

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

**Dix-huitième  
rapport d'activité**



**cnccfp**

**2016**



COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

**Dix-huitième**  
**RAPPORT D'ACTIVITÉ**  
**2016**

Adopté par la commission  
en sa séance du 10 avril 2017

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

© Direction de l'information légale et administrative. Paris, 2016.

ISBN : 978-2-11-145394-4

# Sommaire

## DIX-HUITIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ 2016

<b>INTRODUCTION</b> .....	15
I. Les événements qui ont marqué l'activité de la commission en 2016 .....	15
II. Les moyens de la commission .....	18
<b>PREMIÈRE PARTIE</b>	
<b>LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE</b> .....	23
<b>Chapitre I. Les élections des conseillers régionaux et des conseillers des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique</b> .....	23
I. Le compte rendu du contrôle .....	23
1. Le nombre et le volume des comptes.....	25
2. Le montant global et la ventilation des recettes et des dépenses déclarées .....	26
II. Les décisions de la commission .....	40
1. Bilan général.....	40
2. Les réformations.....	42
3. Le remboursement forfaitaire par l'État .....	45
4. La réduction du montant du remboursement (modulation) et la dévolution .....	46
5. Les décisions de rejet.....	47

6. Les recours gracieux .....	47
<b>III. Les suites juridictionnelles .....</b>	<b>48</b>
1. Les saisines du juge de l'élection .....	48
2. Les recours de plein contentieux.....	49
<b>Chapitre II. De quelques réponses apportées par la jurisprudence .....</b>	<b>50</b>
I. Les honoraires de l'expert-comptable .....	50
II. Les prestations non exécutées .....	51
III. La notion de provision .....	51
<b>DEUXIÈME PARTIE</b>	
<b>LE SUIVI DES PARTIS POLITIQUES ET DE LEUR FINANCEMENT .....</b>	<b>55</b>
<b>Chapitre I. L'évolution du nombre des partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988 .....</b>	<b>55</b>
<b>Chapitre II. L'évolution des ressources des partis politiques .....</b>	<b>59</b>
I. L'aide publique directe .....	59
1. La répartition de l'aide publique directe.....	59
2. La sanction financière du non-respect de la parité.....	61
3. Les montants de l'aide publique entre 2002 et 2017 .....	62
4. L'évolution de l'aide publique perçue par les principaux partis entre 2002 et 2017 .....	65
II. Les autres ressources des partis politiques.....	67
1. L'aide publique indirecte .....	67
2. Les dons des personnes physiques .....	68
3. Les cotisations des adhérents .....	69
4. Les cotisations des élus .....	71

## TROISIÈME PARTIE

### LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DANS UN CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE EN ÉVOLUTION .....77

#### Chapitre I. Les dispositions d'ordre général .....77

##### I. La loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections .....77

1. Le raccourcissement à six mois de la période  
de financement (sauf pour l'élection présidentielle) .....77

2. La possibilité de recourir à des experts .....78

##### II. La loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 .....79

##### III. La loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats .....80

#### Chapitre II. L'élection présidentielle .....84

##### I. Les modifications législatives et réglementaires .....84

1. La loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016  
de modernisation des règles applicables  
à l'élection présidentielle .....84

2. Le décret n° 2016-1819 du 22 décembre 2016  
relatif à l'élection du Président de la République .....86

##### II. Les modifications apportées par la commission au modèle de compte de campagne.....90

1. Une meilleure connaissance  
de l'organisation de la campagne.....90

2. L'interrogation des partis politiques sur leurs soutiens  
durant la campagne.....92

<b>Chapitre III. Les modifications concernant l'élection des députés et sénateurs représentant les Français établis hors de France</b> .....	<b>93</b>
I. Le taux de change .....	93
II. La liste des pays où le mandataire d'un candidat aux élections législatives peut autoriser l'ouverture d'un compte spécial .....	94
III. Les plafonds de remboursement des frais de transport .....	95
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>99</b>
<b>ANNEXE</b>	
<b>Statistiques relatives aux élections partielles</b> (comptes de campagne examinés en 2016) .....	<b>103</b>





La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale a juridiquement consacré son statut d'autorité administrative indépendante.

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

- membres de la Cour de cassation :

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

- membres de la Cour des comptes :

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

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

Le secrétaire général de la commission est M. Régis LAMBERT, administrateur général en service détaché, assisté par M<sup>me</sup> Marie-Thérèse MERNY, secrétaire générale adjointe, attachée hors classe d'administration de l'État.

\* mandat renouvelé (décret du 5 novembre 2016) ;

\*\* mandat en cours (décret du 20 août 2012) ;

\*\*\* mandat en cours (décret du 29 avril 2015) ;

\*\*\*\* mandat renouvelé (décret du 29 avril 2015) ;

*N.B.* Les dispositions de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes modifiant les conditions de désignation du président de la commission, celui-ci sera nommé par le Président de la République parmi ses membres en application de la procédure prévue au 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 13 de la Constitution.



# Introduction **Introduction**



# INTRODUCTION

## I. LES ÉVÉNEMENTS QUI ONT MARQUÉ L'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION EN 2016

Sur le plan électoral, l'année 2016 était une année de transition entre les élections régionales qui se sont déroulées en fin d'année 2015 et les échéances de 2017, élections présidentielle, législatives et sénatoriales.

Pour autant le contrôle des comptes des candidats tête de liste aux élections régionales a mobilisé la commission au cours du premier semestre 2016. Ainsi, il est rendu compte des décisions prises par la commission dans la *première partie* de ce rapport.

En outre, la progression régulière du nombre des formations politiques qui s'inscrivent dans le champ de la loi du 11 mars 1988 et la possibilité nouvelle d'interroger les formations sur l'origine de leurs recettes ont contribué à l'accroissement de l'activité de la commission dans ce domaine, malgré des contraintes momentanées d'effectifs dans le pôle consacré à cette mission. Il est rendu compte dans la *deuxième partie* du rapport de l'ensemble des questions concernant cette mission de la commission relative au financement des partis politiques.

**1.** L'activité de la commission en 2016 est caractérisée par **un certain nombre de travaux engagés de sa propre initiative** à l'image de l'élaboration d'un règlement intérieur (voir *infra*) mais surtout elle a été amenée à répondre à de très nombreuses sollicitations que les quelques données suivantes peuvent illustrer : plus de 2 500 courriers reçus concernant les élections ou les comptes des partis politiques, 26 notes d'éléments de réponse au Gouvernement sur des questions de parlementaires, au-delà du questionnaire traditionnel préparatoire à la discussion du projet de loi de finances, 459 demandes de consultation de

documents (comptes de campagne et comptes des partis politiques) pour la plupart partiellement anonymisés, dont 129 demandes concernant des pièces de la procédure contradictoire.

La commission a, par ailleurs, fait préparer et approuver divers documents destinés aux candidats aux élections de 2017. Ainsi le Mémento à l'usage du candidat et de son mandataire pour l'élection présidentielle adopté par la commission dans sa séance du 7 avril 2016 a été publié au Journal officiel des 20 et 28 avril 2016 (ajout d'une annexe supplémentaire obligatoire au compte de campagne) après consultation du Conseil constitutionnel. En outre, la commission a été consultée pour la préparation du Mémento à l'usage des candidats édité par le ministère de l'Intérieur.

**2. L'activité de la commission a également été rythmée par l'adoption de plusieurs textes législatifs et réglementaires** qui affectent pour partie ses missions. L'élaboration de ces textes a fait l'objet de nombreuses consultations de la part du Gouvernement et des Assemblées et a suscité chaque fois l'analyse des conséquences, des évolutions prévisibles pour l'activité de la commission.

Les principales modifications ayant une incidence sur l'activité de la commission sont retracées dans la *troisième partie* de ce rapport.

En particulier, la commission a été consultée sur le statut des autorités administratives indépendantes. En effet, à la suite des conclusions du rapport de la commission d'enquête du Sénat sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités indépendantes, deux propositions de loi sénatoriales ont été déposées en décembre 2015. Ces textes ont été examinés et modifiés au cours de plusieurs lectures devant les deux assemblées pour aboutir au vote de la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général

des autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

Parmi les principales mesures concernant la CNCCFP, il faut mentionner d'abord les conditions de désignation du président qui n'est plus élu par ses pairs, mais désormais nommé par le Président de la République après consultation des commissions parlementaires concernées (en application du 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 13 de la Constitution). Par ailleurs, le mandat de membre n'est plus renouvelable qu'une seule fois. La commission avait particulièrement appelé l'attention sur la nécessité d'une solution permettant un minimum de continuité dans l'expérience de la commission tout en maintenant les objectifs de parité définis par l'ordonnance de 2015. En outre, le mandat de président de la commission est reconnu par le législateur comme un emploi à temps plein.

Enfin, la loi prévoit diverses dispositions renforçant le contrôle sur les AAI en prévoyant par exemple l'obligation de transmettre le 1<sup>er</sup> juin de chaque année au Gouvernement et au Parlement, un rapport d'activité qui aura un contenu précisé. Ce document devra notamment comporter un schéma pluriannuel d'optimisation des dépenses qui évalue l'impact prévisionnel sur les effectifs et sur chaque catégorie de dépenses des mesures de mutualisation de ses services avec ceux d'autres AAI ou de ministères. À cet égard, la commission engage actuellement une réflexion sur les domaines dans lesquels des pistes de mutualisation sont envisageables, notamment dans la perspective d'un développement de la dématérialisation.

De même, le Gouvernement devra présenter en annexe au projet de loi de finances de l'année, un rapport sur la gestion des AAI avec des données et des indications précisées dans la loi.

Enfin, un certain nombre de dispositions prévoient explicitement un renforcement des obligations de déontologie au sein des autorités, pour les membres comme pour les personnels.

À cet égard, cette loi confirme la volonté du législateur de renforcer ce type d'obligations exprimées par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la

corruption et à la modernisation de la vie économique qui impose en particulier au secrétaire général et au secrétaire général adjoint le dépôt auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, d'une déclaration d'intérêt et d'une déclaration de patrimoine comme pour tous les dirigeants des organismes dont les membres étaient déjà assujettis à cette obligation (notamment les AAI).

Par ailleurs, avant même que la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 ne l'impose, la commission s'est dotée d'un règlement intérieur, adopté par décision n° 2016-2002 du 21 novembre 2016 et publié sur le site de la commission. Il concerne notamment l'organisation et le déroulement des séances, les règles de déontologie applicables aux membres du collège, aux agents et aux rapporteurs, les modalités d'exercice des attributions de la commission, l'organisation et le fonctionnement des services.

Ce règlement est en cours de révision sur plusieurs points, pour tenir compte des dispositions de la loi du 20 janvier 2017. En particulier, les conditions de l'élection du président n'ont plus lieu d'être. Comme le prévoit la loi précitée, le nouveau règlement intérieur sera publié au Journal officiel.

## II. LES MOYENS DE LA COMMISSION

En sa qualité d'autorité administrative indépendante, la commission dispose de compétences propres en matière de gestion et de recrutement. Les crédits et les emplois nécessaires à son fonctionnement sont inscrits au budget général de l'État dans le cadre d'un budget opérationnel du programme 232 « *vie politique, culturelle et associative* » de la mission « *administration générale et territoriale de l'État* » dont la gestion est confiée au ministère de l'Intérieur.

En 2016, les crédits inscrits en loi de finances initiale s'élevaient pour l'ensemble du budget opérationnel de programme à 4 745 049 € en autorisations d'engagement (AE) et 5 900 000 € en crédits de paiement (CP). Compte tenu de la mise en réserve

gouvernementale et d'un « gel » complémentaire opéré en fin de gestion, les crédits utilisables ont été ramenés à 4 390 445 € en AE et 5 453 000 € en CP.

Les crédits de personnel ont donc été mobilisables à hauteur de 3 153 000 € en AE-CP. Les crédits consommés se sont élevés à 3 098 346 € en AE-CP soit 98,27 % des crédits utilisables.

S'agissant du plafond autorisé d'emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT), il a été fixé pour l'année 2016 à 44 alors qu'il s'élevait à 47 en 2015 et qu'il est fixé à 51 pour l'exercice 2017. Ces variations sont liées au recrutement d'agents en renfort sur des contrats de quelques mois, essentiellement au moment du contrôle des comptes de campagne. Les emplois effectivement consommés sont au nombre de 43 donc très légèrement en dessous du plafond : la différence s'explique par des aléas de gestion en cours d'année tels que des départs non prévus ou des temps partiels. Par ailleurs, l'accroissement observé depuis plusieurs années de l'activité d'anonymisation des documents, dont la consultation est demandée en application des dispositions du code des relations entre le public et l'administration, a conduit à créer deux postes parmi les emplois permanents. Le service du contrôle et des affaires juridiques et le service des systèmes d'information et de la sécurité ont bénéficié chacun d'un emploi permanent supplémentaire.

Les crédits de fonctionnement courant ont été quant à eux mobilisables à hauteur de 1 247 445 euros en AE et 2 300 000 euros en CP. La consommation de ces crédits au 31 décembre 2016 s'est établie respectivement à 99,24 % et 99,20 % des crédits utilisables. Ces crédits ont été destinés principalement au poste des loyers, charges et taxes pour 56 %, à celui des dépenses d'informatique, de téléphonie et de sécurité pour 23,6 %, à celui des charges de fonctionnement et d'aménagement des locaux pour 10,7 %, et enfin pour 9,7 % pour les autres dépenses. L'année 2016 étant une année sans échéance électorale majeure, l'accent a été mis sur le lancement de projets informatiques lourds (dématérialisation, base de jurisprudence, sécurité des systèmes d'information).



Partie **1** Première partie

**Le contrôle des comptes  
de campagne**



# **PREMIÈRE PARTIE**

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

*En 2016, les travaux de la commission ont été consacrés à un scrutin national, auquel se sont ajoutées, comme chaque année, des élections partielles. Celles-ci donnent lieu à une annexe au présent rapport.*

### **Chapitre I**

#### **Les élections des conseillers régionaux et des conseillers des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique**

##### **I. Le compte rendu du contrôle**

Le scrutin des 6 et 13 décembre 2015 avait pour objet d'une part, le renouvellement général des conseils régionaux de métropole, de Guadeloupe et de la Réunion ainsi que de l'assemblée de Corse, d'autre part, l'élection des membres des assemblées de Guyane et de Martinique, suite à la création de ces assemblées uniques des deux collectivités territoriales par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011.

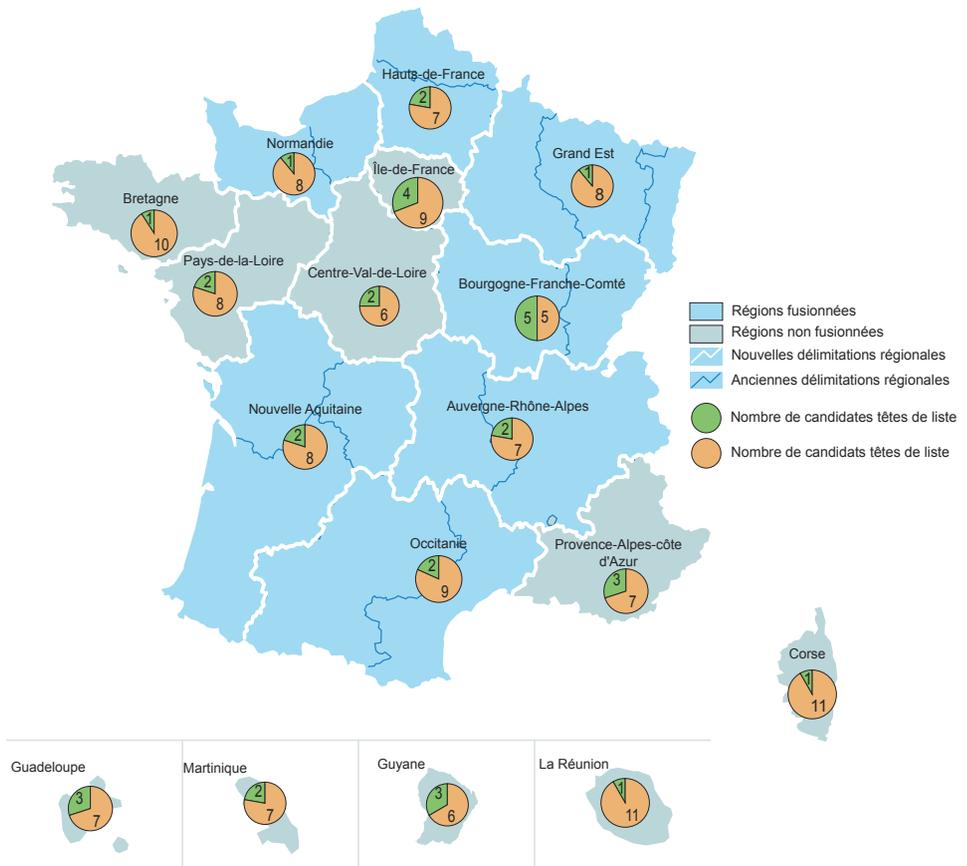
Le périmètre des régions et le calendrier des élections des conseillers régionaux ont été modifiés par la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Le nombre de régions de France métropolitaine (sans la Corse) est réduit de 21 à 12, à la suite de la fusion de 16 régions en 7 nouvelles collectivités ; les circonscriptions des cinq autres régions, de la Corse et de deux régions d'Outre-Mer est demeuré

inchangé. Initialement prévu en mars 2015, en même temps que les élections aux conseils départementaux, le scrutin a été reporté au mois de décembre de la même année.

Carte 1

Élections régionales

Les nouvelles circonscriptions issues de la loi du 15 janvier 2015



## 1. Le nombre et le volume des comptes

L'article L. 52-12 alinéa 2 du code électoral précise qu'au « *plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques son compte de campagne et ses annexes* ». Lors du scrutin des 6 et 13 décembre 2015, 171 candidats têtes de listes se sont présentés dans les 13 circonscriptions de métropole et les 4 circonscriptions d'Outre-mer, soit une moyenne de 10 candidats par circonscription. Lors du précédent scrutin de 2010, 254 candidats avaient sollicité le suffrage des électeurs dans 26 circonscriptions. Le nombre moyen de candidats par circonscription reste donc stable d'un scrutin à l'autre.

Seuls 158 candidats têtes de listes étaient tenus de déposer un compte de campagne à la commission. Ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant perçu aucun don, treize candidats étaient dispensés de cette obligation.

Deux candidats n'ont pas respecté l'obligation de dépôt (soit 1,2 %), contre cinq lors du précédent scrutin. La commission a donc examiné 156 comptes de campagne, dont 76 pouvaient donner lieu à remboursement dans la mesure où les candidats avaient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, soit 44,4 % des participants à ce scrutin, contre 50,7 % lors du scrutin de 2010.

Au cours de ce scrutin, 10 circonscriptions réunissant 101 candidats ont fait l'objet d'un contentieux électoral, soit 58,8 % des circonscriptions et 59 % des candidats. La baisse par rapport aux élections de 2010 est donc sensible : 73 % des circonscriptions réunissant 75,9 % des candidats avaient été visées par une ou plusieurs protestations électorales. En dépit de cette baisse, l'élection des conseillers régionaux figure parmi les scrutins donnant lieu à la plus grande proportion de recours contentieux.

Tableau 1  
Élections régionales - Les comptes déposés

Candidats		Comptes		
		Comptes non déposés ou déposés hors délais		Comptes déposés dans les délais
Caractéristiques	Nombre	Absence de dépôt	Comptes déposés hors délais	
I. Candidats astreints à déposer un compte	158	2	0	156
Candidats $\geq 5$ % SE	76	0	0	76
- Avec recettes & dépenses		0	0	76
- Comptes « 0 »		0	0	0
Candidats $\leq 5$ % SE	82	2	0	80
- Avec recettes & dépenses		0	0	77
- Comptes « 0 »		0	0	3
II. Candidats dispensés de dépôt de compte	13			
<b>Total</b>	<b>171</b>			

## 2. Le montant global et la ventilation des recettes et des dépenses déclarées

Le montant total des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'élève respectivement à 47,71 millions d'euros et 47,04 millions d'euros, contre 53,31 millions d'euros et 52,42 millions d'euros lors du précédent scrutin, soit une baisse de plus 11 % en recettes et de 10 % en dépenses.

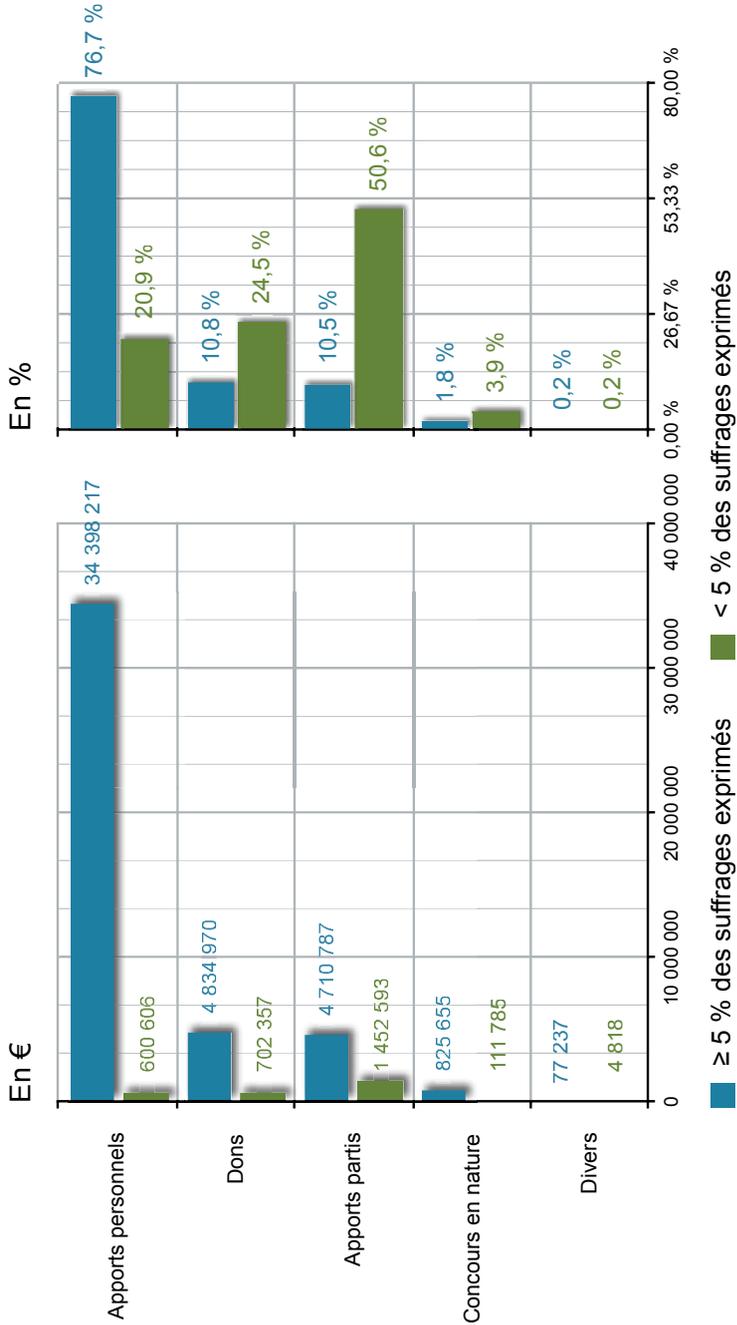
## 2.1. Les recettes

Tableau 2  
Élections régionales - L'origine des recettes

Origine de la recette	Origine détaillée	Ensemble des candidats		Candidats ≥ 5% des suffrages exprimés		Candidats < 5% des suffrages exprimés	
		€	%	€	%	€	%
Dons	Dons de personnes physiques	5 537 327	11,60 %	4 834 970	10,78 %	702 357	24,45 %
	Versements personnels candidats	4 891 075	10,25 %	4 574 995	10,20 %	316 080	11,00 %
Apports personnels	Emprunts bancaires	16 797 978	35,20 %	16 642 004	37,11 %	155 974	5,43 %
	Emprunts partis	12 693 091	26,60 %	12 592 908	28,08 %	100 183	3,49 %
	Emprunts personnes physiques	264 010	0,55 %	258 510	0,58 %	5 500	0,19 %
	Frais financiers	323 586	0,68 %	318 250	0,71 %	5 336	0,00 %
	Menues dépenses	29 083	0,06 %	11 550	0,03 %	17 533	0,61 %
Apports partis	Versements définitifs	3 344 409	7,01 %	2 270 364	5,06 %	1 074 045	37,40 %
	Dépenses payées directement	1 426 311	2,99 %	1 147 770	2,56 %	278 541	9,70 %
	Concours en nature	1 392 660	2,92 %	1 292 653	2,88 %	100 007	3,48 %
Concours en nature	Personnes physiques	267 374	0,56 %	246 651	0,55 %	20 723	0,72 %
	Candidats	670 066	1,40 %	579 004	1,29 %	91 062	3,17 %
Divers		82 055	0,17 %	77 237	0,17 %	4 818	0,17 %
<b>Total</b>		<b>47 719 025</b>	<b>100 %</b>	<b>44 846 866</b>	<b>100 %</b>	<b>2 872 159</b>	<b>100 %</b>

Graphique 1

Élections régionales - L'origine des recettes selon le pourcentage de suffrages recueillis



Le montant des recettes perçues par les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés s'élève en moyenne à 590 090 euros par candidat, et 37 031 euros en moyenne pour les candidats n'ayant pas atteint ce seuil. En 2010, ces montants moyens de recettes s'établissaient respectivement à 380 763 euros et à 40 767 euros pour chaque catégorie de candidats.<sup>1</sup>

L'examen des recettes de l'ensemble des candidats montre la prévalence de l'apport personnel : en dépit d'une baisse de près de 4 points par rapport au scrutin des 14 et 21 mars 2010, celui-ci représente plus de 73 % du total des recettes perçues. Les contributions des partis (sous leurs diverses formes) constituent 12,9 % des recettes, contre 15,6 % en 2010, et les dons de personnes physiques concourent à hauteur de 11,6 % des recettes, soit une progression de 5,5 points par rapport au précédent scrutin.

Le tableau suivant indique pour chacune des quatre principales recettes des candidats<sup>2</sup> et par région, les moyennes les plus fortes et les plus basses, et illustre la diversité des modalités de financement des campagnes des candidats selon les circonscriptions.

Tableau 3  
Élections régionales - moyennes des recettes des candidats  
selon les régions (en pourcentage)

	Dons %	Versements personnels %	Emprunts bancaires %	Emprunts partis %
Région à la + haute moyenne	51,01 Guyane	49,53 Corse	47,30 Île-de-France	38,22 Grand Est
Région à la + basse moyenne	4,55 Grand Est	0,89 Normandie	- Guyane Martinique	5,20 Guyane
Moyenne toutes régions	11,60	10,25	35,20	26,60

La carte suivante fait apparaître des disparités régionales dans la structure du financement des candidats.

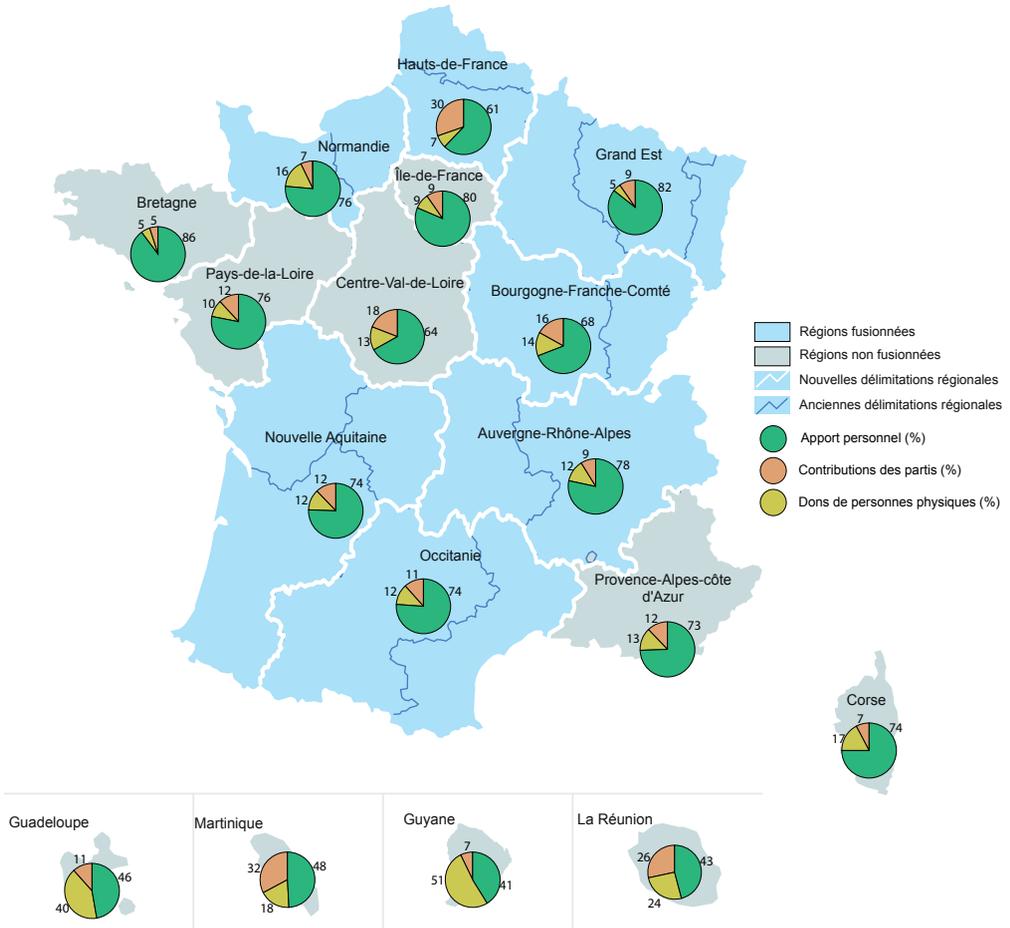
<sup>1</sup> Pour un montant total de 53 317 458 euros de recettes.

<sup>2</sup> Ces quatre recettes représentent 83,65 % des sources de financement de l'ensemble des candidats.

## Carte 2

### Élections régionales

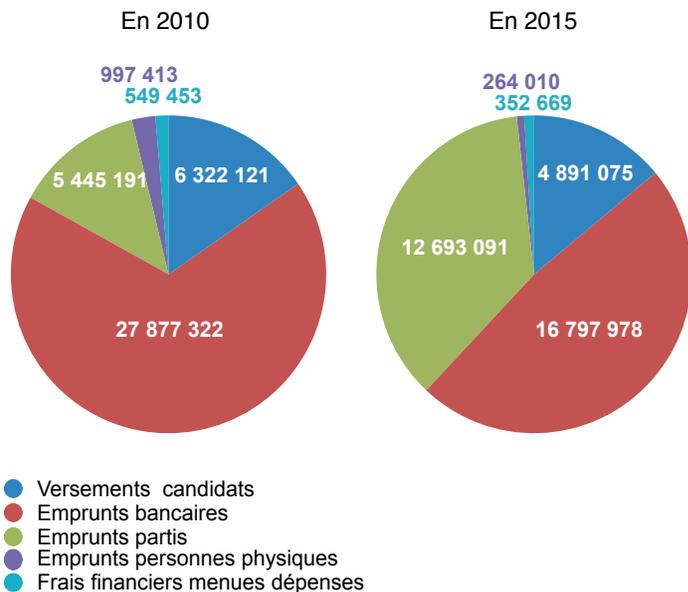
La part des trois principales sources de financement des candidats  
(en pourcentage du total des recettes)



Le diagramme suivant décrit les différences de composition de l'apport personnel pour l'ensemble des candidats lors des deux derniers scrutins régionaux. L'emprunt bancaire, toujours significatif avec 35 % de l'apport personnel en 2015, représentait plus de 52 % de celui-ci en 2010. L'emprunt consenti par les formations politiques progresse de plus de 16 points.

## Graphique 2

### Élections régionales - Structure de l'apport personnel des candidats lors des deux derniers scrutins régionaux



Lors du scrutin de 2015, les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ont davantage recouru aux dons de personnes physiques, avec 10,78 % des recettes (contre 4,52 % en 2010). L'apport personnel demeure la principale source de financement de la campagne de cette catégorie de candidats, en léger recul (76,7 % en 2015 contre 80,9 % en 2010). Une baisse de trois points est également relevée dans les contributions des partis politiques d'un scrutin à l'autre.

Les évolutions sont davantage marquées parmi les candidats non éligibles au remboursement forfaitaire de l'État. Si la part des dons de personnes physiques reste relativement stable (avec près d'un quart des recettes), celle de l'apport personnel connaît un reflux de près de 14 points (avec un cinquième des recettes). Les contributions des partis, déjà significatives lors du scrutin de 2010, représentent plus de la moitié du montant total des recettes perçues par ces candidats lors du dernier scrutin : leurs versements définitifs progressent de 20 points et représentent plus de 37 % des recettes.

Tableau 4

## Élections régionales - Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis

Région	2010			2015			Évolution entre les deux scrutins		
	Population	Total des dépenses déclarées €	Montant de la dépense par habitant €	Population	Total des dépenses déclarées €	Montant de la dépense par habitant €	Population	Total des dépenses	Dépense par habitant
Bretagne	3 195 300	1 692 425	0,53	3 294 302	1 804 424	0,55	3,10 %	6,62 %	3,41 %
Centre-Val de Loire	2 545 000	2 465 289	0,97	2 582 374	2 133 865	0,83	1,47 %	-13,44 %	-14,70 %
Corse	310 800	582 397	1,87	326 898	777 215	2,38	5,18 %	33,45 %	26,88 %
Guadeloupe	404 400	468 757	1,16	400 132	465 925	1,16	-1,06 %	-0,60 %	0,46 %
Guyane	232 200	443 731	1,91	254 541	351 882	1,38	9,62 %	-20,70 %	-27,66 %
Île-de-France	11 798 400	9 592 366	0,81	12 073 914	9 689 082	0,80	2,34 %	1,01 %	-1,30 %
La Réunion	833 500	1 192 090	1,43	843 529	1 081 078	1,28	1,20 %	-9,31 %	-10,39 %
Martinique	399 600	462 417	1,16	378 243	540 046	1,43	-5,34 %	16,79 %	23,38 %
Pays de la Loire	3 565 300	2 230 225	0,63	3 716 068	2 411 511	0,65	4,23 %	8,13 %	3,74 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 951 400	4 529 103	0,91	4 989 435	3 074 865	0,62	0,77 %	-32,11 %	-32,63 %

## 2.2. Les dépenses

Le montant total des dépenses déclarées par les 153 candidats ayant engagé des frais de campagne (hormis la propagande officielle prévue à l'article R. 39 du code électoral) s'élève à 47 040 585 euros, contre 52 423 662 euros en 2010 pour 243 candidats.

La dépense moyenne des 76 candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés s'élève à 582 080 euros, contre 36 397 euros pour les 77 candidats n'ayant pas atteint ce seuil.

Lors du scrutin de 2010, les dépenses engagées par les 129 candidats éligibles au remboursement forfaitaire de l'État représentaient 93 % du total des dépenses déclarées ; ce taux s'élève à 94 % lors des dernières élections, pour les 76 candidats tête de liste ayant atteint le seuil de remboursement.

Lors du scrutin de 2015, le montant moyen dépensé par les candidats représente 57,26 % du montant maximum de remboursement forfaitaire de l'État. En 2010, les candidats avaient dépensé en moyenne 58,2 % du montant maximum de remboursement.

Le tableau 4 indique, pour les dix régions dont le périmètre n'a pas été modifié par la réforme, la population et le total des dépenses engagées, pour les scrutins de 2010 et 2015.

Le montant total des dépenses engagées a diminué dans la moitié des régions concernées, parfois dans des proportions significatives. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, lors du scrutin de 2015, les dix candidats ont dépensé 3 074 865 euros, contre 4 529 103 euros pour les dix candidats du scrutin de 2010, soit une moyenne de 145 424 euros en moins par candidat.

La prise en compte du nombre de candidats présents lors de chaque scrutin permet de nuancer les évolutions constatées d'un scrutin à l'autre en ce qui concerne les dépenses :

- en Île-de-France, si le montant total des dépenses engagées a augmenté de 1 %, les treize candidats de 2015 ont dépensé en moyenne 54 050 euros (soit 7,25 %) de moins que les douze candidats du précédent scrutin ;

- il en est de même dans la circonscription des Pays-de-la-Loire, où malgré une hausse de 8 % du volume total dépensé, la dépense moyenne des huit candidats de 2015 s'élève à 241 151 euros, contre 278 778 euros pour les dix candidats de 2010 ;

- enfin, si le total dépensé en Guyane recule de plus de 20 points, le montant de dépenses engagé passe de 44 373 euros pour chacun des dix candidats de 2010 à 39 098 euros pour les neuf candidats de 2015, soit une baisse limitée à 11,8 points.

À l'instar de l'évolution du total des dépenses, celle de la dépense par habitant varie d'une circonscription à l'autre, dans des proportions sensibles dans certaines circonscriptions. Considérées dans leur ensemble ces dix régions voient leur population augmenter de 2,15 % d'un scrutin à l'autre. Le montant total des dépenses et celui de la dépense par habitant reculent respectivement de 1 % et de près de 3 %.

S'agissant de régions ayant fusionné en 2015, le tableau 5 compare les dépenses des candidats dans les nouvelles régions à celles des candidats dans les anciennes régions en 2010.

Entre 2010 et 2015, les régions ayant fusionné voient leur population augmenter dans des proportions voisines de celles des régions examinées précédemment. En revanche, dans six des sept nouvelles régions, le montant total des dépenses engagées, et le montant de la dépense par habitant reculent sensiblement par rapport aux montants relevés dans les régions de 2010.

En dépit des similitudes observées dans la structure des dépenses engagées par les candidats de 2015 avec celle des candidats de 2010, quelques différences peuvent néanmoins être soulignées. Les frais d'impression et de publication (hors campagne officielle) demeurent le principal poste de dépenses, avec 28,14 % des dépenses, contre 34,27 % en 2010. En revanche, les frais postaux et de distribution augmentent, passant de 7,86 % à 10,89 % des dépenses.

Tableau 5

Élections regionales - comparaison de la population et des dépenses des 16 régions de 2010 ayant fusionné en 2015

Région	2010			2015			Évolution entre les deux scrutins		
	Somme de la population des régions ayant fusionné	Somme des dépenses des régions ayant fusionné €	Montant de la dépense par habitant €	Population	Total des dépenses déclarées €	Montant de la dépense par habitant €	Population	Total des dépenses	Dépense par habitant
Auvergne Rhône-Alpes	7 578 078	4 987 409	0,66	7 874 586	4 880 652	0,62	3,91 %	-2,14 %	-5,83 %
Bourgogne Franche Comté	2 813 878	2 483 607	0,88	2 821 042	2 190 934	0,78	0,25 %	-11,78 %	-12,01 %
Grand Est	5 532 530	4 134 212	0,75	5 560 405	2 824 213	0,51	0,50 %	-31,69 %	-32,03 %
Hauts-de-France	5 953 001	5 225 093	0,88	6 006 853	4 607 252	0,77	0,90 %	-11,82 %	-12,61 %
Normandie	3 310 448	2 623 327	0,79	3 334 657	2 693 984	0,81	0,73 %	2,69 %	1,95 %
Nouvelle Aquitaine	5 745 486	4 607 648	0,80	5 904 843	3 450 065	0,58	2,77 %	-25,12 %	-27,14 %
Occitanie	5 518 106	4 703 566	0,85	5 791 865	4 063 592	0,70	4,96 %	-13,61 %	-17,69 %

Le tableau 6 présente les dépenses des candidats selon leur nature, et en fonction du pourcentage de suffrages obtenus.

Tableau 6

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

Nature des dépenses	Ensemble des candidats		Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés		Candidats < 5 % des suffrages exprimés	
	€	%	€	%	€	%
Propagande imprimée	13 238 972	28,1 %	11 918 666	26,9 %	1 320 306	47,1 %
Frais postaux et distribution	6 871 569	14,6 %	6 725 377	15,2 %	146 192	5,2 %
Frais de personnel	5 120 481	10,9 %	4 864 802	11,0 %	255 679	9,1 %
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	4 525 173	9,6 %	4 346 668	9,8 %	178 505	6,4 %
Etudes et communication	4 341 563	9,2 %	4 159 656	9,4 %	181 907	6,5 %
Réunions publiques	3 984 015	8,5 %	3 841 339	8,7 %	142 676	5,1 %
Déplacements - restauration - réception	3 773 320	8,0 %	3 395 682	7,7 %	377 638	13,5 %
Sites internet	2 731 355	5,8 %	2 668 053	6,0 %	63 302	2,3 %
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	1 715 716	3,6 %	1 657 609	3,7 %	58 107	2,1 %
Frais d'expert-comptable	738 421	1,6 %	660 193	1,5 %	78 228	2,8 %
<b>Total</b>	<b>47 040 585</b>	<b>100 %</b>	<b>44 238 045</b>	<b>100 %</b>	<b>2 802 540</b>	<b>100 %</b>

Parmi les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés, les frais d'impression et de publication représentent 26,94 % des dépenses engagées. Ils demeurent le premier poste de dépenses, en recul de plus de 6 points par rapport à 2010. Les frais postaux et de distributions, et les frais de personnel dans une moindre mesure, progressent, avec respectivement plus 5,4 et 2,69 points de hausse par rapport à 2010.

La part des frais d'impression et de publications au sein des dépenses des candidats n'ayant pas atteint le seuil des 5 % de suffrages exprimés est prédominante, avec plus de 47 %<sup>4</sup> du total, soit 20 points de plus que les candidats éligibles au remboursement. Les frais de déplacements et de restauration sont également plus importants chez cette catégorie de candidats (+ 5,79 points), contrairement aux frais postaux et de distribution (- 9,98 points), et les dépenses liées aux réunions publiques (- 3,59 points).

Les candidats non éligibles au remboursement forfaitaire de l'État font donc le choix de campagnes de terrain privilégiant les moyens de propagande classiques (dépliants, tracts, affiches, etc.), diffusés directement par les candidats et leurs équipes, au moyen de fréquents déplacements dans la circonscription.

Tableau 7

**Élections regionales - Moyennes les plus basses et les plus élevées des trois premiers postes de dépenses selon la circonscription (en pourcentage)**

	<b>Propagande imprimée %</b>	<b>Frais postaux et distribution %</b>	<b>Frais de personnel %</b>
Région à la + haute moyenne	41,94 Martinique	23,8 Pays-de-la Loire	15,26 île-de-France
Région à la + basse moyenne	19,8 Pays-de-la-Loire	0 Guyane	0 Guadeloupe, Guyane
Moyenne toutes régions	28,14	14,61	10,89

<sup>4</sup> En 2010, ce taux s'élevait à 44,2 %.

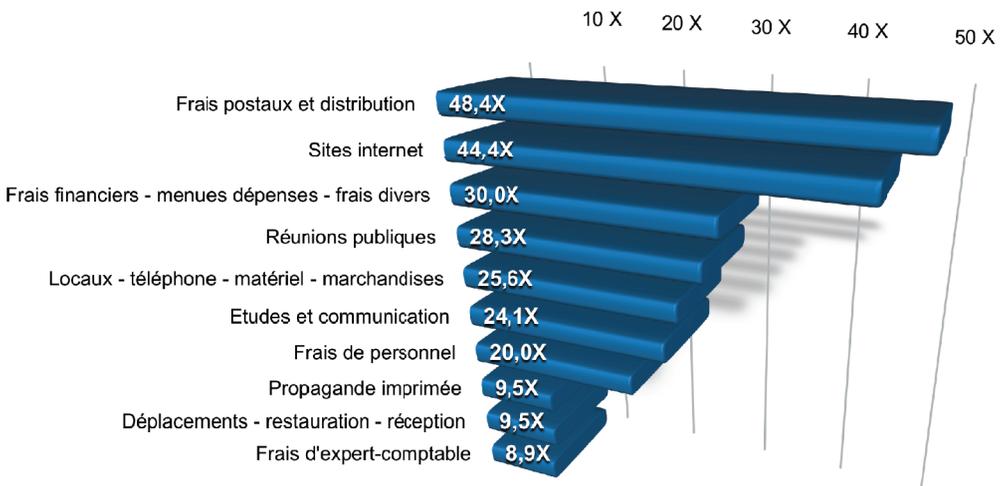
Les trois principaux postes de dépenses – la propagande imprimée, les frais postaux, de distribution et de personnel – représentent près de 54 % des dépenses engagées par l'ensemble des candidats. Cette moyenne masque d'importantes disparités entre régions, comme le montre le tableau précédent.

Les dépenses d'impression et de publication constituent près de 42 % du total des dépenses engagées par les candidats en Martinique, 41 % en Guyane, contre moins de 20 % dans les Pays-de-la-Loire. Les frais postaux et d'expédition – deuxième poste de dépenses chez l'ensemble des candidats – représentent légèrement moins du quart des dépenses engagées par les candidats des Pays-de-la-Loire, mais 0,002 % des dépenses des candidats de Guadeloupe. Les candidats de Guyane n'ont engagé aucune dépense de ce type. Enfin, les dépenses de personnel dans les régions Île-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts-de-France représentent plus de 53 % du total de ces frais.

Graphique 3

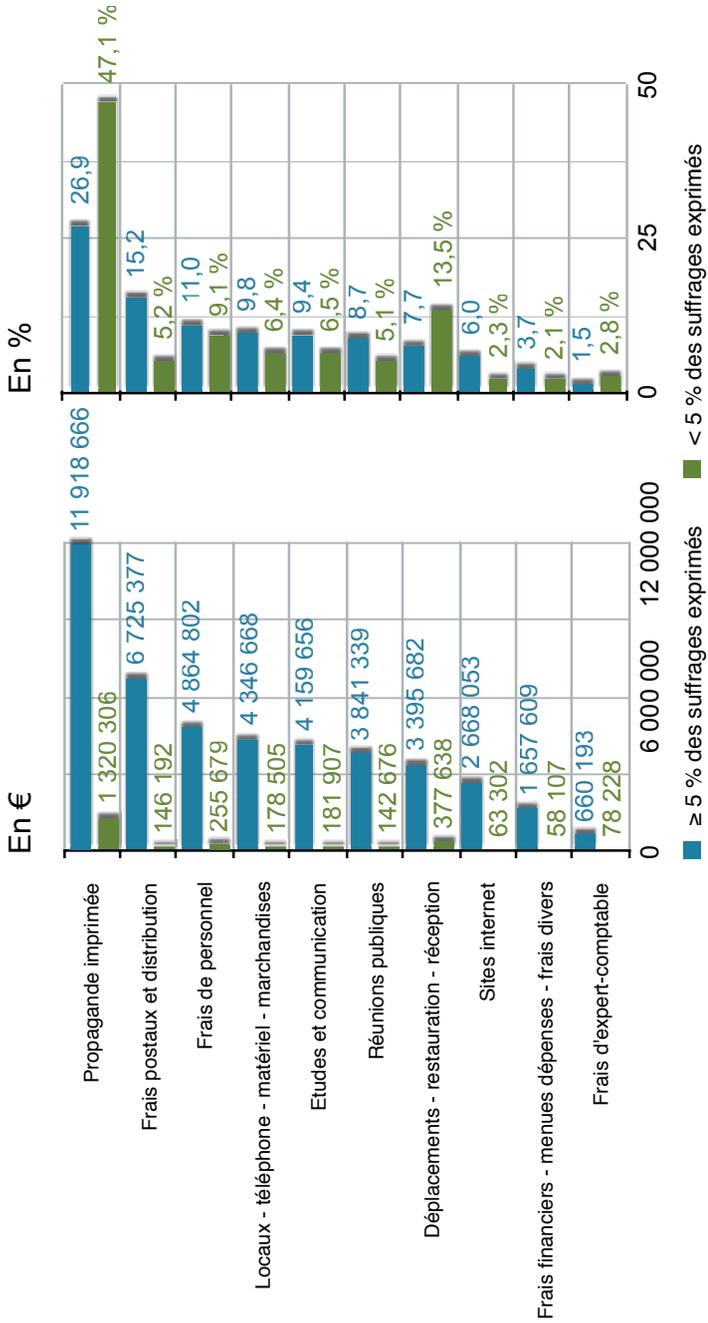
**Élections régionales - Ventilation par nature des dépenses - Échelle des montants moyens dépensés par candidat - Comparaison candidat  $\geq$  5 % des suffrages exprimés / candidat  $<$  5 % des suffrages exprimés**

*(par exemple le 1<sup>er</sup> a dépensé en moyenne un montant 48,4 fois supérieur à celui dépensé par le 2<sup>d</sup> en frais postaux et distribution)*



Graphique 4

Élections régionales - Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis



## II. Les décisions de la commission

### 1. Bilan général

Selon les dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral, la commission prend trois types de décisions : l'approbation simple, l'approbation après réformation et le rejet du compte. Elle constate l'absence de dépôt du compte et le dépôt hors délai. Elle est également chargée d'arrêter le montant du remboursement forfaitaire de l'État auquel ont droit les candidats. Le cas échéant, elle peut réduire le montant du remboursement forfaitaire selon le nombre et la gravité des irrégularités relevées qui ne lui paraissent pas devoir entraîner le rejet du compte<sup>5</sup>.

Tableau 8

Élections régionales - Les décisions de la commission

Décision	Rappel Régionales 2010		2015	
	Nombre	%	Nombre	%
Absence de dépôt	5	1,97	2	1,27
Dépôt hors délai	0	0,00	0	0,00
Approbation simple	62	24,41	38	24,05
Approbation après réformation	174	68,50	105	66,46
Approbation avec modulation		0	0	0
Approbation après réformation avec modulation		0	8	5,06
Rejet	13	5,12	5	3,16
<b>Total</b>	<b>254</b>	<b>100</b>	<b>158</b>	<b>100</b>
<i>Dispensé de dépôt</i>			13	

Comme le montre le tableau précédent, les décisions prises par la commission lors des deux derniers scrutins régionaux n'ont pas

<sup>5</sup> Depuis la loi n° du 14 avril 2011.

connu d'évolution majeure. Les parts respectives des comptes approuvés et des comptes approuvés après réformation (soit au total plus des 9/10 des décisions) demeurent stables. Les comptes approuvés après réformation représentent les deux tiers des décisions de la commission (- 2,04 points). On relève également un recul de près de 40 % de la part des comptes rejetés (- 1,96 %).

Tableau 9

Élections régionales

Les décisions de la commission selon les suffrages exprimés

Décision	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés		Candidats < 5 % des suffrages exprimés		Total des décisions	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Absence de dépôt	0	0,00	2	2,44	2	1,27
Dépôt hors délai	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Approbation simple	3	3,95	35	42,68	38	24,05
Approbation après réformation	65	85,53	40	48,78	105	66,46
Approbation avec modulation	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Approbation après réformation avec modulation	8	10,53	0	0,00	8	5,06
Rejet	0	0,00	5	6,10	5	3,16
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>100</b>	<b>82</b>	<b>100</b>	<b>158</b>	<b>100</b>

Les élections régionales se distinguent nettement des autres scrutins par l'ampleur du nombre de comptes de campagne approuvés après réformation : lors des cinq élections générales intervenues depuis 2012, le pourcentage de comptes approuvés après réformation varie de 36,47 % (sénatoriales du 28 septembre 2014) à 51,28 % du total des comptes (municipales des 23 et 30 mars 2014). Or, comme le montre le tableau n° 9, plus des deux tiers des comptes de campagne ont été réformés lors des dernières élections régionales. Cette particularité est encore plus

remarquable si l'on considère les comptes selon qu'ils sont éligibles ou non au remboursement de l'État. Hormis les élections municipales de 2014 où le taux s'élève à 56,17 %, la part des comptes des candidats remboursables approuvés après réformation est inférieure à 50 % ; elle dépasse les 85 % lors des dernières élections régionales. Près de 49 % des comptes de candidats non remboursables ont été approuvés après réformation. Dans les autres scrutins, ce taux est inférieur à 20 % de l'ensemble des décisions.

## **2. Les réformations**

Dans le cadre du contrôle des comptes de campagne des élections régionales, la commission a pris 105 décisions d'approbation après réformation, auxquelles s'ajoutent huit décisions d'approbation après réformation avec modulation.

Les motifs principaux de retrait des comptes de certaines dépenses ou recettes déclarées sont les suivants, par ordre de fréquence décroissant :

- dépenses dénuées de caractère électoral ;
- retranchements liés aux intérêts d'emprunt ;
- dépenses post électorales ou engagées le jour du scrutin ;
- dons de personnes physiques requalifiés en apport personnel ;
- achats de matériels ramenés à leur valeur d'usage ;
- dépenses relatives à la campagne officielle (article R. 39 du code électoral).

En comparaison du montant des recettes et des dépenses déclarées des 113 candidats têtes de liste dont le compte a fait l'objet de réformations, le montant total des retranchements s'élève à 1 019 572 euros en recettes et 1 221 374 euros en dépenses, soit respectivement 2,2 % et 2,69 %. Lors du précédent scrutin de 2010, ces taux s'établissaient à 4,45 % et 4,30 %. Le montant moyen des dépenses réformées par candidat s'élève à 12 645 euros pour les candidats éligibles au remboursement, 7 457 euros pour les candidats non remboursables. En 2010, ces montants s'établissaient respectivement à 16 145 euros et 4 693 euros.

Tableau 10

Élections régionales - Montants déclarés par les candidats et montants retenus par la commission après réformation (comparaison avec les élections régionales de 2010)

	2010			2015			
	Déclaré €	Réformation		Déclaré €	Réformation		Retenu €
		€	%		€	%	
Dépenses totales	48 934 207	2 105 337	4,30	45 474 734	1 221 374	2,69	44 253 360
- dont candidat $\geq$ 5% des suffrages exprimés	46 605 631	1 828 438	3,92	43 837 099	923 098	2,11	42 914 001
Recettes totales	49 546 491	2 205 429	4,45	46 141 485	1 019 572	2,21	45 121 913
- dont candidat $\geq$ 5% des suffrages exprimés	47 018 184	1 825 595	3,88	44 445 237	897 033	2,02	43 548 204
Apport personnel	38 859 399	2 074 882	5,34	34 623 562	1 045 854	3,02	33 577 708
- dont candidat $\geq$ 5% des suffrages exprimés	38 008 623	1 989 111	5,23	34 165 827	940 038	2,75	33 225 789

Tableau 11

**Élections régionales - Principaux postes de dépenses réformés  
en montant et en pourcentage**

Poste de dépenses	% de réformation du poste par rapport au montant déclaré	Montant réformé €
Frais financiers	20,58	251 447
Enquêtes et sondages	16,83	99 560
Frais de déplacement	3,64	111 884
Frais d'impression et publication (hors R. 39)	2,99	395 962
Frais de conseils en communication	2,84	106 417
Personnel	1,73	88 702
Autres postes comptables	NS	167 402
<b>Total</b>		<b>1 221 374</b>

Comme le révèle le tableau n° 11, les six postes de dépenses les plus affectés par les réformations représentent plus de 86 % du montant total des retranchements. En valeur absolue, les frais d'impression et de publications (hors campagne officielle) constituent le poste de dépenses le plus touché avec 395 962 euros, soit près du tiers du total des réformations. Ce montant de réformation est principalement la conséquence de l'exclusion des dépenses de la campagne officielle, souvent inscrites par erreur dans le compte de campagne. Il se décompose en 129 689 euros pour les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés, et 266 273 euros pour les candidats n'ayant pas atteint ce seuil.

Les frais financiers liés aux emprunts contractés par les candidats sont le premier poste de dépenses le plus touché par les réformations. Les motifs de ces retranchements sont multiples :

ajustement du remboursement d'intérêts à la date prévisible à laquelle le candidat pourra rembourser son prêt, réduction des intérêts à hauteur du capital réellement utilisé pour la campagne, constatation de non-paiement des intérêts par anticipation au prêteur. Les réformes opérées sur ce poste de dépense confirment la tendance relevée dans les précédents scrutins. Dans son rapport d'activité de 2011<sup>6</sup>, la commission avait mis en exergue les difficultés liées au remboursement des intérêts d'emprunt.

La commission a également retranché un montant significatif de frais de transport. Des candidats avaient inscrit dans leur compte le coût de déplacements effectués les jours du scrutin ou pour des réunions internes de préparation de la campagne (déroulement des actions de campagne, réunions internes à l'équipe de campagne, recherche de colistiers potentiels, etc.).

La commission a également retranché une part non négligeable de dépenses d'enquêtes et de sondages. Nombre de ces enquêtes comprenaient des développements non programmatiques et consacrés à l'analyse des intentions de vote et de la notoriété de personnalités. Conformément à sa doctrine, la commission considère que de telles études n'ont pas pour objet de servir à la définition de thématiques de campagne et ne doivent pas ouvrir droit à remboursement.

### **3. Le remboursement forfaitaire par l'État**

Les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés et dont les dépenses ont été en tout ou partie financées sur leur apport personnel peuvent prétendre au remboursement forfaitaire de l'État. Lors du scrutin de 2015, 76 candidats têtes de liste ayant dépensé un total de 44 238 045 euros et disposé d'un apport personnel (34 398 217 euros) ont perçu un remboursement total de 32 431 342 euros, soit 73,31 % de leurs dépenses et 94,28 % de leur apport personnel. En 2010, ces taux s'élevaient respectivement à 75,19 % et 92,13 %, pour un montant total de remboursement de 36 424 746 euros.

---

<sup>6</sup> Quatorzième rapport d'activité, pages 56 à 58.

Tableau 12

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

<b>% de remboursement</b>	<b>Nombre de candidats</b>	<b>%</b>
100 % de l'apport personnel	52	70,27
≥ 90 % et < 100 %≤	15	20,27
≥ 80 % et < 90 %	3	4,05
< 80 %	4	5,41
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>100</b>

Près de 95 % des candidats ont ainsi perçu un remboursement au moins égal aux quatre cinquièmes de leur apport personnel, contre 88,7 % en 2010. Cette progression s'explique par la part moins importante des dépenses réformées sur le total des dépenses déclarées, et la légère baisse de la part des comptes approuvés après réformations.

#### **4. La réduction du montant du remboursement (modulation) et la dévolution**

##### 4.1. La modulation

La commission a réduit le remboursement à huit reprises. L'impact de ces huit décisions d'approbation avec modulation a entraîné une diminution du remboursement de 105 700 euros, soit le montant le plus élevé depuis la mise en œuvre de cette disposition, introduite à l'article L. 52-11-1 du code électoral par la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011. La diminution unitaire la plus importante s'établissait à 50 000 euros.

##### 4.2. La dévolution

Selon les dispositions de l'article L. 52-6 du code électoral, la commission est chargée de fixer le montant de la dévolution correspondant au solde positif du compte de campagne ne

provenant pas de l'apport personnel du candidat. Dans le cadre du contrôle des élections régionales, un montant de dévolution de 92 037 euros concernant 13 candidats a été arrêté. Le montant maximum s'établissait à 25 607 euros.

## **5. Les décisions de rejet**

La commission a rejeté cinq comptes de campagne, soit 3,16 % des 156 comptes déposés dans les délais, contre 13 cas en 2010 (soit 5,22 % des comptes déposés). Les causes de rejet sont les suivantes (certaines décisions comprennent plusieurs motifs) :

- deux comptes non présentés par un expert-comptable, dont un avec un déficit ;
- des paiements directs excessifs ;
- des recettes et des dépenses omises ;
- des dépenses d'un montant significatif non payées à la date limite de dépôt du compte.

Contrairement au précédent scrutin, aucun des candidats dont les comptes de campagne ont été rejetés n'avait obtenu 5 % des suffrages exprimés. L'impact financier de ces rejets est donc nul.

## **6. Les recours gracieux**

Les candidats disposent d'un délai de deux mois à compter de la notification de leur décision pour présenter un recours gracieux devant la commission. Celle-ci a été destinataire de 14 recours gracieux, contre 35 lors du précédent scrutin. Ces recours étaient dirigés contre des décisions d'approbation après réformation, soit 12,4 % du total des décisions ayant modifié le montant du remboursement des candidats, contre 19 % lors du précédent scrutin. Ce niveau s'explique par l'importance de la part des comptes approuvés après réformation évoquée plus haut. La commission a accepté intégralement trois de ces recours et cinq partiellement. Il s'agit surtout de cas où les candidats ont produit de nouveaux éléments et où il y a lieu de corriger une interprétation erronée des documents joints au compte. Ainsi, 45 809 euros ont

été réintégrés dans les comptes des candidats concernés. La commission a également rejeté six de ces recours.

### **III. Les suites juridictionnelles**

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

La commission a prononcé le rejet de cinq comptes et constaté l'absence de dépôt de deux comptes. Elle a en conséquence saisi le Conseil d'État, juge de l'élection, à sept reprises, en application des dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral. Ces saisines représentent 4,43 % du total des décisions de la commission, proportion marquant un léger recul par rapport aux élections régionales de 2004 et 2010, pour lesquelles le juge avait été saisi par la commission dans respectivement 7,5 % et 7,1 % des cas.

La Haute juridiction a rendu l'ensemble de ses décisions entre le 19 juillet et le 14 décembre 2016. Elle a jugé que la commission a statué à bon droit dans six des cas dont elle était saisie. Pour chacun des candidats têtes de liste concernés le Conseil d'État a prononcé une sanction d'inéligibilité d'un an.

À l'occasion de sa décision relative à l'une des deux absences de dépôt constatées par la commission, le Conseil d'État a par ailleurs confirmé que, pour l'application des dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral prévoyant que les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas perçu de don de personne physique sont dispensés de la présentation d'un compte de campagne, les candidats devaient avoir retourné vierges à la commission les formules numérotées de reçus-dons qui auraient été délivrées à leurs mandataires financiers, pour être réputés n'avoir pas perçu de don de personne physique et bénéficier de la dispense de dépôt.

Enfin, le Conseil d'État a jugé dans un des cas que la commission ne l'avait pas saisi à bon droit, alors qu'elle avait rejeté le compte en raison de l'absence de preuve de paiement d'une proportion importante des dépenses. Le juge a ainsi précisé que l'effectivité

du règlement d'une dépense électorale s'apprécie à la date de l'émission d'un chèque transmis au bénéficiaire par le mandataire, dès lors que son endossement transfère la propriété de la provision correspondante et que ladite provision est créditée sur compte bancaire du mandataire financier au plus tard le jour du dépôt du compte de campagne.

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

Lorsque la décision de la commission entraîne une réduction du remboursement versé au candidat (suite à la réformation de son compte de campagne ou à une modulation du remboursement en raison d'irrégularités constatées), il peut introduire un recours contentieux devant le tribunal administratif de Paris, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de la commission relative à son compte de campagne ou, s'il a formé un recours gracieux, de la notification de la décision subséquente de la commission.

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

À la date d'adoption du présent rapport, la juridiction a statué sur cinq de ces requêtes. Une des requêtes a été rejetée pour tardiveté. Deux autres ont été rejetées au fond, le tribunal confirmant notamment l'exclusion du compte de campagne des candidats d'une partie des dépenses d'enquêtes et de sondages exposées<sup>7</sup>. Enfin, dans deux cas le tribunal a partiellement fait droit aux demandes des requérants et a réintégré aux comptes certaines dépenses, augmentant d'autant le montant du remboursement dû aux candidats.

Ces décisions ont fait l'objet d'un recours devant la cour administrative d'appel de Paris.

---

<sup>7</sup> Cf. *supra*, p. 45.

## Chapitre II

### De quelques réponses apportées par la jurisprudence

*Dans le cadre de l’instruction des comptes de campagne des candidats aux élections européennes, sénatoriales et départementales, la commission a vu certaines de ses décisions contestées lors d’un recours de plein contentieux devant le juge administratif. Parmi les décisions rendues, trois thèmes ont retenu plus particulièrement l’attention de la commission.*

#### **I. Les honoraires de l’expert-comptable**

Dans son précédent rapport d’activité, la commission avait souhaité appeler l’attention sur la question des honoraires des experts-comptables, qui s’était posée de manière particulièrement importante pour les élections départementales compte tenu de la faiblesse relative des plafonds de dépense.

Elle considère, que bien que ne s’agissant pas strictement d’une dépense électorale car n’ayant pas vocation à rechercher le suffrage des électeurs, ces honoraires peuvent néanmoins faire l’objet d’un remboursement dès lors que la mise en état d’examen du compte de campagne par un expert-comptable est une formalité obligatoire et substantielle, dont l’omission peut conduire au rejet du compte de campagne.

Toutefois, selon son analyse, aucune disposition, législative, réglementaire ou jurisprudentielle ne fait obstacle à ce qu’elle réduise le montant des honoraires d’expertise comptable admis au remboursement, lorsque celui-ci s’avère manifestement disproportionné au regard de la prestation effectuée ou des caractéristiques du compte de campagne.

Sur plus de 400 décisions comportant une réformation sur ce point, deux seulement ont été contestées devant le tribunal

administratif de Paris. Dans les deux cas, le juge a rejeté les conclusions des requérants et considéré qu'ils ne pouvaient utilement soutenir que la commission aurait dû inscrire l'intégralité des frais d'expertise comptable au compte ou contester la limite posée par la commission à la prise en compte de ces frais pour le calcul du remboursement.

Les candidats concernés n'ont pas fait appel de ces deux décisions.

## **II. Les prestations non exécutées**

Dans le cadre du contentieux sur le remboursement des dépenses électorales des élections européennes de 2014, la cour administrative d'appel de Paris a statué sur plusieurs requêtes tendant à obtenir le remboursement de plusieurs prestations non exécutées.

Il s'agit, d'une part, de frais d'impression de matériel électoral non utilisé pour la campagne, d'autre part, de frais d'organisation d'une réunion en définitive annulée à l'initiative du candidat.

La commission a jugé nécessaire de se pourvoir en cassation sur ces deux décisions compte tenu de leurs implications sur le contrôle des comptes de campagne et l'établissement du montant du remboursement.

## **III. La notion de provision**

Dans les requêtes précédemment évoquées, les candidats ont également contesté, de même que cinq autres candidats, le refus par la commission de l'inscription dans leur compte de campagne d'une provision de 30 000 euros en concours en nature pour dépenses non payées à la date de dépôt du compte de campagne.

La commission avait considéré que cette pratique constituait une irrégularité, sans que celle-ci soit de nature et d'importance à motiver le rejet du compte, et avait donc diminué de 1 000 euros le montant du remboursement en se fondant sur le dernier alinéa de l'article L. 52-11-1 du code électoral. Le juge de première instance a suivi la commission sur ce point.

Les candidats ont soutenu que ce procédé comptable leur a

permis d'éviter que des factures reçues tardivement ne soient exclues de leurs comptes alors que les prestations afférentes avaient été exécutées durant la campagne.

En appel, le juge a confirmé que « *le provisionnement, dans les dépenses d'un compte de campagne, d'une somme qui, non affectée à aucune dépense en particulier, serait destinée, selon le candidat, à permettre le règlement, ultérieur au dépôt dudit compte, de dépenses qui n'auraient pu y être dûment inscrites dans le délai imparti, porte atteinte aux principes de sincérité et d'exhaustivité du compte de campagne posés par l'article L. 52-12 du code électoral ; qu'il constitue ainsi une irrégularité au sens et pour l'application des dispositions susmentionnées de l'article L. 52-11-1 du code électoral* ».

Toutefois, le juge a également considéré qu'au cas d'espèce il n'y avait pas d'intention frauduleuse et a ramené à 500 euros la diminution du montant du remboursement.

Partie **2** Deuxième partie

**Le suivi des  
partis politiques  
et de leur financement**



# **DEUXIÈME PARTIE**

## **LE SUIVI DES PARTIS POLITIQUES ET DE LEUR FINANCEMENT**

*Avertissement : les diagrammes présentés dans cette partie utilisent des échelles et des valeurs différentes. La comparaison entre les diagrammes doit se faire au regard de l'échelle utilisée.*

### **Chapitre I**

#### **L'évolution du nombre des partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988**

Toute personne morale de droit privé qui s'est assigné un but politique doit, si elle a perçu l'aide publique ou si elle a désigné un mandataire pour recueillir des fonds, déposer à la CNCCFP des comptes certifiés.

Entre les années 2002 et 2015, le nombre de partis politiques devant déposer des comptes à la commission est passé de 231 à 451. Seules les années comprises entre 2007 et 2010 ont connu une pause quant à la hausse du nombre de partis.

Ce nombre, s'il peut sembler conséquent, reste faible par rapport aux très nombreuses associations ayant un objet politique mais ne relevant pas de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

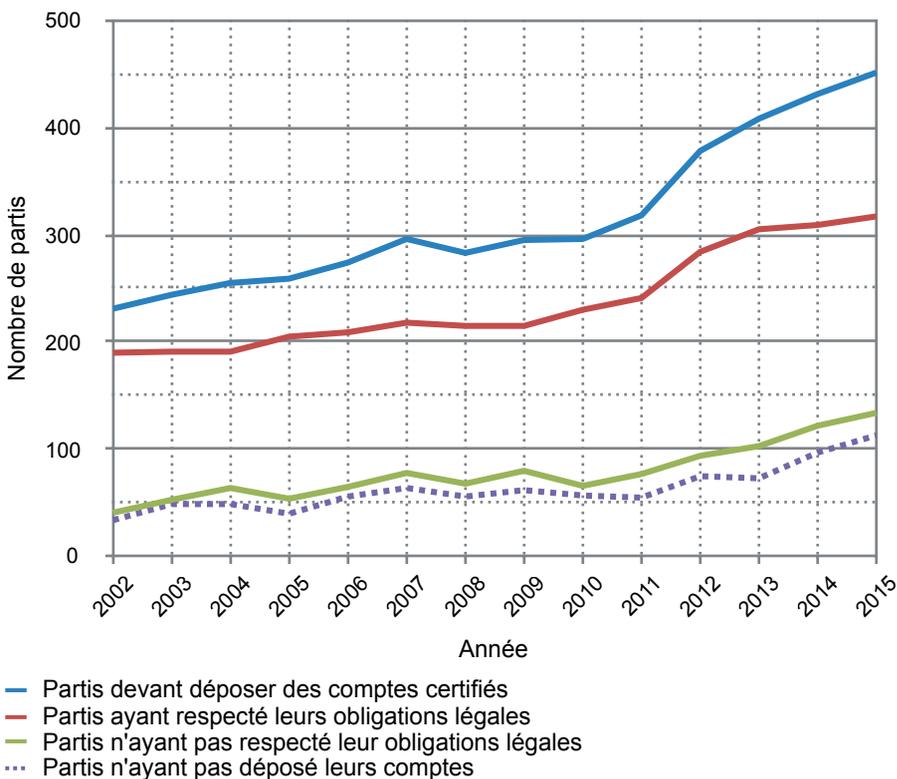
L'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 énonce que les partis politiques « *se forment et exercent leur activité librement* ». Il n'y a dès lors aucune déclaration ou autorisation nécessaire à la création d'un parti politique. Les seules formalités concernent les formations qui souhaitent bénéficier des dispositions de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988. Elles doivent au minimum déclarer un mandataire chargé de recueillir les dons de personnes physiques et, facultativement, les cotisations des adhérents et des élus (lesquelles peuvent être perçues directement par le trésorier

du parti, mais dans ce cas elles n'ouvrent pas droit à déduction fiscale – cf. chapitre 2-II ci-après).

L'intérêt essentiel pour une formation politique de relever de la loi du 11 mars 1988 est d'échapper à l'interdiction faite aux personnes morales de financer un candidat à une élection. En contrepartie, le parti doit chaque année déposer à la commission ses comptes certifiés par deux commissaires aux comptes. La commission assure ensuite la publication sommaire des comptes ainsi déposés au Journal officiel de la République française. Cette publication annuelle est accompagnée d'un avis au sein duquel la commission présente ses observations quant au financement de la vie politique. Le dernier avis portant sur les comptes 2015 des formations politiques a été publié au Journal officiel « Lois et décrets » du 7 février 2017.

Graphique 5

Évolution du nombre de partis devant déposer des comptes certifiés à la CNCCFP



Il est à noter que la création de nouvelles formations politiques n'a pas diminué depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Jusqu'à l'intervention de ces nouvelles dispositions, une même personne physique pouvait contribuer par des dons au financement d'un parti politique à hauteur de 7 500 euros par an, le nombre de partis bénéficiaires n'étant pas limité. Dorénavant, cette limitation s'appliquait à l'ensemble des dons et cotisations – à l'exception des cotisations d'élus – versées à un ou plusieurs partis, ce qui tendait à limiter les possibilités de financements croisés entre formations politiques, et donc à contenir le développement des « *micro-partis* ».

À l'expérience, aucune corrélation ne semble pouvoir ainsi être faite entre l'application des nouvelles dispositions et l'évolution du nombre de partis enregistrés par la commission, toujours plus élevé.

En réalité, les causes de ce phénomène sont multiples et non liées aux seules règles de plafonnement des dons : grande facilité de création d'un parti, fréquence importante des élections locales, généralisation des primaires, personnalisation accrue de la vie politique, intérêt fiscal des structures ayant pour objet de financer une campagne électorale dans une circonscription de moins de 9 000 habitants où les candidats ne peuvent recevoir de dons défiscalisés.

Par ailleurs, la commission avait souligné dans son 13<sup>e</sup> rapport d'activité (2010) que la création de partis politiques de taille ou d'ambition modeste relevant de la loi du 11 mars 1988 permettait la publication et la certification de leurs comptes, contrairement aux associations de droit commun à caractère politique.

Enfin, si les partis politiques ne respectent pas leurs obligations légales pour plusieurs raisons, l'absence de dépôt des comptes en est la raison principale : cela visait 113 formations politiques sur 451 tenues de déposer des comptes 2015 certifiés en 2016.

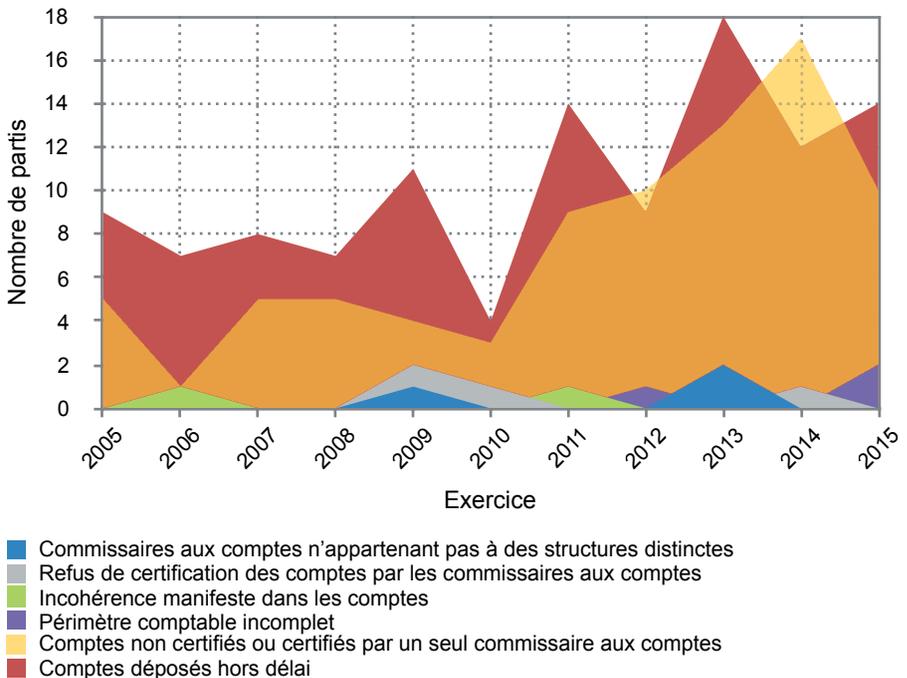
Une grande majorité des cas d'absence de dépôt semble concerner des partis politiques en sommeil ou des partis politiques

sans activité n'ayant jamais procédé aux formalités de dissolution ou à leur publicité. On peut regretter qu'aucun texte ne fasse obligation aux partis politiques d'informer la commission de leur retour au simple statut d'association ou de leur dissolution.

En dehors du cas des partis politiques ne déposant pas leurs comptes, l'origine du non-respect des obligations légales par les partis politiques porte sur les motifs suivants :

Graphique 6

**Motifs retenus par la CNCCFP pour constater le non-respect des obligations légales des partis politiques entre 2005 et 2015 (à l'exclusion des absences de dépôt de comptes)**



# Chapitre II

## L'évolution des ressources des partis politiques

### I. L'aide publique directe

#### 1. La répartition de l'aide publique directe

Depuis la loi du 11 mars 1988, l'État accorde chaque année, sous certaines conditions, une subvention directe à certaines formations politiques. Initialement, l'aide de l'État était réservée aux seuls partis représentés à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Son montant global était déterminé chaque année par la loi de finances et réparti entre les formations politiques, proportionnellement au nombre des parlementaires déclarant s'y rattacher. Le champ de l'aide a été élargi par la loi du 15 janvier 1990 afin de ne plus exclure de la répartition certaines formations politiques ne disposant pas de représentation parlementaire, mais ayant recueilli de nombreux suffrages. Dès lors, la représentativité des partis politiques n'est plus fondée uniquement sur le nombre de parlementaires, mais par référence au nombre de candidats présentés et au nombre de voix que ceux-ci ont obtenues.

La **première fraction** de l'aide est réservée aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions en métropole, ou des candidats exclusivement en outre-mer ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés. La répartition de cette première moitié de l'aide publique entre les partis éligibles s'effectue proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour des élections législatives de référence par les candidats se réclamant de ces partis, sous réserve que ces candidats n'aient

pas été déclarés inéligibles en application de l'article L.O. 128 du code électoral. Cette répartition s'opère au regard de la déclaration de candidature dans laquelle le candidat indique le parti politique auquel il souhaite se rattacher. Ce rattachement est facultatif, unique, définitif et indépendant de l'étiquette politique que le candidat affiche auprès des électeurs. Ainsi, les déclarations enregistrées pour le premier tour des élections législatives générales conditionnent la répartition définitive de la première fraction de l'aide publique pour toute la durée de la législature.

La **seconde fraction** de l'aide est attribuée aux partis politiques bénéficiaires de la première fraction proportionnellement au nombre de députés et de sénateurs qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de chaque année, y être inscrits ou s'y rattacher. Chaque parlementaire ne peut à ce titre se rattacher qu'à un seul parti. En revanche, il peut d'une année sur l'autre désigner un nouveau parti bénéficiaire dès lors que ce parti est éligible à la première fraction et a respecté ses obligations comptables au titre de l'exercice précédent. Le montant total reçu par chaque parti peut ainsi varier chaque année selon le nombre de parlementaires rattachés.

En outre, le décret n° 2001-777 du 30 août 2001 pris pour l'application des dispositions du troisième alinéa de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et portant création au ministère de l'Intérieur d'un fichier des élus et des candidats aux élections au suffrage universel prévoit en son article 4 le caractère communicable des informations liées au parti de rattachement.

Par ailleurs, conformément à l'article 60 III de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014, à compter du premier renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant la publication de ladite loi « *lorsqu'un candidat s'est rattaché à un parti ou à un groupement politique qui ne l'a pas présenté, il est déclaré n'être rattaché à aucun parti en vue de la répartition prévue* ».

En 2017, une voix équivaut au versement de l'aide publique d'un montant de 1,42 euros pour la première fraction et le rattachement d'un parlementaire ouvre droit au versement au titre de la seconde fraction de l'aide publique d'un montant de 37 731,14 euros.

## 2. La sanction financière du non-respect de la parité

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution précise que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* » et son article 4 que les partis et groupements politiques « *contribuent à la mise en œuvre* » de ce principe. Depuis la première loi sur la parité, promulguée en 2000, les partis qui ne présentent pas le même nombre de candidats et de candidates aux élections législatives sont soumis à des pénalités financières. Il ne s'agit pas d'une amende à payer, mais d'une retenue sur les financements publics versé par l'État aux partis.

Ainsi, la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux prévoyait que lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement dépassait 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction était diminué d'un pourcentage **égal à 50 %** de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats. Ce mécanisme s'est appliqué pour la première fois aux élections législatives générales de 2002.

La loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives a porté la diminution du montant de la première fraction à un pourcentage **égal à 75 %** de l'écart rapporté au nombre de candidats pour les élections législatives générales de 2007.

Enfin, la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a encore aggravé le montant de la pénalité pour les prochaines élections législatives générales en prévoyant que la diminution du montant de la première fraction correspondrait à un pourcentage **égal à 150 %** de l'écart rapporté au nombre total de candidats, sans que cette diminution puisse excéder le montant total de la première fraction de l'aide.

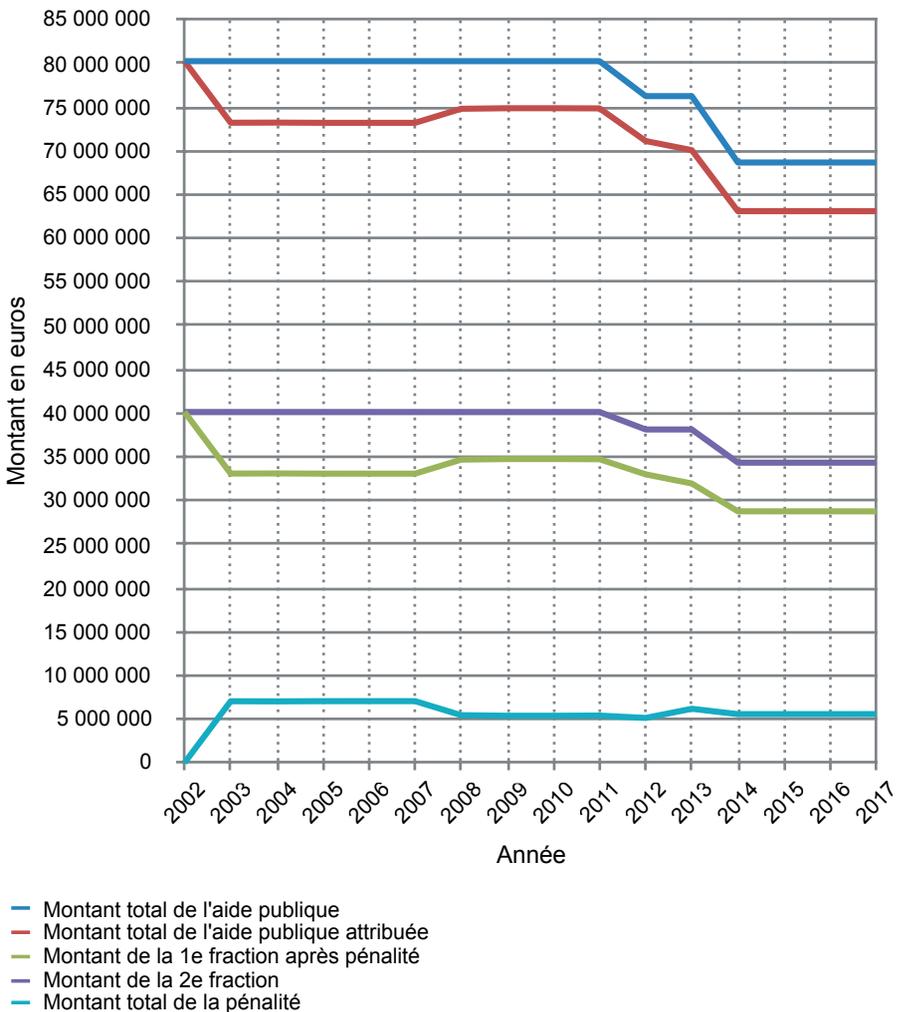
À titre d'illustration, en 2002, un parti qui avait présenté 200 candidats, dont 130 hommes et 70 femmes, aurait vu son aide publique amputée de **15 %** :  $[(130-70) \times (1/2)] / 200 = 15 \%$ , à compter de 2003 ; en 2007, dans les mêmes conditions, ce parti aurait vu son aide publique amputée de **22,5 %** à compter de

2008 :  $[(130-70) \times (3/4)] / 200 = 22,5 \%$  ; en 2017, le même parti verrait son aide publique amputée de **45 %** à compter de 2018 :  $[(130-70) \times (1,5)] / 200 = 45 \%$ .

### 3. Les montants de l'aide publique entre 2002 et 2017

Graphique 7

L'évolution de l'aide publique directe de 2002 à 2017 tous partis confondus

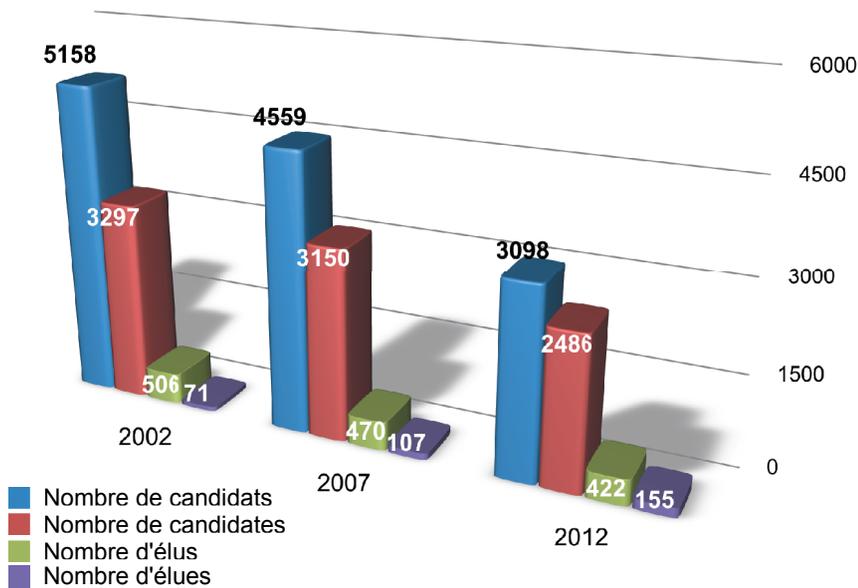


Depuis 2011, la baisse du montant de l'aide publique à destination des partis politiques a été constante conformément aux mesures budgétaires menées parallèlement. Le montant total des pénalités reste stable depuis 2008 malgré les réformes législatives sur la parité ayant pour objectif l'aggravation des sanctions financières pour les partis politiques qui ne respecteraient pas la parité des candidatures ; en effet, cette évolution s'est traduite par l'augmentation de la proportion de candidates présentées par les partis aux élections législatives.

Si l'écart entre le nombre total de candidats et celui de candidates diminue de manière significative (de 36,1 % à 19,8 % entre 2002 et 2012), le nombre de femmes élues, bien que doublé, reste nettement inférieur à celui des hommes, soulignant le difficile renouvellement des pratiques politiques.

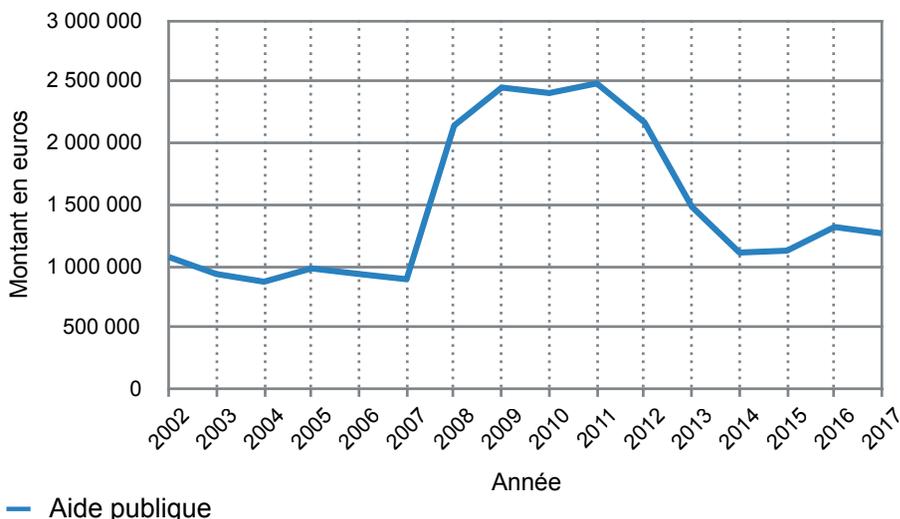
Graphique 8

L'évolution du nombre de candidat(e)s et du nombre d'élus(e)s aux élections législatives



Graphique 9

L'évolution de l'aide publique directe  
pour les partis et groupements politiques d'outre-mer



— Aide publique

La hausse significative du montant de l'aide publique en 2008 s'explique par le rattachement au parti polynésien *Fetia api* au titre de la seconde fraction de l'aide publique de 18 députés et 5 sénateurs du *Parti social libéral européen* (dont la dénomination est devenue, *Association PSLE - Nouveau centre*, puis *Les Centristes* en 2016) qui n'avait pas rempli les conditions d'attribution de la première fraction de l'aide publique. Le montant perçu par *Fetia api* en 2008 s'élevait ainsi à 1 023 326,71 euros au titre de la seconde fraction.

Ces rattachements ont pris fin en 2013, le parti *Les Centristes* étant devenu, cette année, éligible à la première fraction de l'aide publique.

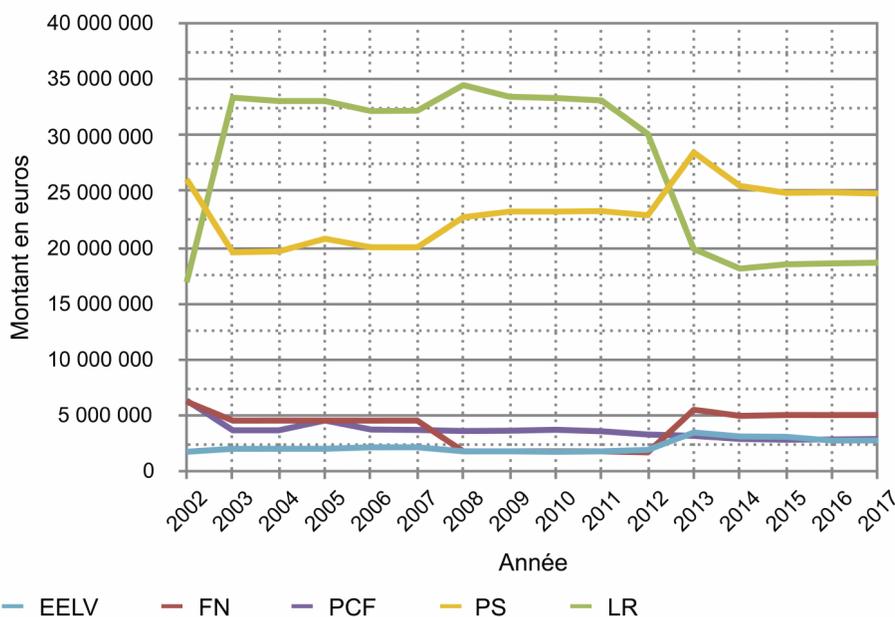
En outre, la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique est venue modifier les règles relatives au rattachement des parlementaires. Ainsi, un parlementaire élu dans une circonscription qui n'est pas comprise dans le territoire d'une ou de plusieurs collectivités d'outre-mer ne peut plus se rattacher à un parti qui n'a présenté des candidats que dans une ou plusieurs collectivités d'outre-mer.

#### 4. L'évolution de l'aide publique perçue par les principaux partis entre 2002 et 2017

Sur les treize partis politiques éligibles à l'aide publique versée depuis 2012 hors outre-mer, cinq partis politiques en perçoivent plus de 86 % (comme l'illustre le graphique suivant). En 2017, ces cinq partis disposaient des ressources totales les plus importantes de l'ensemble des partis relevant de la loi du 11 mars 1988.

Graphique 10

L'évolution de l'aide publique directe à cinq partis politiques



Le *Parti socialiste* ne bénéficiait pas de l'aide financière publique directement jusqu'à 2008, elle lui était reversée par le biais de l'*Association parti socialiste, parti radical de gauche et apparentés* éligible à la première fraction de l'aide publique.

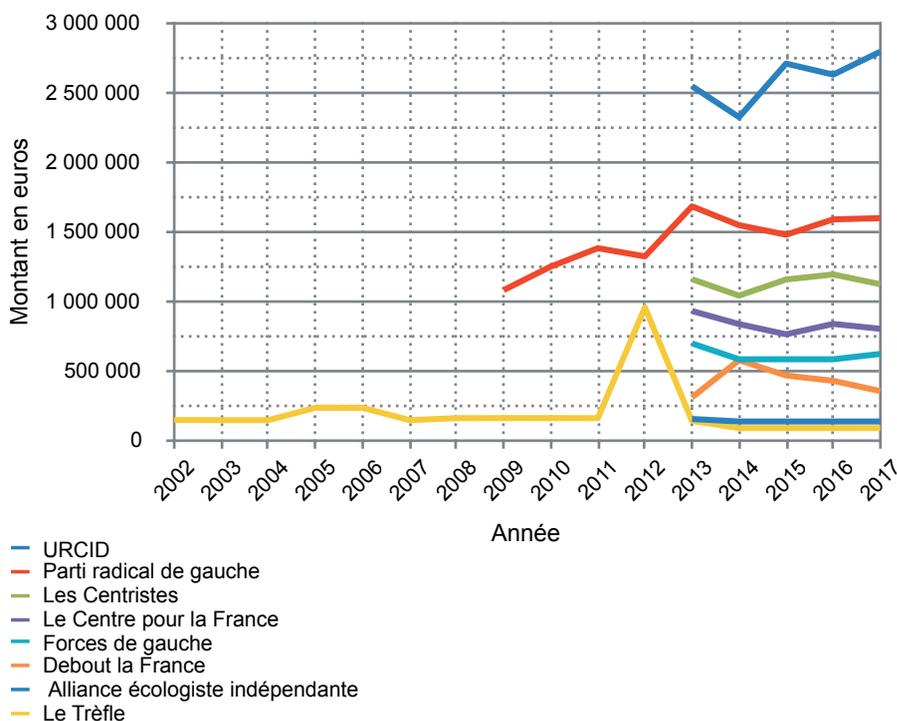
Le parti *Les Républicains* perçoit l'aide publique depuis 2003 sous la dénomination *Union pour un mouvement populaire* jusqu'en 2015. En 2002, l'aide publique était perçue par le *Rassemblement pour la République* dont est en partie issue l'*Union pour un mouvement populaire*.

En 2017, le montant de l'aide publique aux deux partis politiques *Parti socialiste* et *Les Républicains* représente 69 % de l'aide publique versée.

La même année, le montant de l'aide publique aux huit autres partis politiques éligibles au plan national représente 11,9 % du montant total de l'aide publique versée.

Graphique 11

L'évolution de l'aide publique aux autres partis politiques éligibles à l'aide publique en 2017 (hors outre-mer)



## II. Les autres ressources des partis politiques

Au-delà de l'aide publique budgétaire, l'État finance indirectement la vie politique en accordant aux donateurs et cotisants une réduction d'impôt de 66 % des sommes versées au mandataire d'un parti (y compris les contributions d'élus). Depuis la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011, les versements sont retenus dans la limite de 15 000 euros par an et par foyer fiscal, dans la limite générale de 20 % du revenu imposable applicable à l'ensemble des dons.

### 1. L'aide publique indirecte

Une série de lois est venue organiser et encadrer le financement privé de la vie politique au fil des ans.

**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** a autorisé et encadré les dons privés aux formations politiques en provenance de personnes physiques ou morales.

**La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques** a plafonné la somme des dons de personnes morales que pouvait recevoir annuellement un parti politique.

**La loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique** a interdit à toutes les personnes morales, quel que soit leur statut (à l'exception des partis politiques) de consentir des dons aux partis politiques ; de leur fournir des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux habituellement pratiqués.

**La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale** a notamment augmenté la réduction d'impôt accordée aux donateurs et cotisants (66 % du montant dans la limite de 20 % du revenu imposable).

**La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique** a fixé le montant par personne physique du plafond des dons et cotisations versés aux mandataires de partis politiques à 7 500 euros par an pour l'ensemble des partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988 (à l'exception des cotisations d'élus) et a mis fin au bénéfice de l'avantage fiscal octroyé par les partis qui ne respectent pas leurs obligations comptables.

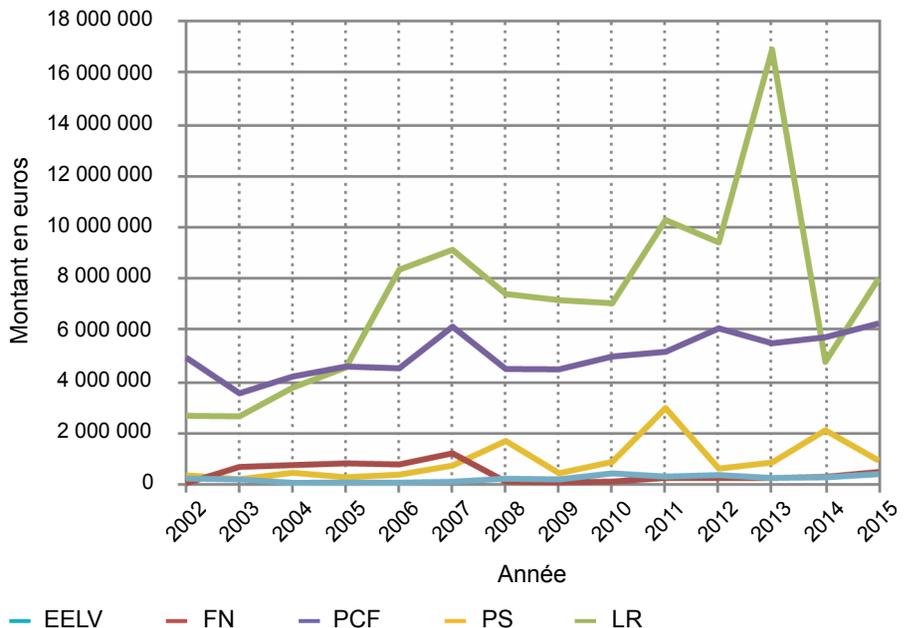
## 2. Les dons des personnes physiques

Les dons consentis aux partis et groupements politiques par des personnes physiques sont soumis à des restrictions particulières :

- tout don de plus de 150 euros doit être versé à titre définitif et sans contrepartie soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire ;
- une même personne physique ne peut effectuer annuellement des versements excédant 7 500 euros pour un ou plusieurs partis ;
- ceux qui ont versé des dons à un ou plusieurs partis politiques excédant 7 500 euros encourent une amende de 3 750 euros et un an d'emprisonnement ;
- le recours à un mandataire (association de financement ou mandataire financier personne physique) pour encaisser un don est obligatoire.

Graphique 12

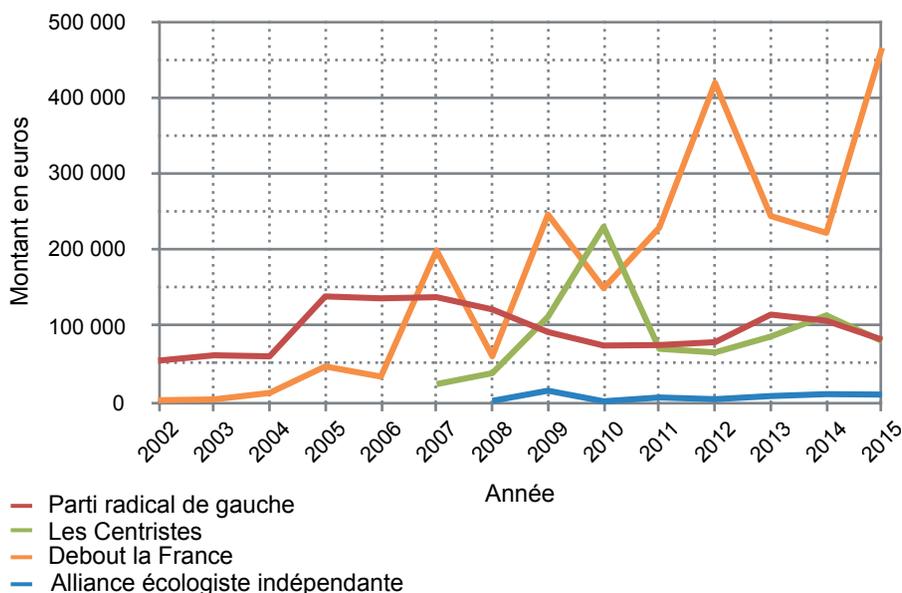
**L'évolution des dons aux cinq partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2015**



Les comptes au sein desquelles figureront les données relatives aux dons, cotisations et contributions des élus perçus en 2016 seront déposés à la CNCCFP au plus tard le 30 juin 2017.

Graphique 13

L'évolution des dons aux autres partis politiques éligibles à l'aide publique directe en 2015



Les partis politiques *URCID*, *Le Centre pour la France*, *Forces de gauche* et *Le Trèfle* ne figurent pas dans le graphique relatif à l'évolution des dons de personnes physiques car ils ne bénéficient quasi-exclusivement que de l'aide publique qu'ils redistribuent en tout ou partie à d'autres partis politiques.

### 3. Les cotisations des adhérents

Le montant de la cotisation est fixé librement par le parti et peut être modulé selon les catégories d'adhérents. La cotisation permet d'adhérer à un parti politique et ainsi de contribuer au financement de son fonctionnement. La corrélation entre le montant total des cotisations encaissées et le nombre des adhérents d'un parti politique est difficile à démontrer en raison de l'évolution des

barèmes d'une année sur l'autre et de leur diversité (cotisation simple, couple, tarif réduit, etc.).

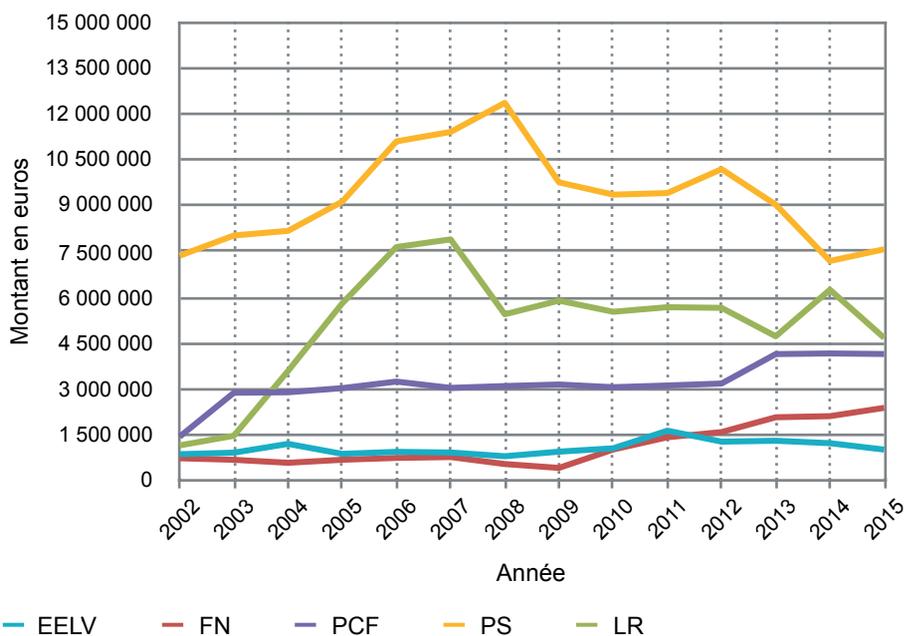
Les cotisations, à l'exception des cotisations des élus, sont comprises depuis la loi du 11 octobre 2013 dans le calcul du plafond des dons dès lors qu'elles transitent par le compte bancaire du mandataire. En effet, seuls les dons ont l'obligation d'être encaissés par le mandataire du parti.

Cependant, dès lors qu'une cotisation ou une cotisation d'élu transite par le compte bancaire du mandataire, ce dernier a l'obligation de délivrer au cotisant un reçu édité par la CNCCFP.

À l'instar des dons, les cotisations et cotisations des élus ouvrent droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 200 du code général des impôts (66 % du montant).

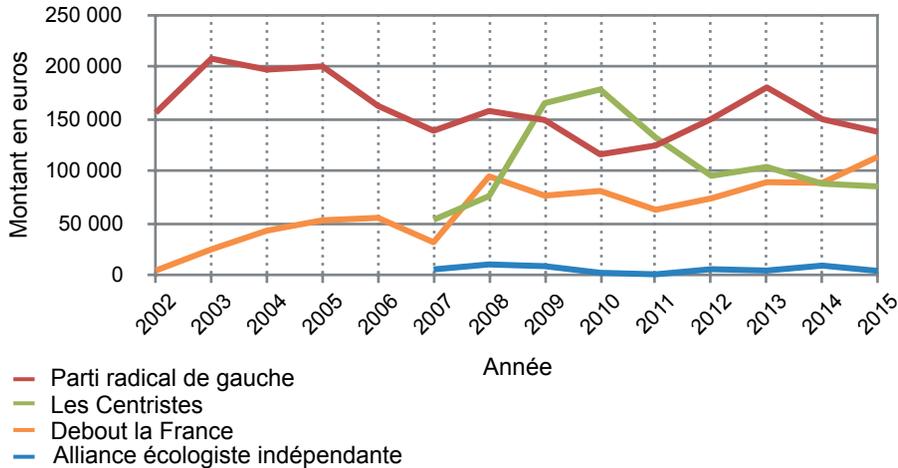
Graphique 14

**L'évolution des cotisations aux cinq partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2015**



## Graphique 15

### L'évolution des cotisations aux autres partis politiques éligibles à l'aide publique directe en 2015



Les partis politiques *URCID*, *Le Centre pour la France*, *Forces de gauche* et *Le Trèfle* ne figurent pas dans le graphique relatif à l'évolution des cotisations car ils ne bénéficient quasi-exclusivement que de l'aide publique qu'ils redistribuent en tout ou partie à d'autres partis politiques.

#### 4. Les cotisations des élus

Les contributions ou cotisations des élus correspondent aux reversements au bénéfice du parti de tout ou partie des indemnités perçues par l'élu au titre de son mandat.

La commission avait souligné dans son 16<sup>e</sup> rapport d'activité 2014, que si les cotisations bénéficient d'une exception au regard du plafond de versement prévu à l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 modifiée, les cotisations ou contributions des élus bénéficient également d'un régime fiscal identique à celui des dons ou des cotisations d'adhérents malgré leurs particularités, celles notamment de disposer de contreparties matérielles.

À cette occasion, la commission avait indiqué que cette double singularité des cotisations des élus — déplaçonnement des

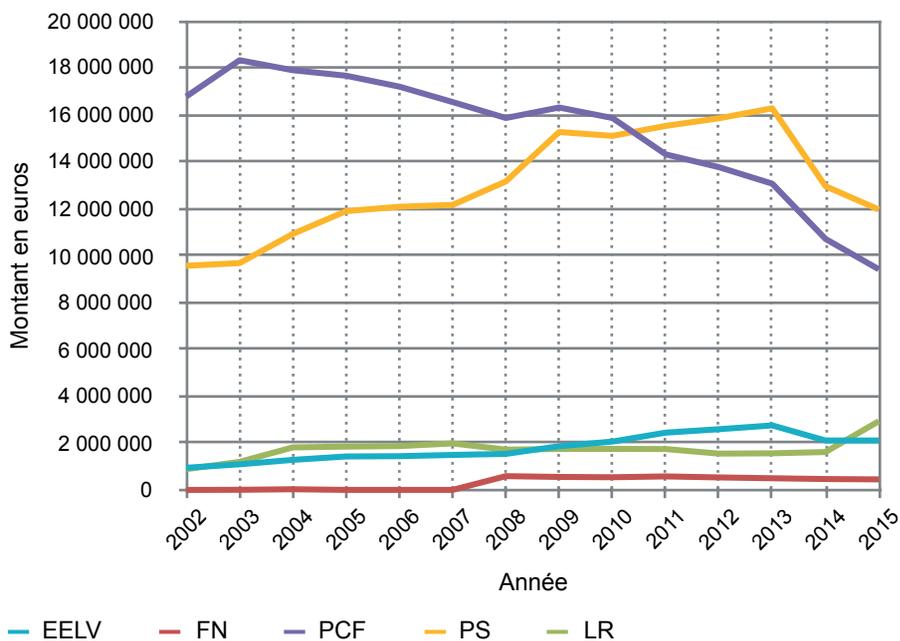
montants pouvant être versés et droit à réduction d'impôt à hauteur maximale de 66 % de 15 000 euros par foyer fiscal malgré l'existence de contreparties — créait une inégalité de traitement entre les élus et les autres citoyens.

Les cotisations issues des indemnités versées par le budget de l'État ou celui d'une collectivité territoriale aux élus représentent une part non négligeable du financement des partis politiques par les personnes physiques ; en 2015, les recettes totales des 322 partis ayant déposé des comptes certifiés s'élevaient à 196,62 millions d'euros, dont 26,65 millions d'euros de contributions d'élus soit 13,55 % (contre 18 % en 2013).

Enfin, il convient de rappeler que l'indemnité représentative de frais de mandat, qui se rapporte à l'exercice du mandat parlementaire et qui, à ce titre, est exonérée de l'impôt sur le revenu, ne peut en aucun cas être utilisée pour financer une cotisation ou un don à un parti politique.

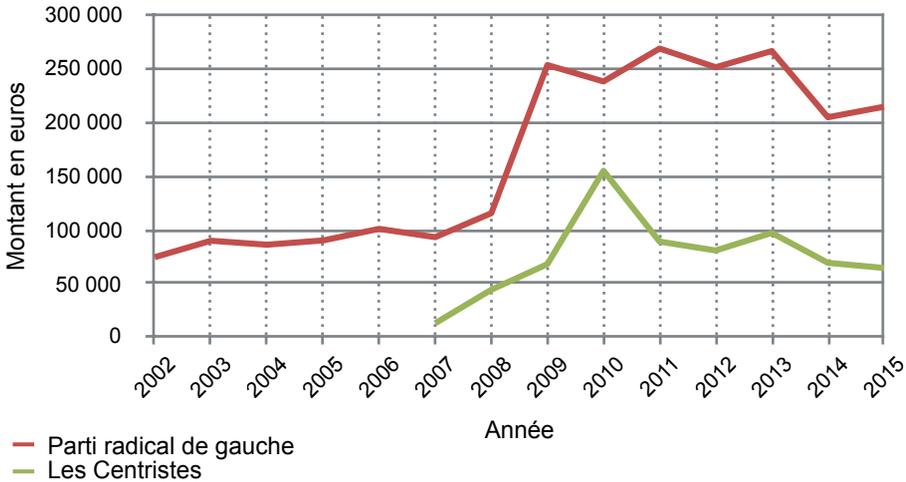
Graphique 16

**L'évolution des contributions d'élus aux cinq partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2015**



### Graphique 17

#### L'évolution des contributions d'élus aux autres partis politiques éligibles à l'aide publique directe en 2015



Les partis politiques *URCID*, *Le Centre pour la France*, *Forces de gauche* et *Le Trèfle* ne figurent pas dans le graphique relatif à l'évolution des cotisations des élus car ils ne bénéficient quasi-exclusivement que de l'aide publique qu'ils redistribuent en tout ou partie à d'autres partis politiques. Les partis politiques *Debout la France* et *Alliance écologiste indépendante* ne perçoivent pas de contributions d'élus.



Partie **3** Troisième partie

**Les travaux de la commission  
dans un cadre législatif  
et réglementaire en évolution**



# **TROISIÈME PARTIE**

## **LES TRAVAUX DE LA COMMISSION DANS UN CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE EN ÉVOLUTION**

### **Chapitre I**

#### **Les dispositions d'ordre général**

#### **I. La loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections**

##### **1. Le raccourcissement à six mois de la période de financement (sauf pour l'élection présidentielle)**

L'article 2 de la loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 dispose qu'au deuxième alinéa de l'article L. 52-4 du code électoral, les mots : « *l'année* » sont remplacés par les mots : « *les six mois* ».

Il résulte des dispositions combinées des articles L. 52-4 ainsi modifié, L. 52-11 et L. 52-12 du code électoral que pour toutes les élections soumises à compte de campagne (à l'exception de l'élection présidentielle<sup>8</sup>), la période de financement de la campagne commence désormais six mois avant le premier jour du mois de l'élection.

Cette modification a été intégrée au *Guide du candidat et du mandataire* édité par la commission<sup>9</sup>.

La modification législative intervenue a provoqué de nombreuses questions de la part de candidats, qui ont interrogé la commission sur ses répercussions. En effet, auparavant, la période d'un an

---

<sup>8</sup> Cf. *infra*, troisième partie, chapitre II.

<sup>9</sup> CNCCFP, *Guide du candidat et du mandataire*, édition 2016, mise à jour au 26 octobre 2016, chapitre 1.1.

couvrait intégralement la préparation de l'élection, déclaration du mandataire et ouverture du compte bancaire comprises. Dans le cadre de la préparation des élections législatives 2017, certains candidats ont déclaré leur mandataire en préfecture, essayé d'ouvrir un compte bancaire, et le cas échéant collecté des fonds ou engagé des dépenses avant la période légale désormais ramenée à six mois, c'est à dire avant le 1<sup>er</sup> décembre 2016. La commission a donc rappelé, dans le *Guide du candidat et du mandataire* précité, que « *les dépenses qui seraient engagées avant cette période n'ont pas vocation à être intégrées dans le compte de campagne. Toutefois, dans le cas où des prestations achetées avant le premier jour du sixième mois précédant le premier jour du mois de l'élection continueraient à être livrées pendant la période de six mois ou, bien que fournies antérieurement, seraient utilisées pendant ces six mois, leur coût devrait alors être inscrit au compte, en tout ou partie, au titre des concours en nature du candidat* ».

Il y aura lieu de dresser un bilan de cette modification législative à l'issue du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections législatives 2017.

## **2. La possibilité de recourir à des experts**

L'article 3 de la loi introduit à l'article L. 52-14 du code électoral la possibilité pour la commission de « *recourir à des experts à même d'évaluer les coûts des services et des prestations retracés dans les comptes de campagne et de l'assister dans l'exercice de sa mission de contrôle mentionnée à l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique* ».

La commission est donc désormais en mesure de recourir à des experts tant pour vérifier les coûts des dépenses retracées dans les comptes de campagne que pour l'assister dans sa mission de contrôle de la comptabilité des partis ou groupements politiques bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4 de la loi n° 88-227. En l'état du texte, il n'est toutefois possible d'avoir recours à de tels experts que pour l'examen des comptes

déjà déposés, et non dès le début de la période de financement des comptes concernés.

## **II. La loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016**

Cette loi a notamment créé une procédure distincte de la vérification de comptabilité pour renforcer le contrôle des avantages fiscaux liés aux dons de l'article 200 du code général des impôts et a imposé un délai de conservation des documents porté à six ans.

Le I de l'article 17 de la loi a modifié les dispositions du livre des procédures fiscales, relatives notamment aux dons ouvrant droit à réduction d'impôt au titre de l'article 200 du code général des impôts, donc à ceux versés à l'association de financement ou au mandataire financier d'un candidat ou d'un parti politique. L'administration fiscale peut contrôler que les montants portés sur les reçus-dons correspondent à ceux des dons et versements effectivement perçus et ayant donné lieu à la délivrance de ces documents. Les organismes bénéficiaires de ces dons sont tenus de conserver pendant six ans à compter de la date à laquelle ils ont été établis les documents et pièces de toute nature permettant à l'administration fiscale de réaliser ce contrôle.

Ces dispositions nécessitent que la commission se rapproche des services fiscaux afin de déterminer les conditions de leur mise en oeuvre.

Si ces dispositions ne posent pas de difficulté pour les associations de financement et mandataires financiers de partis politiques (sous réserve que ceux-ci aient une existence durable), dans la mesure où ceux-ci n'adressent à la commission, à l'appui des souches des reçus délivrés, qu'une copie des justificatifs des recettes correspondants, il n'en va pas de même pour les associations de financement électorales et mandataires financiers des

candidats, qui sont tenus de déposer ces justificatifs à la commission, à l'appui des comptes de campagne concernés ; de surcroît, leurs fonctions prennent fin légalement trois (ou six) mois après le dépôt desdits comptes.

Selon l'article R. 39-2 du code électoral, la commission doit conserver les pièces annexes relatives aux recettes et faisant apparaître des informations nominatives jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit celle au cours de laquelle a été produit le compte de campagne<sup>10</sup>. Ce texte réglementaire n'a, à ce jour, pas été modifié.

### **III. La loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats**

Cette loi introduit des modifications (dont certaines auront à partir de l'année 2018 une incidence importante sur les travaux de la commission) :

- *les fonctions du mandataire financier ou de l'association de financement électorale* cesseront de plein droit six mois (et non plus trois mois) après le dépôt du compte de campagne ; cette prolongation permet de résoudre le problème des dévolutions, que le candidat doit effectuer avant cette cessation de fonctions, mais dont le montant définitif dépend de la décision de la commission, qui peut intervenir jusqu'à six mois après ce dépôt ;
- *la dévolution du solde positif du compte de campagne* ne provenant pas de l'apport du candidat pourra désormais être effectuée au mandataire financier d'un parti politique relevant de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 (et non plus seulement à l'association de financement d'un tel parti) ;

---

<sup>10</sup> Par ailleurs, en application de l'article 18 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, « *le président de la CNCCFP a l'obligation de déclarer au service mentionné à l'article L. 561-23 du code monétaire et financier, dès qu'il en a connaissance, les faits dont il soupçonne qu'ils sont en relation avec une infraction à la législation fiscale* ».

- les appels aux dons émanant des mandataires financiers et associations de financement électorales devront reproduire non seulement les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, mais également les dispositions pénales de l'article L. 113-1 ; ceux émanant des mandataires financiers et associations de financement d'un parti politique devront mentionner les dispositions des premier et troisième alinéas de l'article 11-4 et les dispositions pénales du premier alinéa de l'article 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 ;

- pour les élections se déroulant après le 1er janvier 2018, la publication des comptes de campagne (dans une forme simplifiée) par la commission devra indiquer « *notamment les montants consolidés des emprunts souscrits par le candidat ou le candidat tête de liste pour financer cette campagne, répartis par catégories de prêteurs, types de prêts et pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales* » ; ceci implique que ces éléments soient fournis à la commission lors du dépôt des comptes de campagne, ou le cas échéant complétés dans le cadre de la procédure contradictoire. Une refonte des annexes du formulaire de compte de campagne s'avèrera nécessaire sur ce point. Il conviendra notamment de définir précisément les catégories de prêteurs<sup>11</sup>. Dans la perspective de la publication précitée et eu égard à l'importance du recours à l'emprunt dans l'apport personnel des candidats<sup>12</sup>, il est souhaitable que la commission dispose de ces informations sous forme numérique ;

---

<sup>11</sup> Dans son avis d'Assemblée n° 392602 du 9 février 2017 sur la demande concernant les prêts ou avances émanant de personnes physiques ou morales pour les candidats aux élections politiques, le Conseil d'État observe que si le contrôle des emprunts par la CNCCFP « *ne peut être systématique au regard de la durée de certains contrats de prêt par rapport au délai de clôture et d'examen des comptes de campagne, il est (...) loisible à cette autorité de demander aux intéressés un certain nombre d'éléments probatoires : contrats écrits, échéanciers de remboursement, constitution de garanties, absence de clauses permettant à l'une ou l'autre des parties de renoncer en cours de contrat au remboursement* ». La CNCCFP souligne que si un emprunt bancaire garantit une assurance raisonnable de remboursement et si un emprunt auprès d'un parti politique relève des contrôles effectués par les commissaires aux comptes du parti, il n'existe en revanche aucune garantie quant au remboursement in fine d'un emprunt auprès d'une personne morale autre qu'un parti politique. Cf. CNCCF, Dix-septième rapport d'activité (2015), pp. 125 sq.

<sup>12</sup> Cf. par exemple *supra*, première partie, chapitre 1, section « *Le montant global et la ventilation des recettes et des dépenses déclarées.* »

- le dernier alinéa de l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 sera supprimé : il prévoyait l'actualisation annuelle (en fonction de l'inflation) des plafonds des dons et dons en espèces aux partis politiques, ainsi que du montant à partir duquel le parti bénéficiaire devait être mentionné sur le reçu correspondant ;
- les comptes des partis politiques ne seront certifiés par deux commissaires aux comptes que si les ressources annuelles du parti dépassent 230 000 euros<sup>13</sup> ; à défaut, ils devront être certifiés par un seul commissaire aux comptes<sup>14</sup> ; à titre d'information, sur les 338 partis politiques ayant déposé leurs comptes pour l'année 2015, 292 disposaient d'un total des produits inférieur à 230 000 euros ; il y avait donc seulement 46 formations politiques ayant un total de produits supérieur ou égal à ce montant (soit moins de 10% de l'ensemble des partis tenus de déposer) ; ceci étant, il convient de souligner que parmi les partis ayant moins de 230 000 euros de produits, certains peuvent avoir des montants de passifs importants (par exemple, en 2015, quatre avaient un passif supérieur à 500 000 euros) ;
- les partis politiques devront transmettre également, dans les annexes de leurs comptes (à compter de ceux arrêtés pour l'année 2018), « *les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, l'identité des prêteurs ainsi que les flux financiers avec les candidats tenus d'établir un compte de campagne en application de l'article L. 52-12 du même code. Lors de la publication des comptes, la commission indique les montants consolidés des emprunts souscrits répartis par catégories de prêteurs, types de prêts et par pays d'établissement ou de résidence des prêteurs, ainsi que l'identité des prêteurs personnes morales et les flux financiers nets avec les candidats* ». Figurant dans une annexe des comptes du parti, et non dans un simple état joint à ces comptes, ces éléments relèveront donc des diligences du (ou des) commissaire(s) aux comptes du parti ;
- enfin, si la commission constate un manquement aux obligations prévues à l'article 11-7 de la loi n° 88-227, elle pourra priver, pour une durée maximale de trois ans, un parti ou groupement politique

<sup>13</sup> Sur ce chiffre de 230 000 euros, il peut être rappelé qu'il s'agit du seuil applicable pour les syndicats.

<sup>14</sup> Cf. CNCCFP, Dix-septième rapport d'activité (2015), p. 129.

du bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de ladite loi et de la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts pour les dons et cotisations consentis à son profit, à compter de l'année suivante.

Par rapport à la rédaction précédente de l'article 11-7, issue de loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, cette modification législative précise les pouvoirs de la commission et la durée maximale des sanctions (perte de l'aide publique et perte de la réduction d'impôt)<sup>15</sup>.

Cependant, la sanction principale en cas de manquement d'un parti politique à ses obligations comptables, à savoir la perte de la possibilité de financer une campagne électorale (ou un autre parti politique), n'est toujours pas inscrite dans la loi, et reste d'origine jurisprudentielle<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Cf. CNCCFP, Seizième rapport d'activité (2014), pp. 79-81.

<sup>16</sup> La jurisprudence a établi le lien entre le respect des obligations comptables du parti et la possibilité de financer une campagne électorale (cf. Conseil d'État, Ass., 30 octobre 1996 n° 177927 élection municipale de Fos-sur-Mer ; Conseil constitutionnel, 20 février 1998 n° 97-2433 AN Gironde 1<sup>re</sup>).

# Chapitre II

## L'élection présidentielle

### I. Les modifications législatives et réglementaires

#### 1. La loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle

##### 1.1. Le maintien de la période d'un an pour le financement de la campagne

Dans ses Quinzième et Seizième rapports d'activité, la commission avait suggéré que soit étudiée la possibilité de raccourcir la période de prise en compte des dépenses électorales à six mois. La commission constatait en effet que « *l'essentiel de la campagne se déroule en fait dans les trois à six derniers mois* »<sup>17</sup>.

Un argument supplémentaire plaidait en faveur de cette mesure : elle permettait de clarifier la question des élections primaires, conformément à la préoccupation exprimée par le Conseil d'État dans son avis n° 388003 du 31 octobre 2013. L'inscription au compte de campagne des dépenses exposées dans le cadre d'une primaire par le candidat sélectionné à la suite de ladite primaire aurait été obligatoire au sein de la période de six mois précédant le scrutin et exclue dans le cas où cette élection se déroulerait plus de six mois avant le scrutin.

Cette solution n'a en définitive pas été retenue pour l'élection présidentielle : la période d'un an pour le financement de la campagne a été maintenue pour cette élection (article 6 de la loi organique n° 2016-506), alors que le législateur l'a effectivement réduite d'un an à six mois pour les autres élections (loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections<sup>18</sup>).

---

<sup>17</sup> Cf. CNCCFP, Quinzième rapport d'activité (2012-2013), p. 108 et Seizième rapport d'activité (2014), pp. 89-90.

<sup>18</sup> Cf. *supra*, troisième partie, chapitre I, I.

Le *Mémento à l'usage du candidat et de son mandataire*<sup>19</sup> précise en conséquence que « *la collecte des fonds peut intervenir à compter du 1er avril 2016 et jusqu'à la date de dépôt du compte de campagne* » et que le compte de campagne retrace les recettes perçues et les dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection « *pendant l'année précédant le premier jour de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne* ».

Il résulte du maintien de la période d'un an pour le financement de la campagne que les dépenses exposées durant cette période à l'occasion d'une primaire (ouverte ou non) par le candidat désigné à l'issue de ladite primaire, visant à sa promotion personnelle et à celle de ses idées auprès de personnes autres que les seuls adhérents du ou des partis organisateurs de cette primaire, seront considérées comme des dépenses électorales devant être intégrées, ainsi que leur contrepartie en recettes, dans son compte de campagne de candidat à l'élection présidentielle.

## 1.2. La création d'une annexe sur les partis politiques

Le formulaire de compte de campagne pour l'élection présidentielle 2012, édité par la commission et publié au Journal officiel du 20 avril 2011 avec le *Mémento* précité, comportait quatre annexes retraçant respectivement les versements du candidat sur ressources empruntées aux formations politiques, les versements définitifs des formations politiques, les dépenses payées directement par les formations politiques, et les concours en nature fournis par les formations politiques, chaque annexe devant être accompagnée des dossiers de pièces justificatives correspondants.

En application de l'article 7 de la loi organique n° 2016-506, le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle doit également comporter « *en annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui ont été créés en vue d'apporter un soutien au candidat ou qui lui apportent leur soutien, ainsi que des avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis et groupements* ».

---

<sup>19</sup> Publié au Journal officiel le 20 avril 2016 avec mise à jour publiée le 28 avril 2016.

La mise à jour du *Mémento* prescrit en conséquence l'adjonction au compte de campagne (outre les quatre annexes déjà existantes) d'un tableau « *décrivant les dépenses exposées par les partis politiques soutenant le candidat* » et distinguant « *les dépenses facturées au mandataire financier du candidat (prestations du parti) ; celles qui sont refacturées au mandataire (fournisseurs extérieurs au parti) ; les dépenses payées à titre définitif demeurant à la charge du parti ; les concours en nature* ».

Un modèle de tableau de « *présentation détaillée des dépenses exposées par les partis soutenant le candidat* » est joint au *Mémento* ainsi mis à jour. Cette présentation détaillée sera publiée au Journal officiel avec chaque compte de campagne, dans le mois suivant l'expiration du délai de dépôt des comptes de campagne.

Le texte de loi dispose également que les partis politiques communiquent à la commission, à sa demande, les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe<sup>20</sup>.

## **2. Le décret n° 2016-1819 du 22 décembre 2016 relatif à l'élection du Président de la République**

Ce décret a modifié le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, en l'actualisant et en apportant des précisions techniques.

### **2.1. La clarification du lieu de déclaration du mandataire**

Il résulte de l'article 1<sup>er</sup> du décret que, pour l'élection présidentielle, le candidat déclare le nom de son mandataire financier « *à la préfecture de son choix ou, à Paris, à la préfecture de Paris* ». Cette clarification était nécessaire, la simple référence de l'article L. 52-6 du code électoral (modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013) à la « *préfecture de la circonscription électorale dans laquelle il [le candidat] se présente* » n'étant pas pertinente pour

---

<sup>20</sup> Cf. *infra*, troisième partie, chapitre II, II, 2.

une élection dans une circonscription qui couvre l'ensemble du territoire national.

## 2.2. La clarification de la période prise en compte

L'article 1<sup>er</sup> du décret dispose également que « *pour l'application du deuxième alinéa du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée, le mois de l'élection est réputé être celui du trente-cinquième jour qui précède le terme du mandat mentionné au premier alinéa de l'article 6 de la Constitution* ».

Au cas d'espèce, le mois de l'élection à prendre en compte est donc avril 2017 et la période de prise en compte des recettes et dépenses électorales a donc commencé le 1<sup>er</sup> avril 2016, comme indiqué plus haut<sup>21</sup>.

## 2.3. L'intégration de la jurisprudence sur la délivrance des formules numérotées de reçus

La commission avait évoqué dans son 14<sup>e</sup> rapport d'activité (2011) les décisions du Conseil constitutionnel n° 2007-138 PDR du 19 avril 2007 et du Conseil d'État n° 349419 du 26 octobre 2011, rejetant les requêtes d'un même requérant :

- quant au « *retard qu'aurait mis la CNCCFP à délivrer les formules numérotées de reçus devant être utilisées par les mandataires financiers des candidats à l'élection présidentielle pour attester des dons de personnes physiques à leurs comptes de campagne* »  
- et au fait que « *les reçus-dons délivrés aux donateurs à l'occasion d'un don consenti au mandataire financier ou à l'association de financement d'un candidat à l'élection présidentielle n'ouvrent droit, pour ces donateurs, à l'avantage fiscal prévu à l'article 200 du code général des impôts, que si ce candidat figure sur la liste officielle arrêtée par le Conseil constitutionnel et a déposé légalement son compte de campagne*<sup>22</sup> ».

L'article 1<sup>er</sup> du décret précise que « *le mandataire peut obtenir les formules numérotées auprès des services de la commission dès la publication prévue au deuxième alinéa de l'article 7* ».

<sup>21</sup> Cf. *supra* troisième partie, chapitre II, I, 1.1.

<sup>22</sup> Cf. CNCCFP, Quatorzième rapport d'activité (2011), pp. 37-38.

Dans le cas de l'élection présidentielle, les carnets de reçus-dons ne seront donc remis au mandataire qu'après la publication de la liste officielle des candidats.

Cette modification réglementaire résout, pour l'élection présidentielle, les difficultés que pouvait entraîner la délivrance de reçus par des candidats potentiels qui en définitive ne figureraient pas sur la liste des candidats arrêtée par le Conseil constitutionnel.

À titre accessoire, cette modification répond en partie à l'une des recommandations du GRECO, relative au suivi des candidats menant campagne mais qui finalement ne participent pas à l'élection. Ce problème demeure en revanche pour les autres élections<sup>23</sup>.

#### 2.4. Une précision importante sur les justificatifs des recettes du mandataire

L'article 1<sup>er</sup> du décret a également précisé que les souches de reçus-dons restituées à la commission « *sont accompagnées d'un relevé du compte bancaire unique ouvert par le mandataire financier, attestant la réalité de l'encaissement des fonds correspondants, ainsi que, le cas échéant, de l'enregistrement sur support numérique des fichiers ayant permis de les établir* ».

Aussi la commission précise-t-elle dans son *Mémento* que l'annexe 4 (liste des donateurs et montants de leurs dons) doit être accompagnée des souches détachées des formules de reçus-dons, de l'enregistrement sur support magnétique des fichiers ayant permis de les établir, des photocopies de chèques et bordereaux de remise d'espèces et de chèques, des justificatifs des dons effectués par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire, et de tout justificatif permettant de s'assurer que le donateur n'est pas une personne morale et que le plafond des dons n'est pas dépassé.

Les particularités de l'élection présidentielle (durée de la campagne, importance des montants en cause) rendaient nécessaires ces dispositions, afin de faciliter les vérifications

---

<sup>23</sup> Cf. Conseil de l'Europe, Groupe d'États contre la corruption (GRECO), Troisième cycle d'évaluation, Troisième rapport de conformité intérimaire sur la France [Greco RC-III (2015) 19F Révisé, points 31 à 34].

effectuées par la commission, le cas échéant à la demande des services fiscaux.

À cet égard, la commission a prévu que, pour le cas où le candidat transmettrait des informations sous forme numérique, le dépôt de pièces justificatives (concernant aussi bien le traitement des reçus-dons que les pièces du compte) s'effectuerait sur le serveur de la commission. La commission mettra alors en place la délivrance d'un certificat pour accéder à son serveur sécurisé. S'agissant de l'élection présidentielle, elle a apporté une attention particulière à la sécurité informatique de cette opération, dans le cadre de la politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI) de l'État.

#### 2.5. Une précision sur le versement de l'avance forfaitaire sur le compte unique du mandataire

Il résulte de l'article 1<sup>er</sup> du décret que le versement de l'avance de 153 000 euros sur le remboursement forfaitaire de l'État est opéré sur le compte bancaire ou postal ouvert spécifiquement pour la campagne par le mandataire du candidat. Le *Mémento* précise que cette avance « *doit être comprise dans son apport personnel* ». Cette précision répond aux interrogations sur l'imputation de l'avance forfaitaire de l'État (qui par ailleurs viendra en diminution du montant du remboursement forfaitaire de l'État pour les candidats qui auront droit à celui-ci).

#### 2.6. La publication du modèle de compte de campagne établi par la commission

L'article 1<sup>er</sup> du décret dispose que la commission établit un modèle de compte de campagne qui fait l'objet d'une publication au Journal officiel.

Cette modification renforce la valeur du modèle de compte de campagne publié (après avis du Conseil constitutionnel) avec le *Mémento*, lui donnant désormais une base réglementaire.

## II. Les modifications apportées par la commission au modèle de compte de campagne

L'élection présidentielle donne lieu à une campagne aux caractéristiques particulières, par sa durée et l'incertitude quant aux candidatures, liée notamment au recueil des parrainages. Il importe que les comptes de campagne permettent de retracer le plus clairement possible l'ensemble des événements de la campagne.

### 1. Une meilleure connaissance de l'organisation de la campagne

Comme rappelé dans le *Mémento* précité, la commission tient de la loi la mission de vérifier les comptes de campagne, ce qui implique de contrôler leur sincérité, leur fidélité et leur exhaustivité. Elle doit être mise à même d'exercer un contrôle effectif de ces comptes, selon une procédure identique pour tous les candidats. Elle a donc détaillé dans le document les règles de présentation des comptes de campagne. Elle a également fourni à l'appui un récapitulatif de l'ensemble des éléments de la composition du compte de campagne. Plusieurs éléments sont explicitement demandés par la commission, permettant une meilleure connaissance de l'organisation de la campagne :

- *une fiche retraçant l'organisation générale de la campagne du point de vue financier ;*

- *une fiche indiquant la composition de l'équipe de campagne ;*  
Cette demande s'avère nécessaire au regard des autres fonctions parfois occupées par les intéressés, notamment lorsqu'ils sont parlementaires ou collaborateurs parlementaires.

- *une fiche retraçant l'organisation de la campagne sur internet et les réseaux sociaux ;*

- *le cas échéant, la description du système de perception de fonds en ligne ;*

Cette description précise du système mis en œuvre et notamment des procédures pour s'assurer de l'origine des fonds s'avère nécessaire, au regard des questions relatives à la mise en place

de systèmes de paiement ou au financement participatif, et aux règles rappelées par la commission (après avis du Conseil constitutionnel) : « *en l'état des textes, si une plateforme électronique est mise en place afin de recueillir des dons destinés au financement de la campagne, cette plateforme ne doit pas être gérée par une personne autre que le mandataire financier ou l'association de financement et le processus de recueil des dons ne doit ni prévoir l'intervention d'un tiers, ni permettre l'attribution d'une contrepartie au donateur* ».

- *une liste des fournisseurs pour les dépenses supérieures à 50 000 euros (montant unitaire et montant cumulé) ;*

Il était déjà possible de retrouver ces éléments dans les comptes 2007 ou 2012, mais cette nouvelle mise en forme devrait en faciliter la lisibilité.

- *un calendrier des opérations de campagne ;*

Les candidats disposent en principe d'un tel calendrier et cette demande peut les aider à s'assurer que toutes les facturations correspondantes figurent bien au compte.

- *un inventaire du compte déposé et une description le cas échéant du plan de classement retenu ;*

La production de cet inventaire est nécessaire pour l'information des rapporteurs de la commission, eu égard notamment au volume important des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle.

- *le dossier des relevés afférents au compte bancaire ouvert par le mandataire, notamment un rapprochement des flux financiers du compte bancaire du mandataire avec le montant des opérations hors concours en nature et prises en charge directe de dépenses par les partis avec justification des écarts ;*

- *en cas d'élection primaire, un document retraçant les actions menées dans le cadre de la primaire et leur financement, pour faciliter l'appréciation des conditions de leur intégration au compte de campagne.*

L'ensemble de ces notes visant à clarifier les pratiques permettra le cas échéant à la commission de formuler s'il y a lieu de nouvelles propositions.

## 2. L'interrogation des partis politiques sur leurs soutiens durant la campagne

Ainsi qu'il a déjà été indiqué<sup>24</sup>, la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016 dispose que chaque compte comporte en annexe une présentation détaillée des dépenses et avantages en nature exposées par les partis politiques qui apportent leur soutien au candidat. Cette annexe fait l'objet d'une publication par la commission et les partis politiques « *communiquent à la commission, à sa demande, les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe* ».

Lors de l'instruction des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle 2017 (entre juillet 2017 et janvier 2018), la commission ne disposera pas encore des comptes des partis politiques pour l'année 2017, qui devront être déposés avant le 30 juin 2018. La modification législative intervenue renforce cependant sa capacité à interroger les partis politiques sur les opérations retracées dans les comptes de campagne. Elle pourra ainsi non seulement s'appuyer sur les comptes des partis politiques pour l'année 2016<sup>25</sup>, mais également, sur la base du tableau de « *présentation détaillée des dépenses exposées par les partis soutenant le candidat* » à joindre au compte de campagne, demander aux partis politiques les pièces comptables et justificatifs nécessaires à la vérification des éléments déclarés. Ceci constitue une avancée importante, qui ouvre à la commission, pendant la période de contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, un accès à la comptabilité des partis politiques, sans attendre le dépôt des comptes de ces partis l'année suivante.

Il y a lieu de noter que complétant ce dispositif, la loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats<sup>26</sup> prévoit que les partis politiques devront notamment transmettre dans les annexes de leurs comptes (à compter de ceux arrêtés pour l'année 2018) les montants et les conditions d'octroi des emprunts consentis par eux et les flux financiers nets avec les candidats tenus d'établir un compte de campagne en application de l'article L. 52-12 du même code.

<sup>24</sup> Cf. *supra* troisième partie, chapitre II, I, 1.2.

<sup>25</sup> La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 permet à la CNCCFP de demander « *le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* ».

<sup>26</sup> Cf. *supra* troisième partie, chapitre I, III.

## Chapitre III

### Les modifications concernant l'élection des députés et sénateurs représentant les Français établis hors de France

#### I. Le taux de change

L'article 115 de la loi de finances pour 2017 n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 dispose que « *le taux de change utilisé pour procéder aux opérations prévues à l'article L. 52-12 est celui en vigueur le dernier jour du mois précédant le paiement de la dépense ou l'encaissement de la recette* ».

Auparavant, pour l'élection des députés et sénateurs représentant les Français de l'étranger, le taux de change mentionné à l'article L. 330-10 du code électoral était celui en vigueur le premier jour du douzième mois précédant l'élection. Ce dispositif ne se justifiait plus, eu égard notamment à la réduction d'un an à six mois de la période de financement de la campagne<sup>27</sup>. La modification législative intervenue permet de surcroît de corriger les effets indésirables de ce dispositif pour les candidats se présentant dans des pays où le taux de change connaît une importante variation dans l'année précédant l'élection<sup>28</sup>.

La nouvelle disposition a été prise en compte dans le *Complément au guide du candidat et du mandataire pour l'élection des députés par les Français établis hors de France* (mis à jour le 5 janvier 2017), chapitre 1.2.2 :

*« Ainsi, les opérations inscrites et réalisées en monnaie étrangère (tant le montant des dépenses réglées et que celui des dons recueillis dans les pays concernés) doivent être imputées au compte de campagne, pour leur valeur en euros, en prenant en compte le taux applicable au dernier jour du mois précédant le paiement de la dépense ou l'encaissement de la recette, selon les dispositions de l'article L. 330-10 du code électoral dans sa*

<sup>27</sup> Cf. *supra* troisième partie, chapitre I, I, 1.

<sup>28</sup> Cf. CNCCFP, Quinzième rapport d'activité (2012-2013), pp. 83-85.

*rédaction résultant de l'article 115 de la loi de finance pour 2017.*  
**ATTENTION** : Le taux de référence à utiliser est la parité fin de mois communiquée par la Banque de France et disponible, selon les devises, aux adresses suivantes :

- <https://www.banque-france.fr/statistiques/taux-et-cours/les-taux-de-change-salle-des-marches/parites-fin-de-mois>

- <https://www.banque-france.fr/statistiques/taux-et-cours/les-taux-de-change-salle-des-marches/autres-cours-de-leuro-fin-de-mois> »

## **II. La liste des pays où le mandataire d'un candidat aux élections législatives peut autoriser l'ouverture d'un compte spécial**

Un arrêté conjoint du 28 décembre 2016 du ministre des Affaires étrangères et du ministre de l'Intérieur fixe la liste des pays dans lesquels le mandataire d'un candidat aux élections législatives peut, en application de l'article L. 330-6-1 du code électoral, autoriser une personne à ouvrir un compte spécial.

Cette liste a sensiblement diminué : 4 circonscriptions sont concernées (contre 6 en 2012) ; 31 pays ne figurent plus sur cette liste, 9 y font leur entrée. Au demeurant, comme la commission l'avait noté dans son 15<sup>e</sup> rapport d'activité, lors des législatives 2012, la possibilité d'ouvrir un compte bancaire spécial dans les pays visés à l'article L. 330-6-1 n'a été mise en pratique que par un seul candidat, dans la 10<sup>e</sup> circonscription<sup>29</sup>.

Le *Complément au guide du candidat et du mandataire pour l'élection des députés par les Français établis hors de France*, chapitre 1.2.2.2, tient compte de la publication de l'arrêté précité (et l'édition électronique de ce complément sur le site internet de la commission permet d'y accéder directement).

---

<sup>29</sup> Cf. CNCCFP, Quinzième rapport d'activité (2012-2013), p. 76.

### III. Les plafonds de remboursement des frais de transport

Un autre arrêté conjoint du 28 décembre 2016 du ministre des Affaires étrangères et du ministre de l'Intérieur fixe les plafonds prévus au second alinéa de l'article L. 330-9 du code électoral.

Le *Complément au guide du candidat et du mandataire pour l'élection des députés par les Français établis hors de France*, chapitre 3.2, tient compte de la publication de cet arrêté (et l'édition électronique de ce complément sur le site internet de la commission permet d'y accéder directement).



# Conclusion

Conclusion



## CONCLUSION

Dans les années récentes, de nombreux textes législatifs ou réglementaires ont complété ou amendé les règles et les modalités du financement de la vie politique en France ; ainsi, les lois de 2016 et 2017 analysées dans la troisième partie du présent rapport d'activité avaient été précédées notamment par les trois lois, organique et ordinaires, du 14 avril 2011 et la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence financière de la vie politique.

Ces différents textes ont, sur bien des points, apporté des précisions utiles ou des souplesses nouvelles au dispositif mis en place il y a déjà plus de vingt-cinq ans, sans mettre en cause le principe d'équilibre entre des exigences démocratiques essentielles et la nécessaire maîtrise dans la mise en œuvre des fonds publics. Ainsi, la liberté de constitution et d'activité des partis politiques est assortie d'un soutien financier conditionné par leur représentativité, mesurée par le nombre de suffrages obtenus et celui des parlementaires rattachés ; la faculté pour tout citoyen de se présenter à une élection est soutenue par le remboursement d'une partie des dépenses de campagne électorale elles-mêmes soumises à une limitation globale, le plus souvent en fonction du nombre d'habitants des circonscriptions ; l'interdiction générale du financement de la vie politique par des personnes morales autres que les partis est compensée par l'encouragement, via une déduction fiscale, à la participation des citoyens au moyen de dons d'un montant plafonné, au profit des formations politiques comme des candidats aux élections.

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques s'efforce d'informer au mieux les différents acteurs de la vie politique, ainsi que les médias, sur les modifications successives du cadre juridique de son activité, en particulier par la mise à jour précise et constante des guides et mémentos publiés sur son site internet et à l'occasion des nombreuses sollicitations dont ses services sont l'objet. Cependant,

force est de constater que l'ensemble des dispositions applicables est souvent considéré comme assez complexe et que nombre de questions ne sont encore réglées qu'au vu des références jurisprudentielles disponibles ou de la doctrine que la commission elle-même a constituée, sous le contrôle du juge et en se fondant sur son expérience.

C'est pourquoi une réécriture raisonnée du code électoral, dans son volet financier, qui pourrait être l'occasion de clarifier et le cas échéant d'alléger sa rédaction, serait hautement souhaitable. Elle rendrait possible la reprise d'une révision de la codification entreprise il y a plusieurs années et malheureusement inaboutie : en effet, malgré l'important travail conduit par la Commission supérieure de codification et achevé en 2010, l'habilitation donnée au Gouvernement par l'une des lois du 14 avril 2011 afin de promulguer par ordonnance une nouvelle version de la partie législative du code électoral n'a pas eu de suite et n'a pas depuis été renouvelée. Or, après l'année 2017 marquée par trois scrutins d'importance nationale, l'absence d'élections générales – hormis l'élection des représentants au Parlement européen – pendant les deux années suivantes offre une opportunité qui devrait être mise à profit pour intégrer au code des textes actuellement épars, clarifier sa structure comme il avait été prévu et plus généralement revoir des rédactions parfois inadaptées ou obsolètes.

La commission est pour sa part disposée à participer aux réflexions nécessaires, dans la limite de ses compétences.

# Annexe



# ANNEXE

## Statistiques relatives aux élections partielles

Comptes de campagne examinés en 2016

Scrutins		Décisions de la commission							DD*
Type	Nombre	A	AR	ARM	AD	HD	R	Total	
Législatives	8	42	25	-	-	1	1	69	4
Sénatoriales	2	2	9	1	-	-	-	12	5
Départementales	10	25	12	-	-	-	-	37	-
Municipales	13	26	29	1	1	-	-	57	-
<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>95</b>	<b>75</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>175</b>	<b>9</b>

(\*) DD : candidats dispensés de dépôt de compte (moins de 1 % des suffrages exprimés sans perception de dons)

### Sens des décisions :

A : approbation

AR : approbation après réformation

ARM : approbation après réformation avec modulation

AD : absence de dépôt

HD : dépôt hors délai

R : rejet