

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

Treizième rapport d'activité



cnccfp

2010

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Treizième
RAPPORT D'ACTIVITÉ
2010

Adopté par la commission en sa séance du 18 avril 2011

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

© Direction de l'information légale et administrative. Paris, 2011.

ISBN : 978-2-11-008494-1

Sommaire

TREIZIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ 2010

INTRODUCTION	13
---------------------	----

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE	27
--	----

I. L'élection des conseillers régionaux (14 et 21 mars 2010)	29
---	----

Chapitre I

Les comptes présentés	29
------------------------------	----

1. Nombre et volume des comptes	29
2. La ventilation des recettes et des dépenses	31

Chapitre II

Les décisions de la commission	39
---------------------------------------	----

1. Bilan général	39
2. Les réformations	41
3. Le remboursement forfaitaire de l'État et la dévolution	42
4. Les décisions de rejet	44

Chapitre III

Les suites des décisions	47
---------------------------------	----

1. Les saisines du juge de l'élection	47
2. Recours gracieux et contentieux	47

II. Les questions soulevées et les précisions apportées par la commission51

Chapitre I

Les relations entre partis politiques et candidats51

1. Les salariés d'un parti ne peuvent
être mis à disposition d'un candidat que
sous certaines conditions51
2. Le coût des locaux habituels du parti
mis à disposition des candidats ne peut être
comptabilisé que comme un concours en nature53
3. Les dépenses mutualisées et les refacturations
par un parti politique ou une association54

Chapitre II

Les règles relatives aux opérations bancaires57

1. Irrégularités dans l'ouverture du
compte bancaire du mandataire57
 - a) Hypothèse de deux comptes fonctionnant
simultanément58
 - b) Hypothèse des comptes ouverts
avec une procuration59
2. L'obligation de paiement effectif des
intérêts d'emprunt à l'organisme bancaire60
3. Le remboursement anticipé des candidats
susceptible de conduire à un
enrichissement sans cause61

Chapitre III

L'application du principe d'exhaustivité

du compte65

1. Les dépenses omises65
 - a) L'omission des dépenses d'un montant élevé
justifie le rejet du compte pour insincérité65
 - b) L'omission de dépenses peut ne pas être
une manifestation d'insincérité si leur montant
en cause est faible et si les pièces justificatives
de dépenses figurent au compte66
2. Les dépenses n'ayant pas de caractère électoral
sont à exclusion du compte68

III. Les suites données par les juridictions compétentes aux décisions de la commission (élections au Parlement européen en 2009).....	71
1. Les déplacements du candidat pour se rendre de son domicile à la circonscription	72
2. Les achats d'objets promotionnels	74

DEUXIÈME PARTIE

LES OBLIGATIONS COMPTABLES DES PARTIS POLITIQUES	77
---	-----------

Chapitre I

Financement des campagne électorales par les partis politiques	79
---	-----------

1. Financement direct des campagnes électorales	80
2. Facturation de prestations aux candidats	82

Chapitre II

Les conditions d'exercice des missions de la commission	85
--	-----------

1. Le rôle de la commission au regard de la jurisprudence du Conseil d'État.....	86
2. Le rôle des commissaires aux comptes	89

Chapitre III

Les « micro-partis » et les flux financiers	93
--	-----------

1. Une définition difficile des « micro-partis »	93
a) Dans ses avis annuels, la commission souligne la concentration des ressources entre un petit nombre de formations politiques	95
b) L'analyse de la structure des financements d'un parti est sans doute plus significative	96
c) Une autre caractéristique permettant de définir un « micro-parti » pourrait être celle d'un financement significatif par des personnes physiques reposant sur un petit nombre de personnes.....	99
2. Place des « micro-partis » dans le financement de la vie politique	100

CONCLUSION	103
-------------------	-----

ANNEXES	109
----------------	-----

Annexe 1	
Statistiques relatives aux élections partielles (comptes de campagne examinés en 2010)	111
Annexe 2	
Partis et groupements politiques bénéficiaires de l'aide publique pour 2011	113
Annexe 3	
Partis contribuant directement au financement d'autres formations politiques (en 2009)	117
Annexe 4	
Partis politiques dont les mandataires ont délivré peu de reçus mais d'un montant important (en 2009)	118

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 précisé 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 a 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.

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

- membres du Conseil d'État :

- M. Jacques NÉGRIER, conseiller d'État honoraire ;
- M. Herbert MAISL, conseiller d'État honoraire ;
- M. Patrice MAGNIER, ancien conseiller d'État en service extraordinaire.

- membres de la Cour de cassation :

- M. Bernard CHEMIN, conseiller doyen honoraire ;
- M^{me} Martine BETCH, conseiller honoraire ;
- M. Roger GAUNET, avocat général honoraire.

- membres de la Cour des comptes :

- M. François LOGEROT, Premier président honoraire ;
- M. François DELAFOSSE, président de chambre honoraire ;
- M^{me} Maud COLOMÉ, conseiller-maître honoraire.

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

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

Introduction

Introduction

Comme le prévoit le Code électoral (article L. 52-18), dans l'année qui suit des élections générales auxquelles s'applique la législation relative au financement et au plafonnement des dépenses électorales, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques « dépose sur le bureau des assemblées un rapport retraçant le bilan de ses actions et comportant toutes les observations qu'elle juge utile de formuler ».

Cependant, quand bien même ne se serait pas déroulé le scrutin des 14 et 21 mars 2010 visant à renouveler les conseillers régionaux, la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 (art. 26 bis) invite la commission à établir chaque année « un rapport sur son activité qui contient des éléments sur l'application des lois et règlements applicables au financement de la vie politique. »

Le présent document a donc vocation à répondre à ces deux exigences. Mais on ne peut évoquer l'accomplissement de ses missions par la commission sans au préalable rappeler que l'année 2010 a été marquée par le renouvellement de sept de ses neuf membres dont les mandats de cinq ans venaient à leur terme. En effet, M. Herbert Maisl, conseiller d'État honoraire, ayant été nommé par décret du 19 novembre 2008 et Mme Martine Betch, conseiller honoraire à la Cour de cassation, nommée par décret du 6 janvier 2010, poursuivent leur mandat. Le décret du 30 avril 2010 a reconduit MM. Jacques Négrier, conseiller d'État honoraire, Bernard Chemin, conseiller doyen honoraire à la Cour de cassation, Roger Gaunet, avocat général honoraire à la Cour de cassation et François Logerot, Premier président honoraire de la Cour des comptes. Le même texte a également nommé de nouveaux membres, MM. Patrice Magnier, ancien conseiller d'État en service extraordinaire, François Delafosse, président de chambre honoraire à la Cour des comptes et Mme Maud Colomé, conseiller maître honoraire à la Cour des comptes.

Dans sa séance du 11 mai 2010, la commission a réélu président M. François Logerot. Celui-ci, par décision du 30 décembre 2010 a désigné M. François Delafosse comme Vice-président.

*

Le corps du présent rapport s'articule autour des deux missions principales confiées à la commission par le législateur : *le contrôle des comptes de campagne des candidats astreints à cette obligation* (notamment, en 2010, les candidats têtes de listes aux élections régionales, les statistiques relatives aux élections partielles étant présentées dans l'annexe 1 du rapport) et *le contrôle du respect des obligations comptables auxquelles sont soumis les partis et formations politiques* qui se placent sous le régime juridique des lois du 11 mars 1988 et du 15 janvier 1990 modifiées.

Avant d'analyser en détail les données et les réflexions qu'inspire l'exercice de ces deux missions (qui correspondent aux deux parties du rapport), plusieurs observations générales sur l'activité de la commission peuvent être formulées.

1. Il convient en premier lieu de souligner que *l'ensemble des tâches d'instruction et de mise en œuvre des décisions dans les deux axes de ses missions, a été effectué dans les délais fixés par le Code électoral ou la loi de finances.*

Ainsi, comme c'est le cas depuis 2007, tous les comptes de campagne ont pu être instruits et faire l'objet d'une décision dans le délai de six mois après le dépôt du compte, délai réduit à deux mois après la date limite de dépôt des comptes pour les scrutins contentieux. Compte tenu de la part majoritaire de ceux-ci pour les élections régionales, l'exercice s'est révélé particulièrement difficile et a imposé de n'avoir recours qu'à des rapporteurs susceptibles de pouvoir travailler dans les bureaux de la commission

pour les comptes des scrutins contestés.

Par ailleurs, tous les recours gracieux ont fait l'objet d'une décision notifiée dans le délai de deux mois, tandis que tous les mémoires relatifs à des recours contentieux ont été transmis dans les délais imposés par les juridictions.

S'agissant des partis politiques, l'objectif de performance inscrit dans la loi de finances pour 2010 a été respecté, dès lors que l'avis sur la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au Journal officiel au titre de l'exercice 2009 a été transmis suffisamment tôt pour une parution avant la fin de l'année 2010 (JO du 29 décembre 2010).

Auparavant, la liste des partis susceptibles de bénéficier de l'aide publique ayant rempli leurs obligations comptables au titre de l'exercice 2009 avait été fournie au Secrétariat général du Gouvernement et au ministre chargé de l'Intérieur avant la fin du mois d'octobre pour permettre la saisine des bureaux des deux assemblées (rattachement des parlementaires pour la répartition de la seconde part de l'aide publique). Ainsi, le décret de répartition de l'aide publique aux partis politiques a pu paraître au Journal officiel de la République le 27 janvier 2011 (décret n° 2011-113 du 27 janvier 2011).

2. En second lieu, la forte variation d'activité liée au calendrier des échéances politiques nationales, ainsi qu'au nombre des candidatures, impose de disposer à la fois de moyens suffisants pour faire face et d'une souplesse d'emploi de ceux-ci dans un contexte de recherche d'une plus grande efficience qui s'impose à toutes les institutions de l'État.

Dans cette perspective, la commission a cherché à optimiser l'emploi des moyens qui lui ont été alloués au sein du programme 232 « vie politique, culturelle et associative » du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration.

En 2010, pour remplir ses missions, la commission a ainsi disposé :

- d'un montant d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement votés qui s'est élevé à 4,75 millions d'euros soit sensiblement le même montant qu'en 2009 : 60 % environ correspondent à des dépenses de personnels (rémunération des agents, indemnisation des membres et paiement de vacations sur dossiers instruits pour les 58 rapporteurs sollicités cette année) ; 40 % à des dépenses de fonctionnement dont les principaux postes sont le loyer et ses charges attenantes, différents travaux et équipements informatiques et les dépenses d'impression et d'affranchissement ;
- un plafond d'emplois de 41 ETPT (équivalents temps plein travaillé) que la CNCCFP utilise comme levier de flexibilité pour sa gestion en consacrant une partie de ces emplois à des recrutements de contractuels vacataires pour des périodes de 1 à 6 mois selon la charge de travail attendue.

Ces moyens ont permis à la commission d'intensifier sa démarche de modernisation et de professionnalisation au travers de ses modes et outils de gestion avec notamment la mise en place au 1^{er} juillet 2010 de l'application comptable interministérielle CHORUS (la CNCCFP est la première Autorité administrative indépendante à y avoir procédé). La commission a également mis en place une gestion électronique de documents (GED), permettant d'améliorer le suivi de l'instruction des données en complément des adaptations apportées aux applications spécifiquement développées pour traiter le contrôle des comptes de campagne et celui des obligations comptables des partis politiques ; elle a en outre modernisé ses installations et équipements (liaisons téléphoniques et liaisons internet).

Parallèlement, la commission a cherché à réduire ses dépenses immobilières. Soucieuse de la part croissante que prend l'enveloppe des loyers et charges dans son budget de fonctionnement (environ les deux tiers) et de l'effort demandé à tous les services de l'État dans le cadre d'une politique immobilière volontariste, la commission s'est engagée, d'abord seule, puis avec le service national France Domaine, dans une démarche de renégociation

des deux baux actuels, pour ses locaux avenue de Wagram à Paris 17^e.

Le résultat obtenu dans le cadre de la renégociation s'étant avéré encore supérieur à la valeur cible des nouveaux loyers imposée par le ministre chargé du Budget, la commission a été invitée par ce dernier, en juillet, à prospecter pour trouver une nouvelle implantation répondant à la fois aux engagements gouvernementaux et aux contraintes du cahier des charges propre à la commission. Ainsi, un projet de relocalisation de la commission répondant à ces différents critères et induisant une économie appréciable en matière budgétaire est en cours de négociation au printemps 2011.

3. En troisième lieu, pour évoquer l'ensemble des travaux menés par la commission en 2010, il est nécessaire de mentionner trois activités qui tendent à se développer :

- l'information et le conseil aux candidats notamment au travers du site internet de la commission ;
- l'ouverture vers l'international ;
- la communication de comptes de campagne ou de comptes de partis politiques.

a) Le site internet de la commission, un vecteur d'information très sollicité par les candidats

En effet, environ 362 000 pages ont été consultées entre janvier et novembre 2010, soit près de 1 100 pages par jour. Cette moyenne est légèrement supérieure à celle de l'année précédente (environ 1 000 connexions par jour) mais plus faible que celle de 2007 et 2008 (autour de 1 600 connexions par jour) compte tenu du nombre de scrutins et de candidats au cours de ces deux années. La période de plus forte fréquentation a été le mois de juillet (41 000 pages consultées).

Par ailleurs, l'analyse de la provenance des consultations montre qu'environ 50 000 d'entre-elles proviennent de moteurs de recherches.

Enfin, les rubriques du site les plus consultées ont été la page d'accueil (150 000 accès), l'accueil de la rubrique presse communication (18 000 accès) et parmi les pages spécialisées, celle relative aux documents applicables aux comptes de campagne (9 000 accès) et celle relative à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques (7 000 accès).

Dans le cadre des efforts pour communiquer davantage et plus efficacement avant des échéances électorales très importantes, le site internet va être restructuré pour mieux répondre aux attentes du public qui le consulte, offrir davantage de services en étant encore plus réactif à l'actualité.

b) Une commission de plus en plus ouverte à l'international

En 2010, la commission a pu accueillir, en dehors des périodes intensives de contrôle des comptes de campagne, sept délégations (Burundi, Liban, Bosnie-Herzégovine, Paraguay, Argentine, Serbie, Corée). Les principaux sujets abordés, outre les caractéristiques de la commission, ont concerné le financement et le contrôle de l'activité des partis politiques, mais aussi la liberté de dépôt de candidature et les ressources des candidats, et enfin la contribution des dispositifs en vigueur à la lutte contre la corruption.

Les délégations ont souvent manifesté leur étonnement devant la grande liberté donnée aux partis pour se constituer et s'administrer, la complexité du financement de la vie politique par l'État sous différentes formes (notamment la fiscalité), l'acceptation consensuelle des principes à la base de la législation qui sont l'interdiction de financement par toute personne morale (à l'exception des partis relevant de la loi de 1988) et le plafonnement des dépenses électorales.

Par ailleurs, dans le cadre de missions d'expertise, certains collaborateurs ont été à nouveau sollicités le plus souvent par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères, ou par des

instances européennes. Ainsi, trois missions d'expertise ou de présentation de la législation française ont été effectuées par un cadre du service juridique, en Hongrie à l'invitation de la Fondation Ebert, (la plus importante et la plus ancienne fondation politique allemande qui promeut la formation politique et sociale des citoyens et la coopération internationale), en Lettonie à l'invitation de Transparency International, organisation non gouvernementale regroupant plus de 90 sections nationales dont le but est la lutte contre la corruption, et en Arménie à l'invitation de la « Commission de Venise » (Commission européenne pour la démocratie par le droit, organe consultatif du Conseil de l'Europe qui fournit une assistance à tout État désireux de renforcer son système législatif dans l'esprit du droit européen). En outre, un autre cadre du service juridique a effectué trois missions d'expertise pour le compte du GRECO (Groupe d'États contre la corruption), émanation du Conseil de l'Europe (deux contributions pour les rapports d'évaluation sur la Bulgarie et une mission d'évaluation en Bosnie-Herzégovine).

c) Un développement inédit des demandes de consultation des comptes

Ce point, délicat par les questions juridiques que posent ces demandes et les difficultés pratiques qu'elles engendrent, mérite un développement particulier.

En dehors des demandes liées aux réquisitions et demandes des juges judiciaires, qui sont assez fréquentes, la commission a été confrontée au cours de l'année 2010 et particulièrement depuis le mois de juin, à une augmentation exceptionnelle des demandes de communication de comptes de campagne des candidats ainsi que des comptes de partis (163), formulées principalement par des journalistes de la presse écrite, audiovisuelle et en ligne. Ces nombreuses sollicitations portent notamment sur les comptes des candidats à l'élection présidentielle de l'année 2007 et sur ceux des candidats aux élections européennes de 2009, mais également sur des comptes de candidats à des élections plus anciennes. Ces requêtes ont donc accru le volume déjà en

progression des demandes que reçoit régulièrement la commission de la part d'autres tiers, candidats, électeurs, étudiants ou chercheurs.

Ces demandes de consultation s'inscrivent dans le cadre du *droit à la communication des documents administratifs* que sont les pièces reçues ou envoyées par la commission. En effet, les règles de communication des comptes et de leurs pièces justificatives obéissent aux dispositions générales fixées par la loi du 17 juillet 1978 sur les relations entre l'administration et le public, plus particulièrement dans sa partie accès aux documents administratifs. Or, dès son origine en 1990, la commission a dû, pour appliquer la loi, saisir à plusieurs reprises la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) sur les conditions de communicabilité des comptes et de leurs pièces justificatives. Ainsi depuis 1992, la CADA a donné quatre avis qui fondent sa doctrine :

- le premier, du 19 mars 1992, relatif à la communication à des tiers de documents détenus par la commission, selon lequel elle a estimé que ces documents, assimilables à des documents administratifs, étaient communicables de plein droit sous réserve qu'ils ne portent pas atteinte à l'un des secrets protégés par les dispositions de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 comme le secret de la vie privée et le secret en matière commerciale et industrielle ;
- le second, du 21 février 2001, concernant la consultation des comptes de campagne, a précisé la liste des pièces communicables et a exclu notamment la communication des annexes 1, relative aux dons, et 3, relative à l'apport personnel, les pièces rattachées à celles-ci et les justifications des paiements ;
- dans son troisième avis du 16 mars 2004, la CADA a confirmé le caractère communicable des décisions de la commission ainsi que celui des noms des commissaires aux comptes qui ont visé les comptes des partis politiques et des rapports de certification, sous réserve que leur divulgation ne porte pas atteinte à l'un des secrets protégés par la loi du 17 juillet 1978 ;

en revanche, elle a précisé que tous ces documents étaient exclus de toute communication s'ils étaient concernés directement ou indirectement par d'une procédure juridictionnelle, c'est-à-dire le plus souvent un contentieux électoral, pendant toute la durée de cette procédure ;

- dans un quatrième avis du 15 novembre 2006, relatif à la communication des comptes des partis, la CADA a considéré qu'ils étaient toujours communicables à condition de ne pas porter atteinte au secret de la vie privée.

Les conséquences pratiques de l'exercice de ce droit de communication sont particulièrement à souligner. La commission rencontre, en raison du volume des pièces réclamées et de la multiplication des demandes, des difficultés pour répondre à celles-ci ; en effet, se fondant sur les différents avis de la CADA, la commission doit faire en sorte que l'occultation des données personnelles des candidats, des mandataires (adresse, code postal, ville, téléphone, télécopie, courriel) ainsi que les noms des tiers, soit réalisée préalablement à toute communication de pièces. Même si la commission n'est tenue par aucun délai, cette contrainte technique impose à ses agents un réel surcroît de travail difficilement réalisable en période électorale de contrôle des comptes ou de traitement des comptes des partis (sans envisager des recrutements spécifiques). S'y rajoute un aspect supplémentaire concernant les demandes de documents déjà versés aux Archives nationales, car la commission doit alors solliciter leur réintégration temporaire dans ses locaux, ce qui alourdit et allonge la procédure des consultations.

Ainsi, pour l'année 2010, la commission a dû faire face à des demandes, en sus de celles concernant la simple communication de décisions, de 163 consultations de comptes, 106 comptes de campagne et 57 comptes de partis. La consultation des comptes de campagne porte sur les différents types d'élections. Il faut souligner à cet égard que, pour l'élection présidentielle et les élections européennes, le volume des documents réclamés se comptabilise en nombre de cartons : à titre d'exemple pour un compte réclamé relatif à un candidat à l'élection présidentielle de

2007 la masse des pièces à occulter partiellement représente une dizaine de cartons comportant au total environ 12 000 pièces. Il est à noter, de surcroît, qu'en raison du cadre de la circonscription spécifique de ces mêmes élections, les frais de déplacements inscrits aux comptes représentent souvent un poste de dépenses important et l'occultation obligée des données nominatives relatives à toutes les personnes ayant participé à la campagne induit une forte mobilisation du personnel de la commission pour occulter systématiquement les noms. En ce qui concerne les partis politiques, une manière de simplifier la tâche de la commission pourrait consister en la publication intégrale de leurs comptes avec le rapport des commissaires aux comptes : ce qui n'a pas été prévu par le législateur, puisque la loi du 11 mars 1988 (article 11-7) a prescrit seulement une « publication sommaire » au Journal officiel.

Aussi, face à l'ampleur des demandes, dans un contexte marqué par l'actualité, la commission a dû mettre en place une procédure rigoureuse afin de mieux encadrer les modalités de communication de pièces des comptes. La commission a voulu que, pour des raisons matérielles, les comptes et leurs pièces justificatives soient consultables sur place ; ainsi seules les copies des pièces souhaitées par les demandeurs leur sont remises.

À ce propos, si cette progression des demandes devait se confirmer, la commission pourrait alors, comme elle est en droit de le faire, exiger la définition précise des pièces demandées, voire surseoir à la demande ou la refuser (sous le contrôle du juge administratif). En effet, s'agissant des modalités de communication de documents, la loi de 1978 dans son article 2 autorise le refus de l'administration en cas de demandes abusives, répétitives ou systématiques. En outre, s'agissant principalement des demandes de comptes des partis politiques, leur communication suscitant souvent des questions et des demandes de précisions, il faut rappeler que, même si la commission s'efforce de répondre aux différentes interrogations qu'elle se voit poser, elle n'est en aucun cas tenue par la loi d'élaborer des études complémentaires ou des synthèses pour répondre à ces questions. De même pour les comptes de campagne, elle n'a pas à apporter de commentaire ou de justification

aux décisions prises.

Il apparaît donc que la difficulté pour la commission d'appliquer ce droit à communication des documents administratifs est de concilier sa mission de service public qui exige le respect du principe général de libre accès aux documents administratifs avec le respect du principe selon lequel toutes les données ne sont pas communicables, notamment les documents préparatoires et les informations pouvant porter atteinte à la vie privée. Il convient avant tout de s'assurer que la transmission des documents souhaités se fasse dans le respect de la loi, tâche en pratique parfois matériellement malaisée devant la variété des situations et difficilement conciliable avec les exigences de délais de son activité prioritaire de contrôle des comptes de campagne et des obligations comptables des partis.

1

Partie

Première partie

Le contrôle des comptes de campagne

I L'ÉLECTION DES CONSEILLERS RÉGIONAUX

(14 et 21 mars 2010)

Chapitre I

Les comptes présentés

1. Nombre et volume des comptes

Lors des élections des conseillers régionaux organisées les 14 et 21 mars 2010, *254 candidats têtes de listes*¹ avaient l'obligation de déposer un compte de campagne retraçant l'ensemble de leurs dépenses et de leurs recettes. Selon les dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral, le dépôt des comptes doit intervenir le neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise. Les candidats de la circonscription de la Guadeloupe, la seule où l'élection a été acquise dès le premier tour, avaient l'obligation de déposer leur compte le 14 mai au plus tard. Pour l'ensemble des candidats des 25 autres circonscriptions acquises au second tour de scrutin, le dépôt devait avoir lieu au plus tard le 21 mai. Seuls 5 candidats n'ont pas respecté cette obligation (soit 1,9 %).

L'article L. 52-11 du même code précise les modalités relatives au remboursement forfaitaire de l'État et le seuil à partir duquel les candidats peuvent y prétendre. Ainsi, les dépenses électorales des candidats aux élections auxquelles l'article L. 52-4 est applicable font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État égal à 50 % de leur plafond de dépenses. Ce remboursement ne peut excéder le montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats et retracées dans leur compte de campagne. Le

¹ Par commodité, le candidat tête de liste sera désigné sous le terme de candidat dans les pages suivantes.

second alinéa indique que seuls les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ($\geq 5\%$ S.E.) peuvent prétendre à ce remboursement.

Le tableau suivant illustre la répartition entre comptes remboursables et non remboursables et l'évolution entre les deux derniers scrutins régionaux.

Tableau 1
Les comptes déposés – Élection des conseillers régionaux

	2004	2010
Comptes $\geq 5\%$ S.E.	131	129
dont compte 0	0	0
dont compte déposé hors délai	0	0
dont compte non déposé	0	0
Comptes $< 5\%$ S.E.	95	125
avec dépenses et recettes	67	114
dont compte 0	20	6
dont compte déposé hors délai	3	0
dont compte non déposé	5	5
Total	226	254

L'examen au fond par la commission a donc porté sur 249 comptes de campagne. Ils étaient déposés par 129 candidats qui avaient recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés et pouvaient donc prétendre au remboursement forfaitaire de l'État, et par 120 candidats n'ayant pas atteint ce seuil, et parmi lesquels 6 candidats (2,3 %)² n'ont engagé aucune dépense et perçu aucune recette pour mener leur campagne.

² Un des six comptes de campagne présentés sans recette ni dépense a été rejeté par la commission pour insincérité : l'instruction a révélé que des dépenses, d'un montant total de 578 euros, avaient été engagées au cours de la campagne électorale.

La comparaison avec le précédent scrutin permet de dégager quelques tendances principales. Le nombre des candidats est en hausse dans 17 circonscriptions (notamment la circonscription de Picardie, passant de 5 à 10 candidats), stable dans 3 régions et en baisse dans 6 circonscriptions (11 candidats sollicitaient le suffrage des électeurs en Corse en 2010, contre 19 en 2004). Le nombre total de candidats augmente de 12,3 % mais cette hausse ne concerne pas le volume de comptes éligibles au remboursement forfaitaire de l'État, lequel demeure quasiment inchangé.

On recense 30 comptes non remboursables supplémentaires : parmi ceux-ci, la part des comptes comportant des dépenses et des recettes progresse de 70 %. Enfin, il y a trois fois moins de comptes non déposés ou de comptes sans dépense ni recette.

Selon les dispositions de l'article L. 52-15 du Code électoral, la commission dispose d'un délai de six mois après le dépôt des comptes pour notifier ses décisions, sauf si le scrutin fait l'objet d'une protestation électorale initiale : le délai est réduit à deux mois après la date limite de dépôt des comptes.

Lors du précédent scrutin des 21 et 28 mars 2004, 226 comptes de campagne avaient été déposés et 138 d'entre eux (soit 61 %) étaient concernés par une contestation électorale, dans 15 des 26 circonscriptions. Six ans plus tard, sur les 254 candidats, 193 se présentaient dans les 19 circonscriptions (75,9 %) visées par une ou plusieurs protestations électorales adressées au Conseil d'État. Les dernières élections régionales confirment donc la tendance – déjà observée lors des élections des représentants au Parlement européen de juin 2009 – d'une augmentation du contentieux : celui-ci croît de 14,9 % de 2004 à 2010.

2. La ventilation des recettes et des dépenses

Sur les 249 candidats ayant déposé leur compte de campagne, 70 candidats avaient engagé des dépenses d'un montant supérieur ou égal à la moitié du plafond, 173 en deçà de ce seuil et 6 n'avaient engagé ni recette ni dépense.

Le montant global des recettes et des dépenses déclaré par les candidats s'établit respectivement à 53,3 et 52,4 millions d'euros pour le scrutin de 2010, contre 46,2 et 45,6 millions d'euros pour la précédente élection. Le montant total des dépenses déclarées par les candidats connaît une hausse significative – soit 15 % – légèrement supérieure à l'augmentation du nombre de candidats ; la proportion des dépenses déclarées par les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés est prépondérante (93 %).

Tableau 2
Répartition des dépenses selon les suffrages obtenus - Élection des conseillers régionaux

	2004	2010
Comptes ≥ 5 % S.E.	131	129
Dépenses totales €	43 895 603	48 697 611
Dépenses moyennes par candidat €	335 080,9	377 500,8
Comptes < 5 % S.E.	95	125
Dépenses totales €	1 689 243	3 726 051
Dépenses moyennes par candidat €	17 781,5	29 808,4
Total	226	254

Le tableau suivant distingue selon leur origine les recettes déclarées dans les comptes, pour chacune des catégories de candidats.

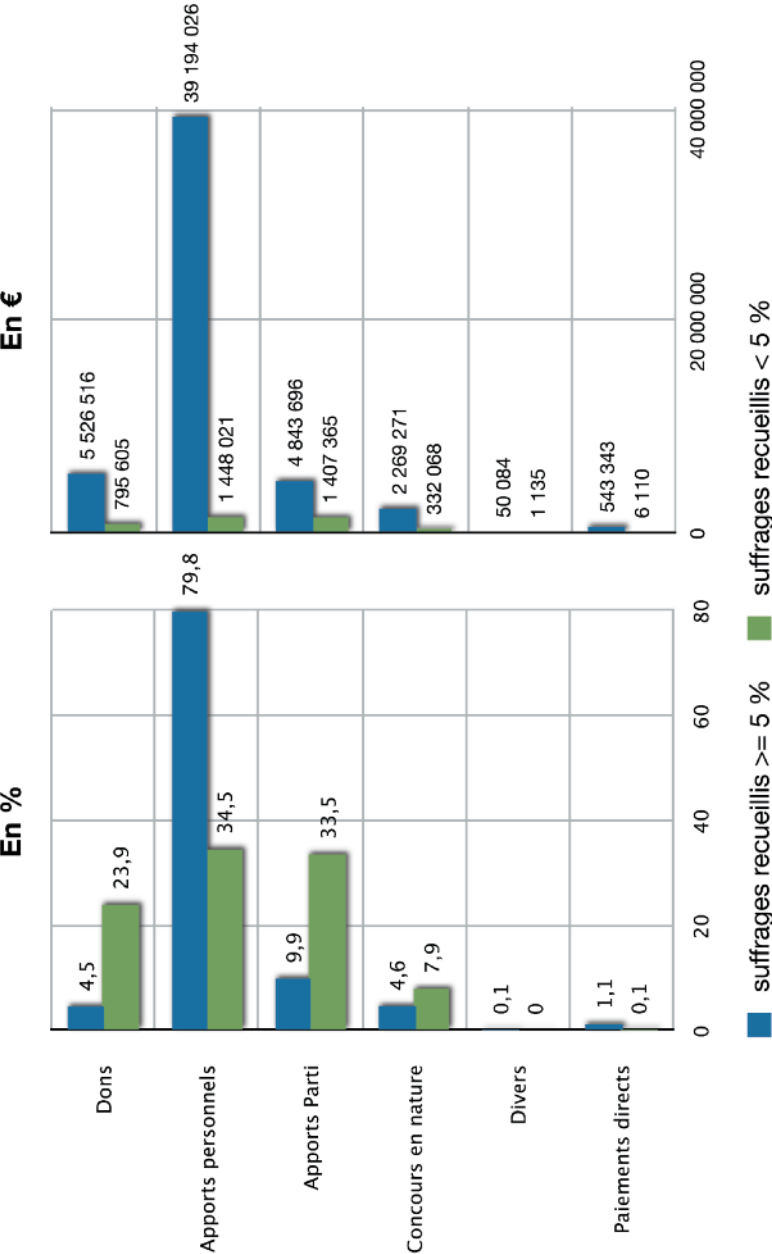
L'examen des recettes déclarées par les candidats met en lumière l'importance de l'emprunt, contracté auprès d'une banque ou consenti par une formation politique, dans les sources de financement de la campagne, avec légèrement moins des deux tiers des recettes globales et plus de la moitié pour le seul emprunt bancaire. Viennent ensuite, par ordre décroissant, les versements des candidats et colistiers sur fonds propres, les contributions des partis (versements définitifs et dépenses prises en charge), puis les dons de personnes physiques.

Tableau 3
 Ventilation des recettes selon l'origine des fonds et les suffrages obtenus -
 Élection des conseillers régionaux

Origine de la recette	Origine détaillée	Tous les comptes		Comptes ≥ 5% des suffrages exprimés		Comptes < 5% des suffrages exprimés	
		€	%	€	%	€	%
Dons	Dons des personnes physiques	3 222 339	6,04	2 218 060	4,52	1 004 279	23,92
	Versements personnels du candidat	6 322 121	11,86	5 526 516	11,25	795 605	18,95
Apports personnels	Emprunts bancaires du candidat	27 877 322	52,29	27 417 280	55,82	460 042	10,96
	Emprunts auprès des formations politiques	5 445 191	10,21	5 252 817	10,69	192 374	4,58
	Emprunts auprès des personnes physiques	997 413	1,87	997 413	2,03	0	0,00
Apports parti	Versements définitifs des formations politiques	2 930 674	5,50	2 211 153	4,50	719 521	17,14
	Dépenses payées directement par les formations politiques	3 320 387	6,23	2 632 543	5,36	687 844	16,38
Concours en nature	Fournis par le candidat	382 053	0,72	340 416	0,69	41 637	0,99
	Fournis par les formations politiques	2 064 964	3,87	1 828 317	3,72	236 647	5,64
	Fournis par les personnes physiques	154 322	0,29	100 538	0,20	53 784	1,28
Divers	Produits divers et financiers	51 219	0,10	50 084	0,10	1 135	0,03
Palements directs	Frais financiers payés directement par le candidat	525 820	0,99	524 516	1,07	1 304	0,03
	Menues dépenses payées directement par le candidat	23 633	0,04	18 827	0,04	4 806	0,11
Total		53 317 458	100	49 118 480	100	4 198 978	100

Graphique 1

Ventilation des recettes selon l'origine des fonds et les suffrages obtenus -
Élection des conseillers régionaux



Le tableau n° 3 illustre les différences dans le mode de financement entre les comptes, selon les résultats obtenus. Les comptes des candidats ayant recueilli au moins 5 % des voix se distinguent par une très forte proportion de l'emprunt (68,54 % au total), un recours aux dons de personnes physiques et aux apports des partis très limité (respectivement 4,52 % et 9,86 %).

Dans les comptes des candidats n'ayant pas atteint ce seuil, la part des dons de personnes physiques est en revanche très élevée (23,92 %), comme celle des versements des candidats et des colistiers (18,95 %) et celle de la participation des partis politiques (33,52 %) ; les emprunts ne représentent que 15,54 % des recettes.

L'origine des recettes des candidats aux élections de 2010 offre nombre de similitudes avec celles candidats du précédent scrutin de 2004. Des évolutions peuvent toutefois être notées :

- les contributions des formations politiques reculent de 2,87 points sur l'ensemble des comptes (et plus de 8,86 points s'agissant des comptes non remboursables), comme les versements personnels des candidats et des colistiers, avec 2,78 points ;
- le recours à l'emprunt est supérieur en 2010, pour les candidats éligibles au remboursement (+4,69 points) comme pour les autres (+3,99 points).

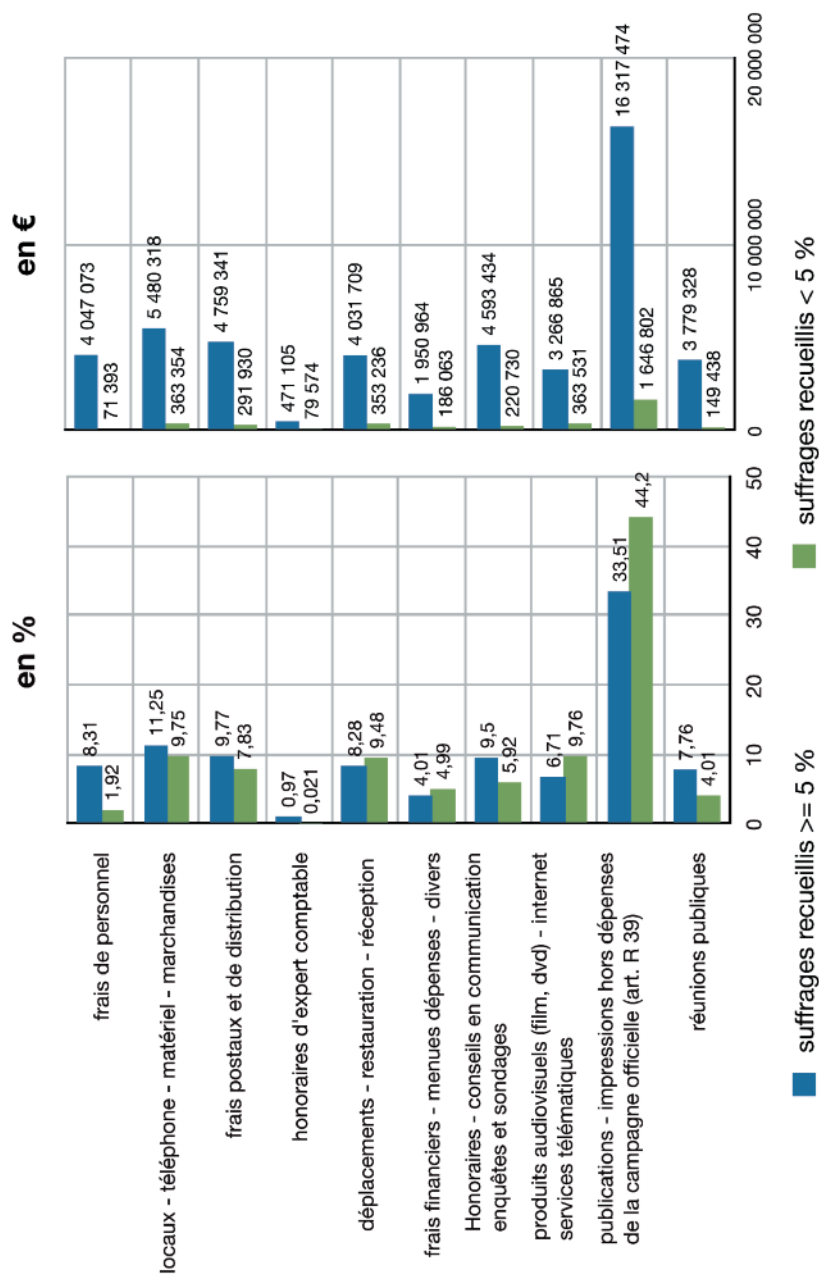
L'analyse des dépenses engagées durant la campagne selon leur nature montre que les frais d'impression et de publication (hors campagne officielle) demeurent le poste de dépense le plus important, avec 34 % du total. Cette prévalence est plus sensible encore pour les comptes de campagne des candidats n'ayant pas atteint le seuil des 5 % de suffrages exprimés, au sein desquels ce poste représente plus de 44 % des dépenses, contre 33 % pour les comptes éligibles au remboursement.

Tableau 4
Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages obtenus -
Élection des conseillers régionaux

Nature des dépenses		Total des dépenses déclarées		candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés		candidats < 5 % des suffrages exprimés	
		€	%	€	%	€	%
Fonctionnement	frais de personnel	4 118 466	7,86	4 047 073	8,31	71 393	1,92
	locaux - téléphone - matériel - marchandises	5 843 672	11,15	5 480 318	11,25	363 354	9,75
	frais postaux et de distribution	5 051 271	9,64	4 759 341	9,77	291 930	7,83
	honoraires d'expert comptable	550 679	1,05	471 105	0,97	79 574	0,02
	déplacements - restauration - réception	4 384 945	8,36	4 031 709	8,28	353 236	9,48
	frais financiers - menues dépenses - divers	2 137 027	4,08	1 950 964	4,01	186 063	4,99
	<i>Sous-total</i>	22 086 060	42,13	20 740 510	42,59	1 345 550	36,11
Propagande	Honoraires - conseils en communication enquêtes et sondages	4 814 164	9,18	4 593 434	9,43	220 730	5,92
	produits audiovisuels (film, dvd) - internet services télématiques	3 630 396	6,93	3 266 865	6,71	363 531	9,76
	publications - impressions hors dépenses de la campagne officielle (art. R 39)	17 964 276	34,27	16 317 474	33,51	1 646 802	44,20
	réunions publiques	3 928 766	7,49	3 779 328	7,76	149 438	4,01
	<i>Sous-total</i>	30 337 602	57,87	27 957 101	57,41	2 380 501	63,89
Total		52 423 662	100	48 697 611	100	3 726 051	100

Graphique 2

Ventilation par nature des dépenses selon les suffrages obtenus - Élection des conseillers régionaux



La comparaison de la part consacrée par les candidats à ce type de dépense lors des deux dernières élections régionales confirme le recul de ce mode de communication électorale, déjà relevé à l'occasion des élections européennes³ : il représentait 43,23 % du montant total des dépenses déclarées lors du scrutin de 2004, 42,51 % des dépenses pour les comptes éligibles au remboursement et 61,94 % des comptes non remboursables.

Les frais de personnels – soit 7,86 % des dépenses déclarées – témoignent des différences existant entre les comptes pouvant prétendre ou non au remboursement forfaitaire de l'État : si ce type de dépense représente 8,31 % des dépenses chez les premiers, cette part ne constitue que 1,92 % des frais engagés par les seconds.

À l'inverse, les dépenses liées aux produits audiovisuels, services télématiques et notamment Internet (soit près de 7 % des dépenses déclarées) sont proportionnellement plus élevées dans les comptes des candidats n'ayant pas droit au remboursement : ces moyens modernes de communication permettent sans doute aux candidats ne disposant pas de ressources importantes et plus particulièrement de moyens humains conséquents, d'atteindre directement les électeurs. Un plus faible niveau de dépenses pour les réunions publiques relevé dans ces comptes semble aller dans le même sens, dans la mesure où le coût d'organisation de réunions publiques d'ampleur régionale est plus difficile à assumer pour les candidats dont les ressources sont plus limitées.

Les élections régionales se situent ainsi dans une position intermédiaire à l'aune de la ventilation des dépenses – et plus particulièrement de la répartition des frais de propagande et des frais de fonctionnement – entre les élections des représentants au Parlement européen et les élections municipales et cantonales. Aux élections locales de mars 2008 correspondait un poids considérable des frais de propagande (environ 68 %) face aux frais de fonctionnement (32 %). Bien que nettement moins prononcé, le rapport était inversé dans le cadre des élections européennes de juin 2009, avec une légère domination des dépenses de fonctionnement sur les frais de propagande (51,5 % contre 48,5 %).

³ Voir douzième rapport d'activité, page 59.

Chapitre II

Les décisions de la commission

1. Bilan général

Outre la constatation de l'absence de dépôt ou du dépôt hors délai du compte de campagne, la commission peut prendre trois types de décisions, en application des dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral : l'approbation simple, l'approbation après réformation (le montant des dépenses et des recettes est alors modifié) et le rejet du compte.

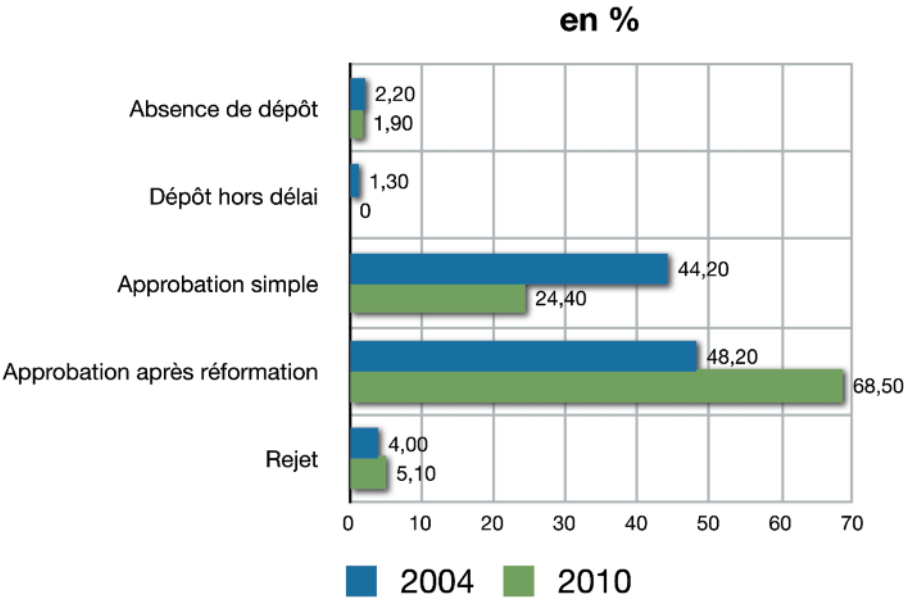
Dans les cas d'approbation simple ou d'approbation après réformation, la commission détermine le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État.

Tableau 5
Décisions de la commission à la suite des élections des conseillers régionaux de 2004 et 2010

Décisions	2004		2010	
	nombre	%	nombre	%
Absence de dépôt	5	2,20	5	1,90
Dépôt hors délai	3	1,30	0	0,00
Approbation simple	100	44,20	62	24,40
Approbation après réformation	109	48,20	174	68,50
Rejet	9	4,00	13	5,10
Total	226	100	254	100

Les données présentées dans ce tableau permettent de dégager deux tendances principales. D'une part, le nombre de comptes non déposés reste stable et aucun dépôt de compte postérieur aux délais impartis n'a été constaté⁴. D'autre part, et par comparaison avec le scrutin de 2004, la répartition entre les comptes de campagne approuvés et les comptes approuvés après réformations évolue sensiblement en 2010 : la part de ceux-ci augmente de 20 points pour représenter plus des deux tiers des décisions, contre un quart pour les approbations simples.

Graphique 3
Décisions de la commission à la suite des élections des conseillers régionaux de 2004 et 2010



⁴ 2 comptes ont été déposés après le constat d'absence de dépôt pris par la commission et notifié au juge.

2. Les réformations

La commission a prononcé 174 décisions d'approbation après réformation, dont les principaux motifs ont été les suivants :

- dépenses n'ayant pas de caractère électoral (non effectuées en vue de l'obtention des suffrages des électeurs) ;
- dépenses post-scrutin ;
- prise en compte de la valeur totale d'un matériel et non sa valeur d'utilisation ;
- dépenses personnelles ;
- dépenses omises ;
- dépenses hors circonscription.

Les réformations décidées par la commission concernaient principalement les postes de dépenses suivants :

- frais d'impression et de publication, hors campagne officielle ;
- honoraires et conseils en communication ;
- productions audiovisuelles, Internet, services télématiques ;
- frais de transports ;
- location ou mise à disposition immobilière ;
- frais de réception.

Le montant total des réformations effectuées par la commission demeure peu élevé : les 174 décisions d'approbations après réformation portaient sur un montant de 2 102 825 euros, soit 4 % des dépenses déclarées. Ce chiffre est toutefois en augmentation par rapport au scrutin de mars 2004, à la suite duquel la commission avait pris 109 décisions d'approbation après réformations, pour un montant de 731 443 euros de dépenses, soit 1,6 % des dépenses déclarées par les candidats.

D'un scrutin à l'autre, le pourcentage des dépenses réformées par la commission a donc été multiplié par 2,5. Cette hausse sensible aboutit néanmoins à un niveau de réformation presque équivalent à celui observé lors des élections des représentants au Parlement européen de juin 2009 (4,4 %) ou encore lors des élections cantonales et municipales de mars 2008 (4,25 %).

Tableau 6

**Montant globaux des réformations de dépenses et de recettes en euros -
Élection des conseillers régionaux**

	Déclaré	Réformation	Retenu
Dépenses totales	52 423 662	2 102 825	50 320 837
dont candidat ≥ 5 % S.E.	48 697 611	1 831 960	46 865 651
Recettes totales	53 317 458	2 227 434	51 090 024
dont candidat ≥ 5 % S.E.	49 118 480	1 829 117	47 289 363
Apport personnel	41 191 500	2 154 006	39 037 494
dont candidat ≥ 5 % S.E.	39 737 369	1 993 983	37 743 386

3. Le remboursement forfaitaire de l'État et la dévolution

Conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article L. 52-11-1 du Code électoral, les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés peuvent prétendre au remboursement forfaitaire de l'État. Lors du scrutin de 2010, les candidats ont déclaré 52,42 M € de dépenses. Le montant du remboursement forfaitaire s'élève à 36,61 M €, soit 69,83 % des dépenses totales. En 2004, les candidats avaient déclaré 45,58 M € de dépenses et la commission avait arrêté un montant de remboursement à 32,30 M €, soit 70,86 % des dépenses totales. L'augmentation du nombre de candidats (+12,3 %) a pour corollaire une hausse – légèrement supérieure – du montant des dépenses déclarées (15 %) ; le montant du remboursement forfaitaire de l'État croît de 13,34 %.

À l'issue des décisions initiales prises par la commission, les dépenses électorales de 62 comptes de campagne étaient supérieures ou égales au demi-plafond et 182 inférieures à ce seuil.

Au total, 129 candidats avaient recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés. La commission a pris trois décisions de rejet et deux décisions arrêtant le montant du remboursement à 0 € du fait de l'absence d'apport personnel ; 124 candidats ont donc perçu un remboursement de l'État.

Tableau 7
Proportion de l'apport personnel déclaré remboursée aux candidats éligibles au remboursement, sur la base des recettes déclarées - Élection des conseillers régionaux

% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	9	7,26
≥ 90 % et < 100 %	78	62,90
≥ 80 % et < 90 %	23	18,55
< 80 %	14	11,29
Total	124	100

La part de l'apport personnel remboursée aux candidats aux élections régionales est donc relativement conséquente : plus des deux tiers des candidats (70 %) ont perçu un remboursement compris entre 90 et 100 % de leur apport personnel. Ce taux est inférieur à ceux observés lors des élections des représentants au Parlement européen de juin 2009 et des élections municipales et cantonales de mars 2008, à l'issue desquelles les trois-quarts et les quatre-cinquièmes des candidats respectivement avaient perçu un remboursement supérieur à 90 % de leur apport personnel.

Sur les 124 candidats ayant perçu le remboursement de tout ou partie de leurs dépenses de campagne, 9 candidats ont obtenu le remboursement de l'intégralité de leur apport personnel et 115 candidats ont perçu un remboursement inférieur au montant de leur apport personnel déclaré :

- 38 d'entre eux avaient un apport personnel supérieur à la moitié du plafond des dépenses, qui constitue le montant maximum du remboursement. Parmi ceux-ci, 27 candidats ont reçu un remboursement égal au demi-plafond et 11 candidats ont vu leur remboursement ramené en deçà du demi-plafond, en raison des réformations décidées par la commission ;
- 77 candidats disposaient d'un apport personnel inférieur au demi-plafond et ont perçu un remboursement diminué du montant des réformations.

Le cas échéant, la commission détermine le solde positif du compte ne provenant pas de l'apport personnel du candidat et qui doit être versé à une association de financement d'un parti politique ou à un établissement reconnu d'utilité publique, afin de prévenir tout enrichissement sans cause. Pour le scrutin considéré, la dévolution, effectuée sous la surveillance du préfet, a concerné 21 candidats pour un montant global de 163 232 euros.

4. Les décisions de rejet

Si elle constate la violation d'une formalité substantielle ou l'existence d'une irrégularité particulièrement grave par sa nature ou son montant, la commission prononce le rejet du compte de campagne.

La législation applicable aux élections régionales n'a pas été modifiée depuis le scrutin de 2004 et on constate une augmentation du nombre de comptes rejetés. Au-delà de la stabilité des motifs les plus fréquemment rencontrés à travers l'ensemble des scrutins (absence d'expert-comptable ou de mandataire financier) on peut relever le nombre de rejets prononcés en 2010 en raison de l'insincérité du compte : cette irrégularité est à l'origine de plus du tiers des décisions de rejet.

Tableau 8

Analyse des décisions de rejet prononcées à la suite des élections des conseillers régionaux de 2004 et 2010

Motif du rejet	2004	2010
Absence d'expert-comptable	2	2
Absence de mandataire financier ⁵	2	2
Don - concours en nature de personne morale	1	2
Financement par un parti non agréé	2	0
Insincérité du compte	0	5
Paiement direct	2	1
Publicité proscrite par l'article L. 52-1	0	1
Total	9	13

Tableau 9

Montant globaux des comptes rejetés - Élection des conseillers régionaux en 2010

Comptes rejetés	Montant €
Dépenses totales	693 769
dont candidat ≥ 5 % S.E.	316 930
Recettes totales	742 700
dont candidat ≥ 5 % S.E.	323 191
Apport personnel total	456 520
dont candidat ≥ 5 % S.E.	204 966

⁵ Ou mandataire financier ayant délégué ses fonctions au profit d'une tierce personne.

La décision de rejet prononcée par la commission prive le candidat de son droit au remboursement et entraîne la saisine d'office du juge de l'élection, en application de l'article L. 52-15 du Code électoral : pour les élections régionales, il s'agit du Conseil d'État.

Dans le cadre de ce scrutin, la commission a donc pris 13 décisions de rejet, pour un montant de dépenses et de recettes déclarées de 693 769 et 742 700 euros respectivement. Ces décisions ont eu une incidence financière pour trois des candidats concernés, qui avaient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et pouvaient donc prétendre au remboursement forfaitaire de l'État.

Chapitre III

Les suites des décisions

1. Les saisines du juge de l'élection

Lorsque la commission rejette un compte de campagne ou constate que le compte n'a pas été déposé ou que le dépôt est intervenu après le délai légal, elle a l'obligation de saisir le juge de l'élection afin qu'il statue sur la sanction d'inéligibilité susceptible d'être prise à l'encontre du candidat.

À l'issue du contrôle des comptes de campagne, la commission a prononcé 13 décisions de rejet et constaté 5 cas d'absence de dépôt. En application de l'article L. 52-15 du Code électoral, la commission a saisi le juge de l'élection du cas de ces candidats têtes de listes.

Au 31 mars 2011, le Conseil d'État avait statué sur 17 des 18 saisines de la commission. Il a prononcé 14 décisions d'inéligibilité et 3 décisions de rejet de la saisine. À l'inverse de la commission, la Haute juridiction a considéré, dans deux cas, que les dépenses omises payées l'une par une personne morale, l'autre par un parti politique n'étaient pas d'un montant suffisant pour justifier le rejet du compte. La même motivation a été retenue par le Conseil d'État, jugeant que la commission n'était pas tenue de rejeter le compte d'un troisième candidat qui avait bénéficié d'un concours en nature d'une société civile immobilière.

2. Recours gracieux et contentieux

Les décisions d'approbation après réformation prises par la commission peuvent être contestées par les candidats soit devant la commission par la voie du recours gracieux, soit devant le tribunal administratif de Paris, qui est devenu compétent en lieu et place du Conseil d'État en application d'un décret du 22 février 2010

relatif aux compétences et au fonctionnement des juridictions administratives, par un recours de plein contentieux.

Les candidats disposent d'un délai de deux mois à compter de la notification de la décision pour intenter un recours gracieux devant la commission, laquelle se prononce dans un délai de deux mois. La commission a été destinataire de 35 recours gracieux, contre 10 à l'occasion des élections de 2004.

Tableau 10
Traitement de recours gracieux - Élection des conseillers régionaux

Décisions de la commission concernant les recours gracieux			
Irrecevable	Rejet	Acceptation partielle	Acceptation
2	7	26	0

Deux recours gracieux ont été déclarés irrecevables dans la mesure où ils contestaient une décision de rejet : dans ce cas de figure, la commission a l'obligation de prononcer un non-lieu à statuer, puisqu'elle a déjà saisi le juge de l'élection et n'est donc plus compétente.

Ce sont donc 33 décisions d'approbation après réformation prises par la commission – sur un total de 174, soit 19 % – qui étaient contestées par les candidats concernés ; en 2004, seuls 9 % des décisions de réformations de la commission avaient été suivies d'un recours gracieux.

Sept recours⁶ ont été rejetés, la commission confirmant les décisions initiales dans toutes leurs dispositions. Dans les 26 autres cas, la commission a admis certains nouveaux arguments présentés par les candidats ou pris connaissance de pièces

⁶ Un rejet était motivé par l'absence de compétence de la commission, le recours portant sur la contestation du pourcentage de voix obtenues.

justificatives qui n'avaient pas été communiquées au cours de l'instruction : en moyenne, elle a réintégré dans les comptes 30 % des sommes initialement réformées.

Les candidats peuvent contester la nouvelle décision prise par la commission dans le délai de deux mois après réception de sa notification : 11 candidats ont formé un recours devant le tribunal administratif de Paris ; 9 d'entre eux ont emprunté cette voie après avoir présenté un recours gracieux ; deux ont directement contesté la décision initiale de la commission devant le juge. À la date d'adoption du présent rapport aucune décision juridictionnelle n'avait encore été notifiée.

II

LES QUESTIONS SOULEVÉES ET LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR LA COMMISSION

À l'occasion de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections régionales de mars 2010 la commission a eu à se prononcer sur certaines questions soulevées et a ainsi été conduite à préciser sa doctrine sur plusieurs points concernant les relations entre partis politiques et candidats, les règles relatives aux opérations bancaires et l'application du principe d'exhaustivité du compte.

Chapitre I

Les relations entre partis politiques et candidats

Les partis politiques peuvent mettre à disposition de leurs candidats des salariés (1) et des locaux (2) ; ils peuvent également leur refacturer directement ou par l'intermédiaire d'associations dépendantes des dépenses mutualisées (3). La commission a précisé l'encadrement de ces pratiques.

1. Les salariés d'un parti ne peuvent être mis à disposition d'un candidat que sous certaines conditions

La question de la mise à disposition des candidats, par un parti, de certains de ses personnels salariés a pris une importance croissante ces dernières années. La commission considère que si

un parti politique engage spécifiquement pour l'élection un salarié et le met à disposition d'un candidat, il peut lui refacturer le coût de la prestation. En revanche, si un parti politique met à disposition un de ses salariés permanents, il ne peut en refacturer le coût ; en effet, en l'absence d'élection, il aurait dû s'acquitter du salaire et charges sociales afférentes. Dans ces conditions la dépense ne peut être définie comme engagée spécifiquement pour l'obtention du suffrage des électeurs. Il en va toutefois différemment quand la preuve est apportée que la mise à disposition a été faite de manière exclusive au profit du candidat et qu'un avenant a été souscrit dans ce sens entre le parti et son salarié.

Lors de ce scrutin, cette question a connu un développement nouveau, avec la mise à disposition d'un salarié employé à temps partiel. La commission a admis que dans ce cas il appartient au candidat de souscrire directement avec le salarié un contrat à durée déterminée à temps partiel, en veillant à ce qu'il n'y ait pas de dépassement de la durée légale du temps de travail. Ce n'était pas la solution retenue par un candidat qui avait bénéficié de la mise à disposition, par son parti, d'un salarié travaillant à temps partiel, lequel avait souscrit avec son employeur un avenant prévoyant des heures complémentaires pour son activité exercée au profit de la campagne électorale. Au cas d'espèce, la refacturation par le parti n'a pas été acceptée par la commission, le candidat n'ayant pas justifié que les heures complémentaires effectuées par le salarié avaient été consacrées exclusivement à la campagne électorale : dans sa décision modificative du 18 octobre 2010 (M. M., circonscription Rhône-Alpes), la commission a considéré « *qu'en l'absence de relation salariale directe entre le candidat et le salarié et de mise à disposition spécifique de la liste, il y a lieu de considérer que l'intéressé a agi dans le cadre de son contrat de travail initial et au service d'un seul employeur, le parti qui l'employait habituellement et qu'ainsi l'assistance apportée à un candidat à une élection par la formation politique à laquelle il appartient relevait bien de l'activité normale de cette dernière* ».

2. Le coût des locaux habituels du parti mis à disposition des candidats ne peut être comptabilisé que comme un concours en nature

Les charges relevant de l'administration et du fonctionnement habituel du parti et qui auraient été réglées même en l'absence d'élections ne peuvent pas faire l'objet d'un remboursement et doivent être comptabilisées au titre des concours en nature ou des dépenses payées par le parti politique. La commission a eu l'occasion, lors de l'examen des comptes de campagne des candidats du *Front national* aux dernières élections régionales, de réaffirmer et préciser ce point de doctrine.

La commission a, en effet, été amenée à requalifier en concours en nature la somme de 1 350 euros correspondant à l'utilisation partielle, pour une quote-part s'élevant à 1/22^e par candidat, d'une partie du siège du parti au motif que ce local, utilisé de façon régulière par le parti politique, n'avait pas été loué spécialement pour l'élection.

Le parti politique en question avait mutualisé le coût total estimé d'une partie de ses locaux dédiés à la campagne électorale afin de pouvoir le refacturer, selon une grille de répartition simple, dans chacun des comptes de campagne de ses candidats.

Ainsi, dans sa décision du 28 juin 2010 (M. B., circonscription Alsace), la commission a déclaré que « *la location d'un local au candidat par une formation politique ne peut figurer parmi les dépenses ouvrant droit au remboursement forfaitaire de l'État que si cette formation a elle-même loué spécifiquement le local pour la campagne ; qu'ainsi un local habituel du parti mis à disposition du candidat ne peut être refacturé ; que le coût de la prestation doit figurer dans le compte de campagne en concours en nature* ».

De nombreux candidats de cette formation politique ont alors introduit un recours gracieux afin que la commission réexamine leur cas. La commission a maintenu sa position. Pour ce faire, elle s'est fondée sur l'avis du Conseil d'État du 30 juin 2000⁷ qui certes énonce qu'« *aucune disposition ne fait obstacle à ce que les partis*

⁷ CE, ass., avis cont., 30 juin 2000, Mme B. req. n° 218461.

et groupements politiques fournissent des prestations à des candidats ni ne limite leur possibilité de fixer librement les modalités financières correspondantes » mais précise par la suite qu'il appartient à la commission, sous le contrôle du juge, de « *relever les irrégularités éventuelles des dépenses facturées par les formations politiques tenant, notamment, à l'inexistence des prestations ou à leur surévaluation et de réformer en conséquence les comptes de campagne dont elle est saisie* ». Elle a ainsi décidé que ne pouvaient donner lieu à facturation que les prestations fournies spécifiquement pour l'élection, et non les dépenses relevant du fonctionnement habituel et ininterrompu de la formation politique et qui, en conséquence, auraient été supportées par elle en dehors de toute circonstance électorale.

Certains des candidats de cette formation politique ont introduit un recours devant le tribunal administratif de Paris contre la décision de la commission portant, notamment, sur ce point. Les recours sont toujours pendants.

3. Les dépenses mutualisées et les refacturations par un parti politique ou une association

Il est possible pour des candidats d'un même parti de mutualiser leurs dépenses de campagne. Ainsi, plusieurs candidats peuvent partager des dépenses communes (locaux de campagne, personnel, réunions publiques, site internet, publications, etc.). Ils sont tenus de répartir ces frais dans leur compte de campagne selon un prorata reflétant fidèlement leur utilisation respective. Cette mutualisation pose peu de difficultés si les candidats font directement appel à des prestataires de service « traditionnels » et répartissent ensuite les dépenses qui leur sont facturées selon la clé de répartition adoptée.

Ce principe de mutualisation peut aussi s'appliquer si les candidats choisissent d'avoir comme prestataire leur formation politique. En effet, celle-ci est astreinte aux mêmes contraintes que les autres prestataires et doit fournir des factures spécifiques, indiquant avec

précision la nature de la prestation, son prix et l'identité du bénéficiaire, comme il est de règle pour une facture commerciale. Elle peut facturer au mandataire ses services, s'il s'agit de prestations spécifiquement engagées pour l'élection, ou de dépenses supplémentaires liées à la campagne et engagées à la demande ou avec l'accord du candidat. La formation politique peut également refacturer au mandataire les dépenses électorales pour lesquelles elle n'a joué qu'un rôle d'intermédiaire entre un fournisseur, auprès duquel elle s'est approvisionnée, et un ou plusieurs candidats (en vue d'obtenir des conditions plus avantageuses) ; il convient alors pour le candidat de fournir copie des factures d'amont, provenant du fournisseur, et les factures d'aval, provenant de la formation politique, rendant compte avec précision de la nature et du coût de la prestation pour chacun des candidats concernés. La clef de répartition entre plusieurs candidats doit être établie avant l'élection sur des critères objectifs et jointe aux factures.

Cependant, selon l'avis du Conseil d'État qui a admis que les partis politiques puissent fournir des prestations à titre onéreux, déjà cité, une formation politique doit facturer ses prestations au prix du marché ou éventuellement en dessous de ce prix. La commission estime toutefois que contrairement à d'autres prestataires, les partis politiques ne peuvent dégager des marges bénéficiaires sur les prestations qu'ils refacturent aux candidats. En effet, il serait paradoxal d'admettre qu'étant susceptibles de bénéficier de l'aide publique, ils puissent par ailleurs se procurer des fonds payés par le contribuable sur des dépenses remboursées aux candidats.

Mais qu'en est-il des refacturations par une association dont les comptes sont inclus dans le périmètre de certification des comptes du parti et qui centralise les commandes ou les réalisations de prestations ? Les mêmes principes ont-ils vocation à s'appliquer ? Cette question s'est posée à la commission lors du contrôle des comptes des élections régionales de mars 2010.

En effet, le parti *Les Verts* a décidé de proposer aux candidats têtes de listes « Europe-Écologie » la mutualisation de certaines dépenses pour la campagne des élections régionales, avec

comme unique prestataire une association dont les comptes sont consolidés avec ceux du parti politique ; or une telle association, en tant que personne morale, ne peut financer une campagne électorale, même si ses comptes sont consolidés avec ceux du parti disposant dans cette entité d'un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. Seules les structures locales d'un parti soumis aux dispositions de la loi du 11 mars 1988 peuvent financer une campagne électorale si leurs comptes sont agrégés à ceux dudit parti. En revanche, l'association peut facturer à des candidats ses propres prestations.

En l'occurrence, cette association a principalement refacturé des prestations commandées auprès de fournisseurs professionnels, en y ajoutant une plus-value correspondant à la valeur ajoutée qu'elle estimait avoir apportée et en ne fournissant aux candidats concernés qu'une facture finale, souvent globale, qui ne permettait à la commission ni de vérifier le détail des éléments commandés ou livrés ainsi que leurs coûts initiaux, ni d'examiner la réalité de la prestation effectuée en propre par l'association et son évaluation.

La CNCCFP a considéré qu'une telle association devait, en tant qu'émanation du parti, se voir appliquer les mêmes principes que le parti lui-même quant à la facturation de ses prestations, ou à la refacturation de dépenses comme intermédiaire. Elle a admis que l'association puisse éventuellement apporter une valeur-ajoutée à certaines prestations, cette plus-value devant être justifiée, quantifiable et démontrée. Lorsque tel n'a pas été le cas, la commission a été amenée à réformer les comptes de campagne des candidats et à ne considérer comme électorales que les dépenses amont faites auprès des sociétés. Ce fut notamment le cas pour toutes les prestations techniques telles que le site internet, des impressions, des créations de drapeaux ou d'autocollants ou encore une charte graphique, l'association n'ayant pas, pour ces dépenses, les capacités professionnelles de création et ne pouvant ainsi procurer une plus-value quelconque du fait de la spécificité des travaux demandés.

Chapitre II

Les règles relatives aux opérations bancaires

L'interprétation de ces règles a concerné les conditions d'ouverture de comptes bancaires (1) et l'obligation de paiement effectif des intérêts d'emprunts contractés pour financer la campagne électorale (2) et le remboursement anticipé susceptible de conduire à un enrichissement sans cause (3).

1. Irrégularités dans l'ouverture du compte bancaire du mandataire

L'article L. 52-4 du Code électoral dispose que « tout candidat à une élection désigne un mandataire au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée. Ce mandataire peut être une association de financement électoral, ou une personne physique dénommée " le mandataire financier " [...] Le mandataire recueille, pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, les fonds destinés au financement de la campagne. Il règle les dépenses engagées en vue de l'élection ». Les articles L. 52-5 et L. 52-6 du Code électoral disposent que l'association de financement ou le mandataire « est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité de ses opérations financières ».

L'article L. 52-7 du même code dispose, quant à lui, que « pour une même élection, un candidat ne peut recourir en même temps à une association de financement électoral et à un mandataire financier. Il peut toutefois recourir successivement à deux ou plusieurs intermédiaires. Dans cette hypothèse, le candidat doit mettre fin aux fonctions du mandataire ou retirer son accord à

l'association de financement électorale dans les mêmes formes que la désignation ou l'attribution de l'accord. Le compte bancaire ou postal unique est bloqué jusqu'au moment où le candidat désigne un nouveau mandataire financier ou donne son accord à une nouvelle association de financement électorale ».

À l'occasion de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections régionales de 2010, la commission a connu deux cas de figure particuliers liés à des irrégularités dans l'ouverture du compte bancaire du mandataire et a adopté une position nouvelle pour l'un d'entre eux.

a) Hypothèse de deux comptes fonctionnant simultanément

La commission a rendu deux décisions significatives sur ce point. Dans une première espèce (M. T., circonscription Haute-Normandie, décision du 12 juillet 2010), la commission a souligné que « *l'association de financement de M. T. a ouvert un premier compte bancaire auprès de la banque A, le 20 octobre 2009, et un second compte bancaire le 11 décembre 2009 auprès de la banque B ; qu'il y a donc eu un chevauchement d'existence de deux comptes bancaires en violation des dispositions susvisées ; que ces deux comptes ont enregistré des opérations relatives à la campagne électorale* ». Elle a cependant considéré, en se fondant sur les pièces justificatives produites indiquant que les dépenses engagées sur ces comptes l'avaient été successivement, que dans la mesure où les deux comptes bancaires existants n'avaient pas fonctionné simultanément, il n'y avait pas lieu de rejeter le compte de campagne du candidat.

Dans une seconde espèce (M. D., circonscription Basse-Normandie, décision du 8 novembre 2010), la commission a constaté qu'« *un premier compte bancaire a été ouvert, auprès de la banque C le 7 octobre 2009, au nom d'un premier mandataire déclaré par M. S..., candidat tête de liste potentiel, et un second compte bancaire, le 12 décembre 2009, auprès de la banque D au nom d'un second mandataire déclaré par M. D., candidat tête de liste officiel ; que M. S... étant devenu colistier de la liste de M. D.,*

les opérations relatives au premier compte bancaire ouvert ont été annexées à bon droit au compte du candidat tête de liste ; que, toutefois, il apparaît que les deux comptes bancaires ayant enregistré des opérations relatives à la campagne électorale ont fonctionné simultanément, et non pas successivement, sur une période allant du 2 février 2010 au 15 mars 2010 ;... que si, eu égard au montant en cause, il n'y a pas lieu de rejeter le compte de campagne du candidat, il convient de retirer du compte le montant correspondant aux dépenses effectuées par une personne qui ne pouvait être qualifiée légalement de mandataire financier, et de diminuer de ce montant l'apport personnel et donc celui du remboursement forfaitaire ».

Ainsi, pour la commission, l'ouverture concomitante de deux comptes bancaires par un ou deux mandataires financiers n'engendre pas nécessairement le rejet du compte de campagne du candidat, mais peut entraîner la réformation des dépenses engagées et payées durant le laps de temps pendant lequel les deux comptes ont fonctionné simultanément.

b) Hypothèse des comptes ouverts avec une procuration

Dans deux espèces (M. F., circonscription Bretagne, décision du 5 juillet 2010 et M. T., circonscription Aquitaine, décision du 8 juillet 2010), la commission a rejeté le compte de campagne au motif que les comptes bancaires ouverts l'avaient été avec une procuration. Dans le premier cas, le compte bancaire a été ouvert au nom du candidat avec une simple procuration donnée au mandataire ; la commission a rejeté le compte au motif que « *seul le mandataire financier doit être le titulaire unique du compte bancaire ouvert pour retracer les opérations financières de la campagne* ». Dans le second cas, le compte bancaire a bien été ouvert au nom du mandataire financier, mais une procuration a été donnée à un colistier de la liste. La commission a considéré « *que cette pratique est irrégulière au regard des exigences de transparence prévues pour la déclaration et les fonctions du mandataire financier par les dispositions des articles L. 52-4 et*

L. 52-6 du Code électoral ». Le Conseil d'État, dans une décision du 1^{er} décembre 2010, a confirmé la décision de la commission et déclaré le candidat inéligible au motif que « *lorsqu'un candidat a choisi comme mandataire non une association de financement électoral mais un mandataire, personne physique, (...) ce mandataire ne peut donner procuration à un tiers sur le compte bancaire ouvert dans le cadre de la campagne et doit exercer personnellement les fonctions qui lui ont été confiées* » (CE, n° 341735, 1^{er} décembre 2010, CNCCFP c/ M. T.).

2. L'obligation de paiement effectif des intérêts d'emprunt à l'organisme bancaire

La commission admet comme imputables au compte de campagne et pouvant ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'État, les intérêts réglés à l'établissement bancaire à la date de dépôt du compte, mais aussi le paiement par anticipation de ces intérêts pour une période de 12 mois à compter de la date de l'élection.

Dans l'hypothèse où le candidat demande au mandataire le remboursement de ces intérêts, il doit apporter la preuve qu'il a personnellement payé à l'établissement prêteur la somme inscrite au compte de campagne. Le seul remboursement du mandataire au candidat ne constitue pas une preuve de ce paiement et la commission est alors fondée à réformer les sommes dont le paiement initial n'est pas avéré. La même obligation s'impose aux colistiers, le cas échéant.

C'est ainsi que dans une décision du 13 juillet 2010 (Mme J., circonscription Languedoc-Roussillon), la commission a décidé « *que seuls peuvent être retenus dans le compte de campagne arrêté par la commission les frais financiers payés à la fin du mois au cours duquel doit obligatoirement intervenir le dépôt de ce compte, soit au cas d'espèce fin mai 2010 ; que la candidate n'apporte pas la preuve du paiement effectif, à cette date et au bénéfice des établissements bancaires prêteurs (de 3 603 euros) d'intérêts (...) de cotisations d'assurance relatifs à l'emprunt (...)*

et de frais de dossier (de trois colistiers) ».

Les colistiers emprunteurs doivent fournir, à l'appui du compte de campagne, tout document (relevés bancaires personnels, attestation de l'établissement bancaire...) permettant à la commission de s'assurer que les intérêts ont bien été payés en amont.

3. Le remboursement anticipé des candidats susceptible de conduire à un enrichissement sans cause⁸

La date à laquelle intervient le remboursement forfaitaire de l'État (prévu à l'article L. 52-11-1 du Code électoral) n'est pas connue à l'avance. En effet, elle dépend du mandatement par le préfet, après vérification éventuelle que l'élu a déposé la déclaration de son patrimoine. Prédéterminer la durée de prise en compte des intérêts relatifs aux emprunts souscrits par les candidats s'avère en conséquence impossible.

Jusqu'en 2004, la CNCCFP considérait que seuls les intérêts échus et payés à la date de dépôt du compte de campagne pouvaient y être imputés et ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'État⁹. Cette position présentait toutefois l'inconvénient majeur de laisser à la charge des candidats la totalité des intérêts postérieurs au dépôt du compte, jusqu'au remboursement de l'emprunt souscrit, généralement effectué à la suite du remboursement forfaitaire de l'État. Celui-ci n'intervient souvent que six à douze mois après l'élection : les candidats disposent de neuf semaines après l'élection pour déposer leur compte de campagne, puis la CNCCFP de deux à six mois pour statuer sur les comptes, avant que les préfetures puissent mandater les remboursements forfaitaires ; les candidats devaient donc supporter sur leurs fonds personnels les intérêts qui continuaient à courir durant ce délai.

⁸ Le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision du 11 janvier 1995 n° 95363 DC sur la loi relative au financement politique que le remboursement forfaitaire de l'État aux candidats « n'est contraire à aucune règle ni aucun principe à valeur constitutionnelle dès lors qu'il ne conduit pas à l'enrichissement d'une personne physique ou morale ».

⁹ Cf. CNCCFP, *Sixième rapport d'activité* (2000-2001) p. 29 et *Septième rapport d'activité* (2002) p. 20.

Depuis 2004, la CNCCFP applique aux frais financiers relatifs aux emprunts souscrits par les candidats une jurisprudence constante, fondée sur l'avis du Conseil d'État du 30 avril 2004, n° 263319, M. G¹⁰ : elle admet comme imputables au compte de campagne et pouvant ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'État les intérêts d'emprunt réglés à l'établissement bancaire à la date de dépôt du compte, le cas échéant avec paiement par anticipation pour une période de douze mois à compter de la date de l'élection, dans la limite de la durée de l'emprunt¹¹.

Cette solution permet de couvrir le « *délai raisonnablement prévisible* » au cours duquel intervient le remboursement forfaitaire. Elle a été exposée dans les éditions successives des documents d'information mis à la disposition des candidats¹².

Fin août 2010, une candidate tête de liste aux élections régionales de 2010 a demandé à la CNCCFP son avis concernant les intérêts d'emprunt qui lui ont été en partie restitués par l'établissement bancaire à la suite du remboursement anticipé de son emprunt contracté pour lesdites élections, alors qu'ils ont été en totalité remboursés par l'État. La candidate envisageait de verser le trop-perçu de remboursement à son parti politique. La CNCCFP a déconseillé cette solution, qui aurait constitué un enrichissement sans cause pour la formation en question, dans la mesure où ce versement ne pouvait s'analyser comme une dévolution de solde

¹⁰ Conseil d'État, 30 avril 2004, n° 263319 M. G. : « Les intérêts des emprunts souscrits par les candidats pour financer leur campagne sont des dépenses électorales qui peuvent être prises en compte pour le calcul du remboursement forfaitaire de l'État, sous réserve que la réalité et la sincérité de l'emprunt soient établies, que son montant ne dépasse pas les besoins du candidat pour le financement de la campagne, que son taux corresponde aux conditions du marché et qu'il ait été souscrit pour une durée ne dépassant pas le délai raisonnablement prévisible d'intervention du remboursement par l'État, mais sans qu'il y ait lieu de ne prendre en compte que les intérêts échus avant la date limite de dépôt du compte de campagne. » Cf. RFDA 2004, p. 637.

¹¹ Cf. CNCCFP, *Neuvième rapport d'activité* (2005-2006) p. 12, *Dixième rapport d'activité* (2007) p. 47 et *Onzième rapport d'activité* (2008) p. 56.

¹² Cf. *Notice pratique pour remplir le compte de campagne*, édition 2010 (p. 21/24) et *Guide du candidat et du mandataire*, édition 2010 (p.69/69) : « Seuls peuvent ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'État les intérêts d'emprunt réglés à l'établissement bancaire à la date de dépôt du compte. Le paiement par anticipation des intérêts d'emprunt n'est admis par la CNCCFP que pour une période de douze mois à compter de la date de l'élection, quelle que soit la durée de l'emprunt. »

du compte de campagne (prévue aux articles L. 52-5 et L. 52-6 du Code électoral) : en effet, une telle dévolution ne peut avoir sa source que dans un excédent dû aux ressources du compte autres que l'apport personnel, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. La CNCCFP a donc estimé que le trop-perçu devait être rétrocédé à l'État ; elle n'avait toutefois pas compétence pour saisir l'ordonnateur afin qu'il émette un titre de perception¹³. Elle a donc recommandé à la tête de liste de saisir le préfet de région, en lui indiquant son intention de reverser à l'État ce trop-perçu. La CNCCFP a par ailleurs avisé le préfet de région de la solution recommandée, et ce dernier a émis le titre de recouvrement correspondant.

Un cas similaire a été signalé par la suite à la commission par un candidat tête de liste dans une autre région désirant également ne pas bénéficier d'un remboursement indu. La même réponse que celle précédemment décrite lui a été adressée.

Dans ces deux cas, le remboursement forfaitaire de l'État était de fait intervenu très tôt, en raison du délai réduit dont disposait la CNCCFP pour statuer sur les comptes de campagne et de la diligence de la préfecture concernée pour budgéter et mandater ledit remboursement bien avant la fin du « *délai raisonnablement prévisible* » habituel.

Ce type de situation souligne un vide juridique concernant les intérêts d'emprunt payés par anticipation, donc admis au compte de campagne et ouvrant droit le cas échéant au remboursement forfaitaire. En effet, si le candidat a été rapidement remboursé par l'État, il peut s'acquitter de son prêt avant le terme prévu. Les intérêts de l'emprunt inscrits au compte ne seront alors pas dus. Il apparaît donc un risque d'enrichissement sans cause du candidat, en contradiction avec la décision précitée du Conseil constitutionnel du 11 janvier 1995. La CNCCFP n'a de surcroît généralement connaissance ni de la date à laquelle intervient le remboursement forfaitaire, ni *a fortiori* de la restitution éventuelle par l'établissement bancaire d'intérêts payés par anticipation.

¹³ La CNCCFP n'a de surcroît compétence pour modifier sa décision que dans le cas où elle est saisie d'un recours gracieux du candidat contestant les réformes opérées, ou dans le cas où elle constate elle-même une erreur matérielle ; hormis ces cas, elle se trouve dessaisie du dossier.

Dans ces conditions, la commission s'interroge sur l'opportunité d'une modulation de la durée de prise en compte des intérêts payés d'avance à l'établissement bancaire qui pourrait être réduite à six mois, notamment dans le cas des scrutins faisant l'objet de recours contentieux. Le « *délai raisonnablement prévisible* » du remboursement forfaitaire est en effet alors nettement inférieur à celui prévisible pour les scrutins ne faisant pas l'objet de recours contentieux. Une autre solution envisageable pourrait consister à prendre en compte séparément les intérêts payés et à n'arrêter leur montant remboursable qu'après justification du montant final effectivement réglé à l'organisme prêteur.

Chapitre III

L'application du principe d'exhaustivité du compte

L'article L. 52-12 alinéa 1 du Code électoral, dans sa rédaction issue de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995, fait obligation au candidat de retracer de manière exhaustive dans son compte de campagne l'ensemble des recettes perçues et des dépenses effectuées en vue de l'élection. La violation de cette obligation doit-elle entraîner systématiquement le rejet du compte ou bien, en application de son pouvoir d'appréciation, la commission peut-elle réformer le compte en y ajoutant les dépenses omises ? La commission a été amenée à préciser son analyse sur ce point en déterminant les critères lui permettant de reconnaître que l'omission des dépenses n'implique pas nécessairement l'insincérité du compte (1). Elle a également affirmé que les dépenses exposées le jour du scrutin n'ont pas de caractère électoral, et ne doivent pas être inscrites au compte de campagne (2).

1. Les dépenses omises

a) L'omission de dépenses d'un montant élevé justifie le rejet du compte pour insincérité

Dans des espèces récentes, la commission a rejeté les comptes de campagne au motif que les pourcentages des dépenses omises étaient élevés. Elle a décidé dans le premier cas « *qu'une somme de 25 790 euros, effectivement engagée en vue de l'élection et correspondant d'une part, aux frais de déplacements du candidat et de ses colistiers pour un montant de 4 570 euros et d'autre part, à la note de débit émise par le parti reprenant les dépenses engagées pour la campagne, pour un montant de 21 220 euros, n'a pas été inscrite au compte ; qu'eu égard à l'importance de cette somme, le compte présenté ne peut être regardé comme comportant une description sincère de la totalité des dépenses*

relatives à l'élection » (Décision du 21 juin 2010, M. W., élection régionale 2010, Alsace, suivie par le CE, 17 novembre 2010, n° 341734). Dans cette décision, les dépenses omises représentaient 112,80 % du total des dépenses et 4,50 % de leur plafond. On peut citer dans le même sens, la décision du 5 juillet 2010 où les dépenses omises de 25 426 euros représentaient 37,48 % du total des dépenses et 18,24 % de leur plafond (M. T., élection régionale 2010, Corse).

b) L'omission de dépenses peut ne pas être une manifestation d'insincérité si leur montant en cause est faible et si les pièces justificatives de dépenses figurent au compte

— Cas de l'omission de faible montant

Dans trois autres espèces, la commission n'a pas prononcé le rejet des comptes de campagne des candidats en considérant que les pourcentages des dépenses omises étaient faibles. Ainsi la commission a reconnu « *qu'une somme de 11 960 euros, effectivement engagée en vue de l'élection et correspondant à une facture du 19 mars 2010 portant sur des développements graphiques et web, n'a pas été inscrite au compte ; qu'une telle omission est en contradiction avec l'obligation d'une présentation exhaustive des dépenses et des recettes du compte ; toutefois, dans la mesure où cette omission ne représente que 1,45 % du montant total des dépenses et 0,67 % de leur plafond fixé pour la circonscription, il n'y a pas lieu de prononcer le rejet du compte pour ce motif »* (Décision du 5 juillet 2010, Mme G., élection régionale 2010, Rhône-Alpes).

Dans le même sens, il convient de citer les décisions de la commission du 7 juillet 2010 (M. M., élection régionale 2010, Pays de la Loire), pour une dépense omise de 9 371 euros représentant 2,04 % du montant total des dépenses et 0,9 % de leur plafond autorisé et du 8 juillet 2010 (M. R., élection régionale 2010, Aquitaine) où une somme de 16 213 euros, effectivement engagée en vue de l'élection et correspondant à la quote-part des frais de meetings nationaux, n'avait pas été inscrite au

compte suite à une erreur de transmission entre le siège national de la formation politique et le mandataire : la commission a décidé d'abonder le compte de cette somme au titre des concours en nature de ladite formation, et, *eu égard notamment au faible pourcentage, soit 2,3 % du montant total des dépenses et 1,7 % de leur plafond*, de ne pas prononcer le rejet du compte.

Il est à noter que lorsque la commission ne rejette pas le compte mais procède à une réformation, elle réintroduit la somme omise dans les dépenses et, si celle-ci a été payée directement par le candidat, elle augmente d'autant le montant de son apport personnel donc a fortiori le montant de son remboursement. Dans ces conditions, le candidat ayant commis une irrégularité non seulement n'est pas sanctionné, mais encore bénéficie d'un remboursement supérieur à celui auquel il aurait pu prétendre compte-tenu des éléments déclarés dans son compte. Le pouvoir de moduler le remboursement, désormais reconnu à la commission par la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 (voir la conclusion du rapport) permettra d'éviter cet écueil : il sera ainsi possible de sanctionner le candidat en diminuant, du même montant au maximum, le remboursement dû.

— Cas des pièces justificatives de dépenses figurant au dossier

Dans ce cas particulier, la commission n'a pas rejeté le compte de campagne, malgré l'omission d'une dépense de 30 131 euros *représentant 8,9 % du total des dépenses et 5,5 % de leur plafond*, en raison de la présence lors du dépôt du compte des pièces justificatives de cette dépense. Elle a ainsi estimé que « [...] *dans les circonstances de l'espèce, notamment la présence dans les pièces justificatives jointes au compte de campagne lors de son dépôt, du certificat administratif de l'UMP, l'absence d'intention du candidat de dissimuler ladite somme, la reconnaissance par l'expert-comptable de l'erreur d'interprétation, qui ne peut être qualifiée de simple erreur matérielle, et qui est à l'origine de l'omission d'inscription au compte de campagne des dépenses payées au plan national, l'irrégularité relevée n'est pas de nature*

à entraîner le rejet du compte » (décision du 25 octobre 2010, M. B., élection régionale 2010, Poitou-Charentes).

Cependant, le seul fait que figurent dans le dossier les pièces justificatives de la dépense omise ne suffit pas à éviter le rejet du compte de campagne lorsque le pourcentage de cette dépense est élevé par rapport au total des dépenses. Ainsi, dans une décision du 24 septembre 2009 (M. G., élection européenne du 7 juin 2009, Est), confirmée par le Conseil d'État, dans sa décision n° 332459 du 17 mars 2010, la dépense omise représentait *22,36 % du total des dépenses et 1,50 % de leur plafond*. On peut rapprocher cette espèce de la décision du 24 septembre 2009 (M. G., élection européenne du 7 juin 2009, Nord-Ouest), où la dépense omise représentait *142 % du total des dépenses et 3,5 % de leur plafond*. Dans ces deux cas, la commission a rejeté le compte pour insincérité.

2. Les dépenses n'ayant pas de caractère électoral sont à exclure du compte

La nécessité soulignée par la loi d'une présentation exhaustive des comptes de campagne demeure significative de la volonté du législateur de veiller à leur sincérité. Mais, à l'inverse, le fait que certaines dépenses n'aient pas de caractère électoral conduit à les exclure du compte. *Il en est ainsi des dépenses exposées le jour du scrutin.*

La commission a cherché à donner tout leur sens aux dispositions relatives à la durée de la campagne qui, selon l'article L. 52-4 du Code électoral, se termine le jour de scrutin où l'élection est acquise, seules les dépenses antérieures à cette date pouvant être prises en charge par le mandataire du candidat.

Il est de jurisprudence constante que les dépenses engagées le soir de scrutin où l'élection est acquise n'ouvrent pas droit à remboursement. Ainsi les frais de remerciement et autres frais de réception offerts aux militants ne sont pas considérés comme des dépenses électorales par la commission. La seule exception

concernait le coût des paniers repas des délégués du candidat le jour de l'élection, considéré comme une dépense électorale admise à ce titre au remboursement. La commission, à l'occasion de l'examen des comptes de campagne des candidats aux dernières élections régionales, a cherché à clarifier sa doctrine en se référant plus étroitement à la limitation de la période de la campagne telle que définie par le Code électoral.

En effet, l'article R. 26 du Code électoral dispose que « la campagne électorale [...] prend fin la veille du scrutin à minuit. En cas de second tour, la campagne électorale est ouverte le lendemain du premier tour et prend fin la veille du scrutin à minuit ».

L'article L. 49 interdit quant à lui toute propagande le jour du scrutin. En se fondant sur ces dispositions, la commission a considéré que toutes les dépenses effectuées les jours de scrutin doivent être exclues du compte de campagne et donc de la base du remboursement.

C'est ainsi que dans une décision du 12 juillet 2010 (Mme P., circonscription Île-de-France), la commission a considéré « *qu'au regard des dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral, les dépenses engagées postérieurement au scrutin, le jour du scrutin ou pour des prestations exécutées après le scrutin n'ont pas à figurer au compte ; qu'il y a lieu, par suite, de retrancher du compte, en dépenses et en recettes, la somme de 26 378 euros correspondant aux frais de réception des 14 et 21 mars 2010* ».

La partie de la décision portant sur la réformation des frais de réception le jour du 2^d tour reflète l'application de la jurisprudence antérieure ; en revanche, la réformation des frais de réception liés au 1^{er} tour constitue une innovation que cette candidate n'a pas contestée. D'autres candidats ont cependant formulé contre cette position nouvelle de la commission un recours auprès du tribunal administratif de Paris.

III

LES SUITES DONNÉES PAR LES JURIDICTIONS COMPÉTENTES AUX DÉCISIONS DE LA COMMISSION

(ÉLECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN EN 2009)

Lors du contrôle des comptes de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen des 6 et 7 juin 2009, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques avait approuvé sans modification 50 comptes, approuvé après réformation 81 comptes, rejeté 19 comptes, constaté que 6 candidats n'avaient pas déposé de compte et que 4 autres n'avaient pas respecté les délais impartis. Dans ces trois derniers cas, la commission, en application des articles L. 52-15 et L. 118-3 du Code électoral, a saisi le Conseil d'État, juge de l'élection, soit 29 saisines, afin que celui-ci se prononce sur l'inéligibilité éventuellement encourue par les candidats têtes de liste concernés.

Le Conseil d'État a d'une part confirmé les 29 décisions de rejet ou d'absence de dépôt de comptes dans le délai légal, d'autre part prononcé l'inéligibilité des 29 candidats têtes de liste, la bonne foi de ces derniers n'ayant donc pas été retenue par la haute juridiction.

En parallèle, il convient de rappeler que les candidats contestant le montant du remboursement forfaitaire arrêté par la commission peuvent former soit un recours gracieux devant la commission, soit un recours de plein contentieux devant le juge du compte, en l'espèce le Conseil d'État¹⁴. Sur les 10 candidats ayant formé un recours gracieux devant la commission, 3 d'entre eux ont contesté le nouveau montant du remboursement arrêté par la commission et intenté un recours de plein contentieux devant le juge du compte.

¹⁴ On rappellera que, depuis le décret du 22 février 2010, le juge du compte compétent est le tribunal administratif de Paris.

À la date d'adoption du présent rapport, les trois décisions ont été rendues par le Conseil d'État. Si, en matière de déplacements des candidats entre leur domicile et leur circonscription électorale, il a confirmé la doctrine de la commission tout en ayant une appréciation différente des sommes à rembourser (1), il s'est en revanche opposé à la doctrine de cette dernière s'agissant des objets promotionnels (2).

1. Les déplacements du candidat pour se rendre de son domicile à la circonscription

En matière de déplacement, la commission a exposé notamment dans son « Guide du candidat et du mandataire », éditions 2006 et 2010, le principe selon lequel sont pris en compte, au titre des dépenses électorales, les frais relatifs aux déplacements effectués dans le cadre de la campagne pour l'obtention de suffrages, engagés exclusivement dans la circonscription électorale et antérieurement au scrutin.

À ce principe, la commission a apporté un aménagement : en effet, elle considère comme dépenses électorales ouvrant droit au remboursement les dépenses de déplacement du candidat hors de la circonscription ayant pour objet des démarches auprès de la préfecture, de l'imprimeur, de la banque, de l'expert-comptable ou encore pour assister à des réunions publiques communes à plusieurs candidats ou listes.

Cependant, la commission a précisé, par une décision en date du 3 janvier 2008, que ces frais de transport hors circonscription ne sont remboursables que s'ils ont pour « point de départ » la circonscription. En effet, elle avait estimé que « *si le candidat ou des membres de son équipe de campagne habitent en dehors de la circonscription, les frais de transport entre le domicile et la circonscription ne doivent pas figurer au compte* ». Les sommes ouvrant droit à remboursement ne sont alors que celles qui auraient été engagées si le déplacement avait été effectué depuis

la circonscription électorale. Le Conseil d'État, dans sa décision n° 315581 du 23 avril 2009 a validé la position de la commission¹⁵.

L'application de cette doctrine nécessite une appréciation de la commission : en effet, celle-ci doit dissocier la partie du déplacement ayant eu lieu dans la circonscription de celle ayant eu lieu à l'extérieur. Pour ce faire, elle tient compte des éléments fournis par les candidats (détail des trajets, distance entre leur lieu de domiciliation ou de travail et la circonscription électorale). Ainsi, la commission, dans sa décision sur le compte de M. L. du 14 décembre 2009, a estimé que des frais de déplacements ne pouvaient donner lieu à remboursement que pour 50 % de la somme : *« Considérant que la dépense ainsi engagée ne peut être tenue pour remboursable que pour la partie des trajets qui a été effectuée dans la circonscription ; que, compte tenu de la configuration de la circonscription, la dépense liée à ces derniers trajets peut être estimée à la moitié du total. »*¹⁶

Le Conseil d'État, saisi d'un recours contentieux sur cette décision, n'a pas contesté la position de principe de la commission (CE n° 336853 du 3 décembre 2010) : *« la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques n'a pas commis d'erreur de droit en n'inscrivant au compte de campagne de M. L. qu'une partie des dépenses correspondant à quatre affrètements d'avions ayant transporté le candidat tête de liste, des membres de son équipe de campagne et des journalistes pour des tournées électorales effectuées dans la circonscription au*

¹⁵ « La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a pu, sans commettre d'erreur de droit, n'inscrire au compte de campagne de M. A que les sommes correspondant aux dépenses qui auraient été engagées s'il s'était rendu depuis la circonscription dans laquelle il était candidat à la préfecture, chez son imprimeur ou à des réunions publiques communes à plusieurs candidats, et non, comme il le demandait, de son domicile, situé en dehors de la circonscription, vers les mêmes endroits. »

¹⁶ Cette décision a fait l'objet d'un recours gracieux, qui a donné lieu à la décision du 14 décembre 2009, dans laquelle la commission a maintenu sa position : *« Considérant que les dépenses de déplacement du candidat et de son équipe de campagne "venant de la région parisienne dans la circonscription" (point I du recours) exclues du remboursement à hauteur de 29 013 euros pour tenir compte du fait qu'elles sont exposées en partie en dehors de la circonscription, ont été évaluées à 50 % du total des dépenses déclarées non de manière "arbitraire" mais en fonction, à la fois, du domicile du candidat et de la configuration de la circonscription. »*

départ d'un aéroport situé dans la région parisienne, ainsi qu'à d'autres dépenses de transport dont une partie a été effectuée en dehors de la circonscription et à des dépenses d'hébergement engagées dans la circonscription lors de ces déplacements ».

Néanmoins, la Haute Juridiction a fait une appréciation différente, au cas d'espèce, de celle de la commission sur le pourcentage des dépenses à admettre au remboursement : *« en revanche, au regard de la part largement prédominante, dans les opérations en cause, des déplacements effectués à l'intérieur de la circonscription électorale, il y a lieu de maintenir au compte de campagne 80 % des dépenses en cause et non 50 % comme retenu par la commission nationale ».*

Le Conseil d'État a également fait application des mêmes principes en confirmant pour l'essentiel les réformations de dépenses de déplacement de M. G. (CE n° 336768 du 14 mars 2011), excluant du compte celles de ces dépenses se situant hors circonscription ou, bien qu'effectuées dans la circonscription, qui n'étaient pas accompagnées des justifications suffisantes.

Le Conseil d'État, par ces décisions, confirme sa jurisprudence antérieure tout en laissant à la commission, sous le contrôle du juge, son pouvoir d'appréciation sur la part de ces dépenses ouvrant droit au remboursement.

2. Les achats d'objets promotionnels

L'augmentation notable de la fréquence et du montant des dépenses consacrées à l'achat de « gadgets électoraux » avait conduit la commission à utiliser son pouvoir d'appréciation au cas par cas pour définir ce qui pouvait être admis au titre des dépenses électorales remboursables.

La commission ne remettait pas en cause la licéité de la distribution d'objets promotionnels qui ne peuvent, en raison de leur faible coût unitaire, être assimilés à des dons faits aux électeurs pour influencer leur vote, dons prohibés par l'article L. 106 du Code

électoral, mais estimait qu'il n'était pas dans l'esprit de la loi que la distribution de tels objets, qui n'a ni pour finalité ni pour effet de contribuer au débat électoral, puisse faire l'objet d'un remboursement sur deniers publics. Ainsi, dès lors que le montant global de ces dépenses d'objets promotionnels était élevé en soi, ou important par rapport au total des dépenses, la commission les excluait du montant du remboursement mais les maintenait dans le compte pour vérifier le respect du plafond des dépenses.

Le Conseil d'État, dans sa décision n° 336852 du 14 juin 2010, concernant le compte de campagne de Mme L., n'a pas suivi la position de la commission, en jugeant qu'un candidat a droit au remboursement des dépenses liées à l'achat d'objets destinés à sa promotion — tels que des stylos, des briquets ou des porte-clés évoquant le candidat ou sa formation politique et dont la distribution a été faite indépendamment de la qualité d'électeur de leurs destinataires¹⁷. Cette position a été réaffirmée dans les décisions n° 336853 du 3 décembre 2010 et n° 336768 du 14 mars 2011 précitées.

Cette jurisprudence s'impose à la commission. En conséquence, seul le législateur pourrait éventuellement décider d'exclure du remboursement forfaitaire de l'État de telles dépenses.

¹⁷ « Considérant que, contrairement à ce qu'a estimé la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, l'achat de tels objets, destinés à la promotion du candidat, constitue une dépense effectuée en vue de l'élection ; que, de ce seul fait, et dès lors qu'il n'est pas contesté que la distribution de ces objets, faite indépendamment de la qualité d'électeur de leurs destinataires, ne revêt pas le caractère illicite d'un don effectué en vue d'influencer le sens du vote des électeurs, au sens de l'article L. 106 du Code électoral, cette dépense est susceptible d'ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'État. »

Partie 2 Deuxième partie

Les obligations comptables des partis politiques

Dans son douzième rapport d'activité, la commission avait présenté une analyse de l'évolution de son rôle à l'égard des partis politiques, en traitant notamment des objectifs et des modalités de son contrôle¹⁸.

En sus des éléments déjà exposés dans l'avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2009, paru au Journal officiel du 29 décembre 2010, cette analyse peut être complétée compte tenu :

- *de l'analyse du financement par les partis des campagnes électorales ;*
- *de la jurisprudence récente du Conseil d'État qui a précisé l'étendue des missions de la commission ;*
- *du débat qui s'est instauré au cours de l'année 2010 sur les « micro-partis » et plus généralement sur les flux financiers les concernant.*

Chapitre I

Financement des campagnes électorales par les partis politiques

En 2009, le montant de l'aide budgétaire publique a été de 34,75 millions d'euros pour la première fraction (proportionnelle au nombre de voix obtenues aux élections législatives de juin 2007 par les candidats ayant déclaré se rattacher à une formation politique et modulée selon l'application des règles concernant la parité) et de 40,13 millions d'euros pour la seconde fraction (rattachement annuel des parlementaires aux formations politiques bénéficiaires de la première fraction)¹⁹.

¹⁸ Cf. *Douzième rapport d'activité*, pages 35 à 42.

¹⁹ Ces montants sont quasiment constants pendant la législature ; pour 2011, ils sont respectivement de 34,73 millions d'euros et 40,13 millions d'euros (décret n° 2011-113 du 27 janvier 2011, JO du 29 janvier 2011, voir annexe 2).

L'avantage fiscal, bénéficiant aux donateurs ainsi qu'aux cotisants personnes physiques, constitue également une dépense publique non négligeable même si son montant global ne peut être fixé précisément. En contrepartie de ce financement et du remboursement des dépenses de campagne électorale, les partis sont soumis à l'obligation de transparence de leurs comptes. Cette obligation, qui ne remet pas en cause le principe constitutionnel de libre organisation des partis, a conduit à la mise en place d'un système de contrôle relativement précis de l'origine de leurs fonds.

En revanche les partis demeurent libres de leurs dépenses dès lors qu'elles sont régulières du point de vue comptable.

La commission s'est donc attachée à apprécier dans quelle mesure les comptes d'ensemble qui lui sont remis permettent de réaliser la transparence initialement souhaitée par le législateur.

Seuls les partis politiques soumis à la loi du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique sont autorisés à financer une campagne électorale. Il est intéressant de considérer, en s'appuyant sur leur compte de résultat, tel qu'il résulte de l'avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité relatif à la comptabilité des partis et groupements politiques, *la part de leurs dépenses qu'ils affectent aux campagnes électorales des candidats*.

1. Financement direct des campagnes électorales

L'année 2009 a vu se dérouler les élections européennes, l'année 2008 les élections municipales et cantonales et l'année 2007 l'élection présidentielle et les élections législatives. Le rapprochement avec les éléments figurant dans la partie du rapport consacrée aux élections régionales ne pourra se faire qu'après le dépôt des comptes des partis pour 2010. La commission rappelle en outre que la période ouverte au financement d'une campagne électorale, soit un an avant la date du scrutin, recouvre généralement deux exercices comptables.

Tableau 11

Financement direct des campagnes électorales par les formations politiques

	2007	2008	2009
Versements aux mandataires (circonscriptions > 9 000 hab.)	12 066 096 €	3 118 531 €	938 511 €
Versements aux candidats (circonscriptions < 9 000 hab.)	5 189 173 €	2 110 486 €	381 304 €
Prise en charge directe de dépenses	22 076 823 €	5 157 601 €	3 438 721 €
Total	39 332 092 €	10 386 618 €	4 758 536 €
% des dépenses totales des partis	15,1 %	5,8 %	2,6 %

Lors de l'exercice 2004, qui avait vu se dérouler les précédentes élections européennes, l'ensemble des formations politiques avaient également affecté une part conséquente de leurs dépenses au financement des campagnes électorales (13,2 %). Toutefois, les élections régionales avaient également eu lieu la même année.

Il convient néanmoins de noter que seul un parti sur six fait état dans ses comptes 2009 de financements directs de campagnes électorales.

Tableau 12

Proportion de comptes de campagne financés

	2007	2008	2009
Comptes ne faisant apparaître aucun financement direct de campagne électorale	151	145	189
Comptes faisant apparaître un financement direct de campagne électorale	70	76	38

Il est nécessaire de préciser, d'une part que 68 formations politiques font figurer plus de 80 % de leurs dépenses au poste « autres charges externes », d'autre part que la commission ne dispose pas des éléments permettant de détailler la part afférente au financement des campagnes électorales dans l'agrégat « propagande et communication » qui représente à lui seul près de 25 millions d'euros des dépenses officielles des partis. Ce poste peut par exemple comprendre la prise en charge par un parti politique des dépenses des candidats dites de *propagande officielle* (article R. 39 du Code électoral) qui ne figurent pas dans le compte de campagne du candidat du fait qu'elles sont remboursées directement par les préfetures aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Ces montants consacrés au financement des campagnes électorales peuvent être rapprochés de ceux des mouvements financiers entre formations politiques. En tout état de cause, si 4,93 millions d'euros sont versés à d'autres formations politiques par 25 partis²⁰, 28 partis financent d'autres organismes à hauteur de 10,10 millions d'euros. Or, dans le premier cas, ces sommes peuvent également être utilisées dans le cadre du financement de la vie politique par des formations devant faire certifier leurs comptes par deux commissaires aux comptes. Dans le second cas, il n'existe aucun contrôle spécifique sur l'utilisation de ces fonds par l'organisme destinataire ; ces fonds ne peuvent légalement être utilisés dans le cadre du financement de la vie politique tel qu'il est organisé par le Code électoral et la loi sur la transparence financière, y compris lorsque ces organismes sont bien des structures locales du parti, mais sans que leurs comptes soient intégrés au périmètre de certification des comptes.

2. Facturation de prestations aux candidats

Dans ses précédents rapports d'activité, la commission avait souhaité que soient retracées les éventuelles conséquences de l'avis « B... » du Conseil d'État reconnaissant la possibilité pour les partis politiques de facturer ou refacturer leurs prestations aux

²⁰ Cf. annexe 3.

candidats qu'ils soutiennent²¹.

Peu de comptes retracent de tels produits dans le poste « facturation des services rendus aux candidats pour les campagnes électorales », poste introduit dans la nomenclature du compte de résultat d'ensemble des partis en 2006. En revanche le montant s'est sensiblement accru puisque de 2008 à 2009, la somme totale de ce type de produits est passée de 1,17 à 8,81 millions d'euros.

Tableau 13

Partis politiques ayant fait figurer dans leurs comptes des prestations facturées aux candidats (en 2009)

Formation politique	Total des recettes des partis	Facturation aux candidats	% des recettes
PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS	31 547 710 €	427 404 €	1 %
PARTI SOCIALISTE	57 124 791 €	536 946 €	1 %
L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE	54 019 008 €	2 844 536 €	5 %
LA GAUCHE MODERNE	389 792 €	29 161 €	7 %
FRONT NATIONAL	4 117 265 €	332 945 €	8 %
CHASSE PÊCHE NATURE ET TRADITIONS	608 068 €	66 795 €	11 %
VERTS	6 576 932 €	878 679 €	13 %
DEBOUT LA RÉPUBLIQUE	622 455 €	123 929 €	20 %
PARTI DE GAUCHE	1 305 167 €	301 743 €	23 %
RASSEMBLEMENT UMP (RASSEMBLEMENT POUR LA CALÉDONIE DANS LA RÉPUBLIQUE)	490 800 €	143 163 €	29 %
MOUVEMENT POUR LA FRANCE	4 745 215 €	3 128 578 €	66 %

²¹ Auparavant, la commission considérait que certaines prestations relevaient de l'activité normale d'un parti politique – qui bénéficie déjà d'un financement public direct et indirect - et en conséquence demandait leur comptabilisation dans le compte de campagne pour veiller au respect du plafonnement des dépenses, mais soit en tant que dépenses prises en charge directement, soit en tant que concours en nature afin de les exclure du remboursement des dépenses de campagne.

Il est possible que certaines formations politiques soient moins transparentes en ne retenant pas cette imputation précise au niveau des comptes d'ensemble. De même, il convient de rappeler que ne figurent dans le périmètre de consolidation que les entités dans lesquelles le parti déclare posséder un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. Ainsi, si des entreprises ou associations ne répondant pas à ces critères mais néanmoins liées d'une manière ou d'une autre à une formation politique ou à ses dirigeants facturent ou refacturent aux candidats des prestations, cela n'apparaîtra aucunement dans les comptes d'ensemble du parti politique.

La commission souhaite attirer l'attention sur la nécessité d'une grande transparence pour limiter les dérives éventuelles.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'outre la facturation de prestations aux candidats, *le parti peut leur accorder des prêts* qui par ailleurs peuvent être productifs d'intérêts, donc constitutifs de dépenses électorales remboursables. Le législateur a mis en place un système de remboursement des dépenses électorales dans le souci de permettre à un citoyen de se porter candidat et de financer sa campagne même en l'absence de soutien d'une formation politique. Il est important de veiller à ce que ce système n'aboutisse pas outre mesure à la mise en place de procédés de financement supplémentaires des partis politiques. En effet, on peut s'attendre à ce que les partis, lorsqu'ils sont éligibles à l'aide publique, utilisent les fonds ainsi perçus pour participer financièrement à la campagne électorale de leurs candidats et non uniquement pour couvrir leurs frais de fonctionnement. À cet égard, le prêt avec intérêts est significatif : si le parti utilise ses fonds propres à cette fin, le contribuable peut être amené à payer à la fois intérêts et capital. Il est toutefois difficile de connaître la part exacte du montant des refacturations effectuées par les partis.

Une analyse pertinente du financement des campagnes électorales par les partis politiques exigerait de compléter les comptes d'ensemble par une annexe obligatoire retraçant par type d'élection la totalité de leurs interventions.

Chapitre II

Les conditions d'exercice des missions de la commission

La réglementation relative à l'activité des mandataires financiers des partis politiques n'a pas évolué. Ainsi, la gestion des reçus dons et l'examen par la commission des justificatifs de recettes des mandataires des partis politiques, tels que prévus par l'article 11 du décret du 9 juillet 1990 pris pour l'application de la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, restent limités techniquement. Le mandataire doit délivrer à chaque donateur ou cotisant un reçu détaché d'une formule numérotée éditée par la commission. Avant le 15 mars de chaque année, le mandataire renvoie à la commission les souches des reçus utilisés, les reçus non utilisés et la copie des justificatifs de recettes. Compte tenu du nombre de reçus demandés, le volume de documents à traiter et à contrôler est considérable (en 2009, 604 658 reçus ont été délivrés par la commission, dont 328 330 reçus « papier » et 276 328 reçus dématérialisés, à 440 mandataires financiers). Si la dématérialisation partielle du processus permet un contrôle plus efficace des mandataires concernés, la commission ne peut imposer des standards de traitement à l'ensemble des mandataires et exiger d'eux une dématérialisation totale de leurs justificatifs de recettes en l'absence de textes l'y autorisant.

En outre, peu de formations politiques remplissent d'emblée les conditions préalables nécessaires à la mise en œuvre de la procédure de dématérialisation partielle des reçus-dons mise en place par la commission depuis trois ans, qui nécessite l'homogénéité des procédures et des pratiques comptables des mandataires, ainsi que l'instauration de procédures de contrôle interne intégrées au système de perception des fonds et d'enregistrement.

En revanche, l'implication de la commission quant au contrôle du respect des obligations comptables des partis politiques a substantiellement changé en raison des précisions apportées par

la jurisprudence du Conseil d'État. Ce changement d'approche souligne l'importance du rôle des commissaires aux comptes et des questions liées au périmètre des comptes des formations politiques.

1. Le rôle de la commission au regard de la jurisprudence du Conseil d'État

À titre liminaire, il convient de noter que *le fait pour les partis politiques de ne pas respecter leurs obligations comptables n'a pas de conséquences sur l'activité des mandataires financiers*. Jusqu'en 2007, la commission retirait l'agrément aux associations de financement des partis politiques qui ne respectaient pas leurs obligations comptables. Quant au parti défaillant dont le mandataire financier était une personne physique, auquel aucun agrément n'est donné, la commission refusait de lui délivrer des reçus.

En effet, la commission estimait qu'une organisation politique qui n'avait pas respecté ses obligations comptables ne pouvait plus être considérée comme un parti politique au sens de la loi du 11 mars 1988 et ne pouvait plus, de ce fait, faire bénéficier ses donateurs et cotisants de la réduction d'impôt prévue à l'article 200 du Code général des impôts.

Le Conseil d'État n'a pas suivi ce raisonnement et a considéré²² que la commission ne pouvait se fonder sur l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, qui traite du respect des obligations comptables des partis, pour retirer l'agrément d'une association de financement.

Ainsi, en l'état actuel des textes, les partis politiques qui ne respectent pas leurs obligations comptables et dont les comptes ne sont pas déposés à la commission dans le délai légal, ou ne sont pas certifiés par des commissaires aux comptes, peuvent continuer à faire bénéficier leurs cotisants et donateurs d'une

²² CE 6 juillet 2007, Association de financement du parti politique Free Dom, req. n° 300606.

réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de la cotisation ou du don dans la limite de 20 % du revenu imposable, alors que ces mêmes partis sont considérés comme sortant du champ d'application de la loi du 11 mars 1988 et à ce titre ne peuvent plus participer financièrement à la vie politique en finançant un candidat ou une autre formation politique.

La jurisprudence du Conseil d'État a précisé la portée et les contours du contrôle que la commission effectue auprès des formations politiques. La précédente position de la commission avait été développée dans son 9^e rapport ; elle considérait qu'il pouvait y avoir « manquement » aux obligations prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 quand bien même les comptes auraient été déposés dans le délai légal et certifiés par deux commissaires aux comptes.

Il en était ainsi notamment lorsque les commissaires aux comptes avaient certifié les comptes avec réserves et que la même réserve était réitérée les années suivantes (par exemple trois ans au total) sans que le parti n'ait pris de dispositions nécessaires pour remédier aux manquements constatés.

La commission souhaitait ainsi ne pas s'en tenir à un simple contrôle formel. Cette interprétation des textes l'amenait à examiner le travail effectué par les commissaires aux comptes voire à remettre en cause l'appréciation qu'ils avaient pu porter sur les conséquences à tirer des irrégularités qu'ils avaient pu déceler.

Ce positionnement trouvait sa justification dans le fait que la commission étant dépositaire des comptes d'ensemble de tous les partis, elle est, en conséquence, seule en mesure de vérifier la comptabilisation des financements entre formations politiques. Elle dispose également d'informations spécifiques sur l'activité des mandataires, ceux-ci ayant l'obligation de lui transmettre l'ensemble de leurs justificatifs de recettes en vertu de l'article 11 du 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.

Cependant, une décision récente, du Conseil d'État (CE 9 juin 2010, *Association Cap sur l'avenir* 13) a précisé les compétences que la loi avait entendu donner à la commission lors de l'examen du dépôt des comptes des partis politiques, il en ressort « *qu'il incombe à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de vérifier que les partis ont déposé devant elle, en temps utile, des comptes annuels, après les avoir fait certifier par deux commissaires aux comptes ; qu'elle doit en outre s'assurer que ces comptes correspondent, au vu des éléments d'information dont elle dispose, à l'ensemble du périmètre défini par la loi, d'une part en contrôlant que les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels les partis ou groupements politiques détiennent la moitié du capital social ou des sièges du conseil d'administration ont été pris en compte, d'autre part en appréciant si des organismes sur lesquels les partis ou groupements politiques exercent, selon elle, un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion n'ont pas été omis ; qu'il lui appartient enfin de veiller à ce que l'image que les comptes certifiés donnent de la situation financière des partis ou groupements politiques n'est pas entachée d'une incohérence telle avec les données extérieures à la comptabilité des partis dont elle dispose par ailleurs, que ces partis devraient être regardés comme ayant manqué à leur obligation de déposer leurs comptes certifiés ; qu'elle ne saurait en revanche, sans excéder sa compétence, constater, en l'absence de toute incohérence manifeste, qu'un parti ou groupement politique a manqué à ses obligations, alors même qu'il a déposé en temps utile des comptes certifiés correspondant au périmètre fixé par la loi, que cette certification soit établie sans réserves ou qu'elle soit assortie de réserves, même formulées sur des points identiques plusieurs années de suite* ».

La commission se trouve, en conséquence, dans l'impossibilité juridique d'écarter la certification des commissaires aux comptes en l'absence d'incohérence manifeste et doit se cantonner à trois types de contrôle portant sur le respect de l'obligation de dépôt des comptes, le respect des obligations tenant au périmètre de la comptabilité et le respect de l'obligation de faire certifier les comptes déposés.

Compte tenu du principe de liberté d'organisation des partis, la création, voire l'empilement de structures, sans aucune forme juridique définie, permet aux formations politiques de disposer de démembrements multiples (clubs, comités de soutien, cercles, mouvements, etc.) non exempts de transferts financiers.

Pourtant, la commission ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation lui permettant de contrôler si les organismes devant normalement figurer au sein du périmètre des comptes ont bien été pris en compte. Seuls les commissaires aux comptes ont la possibilité dans le cadre de leur mission d'accéder aux informations nécessaires à une délimitation correcte du périmètre des comptes. En outre, la délimitation du périmètre relève de la seule responsabilité des partis et repose sur un système déclaratif, la commission ne peut donc que constater un état de fait. Si la commission porte la plus grande attention aux variations de périmètre d'un exercice sur l'autre, elle ne peut garantir l'exhaustivité de ce périmètre.

2. Le rôle des commissaires aux comptes

Les restrictions quant à l'étendue des compétences de la commission renforcent *l'importance de la certification des comptes* et le rôle des commissaires aux comptes qui doivent s'assurer conformément à l'article 823-9 du Code de commerce que les comptes annuels « sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la personne ou de l'entité à la fin de cet exercice ».

Le travail de certification repose notamment sur un ensemble de règles spécifiques dont l'objet est d'assurer une certaine cohérence quant à la présentation comptable et la nature du contrôle effectué.

Ainsi, les partis politiques disposent d'un référentiel comptable, l'avis n° 95-02 relatif à la comptabilité des partis et groupements politiques, déjà mentionné. Les commissaires aux comptes doivent au regard de ce référentiel comptable certifier les comptes en

s'appuyant sur la doctrine résultant de la norme d'exercice professionnel n° 7-103, non homologuée, relative à la certification des formations politiques.

Comme l'a souligné la commission dans l'avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2009, il apparaît que certains commissaires aux comptes développent des pratiques hétérogènes et ont des points de vue divergents par rapport à des situations pourtant analogues.

Un certain nombre de comptes ne sont pas présentés conformément à l'avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité. Or, cette obligation est prévue par la norme précitée. En outre, il arrive que la certification porte sur des comptes établis selon un référentiel comptable différent de celui retenu par l'avis.

Par ailleurs, le travail réalisé par plusieurs commissaires aux comptes n'est pas toujours entendu comme la production d'un seul rapport identique signé par les deux commissaires aux comptes désignés mais comme la rédaction de deux rapports distincts.

Compte tenu de ces pratiques et de la réaffirmation par le juge de la prééminence du rôle des commissaires aux comptes, *il importe que la norme de référence fasse l'objet d'une homologation par arrêté du Garde des Sceaux et que le référentiel comptable de 1995 soit revu et adapté au regard de l'activité des partis politiques.* Depuis la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, l'élaboration des normes d'exercice professionnel a été confiée à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes qui les transmet au Garde des Sceaux pour homologation après avis du Haut conseil du commissariat aux comptes. Interrogé par la commission, le ministère de la Justice a indiqué, par lettre du 21 octobre 2009, vouloir faire part des préoccupations de la commission relatives à l'homologation de la norme n° 7-103 à la Compagnie nationale des commissaires aux comptes afin d'étudier la manière d'y répondre dans les meilleurs délais.

Pour pallier ces difficultés, la commission et la Compagnie nationale

des commissaires aux comptes envisagent d'élaborer un dossier d'information commun destiné aux commissaires aux comptes en charge d'une nouvelle formation politique et au sein duquel figurerait l'ensemble des documents nécessaires à la bonne exécution de leurs missions.

Enfin, en plus de l'obligation de faire certifier leurs comptes, les partis politiques doivent désigner leurs commissaires aux comptes pour une période de six ans conformément à la norme n° 7-103. Or, il apparaît que certains partis ne désignent jamais de commissaires aux comptes ou, en cas de démission de ces derniers, ne renouvellent pas leur mandat tout en conservant un mandataire financier.

L'article L. 820-4 du Code de commerce énonce que « *Nonobstant toute disposition contraire : 1° Est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 euros le fait, pour tout dirigeant de personne ou de l'entité tenue d'avoir un commissaire aux comptes, de ne pas en provoquer la désignation ou de ne pas le convoquer à toute assemblée générale ; 2° Est puni d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 75 000 euros le fait, pour les dirigeants d'une personne morale ou toute personne ou entité au service d'une personne ou entité tenue d'avoir un commissaire aux comptes, de mettre obstacle aux vérifications ou contrôles des commissaires aux comptes ou des experts nommés en exécution des articles L. 223-37 et L. 225-231, ou de leur refuser la communication sur place de toutes les pièces utiles à l'exercice de leur mission et, notamment, de tous contrats, livres, documents comptables et registres de procès-verbaux.* »

Afin d'éviter à certains partis de se retrouver dans des situations irrégulières au regard de la législation, la commission estime souhaitable de *limiter l'exigence du visa de deux commissaires aux comptes aux partis dont les comptes sont de montants élevés ou la structure complexe*. 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 les partis de faible surface financière ou de structure simple (par exemple une entité politique unique dotée d'un mandataire).

À titre d'illustration, pour l'exercice 2009, si un montant de 150 000 euros de recettes était le seuil au-delà duquel la certification par deux commissaires aux comptes restait obligatoire, 38 formations politiques seulement seraient astreintes à cette règle sur un total de 227 partis dont les comptes ont été déposés. Un deuxième seuil au-delà duquel la certification par deux commissaires aux comptes resterait obligatoire pourrait être ajouté pour les formations dont les recettes sont faibles mais dont l'actif du bilan d'ensemble est conséquent.

Chapitre III

Les « micro-partis » et les flux financiers

Sans cautionner le terme de « micro-parti » abondamment utilisé en 2010 dans le débat médiatique, la commission a tenu à apporter quelques éléments d'éclairage sur la question de l'existence d'un nombre élevé de formations ou groupements politiques entrant dans le champ de la loi sur la transparence financière.

Le phénomène dit des « micro-partis » n'est pas nouveau et se révèle fort complexe puisque, quel que soit le critère retenu pour les définir, ils regroupent des entités en réalité fort différentes sur plusieurs aspects.

Il est nécessaire toutefois de souligner que le législateur n'a pas souhaité faire de distinction entre partis et groupements politiques et les a donc soumis aux mêmes obligations.

1. Une définition difficile des « micro-partis »

Dès son premier rapport d'activité, en 1993, la commission relevait déjà le grand nombre de partis²³ et soulignait « l'engouement pour la création de nouvelles organisations », désireuses de bénéficier du financement public résultant des lois de 1988 et 1990.

La typologie qu'elle esquissait alors mentionnait à côté des « *partis d'importance nationale, traditionnels dans le paysage politique, disposant généralement d'une organisation centrale prolongée par un réseau territorial* », une série d'autres catégories parmi lesquelles les partis ayant vocation à agir uniquement sur un territoire déterminé voire une seule circonscription électorale, les « *partis créés pour développer une stratégie personnelle* » ou pour des raisons purement financières : bénéficier de la dévolution

²³ Cf. *Premier rapport d'activité*, pages 41 à 42 (JO décembre 1993, brochure n° 4233).

de l'excédent des comptes des mandataires des candidats aux élections²⁴ et/ou de l'attribution de fonds provenant d'un financement public direct dans la mesure où ils ont présenté au moins 50 candidats aux élections législatives ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés²⁵.

Depuis ce premier rapport, on peut relever l'apparition de structures ayant pour objet de financer une campagne électorale dans une circonscription de moins de 9 000 habitants²⁶. En effet, dans ces circonscriptions, les candidats n'ont pas à déposer de compte de campagne et les donateurs ne peuvent bénéficier de l'avantage fiscal. Il peut donc apparaître opportun pour certains candidats ou groupes d'élus de créer un parti politique pour financer la campagne électorale en demandant aux personnes désireuses de les aider financièrement d'apporter leurs fonds non pas directement à eux-mêmes mais aux mandataires des partis qui les soutiennent. Dans ces conditions, les donateurs ou cotisants, voire le candidat lui-même, peuvent bénéficier de l'avantage fiscal.

Si la typologie des partis, en raison même de leur liberté de constitution et d'organisation, ne peut que rester évolutive et discutable, le concept de « micro-parti » est lui-même difficile à cerner, aucun critère ne paraissant pleinement satisfaisant. Ainsi l'approche par le critère de l'aide publique (les « micro-partis » seraient ceux qui n'en bénéficient pas), l'approche structurelle ou l'approche en termes d'objectifs affichés se révèlent trop floues ou réductrices. L'approche financière peut apparaître comme la plus objective.

²⁴ La dévolution d'un compte de campagne (excédent du compte ne provenant pas de l'apport personnel du candidat) ne peut être reversée qu'à une association d'utilité publique ou une association de financement d'un parti politique.

²⁵ S'ajoutent aujourd'hui les partis ayant présenté des candidats exclusivement Outre-mer ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions.

²⁶ À titre d'exemple, peuvent-être citées des formations politiques telles que l'*Association Mûrs Érigés Ensemble* ou bien *Vivre à Luisant*.

a) Dans ses avis annuels, la commission souligne la concentration des ressources entre un petit nombre de formations politiques

Il s'agit en partie d'une conséquence de l'importance du financement public concentré sur certains partis.

Pour l'exercice 2009, toutes les ressources confondues s'analysent de la manière suivante : *un quart des 227 formations politiques ayant déposé des comptes certifiés ont perçu moins de 5 172 euros chacune, la moitié moins de 22 336 euros (médiane des recettes) et les trois-quarts moins de 81 776 euros.* En conséquence, un quart des formations politiques ont perçu chacune plus de 81 776 euros, et ensemble 195,37 millions euros de recettes sur un total de 198,57 millions d'euros, soit 98,4 %.

Le tableau ci-dessous présente une autre approche qui permet de constater que près d'une centaine de formations soumises à la loi disposent de moins de 15 000 euros de recettes. La commission rappelle toutefois que ce nombre ne tient pas compte des 62 formations qui n'ont pas déposé en 2010 de comptes certifiés pour l'exercice 2009.

Tableau 14
Répartition des partis par classes de recettes²⁷

Classe de recettes	Nombre de partis	Recettes totales 2009
de 0 à 1 500 €	24	11 426 €
de 1 500 à 15 000 €	72	458 188 €
de 15 000 à 150 000 €	93	4 744 442 €
de 150 000 à 1 500 000 €	24	12 496 014 €
au-delà de 1 500 000 €	14	180 861 209 €
Ensemble	227	198 571 279,17 €

²⁷ Les classes ont été retenues par déclinaison du seuil de 1 500 000 euros retenu dans l'avis sur les comptes pour présenter la structure des recettes.

Cependant, parmi les formations percevant peu de recettes, certaines possèdent des actifs non négligeables (ainsi, sept d'entre elles ont perçu moins de 15 000 euros de recettes en 2009 tout en ayant un total d'actifs supérieur à 50 000 euros), d'autres sont de création récente et d'autres encore reconnaissent être « en sommeil », tout en souhaitant rester dans le champ de la loi.

N.B. : le détail du financement des quatorze formations ayant perçu plus d'un million et demi d'euros a été publié dans l'avis précité sur les comptes, pages 5 et 6.

b) L'analyse de la structure des financements d'un parti est sans doute plus significative :

- certains partis sont majoritairement dépendants d'une autre formation politique :

La qualification de parti satellite qui pourrait être tentante ne correspond pas forcément à une réalité politique. Dans certains cas en effet, la contribution d'un parti politique à un autre ne correspond qu'à *la récupération de l'aide publique par ce dernier*. À cet égard, deux cas différents peuvent être envisagés.

Un parti ne pouvant présenter 50 candidats en métropole et donc ne pouvant prétendre à la 1^{re} fraction de l'aide publique, peut demander à ses candidats de déclarer se rattacher à une autre formation politique elle-même bénéficiaire de l'aide publique. Celle-ci peut ensuite rétrocéder le montant de la première fraction calculée en fonction du nombre de voix obtenu par les candidats s'étant dans ces conditions rattachés à elle.

Pour pouvoir bénéficier de la seconde fraction de l'aide publique calculée en fonction du nombre de parlementaires déclarant annuellement se rattacher à un parti, celui-ci doit être éligible à la première fraction. Une formation politique en étant exclue peut demander à ses parlementaires de déclarer annuellement se rattacher à un autre parti qui lui reversera l'aide publique ainsi perçue.

De telles recettes peuvent à l'inverse être analysées en dépenses des formations politiques rétrocédant l'aide publique.

Tableau 15

Partis dont plus de la moitié des recettes provient de contributions d'autres formations politiques.

Nom du parti	Total des recettes	Dont contributions d'autres formations politiques	Taux de financement
L'UNION DES VICTIMES DE L'ÉTAT SOS - SENIORS	2 505 €	2 505 €	100,00%
MARS - GAUCHE RÉPUBLICAINE	4 701 €	4 701 €	100,00%
MOUVEMENT DÉPARTEMENTALISTE MAHORAIS	17 000 €	17 000 €	100,00%
L'ASSOCIATION POUR LA RÉFORME	76 000 €	76 000 €	100,00%
RÉGIONS ET PEUPLES SOLIDAIRES	107 313 €	104 520 €	97,40%
POUR MULHOUSE	12 173 €	11 337 €	93,13%
AGIR ENSEMBLE	20 010 €	17 000 €	84,96%
COMITÉ DES CITOYENS MONTREUILLOIS	71 147 €	56 791 €	79,82%
PARTI RADICAL	1 292 170 €	1 000 000 €	77,39%
MOUVEMENT HOMMES-ANIMAUX-NATURE	22 241 €	17 000 €	76,44%
RASSEMBLEMENT POUR LA FRANCE ET L'INDÉPENDANCE DE L'EUROPE	105 230 €	80 000 €	76,02%
CITOYENNETÉ ACTION PARTICIPATION POUR LE 21E SIÈCLE	114 391 €	81 993 €	71,68%
FRANCE.9	84 250 €	60 000 €	71,22%
AGIR POUR DEMAIN	57 926 €	40 000 €	69,05%
DIALOGUE & INITIATIVE	145 498 €	100 000 €	68,73%
LE CHÊNE	72 930 €	50 000 €	68,56%
ASSOCIATION PSLE - NOUVEAU CENTRE	2 176 945 €	1 379 553 €	63,37%

- certains autres partis reversent une part importante de leurs fonds :

Tableau 16
Partis dont plus de la moitié des dépenses est constituée de reversements à d'autres formations politiques.

Nom du parti	Total des dépenses	Aide publique perçue en 2010	Total des reversements	Dont aides à d'autres organismes	Part des reversements dans les dépenses
FETIA API	1 455 154 €	1 409 001 €	1 379 671 €	- €	94,8%
SOLIDARITÉ ÉCOLOGIE GAUCHE ALTERNATIVE	108 352 €	108 232 €	98 427 €	75 218 €	90,8%
L'UNION RÉPUBLICAINE ET D'ACTIONS COMMUNAUTAIRES	74 335 €	- €	65 000 €	- €	87,4%
DÉMOCRATIE ET RÉPUBLIQUE	358 720 €	322 707 €	299 700 €	162 000 €	83,5%
RÉGIONS ET PEUPLES SOLIDAIRES	108 800 €	- €	79 494 €	3 306 €	73,1%
LA VOLONTÉ DE VIVRE ENSEMBLE	72 170 €	- €	47 863 €	24 100 €	66,3%

Le parti *Fetia Api* entre dans le cas particulier rappelé précédemment de la récupération de l'aide publique : en effet, dans le cadre d'une convention, les parlementaires du *Nouveau centre* se rattachent à ce parti d'Outre-mer pour l'attribution de la deuxième fraction de l'aide budgétaire publique, l'aide étant ensuite reversée à leur formation d'origine. *Démocratie et République*, est un cas similaire dans la mesure où il s'agit également d'une formation politique éligible à l'aide publique pour avoir présenté un candidat Outre-mer ; toutefois il ne s'agit pas du rattachement global de l'ensemble des parlementaires d'une formation politique dans le cadre d'une convention et par ailleurs ce parti dispose d'autres ressources.

Pour un Paris Gagnant a été exclu de ce tableau puisqu'il s'agissait d'un exercice de liquidation avec reversement de la totalité des actifs à une autre formation politique.

c) Une autre caractéristique permettant de définir un « micro-parti » pourrait être celle d'un financement significatif par des personnes physiques reposant sur un petit nombre de personnes.

Pour connaître le nombre de donateurs ou cotisants, on ne peut que se référer au nombre de reçus délivrés par le mandataire. Or ce chiffre n'est pas nécessairement significatif. En effet, si un reçu ne peut correspondre qu'à un seul donateur ou cotisant, la réciproque n'est pas exacte : une même personne peut bénéficier de plusieurs reçus, par exemple un reçu pour un don et un reçu pour une cotisation, ou plusieurs reçus pour des dons successifs dans la limite du plafond.

Pour apprécier un montant significatif de recettes provenant de personnes physiques (cotisations, contributions d'élus et dons), le montant de 5 000 euros a été retenu et un montant moyen par reçu délivré par le mandataire supérieur à 500 euros. Selon ces critères, *une vingtaine de partis politiques concernés recueillent ensemble un peu plus d'un demi million d'euros à eux seuls*²⁸ alors que leurs mandataires ont délivré seulement 221 reçus, pour un

²⁸ Cf. annexe 4.

montant légèrement supérieur à 470 000 euros encaissés par ces derniers, soit une moyenne par reçu de 2 129 euros.

Ces partis peuvent néanmoins avoir des pratiques comptables différentes : le mandataire peut ainsi délivrer très peu de reçus parce qu'il ne reçoit pas les cotisations qui sont perçues directement par le trésorier du parti, ou délivrer des reçus pour des contributions d'élus enregistrées en dons dès lors que le parti ne prévoit pas spécifiquement de telles contributions. Une autre formation pourra n'entrer dans le champ de la loi qu'en fin d'année et ne bénéficier que d'un seul don de 5 000 euros destiné à permettre le démarrage du parti.

De cette analyse il ressort qu'aucune définition unique et objective ne peut être donnée au terme « micro parti ».

Au-delà de leur hétérogénéité, la question essentielle est celle de leur place dans le financement de la vie politique.

2. Place des « micro-partis » dans le financement de la vie politique

Deux questions peuvent être soulevées :

- le volume de leurs ressources est-il significatif ?
- leur intervention permet-elle de contourner les limites posées par la législation sur les financements politiques ?

La commission rappelle qu'elle ne dispose que des comptes d'ensemble des formations politiques et qu'une analyse éventuelle des financements croisés ne peut être menée à partir de ces seuls éléments. En effet, d'une part, ces flux peuvent prendre différentes formes (versement de cotisations, remboursement de frais engagés, prise en charge directe de dépenses, prestations de services à moindre coût, etc.), d'autre part, les comptes des partis politiques ne retraçant pas les concours en nature, les flux ne

donnant pas lieu à mouvement financier n'apparaissent pas dans les comptes. De même, les dettes entre partis politiques ne sont pas identifiées de manière spécifique.

En outre, les développements précédents ont montré qu'il était délicat de tirer des conclusions sur l'action des partis politiques à partir de leurs seuls comptes d'ensemble.

Néanmoins au vu des renseignements comptables communiqués, il est possible d'observer que les ressources des « micro-partis » sont globalement limitées puisqu'un quart des formations politiques reçoit 98,4 % des recettes totales. Il n'est pas non plus prouvé que ces formations, hors celles ayant pour particularité de bénéficier de l'aide publique pour la rétrocéder à d'autres formations, refinancent les grands partis nationaux. À l'inverse un certain nombre de « micro-partis » reçoivent des fonds non négligeables provenant des grandes formations politiques. On rappellera également que l'absence de limitation du nombre des partis pouvant recevoir d'une même personne physique, chaque année, des dons pouvant atteindre pour chacun d'eux 7 500 euros et assortis de l'avantage fiscal, favorise certainement la constitution de nombreuses petites formations.

D'autres remarques peuvent être faites. Ainsi, un groupe de personnes, élues ou non, qui envisage de participer à une échéance électorale locale n'a pas forcément besoin de disposer de moyens financiers très importants compte tenu du plafonnement des dépenses électorales. De ce point de vue, la création d'une structure politique qui se soumettra à la loi sur la transparence financière puis contribuera au financement d'une campagne électorale n'apparaît pas être une démarche contraire à l'esprit de la loi. En revanche, faire entrer dans le champ de la loi une structure qui n'interviendra jamais dans le financement d'une campagne électorale, tout en faisant bénéficier ses membres de l'avantage fiscal, peut paraître moins légitime.

Enfin, n'est-il pas préférable de constater l'existence de partis qui se soumettent à la loi sur la transparence financière et dont les

comptes sont publiés et certifiés par des commissaires aux comptes plutôt que de formations à vocation politique exclues du champ d'application de la loi et dont les modalités de financement et d'utilisation de leurs ressources ne font l'objet d'aucune exigence particulière ? Il convient en effet de rappeler que la Constitution, en son article 4, garantit la liberté de formation et d'activité des partis et groupements politiques, sous la seule réserve du respect des principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Conclusion Conclusion

Conclusion

La publication du présent rapport intervient quelques semaines après l'adoption par le Parlement d'un ensemble de trois lois, dénommé « paquet électoral », comprenant une loi organique relative à l'élection des députés et des sénateurs, une loi ratifiant l'ordonnance du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France et une loi, d'initiative parlementaire, portant simplification de dispositions du Code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.²⁹

Ces lois comportent plusieurs mesures inspirées d'observations du Conseil constitutionnel, de propositions émises par la mission désignée en 2008 par le président de l'Assemblée nationale et par un groupe de travail de la commission des lois du Sénat, en décembre 2010 ; des suggestions présentées par la Commission pour la transparence financière de la vie politique et la CNCCFP elle-même, dans ses précédents rapports d'activité, ont également été retenues.

Outre les dispositions concernant des domaines qui ne sont pas dans le champ de compétence de la commission, d'assez nombreuses règles nouvelles, dont certaines sont substantielles, auront une incidence sur les conditions dans lesquelles sont produits et examinés les comptes de campagne des candidats aux élections politiques.

S'agissant des formalités imposées aux candidats, les principales modifications concernent la déclaration du mandataire financier désormais exigée comme préalable à l'enregistrement de la candidature, l'unification du délai de dépôt des comptes de campagne lors des élections à deux tours, la définition du rôle de l'expert-comptable chargé de présenter le compte de campagne.

Ces clarifications sont de nature à prévenir des manquements relativement fréquents pouvant entraîner des rejets de comptes

²⁹ Lois n^{os} 2011-410, 2011-411 et 2011-412 du 14 avril 2011 — Journal officiel du 19 avril 2011.

et privant les candidats du remboursement auxquels ils pouvaient prétendre. Il en va de même des règles nouvelles organisant le « droit au compte bancaire » des mandataires, qui devraient éviter les difficultés assez souvent rencontrées à ce sujet.

Une disposition visant à alléger les obligations des candidats consiste à dispenser ceux qui ont obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés du dépôt d'un compte de campagne, sauf s'ils ont bénéficié de dons de personnes physiques. La diminution du nombre de comptes à contrôler qui en résultera pour la commission sera toutefois tempérée par la nécessité d'organiser, en liaison avec les préfetures, la nécessaire vérification que tous les candidats dont les mandataires avaient effectivement reçu et utilisé des formules de reçus-dons réglementaires ont bien déposé un compte.

Parmi les dispositions de fond est particulièrement à signaler celle que la commission avait appelée de ses vœux et consistant à lui permettre de réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité des irrégularités constatées, dès lors que celles-ci ne paraissent pas justifier le rejet du compte. Ce renforcement de son pouvoir d'appréciation, dont la commission disposait déjà dans le cas du contrôle des comptes des candidats à l'élection présidentielle, met fin au dilemme devant lequel elle se trouvait parfois : rejeter le compte alors que l'irrégularité était d'un montant faible ou d'une proportion limitée par rapport au volume des opérations, ou approuver le compte comme si aucune irrégularité n'avait été commise sans qu'aucune sanction puisse être appliquée.

Une autre innovation importante réside dans le pouvoir donné au juge de l'élection, s'il estime que la commission n'a pas statué à bon droit, soit en approuvant soit en rejetant le compte, de fixer lui-même le montant du remboursement ; jusqu'à présent, le candidat devait se retourner vers la commission pour demander la fixation du remboursement dont il avait été initialement privé, et dans la situation inverse il n'existait pas de procédure permettant d'obtenir le reversement du remboursement des dépenses de campagne, indûment versé selon la décision juridictionnelle.

Cette règle imposera à la commission, lorsqu'elle saisira le juge de l'élection à la suite d'un rejet du compte, de l'informer de la nature et du montant des réformations qui seraient à opérer en cas d'acceptation de ce compte et sur lesquelles le juge serait appelé à se prononcer dans la nouvelle décision.

Enfin, si elles ne concernent pas directement l'exercice de la mission de contrôle des comptes, les dispositions régissant désormais la sanction d'inéligibilité susceptible d'être prononcée, à l'égard des candidats dont le compte a été rejeté à bon droit, sont de nature à effacer l'impression de quasi-automaticité de la sanction, fréquemment évoquée, puisque le juge devra établir la volonté de fraude ou le manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales. La possibilité de ne pas prononcer l'inéligibilité est étendue aux candidats aux élections législatives, comme l'avait demandé le Conseil constitutionnel.

Il incombe à la commission d'adapter ses méthodes de travail aux règles nouvelles et d'en tenir compte dans les documents d'information édités à l'intention des candidats. Elle devra également se préparer à étendre son champ de compétence aux élections sénatoriales, puisque celles-ci seront soumises à partir de 2014 aux dispositions relatives au financement des campagnes électorales et aux comptes de campagne, ainsi que le prévoit la loi portant simplification des dispositions du Code électoral. Cette même année doivent avoir lieu, outre les élections européennes et les élections municipales, les premières élections des nouveaux conseillers territoriaux. Ces dernières concerneront la totalité des nouvelles circonscriptions, au nombre de 3 493, alors que les conseils généraux étaient renouvelés par moitié ; la plupart de ces circonscriptions comprendront au moins 9 000 habitants, alors que la législation des comptes de campagne ne s'appliquait que dans 1 221 et 1 260 cantons en 2008 et 2011 respectivement. Enfin, une partie du financement des partis politiques sera déterminée par les résultats de ce scrutin, ce qui pourrait se traduire par un nombre accru de candidats. Aussi peut-on s'attendre à un net alourdissement des charges de la commission, surtout lorsque plusieurs élections générales sont organisées la même année.

En 2012, comme en 2007, la commission aura à statuer sur les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle et, pratiquement dans les mêmes délais, ceux des candidats aux élections législatives. Pour la première fois seront élus 11 députés représentant les Français établis hors de France, à l'égard desquels certaines règles spécifiques ont été prévues ; le contrôle par la commission de leur bonne application sera sans doute difficile en raison de l'éloignement et de la grande étendue des circonscriptions, ainsi que de la multiplicité des lieux où pourront être effectuées des dépenses en monnaies étrangères payées par les représentants du mandataire du candidat. Là encore, la commission devra adapter son organisation et ses méthodes pour faire face à une situation nouvelle.

La tâche de révision du Code électoral va se poursuivre, puisque le Gouvernement a été habilité à codifier par ordonnance et à droit constant l'ensemble des dispositions de valeur législative intéressant les élections, et invité à présenter au Parlement des projets de lois organique et ordinaire concernant les dispositions ne faisant pas l'objet de la codification à droit constant. À cette occasion, la commission se propose de contribuer encore, dans son domaine de compétence, à ce travail de clarification et, le cas échéant, de simplification du Code électoral.

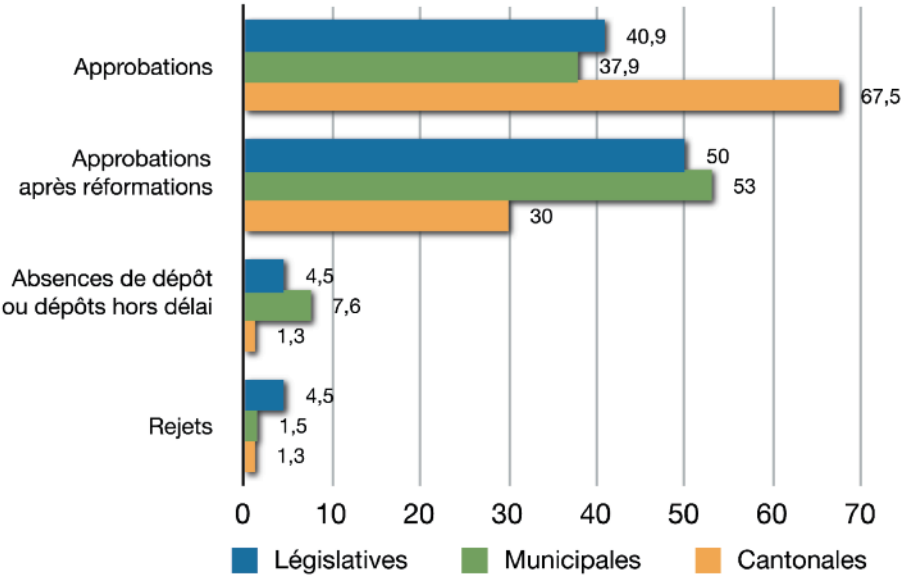
Annexes

ANNEXE 1

Statistiques relatives aux élections partielles (comptes de campagne examinés en 2010)

Scrutins		Décisions					Sens des décisions :
Type	Total	A	AR	AD + HD	R	Total	
Législatives	3	9	11	1	1	22	A : approbation
Municipales	17	25	35	5	1	66	AR : approbation après réformation
Cantoniales	30	108	48	2	2	160	AD : absence de dépôt
Provinciale	1	2	3	1	0	6	HD : dépôt hors délai
Total	51	144	97	9	4	254	R : rejet

Décisions par type de scrutin - en %



ANNEXE 2

Partis et groupements politiques bénéficiaires de l'aide publique pour 2011

Décret n° 2011-113 du 27 janvier 2011 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

NOR : IOCA1100285D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration,
[...]

Vu l'ensemble des décisions du Conseil constitutionnel du 17 janvier 2008 au 17 avril 2008 déclarant inéligibles certains candidats aux élections législatives des 10 et 17 juin 2007 en application de l'article LO 128 du code électoral ;

Vu la publication générale des comptes de 2009 des partis et groupements politiques effectuée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques au *Journal officiel* du 29 décembre 2010 ;

Considérant qu'il résulte de l'examen des comptes des partis et groupements politiques par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques que les douze formations suivantes :

FLNKS ;

L'avenir Ensemble ;

Le Groupe des non-inscrits ;

Mouvement de décolonisation et d'émancipation sociale ;

Mouvement La Réunion autrement ;

Objectif Guadeloupe ;

Parti pour la libération de la Martinique ;

Parti progressiste démocratique guadeloupéen ;

Parti socialiste guadeloupéen ;

Rassemblement pour la défense des intérêts de la 3^e circonscription ;

Union calédonienne ;

UPWF-Union pour Wallis et Futuna,

doivent être regardées comme n'ayant pas satisfait à leurs obligations comptables au titre de l'exercice 2009 et perdent, en conséquence, le bénéfice de l'aide publique pour 2011 ;

Vu la communication adressée le 15 décembre 2010 au Premier ministre par le président du Sénat au nom du bureau en application des dispositions du huitième alinéa de l'article 9 de la loi du 11 mars 1998 précitée ;

Vu la communication adressée le 16 décembre 2010 au Premier ministre par le président de l'Assemblée nationale au nom du bureau en application des dispositions du huitième alinéa de l'article 9 de la loi du 11 mars 1998 précitée,

Décète :

Art. 1^{er}. – Le montant des aides attribuées aux partis et groupements politiques en application des articles 9 et 9-1 de la loi du 11 mars 1988 susvisée est fixé pour l'année 2011 à 74 862 231,17 euros.

Le montant de la première fraction des aides attribuées aux partis et groupements politiques visés aux deuxième et troisième alinéas de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 précitée est fixé à 34 730 027,17 euros.

Le montant de la seconde fraction des aides attribuées aux partis et groupements politiques visés au sixième alinéa de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 susmentionnée est fixé à 40 132 204 euros.

Art. 2. – La somme mentionnée au deuxième alinéa de l'article 1^{er} est répartie entre les partis et groupements politiques conformément à l'annexe I au présent décret.

Art. 3. – La somme mentionnée au troisième alinéa de l'article 1^{er} est répartie entre les partis et groupements politiques conformément à l'annexe II au présent décret.

Art. 4. – Chacun des partis et groupements politiques figurant, soit à l'annexe I, soit à l'annexe II, doit faire connaître au ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (1) son numéro SIRET, le numéro de compte bancaire sur lequel devra être versée la somme qui lui est attribuée ainsi que l'identité du titulaire de ce compte.

Art. 5. – Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 27 janvier 2011.

PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES
DE LA PREMIÈRE FRACTION DE L'AIDE PUBLIQUE POUR 2011

	NOMBRE de voix prises en compte	NOMBRE de candidats hommes	NOMBRE de candidats femmes	MONTANT de la première fraction de l'aide publique pour 2011 compte tenu de la loi sur la parité
<i>L - Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)</i>				
Union pour un mouvement populaire-UMP	10 287 207	435	153	13 100 467,80
Parti socialiste	6 432 544	291	240	10 258 137,89
UDF-Mouvement démocrate	1 920 304	368	203	2 772 443,68
Parti communiste français-PCF	1 158 559	275	239	1 872 819,15
Front national-FN	1 095 784	283	275	1 835 625,50
Les Verts	859 781	288	292	1 440 280,14
Ligue communiste révolutionnaire-LCR	534 666	252	245	895 656,94
Mouvement pour la France-MPF	356 786	212	208	597 677,54
Parti radical de gauche	365 162	48	23	504 013,56
Lutte ouvrière-LO	218 233	282	281	365 577,58
Chasse, pêche, nature et traditions-CPNT	214 389	124	122	359 138,22
Le Trèfle-Les Nouveaux Ecologistes homme-nature-animaux	99 603	91	99	163 339,38
Mouvement écologiste indépendant-MEI	77 253	72	60	123 529,62
Solidarité écologie gauche alternative-SEGA	73 220	52	32	108 054,11
Sous-total I	23 693 491	3 063	2 472	34 398 761,11

(suite du tableau sur la page suivante)

II. – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement en outre-mer				
Parti communiste réunionnais	59 096	3	1	74 246,93
Tahoeraa Huiraatira	36 141	2	0	30 271,18
Identité et République	17 018	1	0	28 508,06
Parti progressiste martiniquais	16 358	1	1	27 402,45
Front de libération de la Polynésie - Tavini Huiraatira no teao ma'ohi	32 608	2	0	27 311,99
Groupe ment France-Réunion	11 901	1	1	19 936,21
Mouvement indépendantiste martiniquais	21 864	4	0	18 312,97
Démocratie et République-ancien nement Metz pour tous	8 746	0	1	14 651,04
Guadeloupe unie socialisme et réalités	6 955	1	1	11 650,81
RAUTAHU	5 242	1	1	8 781,25
L'Action	4 920	1	0	8 241,84
No oe e le nuna	4 743	1	1	7 945,34
Rassemblement pour la Calédonie	4 352	1	0	7 290,34
NORWAP la Guadeloupe en action	3 732	2	2	6 251,74
Rassemblement démocratique pour la Martinique	3 156	1	0	5 286,84
WALWARI	3 116	0	1	5 219,83
Bâtir le pays Martinique	5 848	2	0	4 898,20
Avenir meilleur pour la population de La Réunion	2 756	2	3	4 616,77
Parti socialiste réunionnais	3 765	4	1	4 414,91
La Relève	1 920	1	0	3 216,33
Droite sociale-ancien nement Union centriste et libérale	1 808	1	0	3 028,71
Mouvement libéral populaire-ancien nement Mouvement libéral martiniquais	1 781	1	0	2 983,48
Parti socialiste guyanais	1 429	1	0	2 393,82
Archipel demain	1 098	1	0	1 839,34
Cap sur l'avenir	966	0	1	1 618,22
Parti communiste guadeloupéen	707	1	0	1 184,35
Te'Avei'a	542	1	0	907,94
Fotia Api	1 021	0	2	855,17
Sous-total II	263 589	37	17	333 266,06
Total	23 957 080	3 100	2 489	34 730 027,17

**PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES
DE LA SECONDE FRACTION DE L'AIDE PUBLIQUE POUR 2011**

PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES représentés au Parlement	NOMBRE DE PARLEMENTAIRES ouvrant droit au versement de l'aide publique			MONTANT de la seconde fraction de l'aide publique attribuée pour 2011
	Assemblée nationale	Sénat	Total	
Union pour un mouvement populaire	310	146	456	20 022 193,68
Parti socialiste	191	105	296	12 996 862,56
Parti communiste français	17	23	40	1 756 332,78
FETIA API	21	11	32	1 405 066,22
UDF-Mouvement démocrate	3	21	24	1 053 799,67
Parti radical de gauche	9	11	20	878 166,39
Démocratie et République - Metz pour tous	9	4	13	570 908,15
Les Verts	4	5	9	395 174,88
Mouvement pour la France	2	1	3	131 724,96
Cap sur l'avenir	1	2	3	131 724,96
Solidarité écologie gauche alternative-SEGA	3	0	3	131 724,96
Parti progressiste martiniquais	1	1	2	87 816,64
Tahoeraa Huiraatira	0	2	2	87 816,64
Parti communiste réunionnais	1	1	2	87 816,64
WALWARI	1	1	2	87 816,64
Guadeloupe unie, socialisme et réalités	0	1	1	43 908,32
Mouvement indépendantiste martiniquais	1	0	1	43 908,32
Rassemblement démocratique pour la Martinique	0	1	1	43 908,32
Parti communiste guadeloupéen	1	0	1	43 908,32
Mouvement libéral populaire - anciennement Mouvement libéral martiniquais	0	1	1	43 908,32
La Relève	0	1	1	43 908,32
Front de libération de la Polynésie - Tavini Huiraatira no te ao ma'ohi	0	1	1	43 908,32
Total des parlementaires rattachés	575	339	914	40 132 204,00
<i>Parlementaires non rattachés/non déclarés</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>5</i>	

ANNEXE 3

Partis contribuant directement au financement d'autres formations politiques (en 2009)

Nom du parti	Montant versé à d'autres formations politiques (en euros)
L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE	1 779 470
FETIA API	1 379 671
L'UNION POUR LA DÉMOCRATIE FRANÇAISE	579 940
PARTI COMMUNISTE FRANCAIS	232 810
MOUVEMENT DÉMOCRATE	162 992
DÉMOCRATIE ET RÉPUBLIQUE	137 700
VERTS	127 280
RÉGIONS ET PEUPLES SOLIDAIRES	76 188
LIGUE COMMUNISTE RÉVOLUTIONNAIRE	65 365
L'UNION RÉPUBLICAINE ET D'ACTIONS COMMUNAUTAIRES	65 000
PARTI SOCIALISTE	45 205
PARTI CHRÉTIEN-DÉMOCRATE	40 000
Association PSLE - NOUVEAU CENTRE	40 000
COTELEC	28 600
MOUVEMENT RÉPUBLICAIN ET CITOYEN	28 339
L'UNION DES SOCIALISTES POUR MIDI-PYRÉNÉES	24 010
LA VOLONTÉ DE VIVRE ENSEMBLE	23 763
SOLIDARITÉ ÉCOLOGIE GAUCHE ALTERNATIVE	23 209
PARTI RADICAL	19 608
LE TRÈFLE-LES NOUVEAUX ÉCOLOGISTES-HOMME NATURE ANIMAUX	17 000
L'ASSOCIATION POUR LA RÉFORME	13 110
POUR UN PARIS GAGNANT	12 358
MARS - GAUCHE RÉPUBLICAINE	7 500
PARTITU DI A NAZIONE CORSA	2 555
LES ALTERNATIFS	1 400

ANNEXE 4

Partis politiques dont les mandataires ont délivré peu de reçus mais d'un montant important (en 2009)

Nom du parti	Total des recettes du parti (en euros)	dont financement par personnes physiques y compris les cotisations perçues directement par le parti (en euros)	part du financement par personnes physiques / total produits (en %)	Nombre de reçus délivrés par le mandataire	Moyenne par reçu (en euros)
DÉMOCRATIE ET RÉPUBLIQUE	358 720	35 494	10	6	5 916
TAHOERAA HUIRAATIRA	222 927	32 112	14	6	5 352
GUADELOUPE UNIE SOCIALISME ET RÉALITÉS	129 130	8 183	6	1	8 183
VIENNE Avenir	71 134	68 230	96	21	3 249
BOUGEONS NOUS	52 656	51 900	99	20	2 595
l'UNION RÉPUBLICAINE ET D' ACTIONS COMMUNAUTAIRES	49 135	43 000	88	10	4 300
RASSEMBLEMENT POUR L'ESSONNE	41 422	41 422	100	26	1 593
GROUPE POLITIQUE L'AVENIR ENSEMBLE	35 114	24 180	69	25	967
NOUVEL OXYGÈNE	34 452	34 024	99	14	2 430
l'ASSOCIATION PARIS 15	33 530	19 104	57	15	1 274
l'ASSOCIATION DE SOUTIEN À L'ACTION D'ÉRIC WOERTH	28 399	21 649	76	18	1 203
ARIAS 94	25 744	25 744	100	12	2 145
FORUM EUROPÉEN CLERMONT-FERRAND AUVERGNE	24 622	24 350	99	15	1 623
l'UNION POUR L'AVENIR DE MANTES-LA-JOLIE	21 625	21 625	100	9	2 403
MOUVEMENT POUR UN RENOUVEAU POLITIQUE	15 000	15 000	100	3	5 000
ENSEMBLE POUR GONESSE	12 350	12 350	100	4	3 088
LA FRANCE EN TÊTE	8 370	8 370	100	3	2 790
VIVRE MIEUX	7 100	7 100	100	2	3 550
COMITÉ DE SOUTIEN À PATRICK BOBET	6 389	6 000	94	10	600
PARTI DE LA RÉSISTANCE	5 000	5 000	100	1	5 000

