer un reçu uniquement au « donateur », l'article 11-8, quant à lui, fait référence aux « dons de personnes identifiées ».

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, tout en se référant à la loi du 11 mars 1988 modifiée, ajoute à la notion de don celle de cotisation. L'article 11 de ce décret dispose en effet que « *le mandataire prévu à l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 modifiée précitée délivre à chaque donateur ou cotisant, quel que soit le montant du don consenti ou de la cotisation versée, un reçu détaché d'une formule numérotée, éditée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* ». Le décret prévoit également que ce reçu est « produit à l'appui de toute déclaration qui ouvre droit à une réduction de l'impôt sur le revenu, au titre ... de l'article 200 du Code général des impôts » ; cette réduction est égale à 66 % du montant versé et s'impute sur le plafond des 20 % du revenu imposable fixé pour l'ensemble des dons à divers organismes.

Les termes différents employés dans la loi et le décret ont amené la commission à reconnaître aux cotisants la liberté de régler leur cotisation soit au mandataire soit directement sur le compte du parti politique.

En application du décret précité, seuls les cotisants ayant versé leur cotisation sur le compte du mandataire peuvent bénéficier d'un reçu-don leur ouvrant droit à avantage fiscal.

Par l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 modifiée, le législateur a limité à 7 500 euros par an et par parti les dons d'une personne physique dûment identifiée. La loi prévoit également tant des dispositions permettant la mise en œuvre d'un contrôle efficace (délivrance d'un reçu, versement en espèces limité à 150 euros) que des dispositions préservant l'anonymat des opinions à l'égard des tiers (pour les dons inférieurs à 3 000 euros, pas de mention sur le reçu de la formation politique financée).

Ainsi qu'il est développé plus loin, la commission a la responsabilité de l'émission, de la délivrance et du contrôle de l'utilisation des formules numérotées dont sont détachés les reçus par les mandataires.

Ce système des reçus-dons contribue donc de manière déterminante à la transparence financière de la vie politique.

Néanmoins, son efficacité indéniable notamment au regard de la vérification de l'absence de financement direct par des personnes morales par le canal des mandataires, est contrebalancée par les différentes possibilités de tourner le plafonnement du financement par les personnes physiques.

Ainsi, en plus du versement du montant plafond du don, une personne physique peut librement verser au même parti une cotisation dont le montant, en l'état actuel du texte, n'est pas plafonné. La commission demande aux mandataires de veiller à ce que les cotisations versées correspondent aux montants appelés en assemblée générale du parti ou aux montants arrêtés dans les statuts de celui-ci.

La commission considère alors que la part du versement de la cotisation supérieure au montant appelé ou statutaire constitue un don et doit être comptabilisée comme tel. Toutefois, l'étude des statuts et barèmes des partis politiques fait apparaître une grande diversité des montants et des types de cotisations, voire l'absence complète de barème.

Si les partis préconisent des montants de cotisations arrêtés en fonction de la catégorie sociale des donateurs (actifs, chômeurs, étudiants...), de leur situation personnelle (tarif spécial pour couple...) ou de leur condition d'élus, ils prévoient également une cotisation pour membre « bienfaiteur » dont le montant est fixé uniquement par un minimum.

Une même personne physique peut donc, pour un même parti, verser un don correspondant au montant plafond autorisé puis verser comme membre bienfaiteur une cotisation dont le montant n'est pas limité.

La commission considère que cette situation devrait être clarifiée par le législateur : sans porter atteinte à la liberté des partis dans la fixation du montant

des cotisations, l'avantage fiscal attaché aux sommes versées par l'intermédiaire du mandataire devrait être limité, par exemple en instaurant un plafond unique de déduction quelle que soit la nature du versement (don ou cotisation).

En outre, la liberté de création des partis politiques a pour conséquence de faciliter le détournement de la loi en favorisant la création de partis « satellites » : une même personne physique peut ainsi financer plusieurs partis, en versant à chacun le montant plafond des dons autorisés, les partis bénéficiaires reversant ensuite l'argent récolté au « parti central ».

De même, la commission s'interroge sur les « adhésions conjointes », lorsque statutairement l'adhésion à un premier parti politique entraîne l'adhésion à un second, qui donne lieu généralement à un reversement de cotisation ; il conviendrait d'identifier de manière spécifique ce versement au sein des contributions entre partis politiques, pour une plus grande transparence.

b) Les problèmes particuliers des cotisations d'élus et des legs

• Les cotisations d'élus

Cette appellation qui correspond, *a priori*, à des versements partiels d'indemnités liées aux mandats, recouvre des conceptions et pratiques diverses au sein des formations politiques. Il conviendrait donc que le législateur clarifie cette question et prévoie peut-être un statut particulier aux cotisations d'élus qui lèverait toute ambiguïté sur les points suivants :

- un élu peut-il effectuer des versements d'indemnité à un parti auquel il n'appartient pas ou à plusieurs formations ?
- un élu peut-il reverser ses indemnités à un parti et être salarié par ce même parti ou effectuer des prestations rémunérées ?
- le bénéfice de l'avantage fiscal doit-il être accordé aux cotisations d'élus ?

Les textes législatifs et réglementaires ne distinguant pas les cotisations selon la qualité de la personne effectuant le versement, il semble que les cotisations d'élus ne doivent pas être différenciées des autres cotisations. Cependant l'article 200 du Code général des impôts précise que la réduction d'impôt accordée aux donateurs et cotisants ne s'applique que si le versement a été effectué sans contrepartie. Peut-on, dans ces conditions, considérer qu'un élu qui cotise au parti qui l'a officiellement présenté et soutenu devant les électeurs effectue un acte désintéressé ? Et quelle est la nature de cet acte quand l'obligation faite à un élu de reverser une partie de ces indemnités est imposée par les statuts même du parti ? Une réponse faite par le ministre de l'Économie et des Finances à une question écrite de M^{me} Marie-Jo Zimmermann, députée (J.O. AN du 14.12.1998) reconnaît que « les versements faits par les élus à leur parti politique n'ont pas le caractère d'un don dès lors qu'ils comportent nécessairement une contrepartie constituée par les services mis à leur disposition ou dont ils bénéficient. Ces versements peuvent cependant avoir le caractère d'une cotisation à hauteur du même montant que celui fixé pour les adhérents non élus par les statuts ou l'organe compétent du parti ou groupement politique ».

Une réponse du ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire à une question écrite de M. Jean-Louis Masson, sénateur (J.O. Sénat du 25.04.2005) assimile, quant à elle, le régime des cotisations d'élu à celui des cotisations d'adhérents sans toutefois fixer de montant limite au versement.

- La question des legs aux partis politiques

Lors de sa séance du 11 juillet 2005, la commission a modifié sa position antérieure sur la question des legs, en admettant la possibilité pour les partis politiques de percevoir des legs pour les motifs suivants :

- les partis politiques formant une catégorie juridique distincte des associations, ils ne sont donc pas soumis à la loi du 1^{er} juillet 1901 et à la procédure de déclaration des legs mise en place ;
- le financement des partis est encadré par la loi du 11 mars 1988 modifiée dont l'article 7 dispose que les partis peuvent « acquérir à titre gratuit des biens meubles ou immeubles » : cette disposition n'exclut pas explicitement la possibilité pour les partis politiques de recevoir des legs et doit être interprétée comme l'autorisant.

Par ailleurs, si des dispositions particulières ont été prises pour limiter les dons, aucun texte ne fixe les modalités de perception des legs par les partis. Il n'a notamment été prévu aucun plafond. C'est donc la procédure de droit commun qui s'applique. Cette solution n'est certes pas pleinement satisfaisante, mais en l'absence de texte, il ne paraît pas possible d'apporter une quelconque limite aux legs aux partis politiques. Il appartiendrait au législateur, s'il l'estimait souhaitable, de limiter cette liberté.

Il apparaît néanmoins à la commission que seuls les partis politiques au sens de la loi du 11 mars 1988 modifiée, tels qu'ils ont été définis par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, doivent pouvoir percevoir des legs, même si dans le silence des textes, la question des autres partis politiques n'est pas vraiment tranchée.

2. Les problèmes de gestion

L'obligation pour les mandataires d'utiliser les formules numérotées éditées par la commission et d'en justifier l'utilisation permet à cette dernière de s'assurer que le donateur ou cotisant est bien une personne physique et que le plafond des dons est respecté, de vérifier la réalité des versements ainsi que le fonctionnement régulier du compte unique du mandataire. Ce système est donc un élément fondamental de la transparence financière voulue par le législateur.

Toutefois, la nécessité pour la commission, en application de l'article L. 84 A du Livre des procédures fiscales, de disposer d'une capacité d'authentification exhaustive de tous les reçus émis, conjuguée avec l'augmentation du nombre de formules numérotées distribuées aux mandataires et l'extension de l'avantage fiscal aux versements par carte bancaire, pose des problèmes concrets de gestion et de mise en œuvre des contrôles conduisant la commission à étudier les possibilités d'évolution.

a) La nécessité du contrôle

Les formules numérotées des reçus-dons sont éditées par la commission et adressées aux mandataires à leur demande. Ces derniers doivent renvoyer à la commission, au plus tard le 15 mars de l'année suivant l'exercice concerné, les souches des reçus avec les copies des justificatifs de recette correspondants (actuellement sont exigées les copies des relevés bancaires et des bordereaux de remise de chèques, une liste détaillée des donateurs et cotisants mentionnant les montants versés ainsi que les modes de paiement).

La commission souligne que la date du 15 mars fixée par décret n'est pas liée à la date limite de déclaration des revenus des personnes physiques, contrairement à une interprétation erronée.

La commission, au vu des justificatifs fournis et des souches renvoyées, vérifie que le mandataire n'a perçu aucun don de personne morale et que les dons de personne physique ne dépassent pas 7 500 euros par parti politique. Si la commission constate lors de l'examen des souches du formulaire une irrégularité au regard des dispositions de la loi du 11 mars 1988 modifiée, elle peut, selon les termes du décret du 9 juillet 1990, mettre en cause la validité du reçu délivré par le mandataire. Si l'irrégularité commise consiste en ce que le don de personne identifiée n'a pas été versé au compte du mandataire, le parti est sanctionné en application de l'article 11-8 de la loi du 11 mars 1988 modifiée, de la même manière que s'il n'avait pas déposé son compte, c'est-à-dire avec pour conséquence la perte de l'aide publique.

En cas de découverte de dons illicites de personnes morales ou de dons de personnes physiques supérieurs au montant autorisé, la commission, selon les dispositions de l'article 11-6 de la loi, retire l'agrément à l'association de financement. Comme cela a été développé plus haut, lorsque le parti a désigné un mandataire financier, l'agrément ne pouvant lui être retiré, la commission refuse de lui délivrer des reçus-dons.

b) Les difficultés de gestion (*cf. annexes, pp. 61-62*)

Ainsi qu'il a été rappelé dans la première partie, la commission a également une mission d'authentification – sur demande des agents de l'administration fiscale – des reçus produits par les contribuables à l'appui de leur déclaration de revenus pour bénéficier de la réduction d'impôt prévue par l'article 200 du Code général des impôts.

Cette incitation fiscale a permis une progression de 65 % en dix ans du financement des partis politiques par des personnes physiques, qui se traduit par un triplement du nombre des reçus délivrés (+ 223 %).

La CNCCFP délivre actuellement près de six cent mille formules numérotées à plus de cinq cent mandataires financiers des partis politiques qui ont l'obligation de retourner à la commission les souches des reçus-dons et les formules non utilisées. Compte tenu de l'exigence de production des copies de justificatifs de recette, le nombre et le volume de documents à manipuler et exploiter constituent pour la commission une charge matérielle considérable.

Or, un contrôle réel nécessite le rapprochement entre le numéro figurant sur le reçu ou la souche dont il est issu et les justificatifs de recettes. Si ce rapprochement est aisé lorsque le mandataire ne délivre que quelques dizaines de reçus, il en va autrement pour ceux qui en délivrent plusieurs milliers.

L'obligation de retour des documents au 15 mars de l'année suivant la perception des fonds se justifie par la nécessité pour la commission de procéder aux vérifications qui permettront d'apprécier la régularité du dépôt des comptes des formations politiques.

La commission est, de plus en plus souvent, saisie de demandes motivées de délais supplémentaires pour le retour des souches de reçus-dons. Elles résultent de la volonté de certaines formations, dont les mandataires délivrent plusieurs dizaines de milliers de reçus, de procéder à la mise en œuvre de contrôles internes avant l'émission proprement dite des reçus, ainsi que des problèmes techniques rencontrés pour l'adaptation de leurs systèmes informatiques aux formules numérotées pré-imprimées émises par la commission.

Enfin, il convient de rappeler qu'à la demande des mandataires ou des donateurs, la commission est amenée, en cas de perte du reçu-don, à établir des attestations permettant au donateur de bénéficier de la réduction fiscale. En effet, la commission étant seule éditrice des formules de reçus-dons, les mandataires ne peuvent en cas de perte établir de duplicata ou leur propre attestation. Cette interdiction est par ailleurs justifiée par la nécessité, pour les dons inférieurs à 3 000 euros, qu'aucun lien ne puisse être fait par un tiers autre que la commission entre un donateur et un parti politique dénommé.

c) La problématique nouvelle des paiements en ligne

L'article 5 de la loi de finances pour 2006, publiée au Journal officiel du 31 décembre 2005, a modifié l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 modifiée, l'article L. 52-4 du Code électoral et l'article 200 du Code général des impôts en étendant la possibilité de réduction fiscale aux dons effectués par virement, prélèvement automatique et carte bancaire.

Cette possibilité correspond à une demande des partis politiques, afin de pouvoir mettre en place des systèmes de perception de fonds en ligne susceptibles de simplifier les campagnes d'adhésion et de recueillir des « dons d'impulsion » permettant de capitaliser l'action politique et médiatique du parti ou de ses dirigeants.

Or, actuellement, le paiement en ligne ne permet pas de vérifier que l'auteur du versement, c'est-à-dire le titulaire de la carte bancaire, est une personne physique et qu'il ne s'agit pas de la carte bancaire d'une société.

La commission a donc alerté l'administration fiscale sur cette question et s'est rapprochée du GIE carte bancaire pour explorer toutes les perspectives juridiquement et concrètement envisageables.

En tout état de cause, il serait nécessaire que le système à mettre en place :

- comporte des procédures d'authentification de la qualité de personne physique ;

- ne contrevienne pas à la réglementation sur la protection des données personnelles⁴ ;
- impose que le versement de fonds se fasse directement sur le compte du mandataire sans intermédiaire.

La commission souhaite rechercher avec les partis politiques les justificatifs à produire à l'appui des reçus émis, permettant de maintenir l'efficacité de son contrôle.

d) Les voies possibles de l'allègement

Compte tenu du volume de documents qu'elle réceptionne et des difficultés en termes de locaux et d'exploitation qu'ils représentent, la commission, à l'instar d'autres grandes administrations publiques, s'achemine sur la voie de la dématérialisation.

La commission met d'ores et déjà en œuvre des techniques de numérisation de documents ayant pour objectif de faciliter les opérations de contrôle.

Elle réfléchit également à la possibilité de compléter le dispositif actuel par un système de reçus-dons obtenus par voie électronique, téléchargeables par les mandataires de manière sécurisée sur le site internet de la commission.

Ainsi, par exemple, les mandataires se verraient attribuer des lots de numéros à reprendre sur les reçus imprimés à partir d'un modèle dont la commission conserverait la maîtrise éditoriale. Ils devraient ensuite justifier de l'utilisation de ces numéros, à la fois par la production des souches (électroniques ou papiers), du fichier d'émission des reçus et des justificatifs de recette correspondants.

Ce système présenterait l'avantage d'alléger le dispositif actuel de traitement des demandes, transmises à un prestataire de services (actuellement l'Imprimerie nationale) chargé de fournir les documents. Les justificatifs de recettes seraient numérisés soit à l'initiative des partis politiques, soit par la commission à la réception des justificatifs papiers.

La commission réfléchit donc avec ses différents interlocuteurs aux moyens permettant d'alléger ses tâches matérielles tout en rendant son contrôle plus efficace et en l'adaptant aux évolutions de la vie politique.

4. Ainsi, un système de perception de fonds tel « Pay Pal » très simple de mise en œuvre et propriété de la société eBay a été considéré comme non acceptable, du fait de la conservation de certaines données sur le territoire américain qui ne possède pas la même législation protectrice, avec transit des fonds par un compte intermédiaire.

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, la commission peut résumer les principales conclusions qu'elle tire de ses analyses en trois séries d'observations :

1. Les textes législatifs et réglementaires qui organisent la transparence des financements politiques mériteraient d'être modifiés ou complétés sur certains points, sans mettre en cause leur architecture générale.

a) Les traitements différents réservés au mandataire financier, personne physique et à l'association de financement, entraînent des effets pervers, qui seraient supprimés par l'alignement des conditions d'agrément et de retrait d'agrément sur celles qui n'existent actuellement que pour l'association de financement.

b) L'exigence du visa de deux commissaires aux comptes pour les partis dont les comptes sont de montant élevé est une utile précaution, qui n'est pas indispensable pour les partis dont les comptes sont peu importants. Le visa d'un seul commissaire aux comptes pourrait être considéré comme apportant des garanties suffisantes et allègerait la charge financière qui pèse de ce fait sur ces partis.

c) L'identification des structures locales des partis habilités à intervenir dans le financement des campagnes électorales devrait être précisée. Des structures locales d'un parti qui ne figureraient pas dans les comptes d'ensemble du parti, ou qui n'auraient pas déposé leurs propres comptes, ne sont soumises à aucun contrôle permettant de vérifier qu'elles n'ont pas été financées de manière irrégulière par des personnes morales. L'interdiction légale du financement de la vie politique par des personnes morales risque ainsi d'être tournée. La commission a toujours défendu ce point de vue dans ses décisions en matière de compte de campagne, mais il serait souhaitable que la loi soit plus explicite à cet égard.

d) Initialement, l'existence d'un mandataire au sein d'un parti politique était la conséquence logique de la possibilité ouverte à ce parti de recevoir des dons de personnes physiques et de délivrer aux donateurs des reçus fournis par la commission et ouvrant droit à un avantage fiscal. Mais des textes ultérieurs ont étendu aux cotisations les dispositions initialement attachées aux dons. Il s'en est suivi une ambiguïté dans les fonctions respectives du trésorier du parti et du mandataire, et dans le statut fiscal à réserver aux cotisations supérieures au montant maximum prévu pour les dons de même qu'aux cotisations des élus. Cette ambiguïté, que traduit l'incertitude des réponses apportées par les diverses administrations concernées, devrait être levée.

2. N'ayant pas d'accès direct aux comptes des partis ni aux pièces justificatives qui les accompagnent, la commission ne peut être considérée comme le « juge des comptes » des partis politiques. C'est aux commissaires aux comptes que la loi a confié la charge d'examiner et de viser ces comptes selon les règles et les méthodes professionnelles en vigueur.

Mais la commission reçoit les comptes simplifiés des partis ainsi que les rapports des commissaires aux comptes. Et c'est elle qui fournit aux mandataires des partis les reçus destinés aux donateurs et récupère en retour les souches des carnets utilisés. Elle a ainsi, sur une part importante des recettes des partis, une capacité de contrôle que n'ont pas matériellement les commissaires aux comptes. C'est donc nécessairement d'une action coordonnée entre la commission et les commissaires aux comptes que peut résulter une amélioration de la transparence financière des comptes des partis politiques.

La commission est déterminée à développer cette coordination dans deux directions principales :

a) D'abord par un échange d'informations : recevant les comptes de tous les partis, la commission dispose de possibilités de recoupements d'informations que n'ont pas les commissaires aux comptes, effectuant leurs contrôles parti par parti. Gérant le système des reçus-dons, la commission détient des moyens de vérification de certaines recettes qui échappent aux commissaires aux comptes. Ayant accès directement aux comptes et à leurs pièces justificatives, les commissaires aux comptes disposent en revanche d'éléments de contrôle que n'a pas la commission. Des échanges d'informations ne pourraient être que bénéfiques.

b) Ensuite, et surtout, par un examen critique des rapports fournis par les commissaires aux comptes et des décisions auxquelles ils aboutissent : observations, visas avec réserve, refus de visa.

La commission doit s'assurer que les vérifications les plus importantes ont bien été effectuées, notamment celles concernant le périmètre des comptes d'ensemble et l'absence de financement par des personnes morales.

Elle doit aussi soumettre à sa propre appréciation critique les conséquences qui sont tirées par les commissaires aux comptes de leur examen. Elle peut considérer qu'une observation ou une réserve, bien que n'ayant pas entraîné un refus de visa, n'en altère pas moins la régularité du compte : il lui appartient alors d'en tirer les conséquences prévues par la loi.

3. Il n'est pas douteux que la réglementation mise en place à partir de 1988 a fait progresser de façon très appréciable la transparence des financements politiques, tout en favorisant une plus grande égalité des candidats aux élections face au coût des campagnes et en apportant un soutien financier aux formations politiques dans le respect de la pluralité. Mais le législateur a entendu concilier l'objectif de transparence avec les principes constitutionnels qui garantissent aux partis le droit de se former et d'agir librement. Ainsi, aucun encadrement n'a été prévu pour les dépenses des partis, alors que leurs ressources tant publiques que privées sont réglementées.

Il reste que l'objectif de transparence totale ne pourrait être atteint que par l'identification et la suppression des canaux que pourraient emprunter les financements occultes, tâche qui dépasse largement les compétences, les pouvoirs et les moyens de la commission, mais à laquelle elle serait disposée à participer avec les autres autorités et administrations concernées, dès lors que le législateur souhaiterait impulser des progrès nouveaux dans la moralisation de la vie politique.

ANNEXES

I. Textes constitutionnels, législatifs et réglementaires

1. *Constitution du 4 octobre 1958*

Article 4. – Les partis et groupements politiques concourent à l’expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l’article 3 dans les conditions déterminées par la loi.

2. *Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique*

[...]Titre III : Dispositions relatives aux partis et groupements politiques et à leur financement

Article 7

Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale.

Ils ont le droit d’ester en justice.

Ils ont le droit d’acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur.

Article 8

Modifié par Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 10 (JORF 16 janvier 1990).

Le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l’année pour être affecté au financement des partis et groupements politiques, peut, de la part des Bureaux de l’Assemblée nationale et du Sénat, faire l’objet de propositions conjointes au Gouvernement.

Ce montant est divisé en deux fractions égales :

1° Une première fraction destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l’Assemblée nationale ;

2° Une seconde fraction spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement.

Article 9

Modifié par Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 art. 32 (JORF 9 décembre 2003 rectificatif JORF 27 décembre 2003).

La première fraction des aides prévues à l'article 8 est attribuée :

- soit aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions ;
- soit aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale que dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis-et-Futuna et dont les candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.

La répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections par chacun des partis et groupements en cause. Il n'est pas tenu compte des suffrages obtenus par les candidats déclarés inéligibles au titre de l'article L.O. 128 du Code électoral.

En vue de la répartition prévue aux alinéas précédents, les candidats à l'élection des députés indiquent, s'il y a lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent. Ce parti ou groupement peut être choisi sur une liste établie par arrêté du ministre de l'Intérieur publié au Journal officiel de la République française au plus tard le cinquième vendredi précédant le jour du scrutin, ou en dehors de cette liste. La liste comprend l'ensemble des partis ou groupements politiques qui ont déposé au ministère de l'Intérieur au plus tard à dix-huit heures le sixième vendredi précédant le jour du scrutin une demande en vue de bénéficier de la première fraction des aides prévues à l'article 8.

La seconde fraction de ces aides est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction visée ci-dessus proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre, y être inscrits ou s'y rattacher.

Chaque parlementaire ne peut indiquer qu'un seul parti ou groupement politique pour l'application de l'alinéa précédent.

Au plus tard le 31 décembre de l'année, le bureau de l'Assemblée nationale et le bureau du Sénat communiquent au Premier ministre la répartition des parlementaires entre les partis et groupements politiques, telle qu'elle résulte des déclarations des parlementaires.

Le montant des aides attribuées à chaque parti ou groupement est retracé dans un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année.

Article 9-1

Modifié par Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 art. 35 (JORF 12 avril 2003).

Lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors

du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, conformément au cinquième alinéa de l'article 9, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué en application des articles 8 et 9 est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats.

Cette diminution n'est pas applicable aux partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un. [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000-429 DC du 30 mai 2000.]

Un rapport est présenté chaque année au Parlement [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000 429 DC du 30 mai 2000] sur les actions entreprises en faveur de la parité politique, et plus particulièrement les campagnes institutionnelles visant à promouvoir la parité et le développement de la citoyenneté.

NOTA : Cet article est applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna, voir loi 2003-327 du 11 avril 2003, article 36.

Article 10

Modifié par Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 12 (JORF 16 janvier 1990).

Les dispositions relatives au contrôle financier de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à la gestion des crédits mentionnés aux articles 8 et 9.

Les partis et groupements politiques bénéficiaires ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes. Les dispositions du décret du 30 octobre 1935 relatif au contrôle des associations, œuvres et entreprises privées subventionnées ne leur sont pas applicables.

Article 11

Modifié par Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 13 (JORF 16 janvier 1990).

Les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet recueillent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire nommément désigné par eux, qui est soit une association de financement, soit une personne physique.

Article 11-1

Modifié par Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 art. 14 (JORF 21 janvier 1995)

L'agrément en qualité d'association de financement d'un parti politique est donné par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques mentionnée à l'article L. 52-14 du Code électoral, sous réserve de la limitation de l'objet social de l'association au seul financement d'un parti politique et de la conformité de ses statuts aux dispositions des alinéas suivants du présent article. L'agrément est publié au Journal officiel.

Les statuts d'une association agréée en qualité d'association de financement d'un parti politique doivent comporter :

1° La définition de la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle l'association exerce ses activités ;

2° L'engagement d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement d'un parti politique.

Article 11-2

Modifié par Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 art. 15 (JORF 21 janvier 1995).

Le parti politique déclare par écrit à la préfecture de son siège le nom de la personne physique, dénommée mandataire financier, qu'il choisit. La déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès de la personne désignée et doit préciser la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle le mandataire financier exerce ses activités.

Le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement du parti politique.

Article 11-3

Créé par Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 13 (JORF 16 janvier 1990).

Le parti politique peut recourir successivement à deux ou plusieurs intermédiaires. Dans cette hypothèse, le parti doit mettre fin aux fonctions du mandataire financier ou demander le retrait de l'agrément de l'association de financement dans les mêmes formes que la désignation ou la demande d'agrément. Le compte bancaire ou postal unique est bloqué jusqu'au moment où le parti désigne un nouveau mandataire financier ou reçoit l'agrément d'une nouvelle association de financement. Chaque association ou chaque mandataire financier, sauf le cas de décès de ce dernier, établit le compte de sa gestion.

Article 11-4

Modifié par Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 art. 5 II Finances pour 2006 (JORF 31 décembre 2005).

Les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent annuellement excéder 7 500 euros.

Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

L'association de financement ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu dont un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'établissement et d'utilisation. Ce décret détermine également les modalités selon lesquelles les reçus délivrés

pour les dons d'un montant égal ou inférieur à 3 000 euros consentis par les personnes physiques ne mentionnent pas la dénomination du parti ou groupement bénéficiaire.

Tout don de plus de 150 euros consenti à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique doit être versé, à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

Aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Les actes et documents émanant de l'association de financement ou du mandataire financier, destinés aux tiers, et qui ont pour objet de provoquer le versement de dons doivent indiquer, selon le cas, la dénomination de l'association et la date de l'agrément ou le nom du mandataire et la date de la déclaration à la préfecture, ainsi que le parti ou groupement politique destinataire des sommes collectées.

Article 11-5

Modifié par Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 art. 3 (JORF 22 septembre 2000 en vigueur le 1^{er} janvier 2002).

Ceux qui auront versé ou accepté des dons en violation des dispositions de l'article précédent seront punis d'une amende de 3 750 euros et d'un an d'emprisonnement ou de l'une de ces deux peines seulement.

Article 11-6

Créé par Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 13 (JORF 16 janvier 1990).

L'agrément est retiré à toute association qui n'a pas respecté les prescriptions prévues par les articles 11-1 et 11-4 de la présente loi.

Dans ce cas, ou lorsqu'il est constaté que l'état récapitulatif mentionné à l'article 11-1 n'a pas été transmis, les suffrages recueillis dans le ressort territorial de l'association par le parti ou groupement politique qui a demandé son agrément sont retirés, pour l'année suivante, du décompte prévu au premier alinéa de l'article 9.

Article 11-7

Modifié par Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 art. 17 (JORF 21 janvier 1995)

Les partis ou groupements bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4 ont l'obligation de tenir une comptabilité. Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les 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.

Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée à l'article L. 52-14 du Code

électoral, qui assure leur publication sommaire au Journal officiel de la République française.

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.

Article 11-8

Créé par Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 13 (JORF 16 janvier 1990).

Tout parti ou groupement politique qui a obtenu l'agrément d'une association de financement ou qui a désigné un mandataire financier ne peut recevoir des dons de personnes identifiées que par l'intermédiaire de cette association ou de ce mandataire. Il est fait application, en cas de manquement, des dispositions du dernier alinéa de l'article 11-7.

Article 11-9

Abrogé par Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 art. 18 (JORF 21 janvier 1995).

Article 11-9

Créé par Ordonnance n° 2000-350 du 19 avril 2000 art. 15 (JORF 22 avril 2000).

Les publications prévues par la présente loi doivent également être faites au Journal officiel de la République française, aux Journaux officiels de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna et au Recueil des actes administratifs de la représentation du Gouvernement à Mayotte.

3. 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.

Article 9

[...] La publication prévue au premier alinéa de l'article 11-1 de la loi du 11 mars 1988 modifiée susvisée indique, outre la date de l'agrément, la dénomination de l'association de financement, l'adresse de son siège social, la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle elle exerce ses activités ainsi que la dénomination du parti ou groupement politique qui a demandé son agrément.

Article 10

Abrogé par Décret n° 97-673 du 31 mai 1997 art. 3 (JORF 1er juin 1997).

Article 11

Modifié par Décret n° 2001-183 du 22 février 2001 art. 2 (JORF 25 février 2002 en vigueur le 1^{er} janvier 2002).

Le mandataire prévu par l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 modifiée précitée délivre à chaque donateur ou cotisant, quel que soit le montant du don consenti ou de la cotisation versée, un reçu détaché d'une formule numérotée, éditée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. 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 2 bis de l'article 200 du Code général des impôts.

La souche et le reçu indiquent s'il s'agit d'un don ou d'une cotisation ; ils mentionnent le montant et la date du versement ainsi que l'identité et l'adresse du domicile fiscal du donateur ou du cotisant. Le reçu est signé par le donateur ou le cotisant.

Le reçu ne comporte le nom et l'adresse du mandataire prévu à l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 modifiée précitée que lorsque le don consenti ou la cotisation versée excède 3 000 euros.

Après délivrance des reçus, les souches sont renvoyées au plus tard le 15 mars de l'année suivant l'exercice concerné à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, accompagnées d'une copie des justificatifs de recettes correspondants. Il en est de même, le cas échéant, des souches et des reçus non utilisés. La délivrance des formules de reçus est subordonnée au respect de ces obligations.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques peut mettre en cause la validité du reçu délivré par le mandataire et enregistré par elle si elle constate, lors de l'examen des souches des formules, une irrégularité au regard des dispositions de la loi du 11 mars 1988 modifiée précitée.

Article 13

Tout dirigeant d'une association de financement ou tout mandataire financier d'un parti ou groupement politique qui enfreindra les dispositions du dernier alinéa de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 modifiée susvisée sera puni des peines d'amende prévues pour les contraventions de la 4^e classe.

Article 14

Les décisions de retrait de l'agrément d'une association de financement d'un parti ou groupement politique font l'objet d'une publication comportant, outre la date de retrait de l'agrément, les mêmes indications que celles qui sont prévues pour les décisions d'agrément.

Article 14-1

Modifié par Décret n° 2002-105 du 25 janvier 2002 art. 12 (JORF 26 janvier 2002).

Les articles 9 à 14 du présent décret sont applicables en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte.

Pour l'application des premier et troisième alinéas de l'article 11 en Polynésie française, dans les îles Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie :

1° La référence au 2 bis de l'article 200 du Code général des impôts est remplacée par la référence aux dispositions correspondantes applicables localement.

2° La somme de 20 000 F est remplacée par la somme de 363 636 F CFP.

Article 14-2

Abrogé par Décret n° 2002-105 du 25 janvier 2002 art. 12 (JORF 26 janvier 2002).

Article 15

Les dispositions des articles 1 à 8 du présent décret entreront en vigueur à compter du 1^{er} septembre 1990.

4. Code général des impôts

Article 200

3. Ouvrent également droit à la réduction d'impôt les dons, prévus à l'article L. 52-8 du Code électoral versés à une association de financement électoral ou à un mandataire financier visé à l'article L. 52-4 du même code qui sont consentis à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire, et dont il est justifié à l'appui du compte de campagne présenté par un candidat ou une liste. Il en va de même des dons mentionnés à l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique ainsi que des cotisations versées aux partis et groupements politiques par l'intermédiaire de leur mandataire.

5. Livre des procédures fiscales

(Partie Législative)

Article L84 A

(Loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 art. 110 finances pour 1993 Journal officiel du 31 décembre 1992)

(Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 art. 22 I Journal officiel du 21 janvier 1995)

(Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 art. 4 finances pour 2000 Journal officiel du 31 décembre 1999)

I. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques authentifie sur demande des agents des impôts les justificatifs des dons visés au 3 de l'article 200 du Code général des impôts.

II. La commission communique à l'administration des impôts les infractions qu'elle relève en ce qui concerne la déductibilité des dons prévus au I.

II. Partis politiques

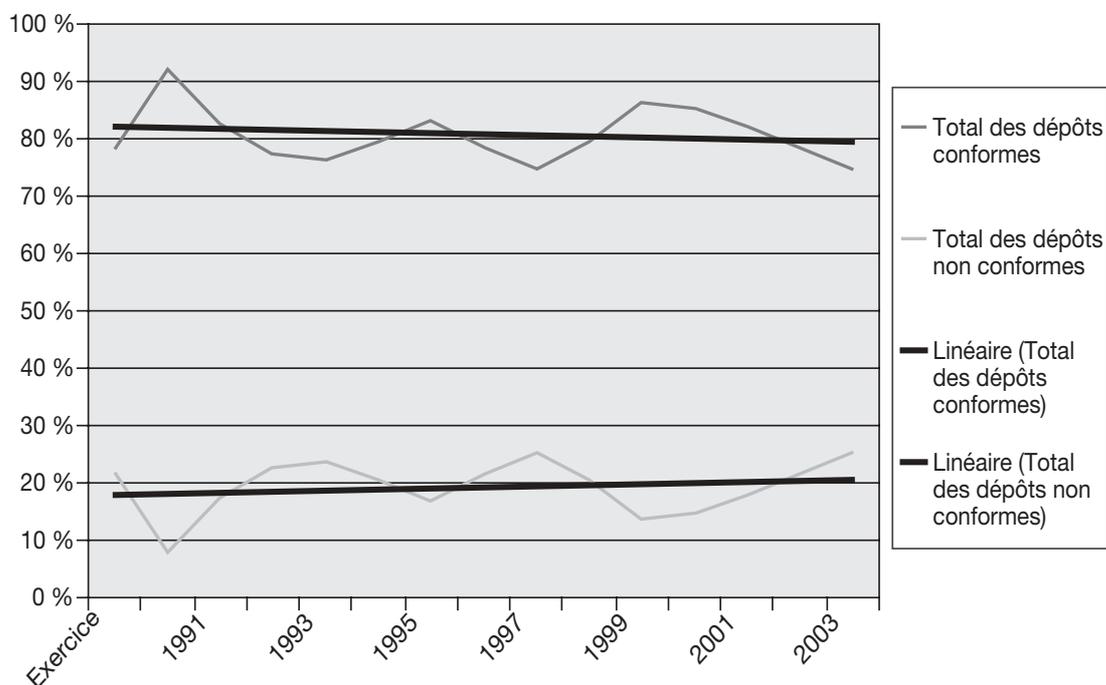
1. Dépôt des comptes

a) Historique des dépôts

Exercice comptable	Tenus de déposer	Dépôts conformes DC (Réserves)		Dépôts non conformes		
		Certifiés sans réserves	Certifiés avec réserve	Hors-délai	Certification non conforme ou refus de certification	Non déposés
1990	28	22	0	0	3	3
1991	51	47	0	0	2	2
1992	98	81	0	0	2	15
1993	142	110	0	0	8	24
1994	138	105	0	0	7	26
1995 ⁵	161	128	0	3	2	28
1996	165	137	0	5	3	20
1997	191	136	14	0	12	29
1998	208	147	8	1	14	38
1999	206	158	6	6	6	30
2000	208	176	4	0	6	22
2001	205	170	5	5	4	21
2002	231	186	4	5	2	34
2003	244	186	5	0	4	49
2004	255	178	13	12	3	49

5. Les données relatives aux comités de soutien aux candidats à l'élection présidentielle ont été retirées de ce tableau (101 comités, 61 dépôts conformes, 40 dépôts non conformes dont 15 pour absence de dépôt).

b) Représentation graphique



c) Commentaire

Concrètement, environ 20 % des partis politiques ne satisfont pas à leurs obligations comptables légales.

Toutefois cela ne paraît pas généralement relever d'une volonté de dissimulation.

Les causes principales sont les suivantes :

- inactivité du parti, mais sans information de la commission quant à la cessation de fonction du mandataire financier, personne physique, ou sans demande de retrait d'agrément de l'association de financement ;
- parti sanctionné par la commission par un refus de délivrance de formules numérotées de reçus-dons au mandataire financier, personne physique, le parti est donc de fait privé d'une partie de ses ressources mais demeure dans le champ de la loi ;
- insuffisance de ressources pour rémunérer la certification par deux commissaires aux comptes ;
- premier exercice et méconnaissance des obligations ;
- dernier exercice.

Ainsi que le souligne le rapport, l'introduction de dispositions particulières permettrait de réduire de manière significative le nombre de dépôts non conformes et donc d'augmenter en définitive la transparence financière de la vie politique :

- l’alignement de la procédure concernant les mandataires financiers sur celle des associations de financement permettrait d’informer les partis en devenir sur l’ensemble de leurs obligations et de clarifier la situation des partis inactifs ;
- l’allègement des obligations comptables des partis dont l’organisation est limitée à une seule entité dotée d’un mandataire en prévoyant la certification par un seul commissaire aux comptes au lieu de deux ;
- la dématérialisation du dépôt des comptes.

2. Agrément des associations de financement

a) Délivrances et retraits d’agrément sur la période 1990-2005 :

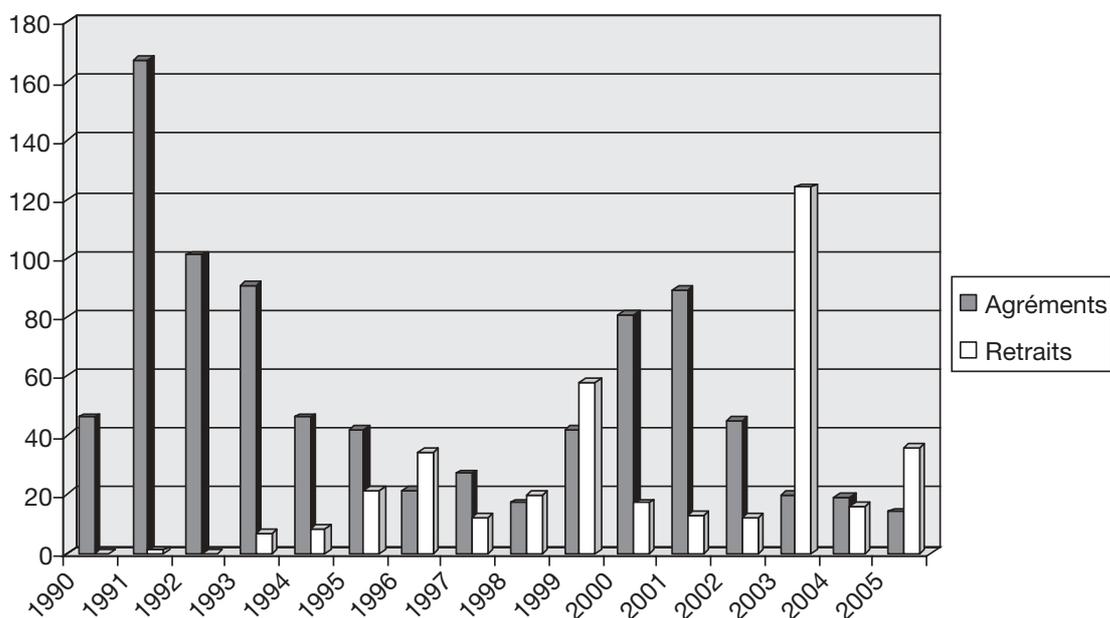
Année	Agréments	Retraits	Retraits sur demande*	Retraits sanctions**	Autres motifs de retrait***
1990	46	0			
1991	167	1	1		
1992	101	0			
1993	91	7	4	2	1
1994	46	8	5	3	
1995	42	21	15	6	
1996	21	34	29	5	
1997	27	12	7	5	
1998	17	20	18	2	
1999	42	58	51	7	
2000	81	17	5	11	1
2001	89	13	4	9	
2002	45	12	3	8	1
2003	20	124	110	10	4
2004	19	16	1	14	1
2005	14	36	28	7	1
Total	868	379	281	89	9

* *Retrait consécutif à une transformation ou réorganisation du parti*

** *Retrait consécutif au constat du non respect des obligations comptables*

*** *Retrait consécutif au constat par la commission de la dissolution du parti ou de l’association (parfois plusieurs années après sa réalité).*

Au total, 489 agréments sont donc en cours de validité au 1^{er} janvier 2006, toutefois, seules 486 associations sont réellement actives, trois agréments n'ayant pas été formellement retirés mais étant devenus sans objet compte tenu de l'évolution du parti.



Répartition par compétence territoriale des associations de financement en activité :

Compétence territoriale	Nombre
Nationale	81
Régionale	42
Départementale	343
Infra-départementale	15
Français à l'étranger	1

b) Agréments délivrés en 2005

N° d'agrément	Date	Paru au JO du	Nom de l'association de financement
857	07/02/2005	22/02/2005	Association nationale de financement « Non à la Turquie en Europe »
858	14/03/2005	31/03/2005	Association de financement du parti politique « Changeons Villeurbanne »
859	14/03/2005	31/03/2005	Association de financement de « Massy pour vous »
860	14/03/2005	31/03/2005	Association de financement « Union pour le Val d'Oise – UVO »
861	04/04/2005	20/04/2005	Association de financement du Parti Républicain Chrétien
862	06/06/2005	01/07/2005	Association de financement de la fédération du Front National du département des Vosges
863	20/06/2005	02/07/2005	Association de financement de la fédération du Front National de la Dordogne
864	04/07/2005	01/08/2005	Association de financement du parti Vivre Mieux
865	17/10/2005	01/11/2005	Association de financement de la fédération Front National des Ardennes
866	14/11/2005	03/12/2005	Association de financement du Mouvement National Républicain de Côte d'or
867	14/11/2005	03/12/2005	Association de financement Bougeons-nous
868	14/11/2005	03/12/2005	Association de financement de la Fédération Front National du département du Nord, section Hainaut
869	08/12/2005	03/01/2006	Association nationale de financement de Dialogue & Initiative
870	08/12/2005	03/01/2006	Association de financement du parti Europe Démocratie Esperanto France

c) Nouveaux partis ayant déclaré un mandataire financier en 2005

Date de déclaration	Formation politique
10/01/2005	Porinetia Ora
23/02/2005	La France d'en Bas (devenu La France en Action)
10/03/2005	Lyon Nouvel Horizon
29/03/2005	L'Isère En Mouvement
02/05/2005	Parti Populiste – La Relève Nationale
13/07/2005	No Oe E Te Nuna'a
15/09/2005	Union Pour Le Val-de-Marne – Christian Cambon
26/09/2005	Champigny Cap Ouest
21/12/2005	Rautahi – Rassemblement Pour La Polynésie Française

3. Recettes des partis

a) Détail des produits des huit partis disposant des ressources les plus importantes (compte de résultat 2004)

Montants en euros :

Parti	Cotisations	Contributions des élus	Financement public : 2004	Dons de personnes physiques	Dévolution de l'excédent des comptes de campagne	Contributions reçues d'autres formations politiques	Produits de manifestations et colloques	Produits d'exploitation	Autres produits	Produits financiers	Produits exceptionnels*	Reprise sur provisions et amortissements	Total des produits
Ligue Communiste Révolutionnaire	719 133	61 647	525 786	446 350	839		126 336	479 814	39 752	6 967	2 840	3 150	2 412 434
Lutte Ouvrière	768 872	138 240	495 243	45 318			614 105		438 076		27 279	69 065	2 596 515
Les Verts	1 189 706	0 284 064	2 062 771	72 297	3 939	2 344	187 462	468 816	11 576	18 327	238 731	58 482	5 596 515
Front National	568 939	30 185	4 580 230	761 775	5 291	195 245	278 529	439 460	181 623	309 693	20 164	384 786	7 755 920
Union pour la Démocratie Française	342 663	122 712	4 544 246	349 804	375	1 566 125	96 122	86 072	52 995	29 928	1 523	891 316	8 083 881
Parti Communiste Français	2 880 858	17 913 421	3 717 106	4 202 021			875 289	2 089 942	1 728 375	121 993	3 767 813	100 500	37 397 318
Parti Socialiste	8 172 652	10 925 359		469 270	22 440	18 394 471	1 782 069	2 182 392	868 438	519 110	168 430	1 507 441	45 005 072
Union pour un Mouvement Populaire	3 579 611	1 816 489	33 073 341	3 771 233	155 171	27 044	814 114	916 169	1 642 017	173 253	27 454 015	618 937	74 041 394

N.B. : S'agissant du Parti socialiste, le montant du financement public apparaît dans la colonne « contributions reçues d'autres formations politiques », ce parti ayant constitué avec le Parti radical de gauche une association de financement commune qui reçoit globalement l'aide de l'Etat et la répartit ensuite entre les deux formations politiques.

Structure (%) :

Parti	Cotisations	Contributions des élus	Financement public : 2004	Dons de personnes physiques	Dévolution de l'excédent des comptes de campagne	Contributions reçues d'autres formations politiques	Produits de manifestations et colloques	Produits d'exploitation	Autres produits	Produits financiers	Produits exceptionnels*	Reprise sur provisions et amortissements	Total des produits
Ligue Communiste Révolutionnaire	30 %	3 %	22 %	19 %	0 %	0 %	5 %	20 %	2 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Lutte Ouvrière	30 %	5 %	19 %	2 %	0 %	0 %	24 %	0 %	17 %	0 %	1 %	3 %	100 %
Les Verts	21 %	23 %	37 %	1 %	0 %	0 %	3 %	8 %	0 %	0 %	4 %	1 %	100 %
Front National	7 %	0 %	59 %	10 %	0 %	3 %	4 %	6 %	2 %	4 %	0 %	5 %	100 %
Union pour la Démocratie Française	4 %	2 %	56 %	4 %	0 %	19 %	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %	11 %	100 %
Parti Communiste Français	8 %	48 %	10 %	11 %	0 %	0 %	2 %	6 %	5 %	0 %	10 %	0 %	100 %
Parti Socialiste	18 %	24 %	0 %	1 %	0 %	41 %	4 %	5 %	2 %	1 %	0 %	3 %	100 %
Union pour un Mouvement Populaire	5 %	2 %	45 %	5 %	0 %	0 %	1 %	1 %	2 %	0 %	37 %	1 %	100 %

*Il convient de souligner trois points :

- si le Parti socialiste ne perçoit pas directement l'aide publique, en réalité celle qui lui est reversée par l'association PS-PRG et apparentés représente 41 % de ses ressources ;
- l'UMP a vendu en 2004 un immeuble de bureau qui intervient pour la somme de 27 440 823 euros dans les produits exceptionnels ;
- le PCF a également procédé à une opération immobilière qui intervient pour la somme de 4 058 033 euros dans les produits exceptionnels.

Le tableau suivant présente la structure des recettes corrigées en fonction des observations précédentes (inscription de l'aide publique pour le PS et élimination des produits exceptionnels) :

Parti	Cotisations	Contributions des élus	Financement public : 2004	Dons de personnes physiques	Dévolution de l'excédent des comptes de campagne	Contributions reçues d'autres formations politiques	Produits de manifestations et colloques	Produits d'exploitation	Autres produits	Produits financiers	Produits exceptionnels*	Reprise sur provisions et amortissements	Total des produits
Ligue Communiste Révolutionnaire	30 %	3 %	22 %	19 %	0 %	0 %	5 %	20 %	2 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Lutte Ouvrière	30 %	5 %	19 %	2 %	0 %	0 %	24 %	0 %	17 %	0 %	0 %	3 %	100 %
Les Verts	22 %	24 %	39 %	1 %	0 %	0 %	3 %	9 %	0 %	0 %	0 %	1 %	100 %
Front National	7 %	0 %	59 %	10 %	0 %	3 %	4 %	6 %	2 %	4 %	4 %	5 %	100 %
Union pour la Démocratie Française	4 %	2 %	56 %	4 %	0 %	19 %	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %	11 %	100 %
Parti Communiste Français	9 %	53 %	11 %	12 %	0 %	0 %	3 %	6 %	5 %	0 %	0 %	0 %	100 %
Parti Socialiste	18 %	24 %	41 %	1 %	0 %	0 %	4 %	5 %	2 %	1 %	1 %	3 %	100 %
Union pour un Mouvement Populaire	8 %	4 %	71 %	5 %	0 %	0 %	2 %	2 %	4 %	0 %	0 %	1 %	100 %

b) Évolution de l'aide publique depuis 1989

Année	Montant total de la dotation (en euros)	Dont montant 1 ^{re} fraction (en euros)	Dont montant 2 ^e fraction (en euros)	Nombre total de partis bénéficiaires	Dont		Nombre de partis avec un seul parlementaire rattaché
					Parti métropole	Parti DOM-COM	
1989	16 099 025	-	16 099 025	16	87,5 %	12,2 %	2
1990	39 677 579	-	39 677 579	29	65,5 %	34,5 %	14
1991	39 948 763	-	39 948 763	34	73,5 %	26,5 %	16
1992	42 238 364	-	42 238 364	40	75,0 %	25,0 %	22
1993	88 420 430	33 157 661	55 262 769	82	61,0 %	39,0 %	27
1994	80 180 535	40 391 341	39 789 194	46	50,0 %	50,0 %	3
1995	80 264 408	40 132 204	40 132 204	36	63,9 %	36,1 %	3
1996	80 264 408	40 132 204	40 132 204	36	63,9 %	36,1 %	4
1997	80 264 408	40 132 204	40 132 204	41	56,1 %	43,9 %	4
1998	80 264 408	40 132 204	40 132 204	56	44,6 %	55,4 %	9
1999	80 264 408	40 132 204	40 132 204	54	46,3 %	53,7 %	7
2000	80 264 408	40 132 204	40 132 204	45	53,3 %	46,7 %	6
2001	80 264 408	40 132 204	40 132 204	44	52,3 %	47,7 %	8
2002	80 264 408	40 132 204	40 132 204	44	52,3 %	47,7 %	9
2003	73 221 220	33 089 016	40 132 204	68	47,1 %	52,9 %	8
2004	73 235 265	33 103 601	40 132 204	62	50,0 %	50,0 %	7
2005	73 211 789	33 079 585	40 132 204	51	62,7 %	37,3 %	6

4. Part des financements par des personnes physiques

a) Le financement par les personnes physiques et l'évolution des reçus-dons sur 10 exercices comptables 1995-2004

1995 est la première année d'éligibilité des cotisations à l'avantage fiscal.

	1995	2004	Évolution
Nombre de partis tenus de déposer des comptes	161	255	58 %

Distribution des RD	1995	2004	Évolution
en Boîtes	111 300	463 000	316 %
en Carnets	42 000	32 415	- 23 %
Total	153 300	495 415	223 %

Le volume de formules délivrées par la commission aux mandataires de partis politiques a donc triplé en 10 ans. En conséquence, la croissance de la distribution des reçus-dons a été près de quatre fois plus rapide que celle du nombre de partis.

Cette évolution peut s'expliquer à la fois par une évolution favorable de la législation fiscale (cf. tableau infra), mais aussi par le choix de nombreux partis politiques de systématiser l'encaissement des cotisations par le canal du mandataire.

Avantage fiscal	1995	2004	2005
Réduction d'impôt (% du montant du versement)	40 %	60 %	66 %
Limite (% du revenu imposable)	5 %	20 %	20 %

Il convient de rappeler que si les dons sont plafonnés à 7 500 €, en revanche les cotisations ne sont pas plafonnées.

b) L'évolution et la structure des recettes

Évolution des recettes	1995 (F)	1995 (€)	2004 (€)	Evolution
Dons	67 589 094	10 303 891	14 513 799	+ 41 %
Cotisations	110 101 949	16 784 934	20 999 061	+ 25 %
Cotisations élus	97 780 006	14 906 466	33 657 993	+ 126 %
Total financement par les personnes physiques	275 471 049	41 995 291	69 170 853	+ 65 %
Recettes totales des partis	1 316 278 216	200 665 320	222 255 486	+ 11 %

Si, apparemment les recettes en provenance des personnes physiques ont progressé plus rapidement que les recettes totales des partis politiques, il convient de rappeler qu'à partir de 1996 les comptes des partis ne comportent plus aucune recette autorisée en provenance d'une personne morale autre qu'un parti politique.

5. Détail des dépenses des huit partis disposant des ressources les plus importantes (compte de résultat 2004)

Montants en euros :

Parti	Propagande et communication	Aides financ. aux candidats	Aides financ. à d'autres partis politiques	Aides financ. à d'autres organismes	Loyers	Frais de voyage et de déplacement	Charges de personnel	Charges financ.	Charges except.	Autres charges	Dotations aux amort. et prov. hors prov. pour campagnes élect.	Dotations aux prov. pour campagnes élect.	Total des charges
Ligue Communiste Révolutionnaire	254 784	1 510 886			75 842	23 296	227 545	40	2 028	690 221	11 995		2 796 637
Lutte Ouvrière	1 250 060	2 567 922	76 434		142 177	26 046	111 888	114	4 307	390 054	197 561		4 766 563
Les Verts	205 616	242 519	10 594		419 550	440 099	1 158 299	127 739	88 372	1 626 077	558 801		4 877 666
Union Pour la Démocratie Française	1 532 803	776 450	42 345	309 484	239 098	377 052	1 389 100	333 240	4 752	1 409 299	608 138		7 021 761
Front National	904 650	517 877		190 578	269 549	683 109	1 888 736	316 342	172 305	3 035 014	392 043		8 370 203
Parti Communiste Français	2 413 354	1 864 136	97 103	1 425 826	744 561	1 029 235	12 810 166	256 252	3 287 570	10 534 087	651 618	480 000	35 593 908
Parti Socialiste	2 231 302	2 948 318		5 255 537	844 059	1 638 934	15 396 007	187 621	622 268	14 267 231	1 934 190	2 333 951	47 659 418
Union pour un Mouvement Populaire	10 647 563	2 340 038	1 517 483	4 617 349	1 348 938	5 984 638	9 596 038	1 485 060	24 210 772	18 596 640	1 645 528		81 990 047

Structure (%) :

Il convient de souligner deux points :

- l'UMP a vendu en 2004 un immeuble de bureau ce qui a donné lieu au remboursement anticipé des emprunts pour un montant de 18 219 808 euros qui apparaît dans les charges exceptionnelles ;
- le PCF a procédé en 2004 à une opération immobilière qui apparaît dans les charges exceptionnelles (sortie de l'actif) pour la somme de 3 289 257 euros.

Le tableau suivant présente la structure des dépenses corrigée en éliminant les charges exceptionnelles :

Parti	Propagande et communication	Aides financ. aux candidats	Aides financ. à d'autres partis politiques	Aides financ. à d'autres organismes	Loyers	Frais de voyage et de déplacement	Charges de personnel	Charges financ.	Autres charges	Dotations aux amort. et prov. hors prov. pour campagnes élect.	Dotations aux prov. pour campagnes élect.	Total des charges
Ligue Communiste Révolutionnaire	9%	54%	0%	0%	3%	1%	8%	0%	25%	0%	0%	100%
Lutte Ouvrière	26%	54%	2%	0%	3%	1%	2%	0%	8%	4%	0%	100%
Les Verts	4%	5%	0%	0%	9%	9%	24%	3%	34%	12%	0%	100%
Union Pour la Démocratie Française	22%	11%	1%	4%	3%	5%	20%	5%	20%	9%	0%	100%
Front National	11%	6%	0%	2%	3%	8%	23%	4%	37%	5%	0%	100%
Parti Communiste Français	7%	6%	0%	4%	2%	3%	40%	1%	33%	2%	1%	100%
Parti Socialiste	5%	6%	0%	11%	2%	3%	33%	0%	30%	4%	5%	100%
Union pour un Mouvement Populaire	18%	4%	3%	8%	2%	10%	17%	3%	32%	3%	0%	100%

III. Comptes électoraux

1. Statistiques – Année 2005

Statistiques – Élections partielles Décisions de la commission (2005)

Année examen CNCCFP.	Type de scrutin	Type de scrutin				Total des scrutins	Décisions *				Total des décisions
		Municipales	Cantoniales	Territoriale	Législatives		A	AR	R	AD + HD	
2005	Municipales	4				4	4	5	1	1	11
	Cantoniales		28			28	97	42	6	11	156
	Territoriale			1		1	4	1	2	-	7
	Législatives				6	6	31	9	2	5	47
Total général		4	28	1	6	39	136	57	11	17	221

* A : approbation

AR : approbation après réformation

AD : absence de dépôt

HD : dépôt hors délai

R : rejet

**Statistiques – Élections partielles
Décisions de la commission (2006)
au 30 juin 2006**

Année examen CNCCFP.	Type de scrutin	Type de scrutin				Total des scrutins	Décisions *				Total des décisions
		Municipales	Cantoniales	Territoriale	Législatives		A	AR	R	AD +HD	
2006	Municipales	2				2	7	1	1	-	9
	Cantoniales		13			13	47	20	9	9	85
	Territoriale			-		-	-	-	-	-	-
	Législatives				5	5	23	15	-	-	38
Total général		2	13	-	5	20	77	36	10	9	132

* A : approbation

AR : approbation après réformation

AD : absence de dépôt

HD : dépôt hors délai

R : rejet

3. États des dépenses en vue du référendum de 2005

Référendum 2005 : montants déclarés par les partis et remboursements arrêtés par la commission (en euros)		
Parti politique	Montant des dépenses déclarées (en euros)	Montant du remboursement arrêté (en euros)
UMP Union pour un Mouvement Populaire	1 674 114	800 000
Association Parti Socialiste – Parti Radical de Gauche et Apparentés	1 339 266	800 000
PCF Parti Communiste Français	1 063 879	800 000
UDF Union pour la Démocratie Française	921 279	800 000
FN Front National	863 709	800 000
MPF Mouvement pour la France	846 995	800 000
Les Verts	857 580	777 468
Rassemblement pour la France et l'Indépendance de l'Europe	247 858	212 302