

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

Vingt-et-unième rapport d'activité



cnccfp

2019

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Vingt-et-unième
RAPPORT D'ACTIVITÉ
2019

Adopté par la commission
en sa séance du 2 mars 2020

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

© Direction de l'information légale et administrative. Paris, 2019.

ISBN : 978-2-11-157181-5

Sommaire

VINGT-ET-UNIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ 2019

INTRODUCTION	15
I. Les événements qui ont marqué l'activité de la commission en 2019	15
1. L'activité de la commission à la suite des scrutins organisés en 2018 et 2019.....	15
2. Les suites juridictionnelles des décisions de la commission et les incidences de la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral	17
3. La première application de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique en ce qui concerne les partis politiques.....	18
4. Les actions de communication de la commission	18
II. Les enjeux de 2020	19
1. Le renouvellement du collège.....	19
2. Une année marquée par plusieurs échéances électorales importantes	20
3. La recherche de nouveaux locaux.....	20
III. Le programme de dématérialisation	21
1. Un enjeu majeur	21
2. Un programme ambitieux qui s'inscrit dans celui du Gouvernement, « Action Publique 2022 », et dont les objectifs ont été testés auprès des partenaires de la commission.....	22
3. Un programme porté par les membres du collège et partagé par les agents.....	24
4. Une mise en œuvre qui a déjà commencé.....	26
IV. L'organisation et les moyens de la commission	28
1. Les ressources humaines.....	28
2. Les deux catégories d'agents.....	29
3. Les rapporteurs	30
4. Les moyens budgétaires	31
5. La recherche de mutualisation et de réduction des coûts	33

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE.....37

Chapitre I. L'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 201937

I. Les nouvelles dispositions législatives et réglementaires applicables37

1. Un mode de scrutin réformé37
2. Un encadrement des recettes renforcé.....38
3. La levée de l'interdiction de financement par les
partis politiques européens de campagnes électorales
en France38

II. Le compte rendu du contrôle40

1. Le nombre et les caractéristiques des comptes40
2. Le montant global et la ventilation des recettes
et des dépenses déclarées41
 - 2.1. Les recettes41
 - 2.2. Les dépenses54

III. Les décisions de la commission59

1. Bilan général59
2. Les réformations.....61
3. Les points particuliers relevés lors du contrôle
des comptes62
 - 3.1. Les dépenses à l'étranger et la participation financière
des partis politiques européens.....62
 - 3.2. Les primes aux personnels65
4. Le remboursement des dépenses par l'État.....67
5. La diminution du montant du remboursement (modulation)68
 - 5.1. Les dépenses irrégulières (« affichage sauvage »).....69
 - 5.2. Les dépenses omises.....71
6. La dévolution72
7. La décision de rejet d'un compte.....73
8. Les recours contre les décisions de la commission73

Chapitre II. Les consultations électorales en Nouvelle-Calédonie.....74

I. La consultation référendaire74

II. Les élections provinciales76

Chapitre III. Les suites juridictionnelles des décisions de la commission	78
I. Les suites de l'élection présidentielle.....	78
II. La définition du compte de campagne	79
Chapitre IV. Les incidences de la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral	81
I. Les nouvelles dispositions applicables aux comptes de campagne.....	81
1. L'harmonisation des délais d'instruction	81
2. La dispense de présentation par un expert-comptable	82
II. Le recours à un prestataire de services de paiement pour le recueil de fonds.....	84

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTRÔLE DES OBLIGATIONS LÉGALES DES PARTIS POLITIQUES	87
Chapitre I. L'établissement et la présentation des comptes	87
I. La mise en œuvre du règlement comptable	87
II. Le périmètre des comptes d'ensemble	91
III. Les prêts de personnes morales et physiques	93
1. Les prêts et garanties de personnes morales	93
2. Les prêts des personnes physiques	94
2.1. Les prêts à taux supérieur au taux d'intérêt légal.....	94
2.2. Les prêts à taux préférentiel	94
Chapitre II. Le nouveau rôle du mandataire	96
I. Les ressources devant transiter par le compte du mandataire	96
II. La dématérialisation des reçus	98
Chapitre III. L'évolution des recettes, des dépenses et de l'endettement des partis politiques au cours des dix dernières années	101
I. Les recettes	103
1. L'aide publique directe.....	103
2. L'aide publique indirecte	105

II. Les dépenses	113
III. Les emprunts bancaires et l'endettement des partis	118
Chapitre IV. La mise en œuvre des nouvelles sanctions pénales.....	120
CONCLUSION	125
ANNEXES	
ANNEXE 1	
Élections des membres du Congrès et des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie	133
ANNEXE 2	
Statistiques relatives aux élections partielles (comptes de campagne examinés en 2019)	135

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale a juridiquement consacré son statut d'autorité administrative indépendante, confirmé par la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017.

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

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

- membres du Conseil d'État :

- M^{me} Françoise DUCAROUGE, conseillère d'État honoraire¹
- M. Philippe GRÉGOIRE, ancien conseiller d'État en service extraordinaire²
- M^{me} Martine DENIS-LINTON, conseillère d'État honoraire³

- membres de la Cour de cassation :

- M^{me} Martine BETCH, conseillère honoraire⁴
- M^{me} Francine LEVON-GUÉRIN, conseillère honoraire³
- M. Jean-Dominique SARCELET, avocat général honoraire³

- membres de la Cour des comptes :

- M. François LOGEROT, Premier président honoraire⁵
- M. François DELAFOSSE, président de chambre honoraire⁵
- M^{me} Maud COLOMÉ, conseillère maître honoraire⁵

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

La secrétaire générale de la commission est, depuis le 7 octobre 2017, M^{me} Sylvie CALVÈS, administrateur civil hors-classe en service détaché.

¹ mandat renouvelé (décret du 5 décembre 2016).

² mandat renouvelé (décret du 21 août 2017).

³ mandat en cours (décret du 29 avril 2015).

⁴ mandat renouvelé (décret du 13 décembre 2019).

⁵ mandat renouvelé (décret du 29 avril 2015).

N.B. Les modalités de désignation du président et de renouvellement du mandat des membres de la commission ont été modifiées par l'ordonnance n° 2015-948 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des autorités administratives et des autorités publiques indépendantes, par les lois n° 2017-54 et n° 2017-55 du 20 janvier 2017 relatives aux mêmes autorités ainsi que par l'article 39 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Introduction **Introduction**

INTRODUCTION

I. Les événements qui ont marqué l'activité de la commission en 2019

La commission a connu en 2019 une activité soutenue, même si le nombre de comptes de campagne examinés a été inférieur à ceux des deux années précédentes, marquées par les scrutins présidentiel, législatifs et sénatoriaux.

Au total, 83 comptes ont été déposés et examinés au titre des différentes élections - y compris six élections partielles de 2018 et 2019 - qui comprenaient 38,78 millions d'euros de dépenses et 40,09 millions d'euros de recettes déclarées par les candidats ; les décisions de la commission ont fixé à 26,19 millions d'euros les remboursements par l'État.

S'agissant des partis politiques, la commission a reçu et examiné les comptes d'ensemble de 445 formations ; elle a enregistré la création de 118 partis nouveaux se plaçant sous le régime de la loi du 11 mars 1988, délivré 131 agréments à des associations de financement de partis ou de leurs organisations territoriales, procédé à 43 retraits d'agréments et constaté la déclaration en préfecture de 65 mandataires financiers, personnes physiques.

Le collège de la commission a tenu 53 séances en 2019.

1. L'activité de la commission à la suite des scrutins organisés en 2018 et en 2019

a) Parmi les 34 listes qui se sont présentées à *l'élection des représentants au Parlement européen* du 26 mai 2019, seuls 14 candidats têtes de liste ont été dispensés de déposer leur compte, dans la mesure où ils avaient recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et n'avaient perçu aucun don de personne physique. Seize d'entre eux ont satisfait à cette obligation, trois n'ont pas déposé de compte et un candidat a déposé son compte postérieurement au délai légal ; en outre, un candidat qui était dispensé de dépôt en a néanmoins déposé un. La commission a donc examiné 17 comptes.

Huit listes ont obtenu au moins 3 % de suffrages exprimés et pouvaient donc prétendre au remboursement par l'État.

Le chapitre 1 de la première partie du présent rapport présente les principales caractéristiques des comptes déposés à la commission. Le montant global des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'est élevé à 38,83 millions d'euros en recettes et à 37,61 millions d'euros en dépenses.

Concernant les recettes, pour les candidats éligibles au remboursement de l'État, l'apport personnel demeure la première source de financement de la campagne. Toutefois une évolution majeure doit être relevée dans la constitution de cet apport : si l'emprunt en demeure la principale composante, la part des emprunts bancaires a fortement diminué (- 28 points) au bénéfice des emprunts de personnes physiques (+16 points). D'autres évolutions doivent également être notées pour les candidats non éligibles au remboursement de l'État : lors du scrutin de 2019, les partis politiques ont pris en charge près de 96 % du financement de la campagne de ces candidats, contre 28 % en 2014. Ces modifications doivent être soulignées au regard des modifications introduites par le législateur en 2017, relatives à l'encadrement des prêts de personnes physiques accordés aux partis politiques et aux candidats. Le présent rapport met en exergue les questions soulevées par ces modifications.

Seize candidats ont engagé des dépenses, pour un montant total de 37,61 millions d'euros. On relève une hausse de près de 41 % du montant total des dépenses déclarées par les candidats par rapport au scrutin de 2014. Pour l'élection des représentants français au Parlement européen il semble que la modification du mode de scrutin fasse apparaître des montants de dépenses plus élevés dans le cas d'une circonscription nationale unique.

La commission a pris quatre décisions d'approbation, huit décisions d'approbation après réformation et quatre décisions d'approbation après réformation et avec modulation. Le montant total des réformations s'élève à 1 523 721 euros en dépenses et 1 506 712 euros en recettes, soit 4,09 % et 3,92 % des 37,21 millions d'euros de dépenses et 38,41 millions d'euros de recettes déclarées. Un compte a été rejeté ; la commission a également constaté le dépôt

hors délai d'un compte et l'absence de dépôt de trois comptes.

Le rapport présente les points particuliers relevés lors du contrôle des comptes, notamment en ce qui concerne les dépenses à l'étranger et la participation financière des partis politiques européens, le versement de primes au personnel et « *l'affichage sauvage* ».

b) Deux consultations électorales se sont tenues en 2018 et en 2019 en Nouvelle-Calédonie. *Le chapitre 2 de la première partie* présente les principales observations de la commission sur ces deux scrutins.

Dans le cadre de la *consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie* organisée le 4 novembre 2018, cinq partis ou groupements politiques ont été habilités à participer à la campagne référendaire. À l'issue de l'examen des états de dépenses, la commission a arrêté le montant remboursable au maximum de 13 millions de francs CFP (soit 108 940 euros) pour un parti et à un montant inférieur pour les quatre autres formations.

Le 12 mai 2019 se sont déroulées les *élections des membres du Congrès et des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie*. Ces élections générales se sont déroulées dans trois circonscriptions (provinces). Tous les candidats têtes de liste étaient astreints au dépôt d'un compte de campagne, au plus tard le 19 juillet 2019. La commission a pris seize décisions d'approbation, dont certaines après réformation, et quatre décisions d'approbation avec modulation (et après réformations pour trois d'entre elles). Deux candidats n'ont pas déposé de compte. Trois comptes ont été rejetés.

2. Les suites juridictionnelles des décisions de la commission et les incidences de la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral

Dans le chapitre 3 de la première partie sont mentionnées les décisions rendues par Conseil constitutionnel et le Conseil d'État sur des saisines effectuées par le parti politique « *Les Républicains* » au sujet du *compte de campagne de M. Emmanuel MACRON pour l'élection présidentielle de 2017*.

Une décision du Conseil d'État du 12 septembre 2019 est également venue apporter d'importantes précisions sur la *définition d'un compte de campagne* et sur les conséquences du dépôt d'un compte ne répondant pas à cette définition.

La loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral apporte deux modifications importantes pour l'organisation du travail de la commission, exposées dans le chapitre 4 de la première partie (évolution du délai d'instruction et dispense de présentation par un expert-comptable pour certains comptes de campagne).

3. La première application de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique en ce qui concerne les partis politiques

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a apporté d'importantes modifications relatives au financement des partis politiques. *Les chapitres 1 et 2 de la deuxième partie* exposent ces modifications en commentant leur première application par les partis pour l'exercice comptable de 2018 et les difficultés rencontrées, tant en ce qui concerne le règlement comptable, le périmètre des comptes d'ensemble, l'encadrement des prêts de personnes morales et physiques que le nouveau rôle du mandataire.

Le chapitre 3 fait le point sur *l'évolution, depuis 2008, des recettes, des dépenses et de l'endettement des partis politiques*, par comparaison avec les exercices précédents.

Le chapitre 4 traite de la *mise en œuvre des nouvelles sanctions pénales* introduites à l'article 11-9 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence de la vie politique par la loi du 15 septembre 2017.

4. Les actions de communication de la commission

Tenue de présenter à la consultation de toute personne qui en fait la demande les comptes de campagne et les comptes de partis politiques, après anonymisation des données personnelles qu'ils contiennent, la commission a procédé à la communication de 156 comptes de campagne et à celle de 121 comptes de partis politiques en 2019.

Tableau 1

L'évolution des demandes de communication depuis 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Comptes de campagne	81	118	68	57	399	314	213	174	373	156
Comptes des partis politiques	142	136	96	29	185	72	127	140	144	121
Décisions				3	82	174	59	33	135	67

En 2019, la commission a également reçu trois délégations étrangères : une *délégation* de l'association *birmane* « *Birmane people's alliance for credible elections* » (PACE) qui souhaite participer aux travaux relatifs à la réforme électorale menés à l'occasion des premières élections démocratiques en Birmanie depuis 2010, élections qui devraient se tenir en 2020 ; une *délégation afghane* de la Fondation pour la transparence des élections en Afghanistan (TEFA) sur les problématiques de transparence dans la vie publique et une *délégation serbe* de l'autorité indépendante de Serbie chargée de veiller à la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, de prévenir les conflits d'intérêts, de contrôler le patrimoine des responsables publics et le financement de la vie politique.

II. Les enjeux de 2020

L'année 2020 sera particulièrement importante pour la commission avec la conjonction d'événements touchant à son fonctionnement et la poursuite des actions précédemment engagées.

1. Un renouvellement du collège

La commission connaîtra un événement notable en termes de gouvernance et d'organisation avec la mise en place d'un nouveau collège ; en effet, le mandat de la majorité des membres, dont celui du président, viendra à expiration le 30 avril 2020. Il sera pourvu au renouvellement ou au remplacement de ces membres en application des dispositions combinées du code

électoral, de l'ordonnance n° 2015-948 du 31 juillet 2015 relative à l'égal accès des femmes et des hommes au sein des autorités indépendantes et de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des mêmes autorités.

À l'issue des désignations qui seront faites par les chefs des trois hautes juridictions (Conseil d'État, Cour de cassation, Cour des comptes) et confirmées par décret, un nouveau président sera nommé pour la première fois selon la procédure mise en place par la loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 : le Président de la République le désignera par décret en Conseil des ministres parmi les membres du collège selon la procédure prévue par l'article 13 de la Constitution, c'est-à-dire après avis des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat.

2. Une année marquée par plusieurs échéances électorales importantes

Le collège et l'ensemble des services seront mobilisés pour le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections municipales de mars 2020 et sénatoriales de septembre 2020. Il leur faudra également, comme lors de la consultation de 2019, vérifier les états de dépenses des formations politiques habilitées à participer à la campagne en vue du nouveau référendum qui aura lieu en Nouvelle-Calédonie le 6 septembre 2020.

S'agissant des élections municipales des 15 et 22 mars, en particulier, le nombre de comptes à examiner devrait être du même ordre de grandeur que pour le scrutin de 2014, soit de 4 500 environ. Ce contrôle est un véritable défi logistique impliquant la mobilisation et la coordination de plus de 160 rapporteurs et des flux de courriers extrêmement volumineux, tant que la dématérialisation n'est pas mise en place.

3. La recherche de nouveaux locaux

Lors de sa création, la commission avait pris à bail des locaux mis à sa disposition par le ministère de la Justice, de 1990 à 1992, avant de rejoindre de 1992 à 2011 un immeuble de bureaux situé au 33 avenue de Wagram (17^e) ; elle est installée depuis 2011

dans des locaux loués au 36 rue du Louvre à Paris (1^{er}).

Le bail actuel arrivant à échéance le 31 octobre 2020, la commission a anticipé la procédure de renouvellement, en lien avec les services compétents de la direction de l'immobilier de l'État. Les discussions menées avec le bailleur n'ont cependant pas permis d'obtenir un renouvellement conforme aux conditions fixées par l'autorité compétente, qui limitent le loyer à 400 euros hors charges et hors taxes par mètre carré et par an. C'est pourquoi la commission a négocié fin 2019 une prolongation du bail actuel jusqu'au 31 janvier 2021, délai lui permettant d'assurer dans les meilleures conditions l'instruction des comptes de campagne des élections municipales de mars 2020.

Parallèlement, elle a lancé la recherche de son futur siège, aucun bien domanial n'étant en l'état disponible pour accueillir ses services. Un marché d'assistance à la recherche des locaux a été publié et attribué au dernier trimestre 2019, afin de préciser les besoins en termes quantitatifs et qualitatifs et d'amorcer la prospection.

III. Le programme de dématérialisation

Une place particulière doit être faite à ce programme, qui s'étendra sur plusieurs années et conditionnera largement tous les aspects de l'activité de la commission. L'année 2019 a également été marquée par la poursuite du projet de dématérialisation des outils et des procédures applicables aux comptes d'ensemble des partis politiques et aux comptes de campagne.

1. Un enjeu majeur

La majorité des activités de la commission est actuellement portée par des documents sous forme papier, qu'il s'agisse des comptes des candidats aux élections, de ceux des partis politiques ou encore des formules numérotées authentifiant les dons et contributions perçus par les candidats et les formations politiques. À titre d'exemple, les dernières élections municipales de 2014 ont généré

233 mètres linéaires d'archives papier (soit la longueur de plus de deux terrains de football). En 2020, à l'occasion des mêmes élections, la commission devra traiter et stocker un nombre de documents papiers similaire à celui de 2014.

L'exploitation de ces documents représente également un coût très important en raison des frais postaux (146 500 euros pour les élections municipales de 2014) et de la nécessité de recruter des personnels temporaires en charge de la logistique.

Cette exploitation augmente aussi les délais de traitement des flux au détriment des délais d'instruction des comptes. À titre d'exemple, et au cas particulier des comptes de campagne, ceux-ci sont expédiés par les candidats à la commission, qui elle-même les expédie aux rapporteurs en charge des instructions, qui les réexpédient à la commission aux fins d'instruction complémentaire, de décision et enfin d'archivage.

La dématérialisation constitue donc un enjeu écologique, financier et organisationnel majeur pour la commission.

2. Un programme ambitieux qui s'inscrit dans celui du Gouvernement, « Action Publique 2022 », et dont les objectifs ont été testés auprès des partenaires de la commission

La dématérialisation représente l'un des piliers de la transformation numérique des organismes publics.

La commission a souhaité se doter d'une nouvelle plateforme, afin de répondre aux contraintes et aux besoins des déclarants, d'optimiser et simplifier l'exercice de sa mission de contrôle des comptes de campagne et du financement des partis politiques.

Il s'agit d'un programme doublement ambitieux par son périmètre, qui amène à interroger l'ensemble des systèmes d'information de la commission, et au regard de l'échéance que la commission s'est fixée : l'objectif est que cette plateforme soit opérationnelle pour le dépôt des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle en 2022.

Souhaitant se doter d'un outil répondant aux besoins des usagers, la commission a lancé en 2018, des consultations auprès de ses partenaires. Trois ateliers ont été menés dans cette optique.

Les experts-comptables et les commissaires aux comptes sont

déjà préparés à l'exercice de la dématérialisation. Ils plaident pour la mise en place d'un fichier normalisé des écritures comptables (FEC). Cet atelier a également mis en exergue la nécessité de lier les pièces justificatives aux écritures comptables.

L'atelier avec *les représentants des partis politiques* a mis l'accent sur le souhait que la dématérialisation améliore la fluidité de l'information entre les déposants et la commission. Cette amélioration ne sera que plus profitable si la dématérialisation est rendue obligatoire. Des évolutions réglementaires seront nécessaires.

Enfin, l'atelier avec *les candidats*, organisé au siège de la commission, a permis de mettre au point un questionnaire adressé aux candidats aux élections depuis 2015, afin d'obtenir l'échantillon le plus représentatif possible (élections locales comme nationales, circonscriptions de toutes tailles, situations géographiques diverses, etc.). Plus de 2 300 personnes ont répondu à cette enquête.

Tableau 2

Enquête relative au projet de dématérialisation

Fonction	Nombre de réponses	% du nombre de personnes sondées
Candidat à un scrutin majoritaire	1 993	84,8
Colistier	942	40,7
Mandataire personne physique	331	14,1
Dirigeant ou trésorier d'une association de financement électoral	94	4,0
Non complété ou non affiché	105	4,0

Pour rendre possible la dématérialisation, il est indispensable que les déposants et les rapporteurs accèdent au réseau internet. Or la totalité des répondants à l'enquête de la CNCCFP dispose d'une connexion et plus de 78 % ont accès à un réseau haut débit (28 % en fibre et 50 % en ADSL).

Les acteurs des élections (candidat, mandataire etc.) ont indiqué que les principaux avantages de la dématérialisation sont l'accessibilité à l'information et le gain de temps pour élaborer un compte. En effet, il est usuellement plus facile de rechercher une donnée quand elle est numérisée que lorsqu'elle est sur papier.

L'ensemble des partenaires de la commission accueillent donc favorablement ce programme de dématérialisation.

Au-delà du soutien apporté par les partenaires, ces ateliers ont également permis de préciser le périmètre de ce programme :

- dématérialiser les relations entre la commission et les candidats aux élections d'une part, et les partis politiques (et leurs mandataires) d'autre part, ainsi qu'avec les intervenants externes (notamment les rapporteurs, les juridictions, les préfetures, la DGFIP...);
- standardiser par activité les flux électroniques.

3. Un programme porté par les membres du collège et partagé par les agents

Le programme de dématérialisation a été approuvé par les membres du collège, qui exercent la mission de rapporteurs généraux, et partagé par les agents de la commission et les rapporteurs.

Au cours d'un atelier, les membres du collège ont indiqué qu'ils souhaitaient la création d'un certain nombre de contrôles automatiques sur les comptes, afin d'alerter le déposant de l'irrégularité éventuelle de son dépôt. De plus, la création de référentiels (exemple : location de salle) améliorerait nettement le contrôle des comptes de campagne.

Un atelier conduit avec les agents permanents leur a permis d'exprimer des souhaits comme celui de disposer d'une application simple d'utilisation et dotée d'un moteur de recherche performant.

Il apparaît donc que les opportunités offertes par la dématérialisation et attendues par les agents de la commission sont :

- faciliter l'accès aux dossiers de compte de campagne, comptes et informations des partis politiques, en permettant une recherche plus rapide et précise des documents ;
- accélérer le traitement des dossiers : la dématérialisation va faciliter le travail tant lors des opérations de contrôles, d'anonymisation que de publication. Par exemple, pour en faciliter l'exploitation, il est prévu que chaque pièce justificative soit automatiquement associée à une ligne du fichier des écritures

comptables dans le cadre des élections. De plus, en faisant appel à des techniques d'intelligence artificielle, l'identification des données à anonymiser pourrait être plus facilement automatisée. Enfin, une notification de la décision aux candidats et représentants des partis politiques sera envoyée au format électronique et/ou mise à disposition sur une plateforme ;

- mieux s'organiser et protéger les données : la dématérialisation permet aussi un meilleur suivi et une meilleure traçabilité des documents, notamment pour les personnes travaillant à distance comme les rapporteurs. De plus, elle améliore la sécurité des documents avec un système de sauvegarde permettant de réduire les risques de suppression ou de perte de données accidentelle. Dès la conception, et à toutes les étapes de la réalisation de son programme, la commission sera vigilante quant au respect de la réglementation en vigueur en matière de protection des données personnelles (règlement général n° 2016/679 sur la protection des données et loi « *informatique et libertés* » consolidée via la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018).

Les rapporteurs ont relevé que la dématérialisation faciliterait la vérification des comptes, l'analyse des pièces et permettrait ainsi un contrôle plus rapide et à plus forte valeur ajoutée.

Sur la base de ces consultations internes et externes, les services de la commission ont proposé aux membres du collège plusieurs scénarii détaillés quant au périmètre, au support technique et aux échéances du programme de dématérialisation. Le collège a arrêté les principes suivants :

- transmission des pièces par les candidats au fur et à mesure, et possible jusqu'à la date limite de dépôt des comptes ;
- dépôt unique par les partis politiques de leurs comptes pendant la période du 31 décembre au 30 juin avec un visa du commissaire aux comptes obligatoire ;
- normalisation des comptes au travers d'un fichier des écritures comptables ;
- justificatifs électroniques ou numérisés avec un lien vers le fichier des écritures comptables ;
- hébergement de la plateforme effectué par un prestataire extérieur.

4. Une mise en œuvre qui a déjà commencé

Afin de mettre en œuvre les choix stratégiques arrêtés par le collège, la commission a rédigé fin 2019 un cahier des charges techniques, qui sera publié dans le cadre d'un appel d'offres au début de l'année 2020 pour un démarrage des travaux en juillet de la même année.

La consultation vise à la création d'une plateforme de dématérialisation dont l'objectif est de mettre à disposition des utilisateurs un outil intégrant trois interfaces principales :

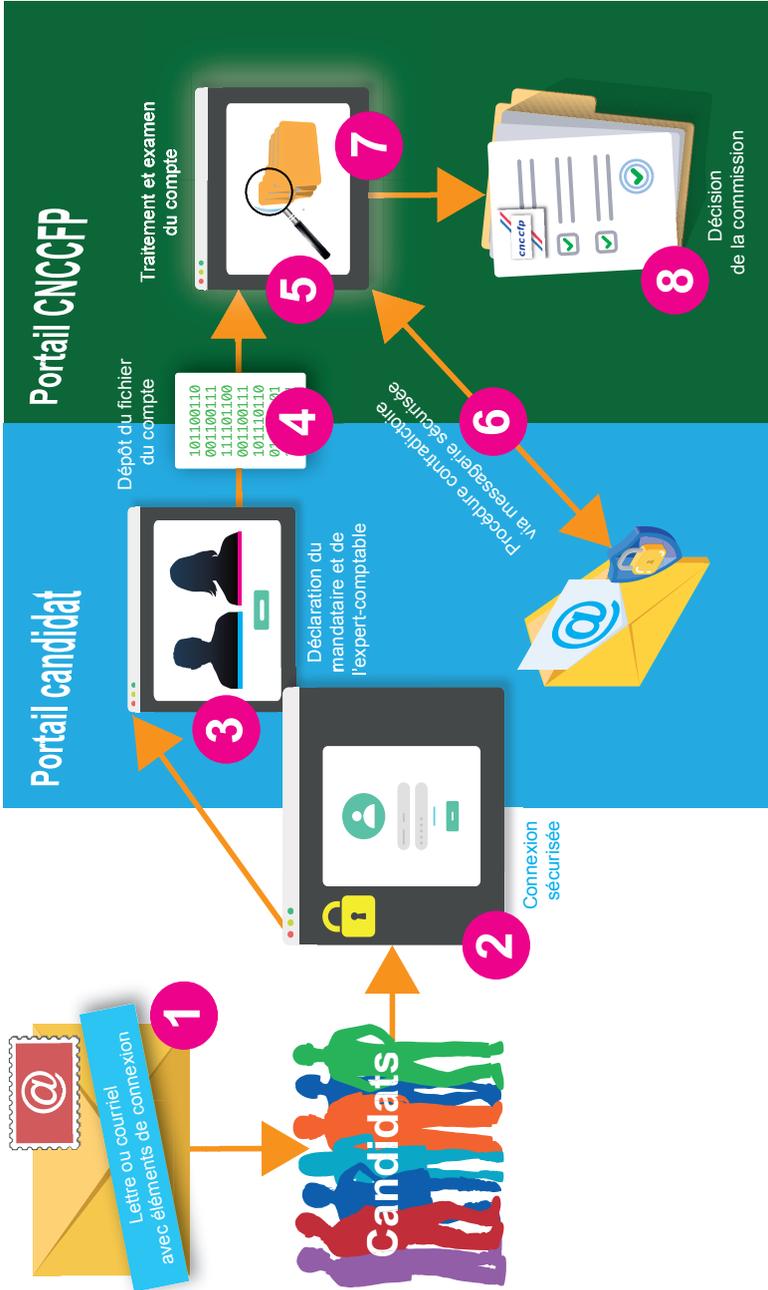
- une interface à destination des candidats aux élections et aux partis politiques pour le dépôt des comptes ;
- une interface à destination des utilisateurs de la CNCCFP pour les processus de contrôle des dépenses et des recettes ;
- une interface à destination des administrateurs pour la supervision de l'application.

La plateforme de dématérialisation devrait être déployée en 4 temps :

- au premier trimestre 2021, mise en œuvre de la plateforme de dépôt des comptes des candidats à l'élection présidentielle ;
- en novembre 2021, mise en œuvre des fonctionnalités liées au dépôt des autres élections et au contrôle des comptes de campagne ;
- en mai 2022, mise en œuvre des fonctionnalités transverses comme les tableaux de bord ;
- en septembre 2022, mise en œuvre des services permettant aux partis politiques de déposer leurs comptes et documents annexes.

La commission attache une importance très marquée à la sécurité des données présentes sur sa plateforme ainsi qu'à l'ergonomie de celle-ci. Les différents utilisateurs susceptibles d'intervenir pendant le processus de traitement des différents types de dossiers ont des profils et une maîtrise des outils informatiques très hétérogènes. Les outils proposeront une solution optimale, adaptée au travail à distance et aux différents types d'environnement de travail qui y sont associés. Une ergonomie soignée facilitera en effet l'acceptation, l'appropriation et l'utilisation de la plateforme par les utilisateurs.

Graphique 1
Plateforme de dématérialisation de la CNCFCF



IV. L'organisation et les moyens de la commission

La commission est assistée dans son fonctionnement par un secrétariat général, un pôle communication-presse intégrant une cellule de protection des données personnelles, un service du contrôle et des affaires juridiques, un service de l'administration générale et un service des systèmes d'information et de la sécurité.

La commission s'est constamment efforcée d'adapter son organisation et ses moyens à l'évolution de ses missions ; elle a demandé et jusqu'à présent obtenu les moyens nécessaires en personnels et en crédits.

1. Les ressources humaines

Depuis sa création en 1990 et sa mise en place à compter du premier semestre 1991, la commission a vu ses missions et son champ d'intervention étendus par le législateur. Pour leur mise en œuvre, elle a dû s'adapter et y consacrer progressivement des moyens en personnel plus importants et plus diversifiés : d'une douzaine d'agents initialement mis à disposition par les ministères de la Justice, de l'Intérieur et des Finances, ses effectifs ont atteint une trentaine dès 1992.

Le législateur, par l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003, a consacré explicitement le caractère d'autorité administrative indépendante de la CNCCFP, ce qui avait été reconnu de fait par le Conseil constitutionnel dans une décision du 31 juillet 1991 et par le Conseil d'État dans son rapport de 2001 consacré aux autorités administratives indépendantes. Une des premières conséquences pour la commission a été la possibilité de recruter directement ses personnels par contrat (contrats à durée déterminée ou indéterminée de droit public pour les agents non titulaires, détachement sur contrat de trois ans pour les fonctionnaires). Le 1^{er} janvier 2004, la CNCCFP disposait ainsi d'un tableau d'emplois de 33 agents.

Avec l'intervention de la loi organique relative aux lois de finances, entrée en vigueur en 2006, la commission voit son budget rattaché au ministère de l'Intérieur et non plus au ministère de la Justice. En 2019, la commission disposait d'un plafond d'emplois de

51 équivalents temps plein (ETP). Ce plafond comprend l'emploi à temps plein du président de la commission, les emplois permanents et les renforts temporaires. La consommation pour 2019 s'est établie à 49,44 ETP.

2. Les deux catégories d'agents

La commission dispose de deux catégories d'agents publics pour l'exercice de ses missions :

- les agents permanents au nombre de 44 au 31 décembre 2019 ;
- les agents recrutés à titre temporaire pour renforcer les effectifs permanents principalement lors des périodes de contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections générales ; en 2019, 18 personnes ont été ainsi appelées à renforcer les services de la commission pour des périodes de trois à six mois, en vue des travaux de contrôles liés à l'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai.

Le plafond d'emplois et la masse salariale de la commission peuvent donc varier d'un exercice budgétaire à un autre et le nombre d'agents présents au siège de la commission peut ainsi doubler lors de l'instruction des comptes de campagne. Cette adaptabilité de la structure est indispensable pour mener de front ses missions récurrentes et celles liées au calendrier électoral.

En 2018, compte tenu de l'évolution de la réglementation applicable aux partis politiques, le service du contrôle et des affaires juridiques avait bénéficié de la création de deux emplois de chargés de mission supplémentaires, affectés au contrôle du respect de leurs obligations comptables par les partis politiques.

En 2019 a été créée une équipe dédiée au projet de dématérialisation avec un chef de projet et son adjoint plus spécialisé sur les aspects techniques, ainsi qu'un référent métier issu du service du contrôle et des affaires juridiques. Le poste resté vacant dans ce dernier service a été immédiatement pourvu afin de maintenir les moyens de contrôle, notamment dans la perspective des élections de 2020 et 2021. La capacité d'intervention du service des systèmes d'information et de la sécurité a également été renforcée avec le recrutement d'un

développeur confirmé. Par ailleurs, eu égard aux sollicitations de plus en plus nombreuses en termes de communication de documents administratifs, la cellule en charge de la protection des données personnelles a bénéficié d'une création d'emploi pour assurer le travail d'anonymisation des données personnelles des documents communiqués.

Au 31 décembre 2019, le personnel permanent de la commission était ainsi composé pour moitié de fonctionnaires détachés sur contrat, issus des trois fonctions publiques, et pour l'autre de contractuels de droit public sous contrat à durée indéterminée (deux tiers) et sous contrat à durée déterminée (un tiers). La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a modifié la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes en précisant que la situation des agents non titulaires de ces autorités est régie par le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État.

Tableau 3

Répartition des effectifs permanents

Entité	Nombre de postes
Secrétariat général	3
Pôle communication et cellule protection des données personnelles	6
Service de l'administration générale	8
Service du contrôle et des affaires juridiques	19
Service des systèmes d'information et de la sécurité	8

3. Les rapporteurs

La commission fait également appel, depuis sa création, à des rapporteurs qui, aux termes de son règlement intérieur (Décision n° 2017-2069 du 10 juillet 2017, publiée au Journal officiel du 25 juillet 2017), assurent l'instruction initiale des comptes de

campagne, la conduite de la procédure contradictoire et la formulation des propositions qui en découlent. Les rapporteurs sont pour l'essentiel des magistrats ou fonctionnaires en activité ou en retraite ayant une expérience professionnelle avérée dans les domaines comptable, juridique ou financier. Ces rapporteurs sont rémunérés par des vacations selon le dispositif fixé, en dernier lieu, par le décret n° 2008-412 du 30 mai 2018 relatif notamment à l'organisation des travaux de la commission et l'arrêté du même jour. Ce dernier texte a été modifié par l'arrêté du 30 avril 2019 afin d'adapter les plafonds de vacations à la modification de la circonscription électorale pour la désignation des représentants au Parlement européen (retour à une circonscription unique).

En 2019, le président de la commission a désigné 37 rapporteurs pour assurer le contrôle des comptes du scrutin européen du 26 mai 2019. Un appel à candidatures permettant le recrutement de nouveaux rapporteurs a été lancé au second semestre 2019 auprès des administrations et des juridictions administratives et financières dans la perspective des scrutins municipaux de 2020.

4. Les moyens budgétaires

La commission est rattachée budgétairement à la mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » au sein du budget du ministère de l'Intérieur. Ses crédits relèvent de l'action 3 du programme 232, « *Vie politique, culturelle et associative* ». En gestion, les crédits sont déclinés au sein d'un budget opérationnel de programme (BOP) propre à la commission, dont le président est le responsable.

Les moyens budgétaires, titre 2 (personnels) et hors titre 2, de la commission sont consacrés à deux missions : une mission d'administration générale et une mission de contrôle et d'information. Chacune de ces missions recouvre des dépenses structurelles et conjoncturelles, dans une proportion qui peut être estimée à 75 % et 25 %. Amorcée en 2018, la mise en place d'outils plus performants de suivi interne de la dépense, en lien avec la recherche de mutualisation des achats, a été poursuivie en 2019.

Outre les 51 équivalents temps plein déjà évoqués et les crédits de titre 2 correspondants (4,59 millions d'euros) utilisés à 81 %, la loi de finances pour 2019 a prévu 1,56 million d'euros en autorisations d'engagement (crédits disponibles après mise en réserve : 1,51 million d'euros) et 2,66 millions d'euros en crédits de paiement (crédits disponibles : 2,58 millions d'euros). Au 31 décembre 2019, avaient été consommés 1,36 million d'euros et 2,18 millions (respectivement 90 % et 85 % des crédits disponibles) dans chacun de ces compartiments.

Pour 2020, en prévision des échéances électorales importantes de l'année, mais aussi en raison de la montée en puissance du projet de dématérialisation (voir ci-avant) ainsi que du renforcement des compétences de la commission à l'égard des comptes des partis politiques, le plafond d'emplois a été porté de 51 à 58 équivalents temps plein (ETP) et les crédits de personnel (titre 2) portés à 5,46 millions d'euros. Les autres crédits de fonctionnement tiennent compte notamment des dépenses liées à la mission de contrôle et d'information de la commission, soit 2,2 millions d'euros en AE et de 2,4 en CP. À cet égard, le principal poste de dépenses sera consacré aux systèmes d'information et de communication (1,8 million d'euros en AE et 2 en CP). Les projets stratégiques seront la plateforme de dématérialisation et la déclinaison d'un plan d'action SSI faisant suite à un audit de l'agence nationale de la sécurité des systèmes informatiques (ANSSI) sollicité par la secrétaire générale de la commission. Les dépenses liées à la mission de contrôle et d'information concernent également le contrôle des comptes à hauteur de 0,3 million d'euros en AE/CP et seront consacrées à la fabrication, à l'acheminement et à l'examen des comptes de campagne des élections municipales. Enfin, ces crédits incluent les dépenses de communication au sens large (90 000 euros en AE/CP) qui seront consacrées aux divers abonnements et outils nécessaires à la veille médiatique des campagnes électorales dont l'exploitation vise à s'assurer de l'exhaustivité et de la réalité des dépenses et recettes retracées dans les comptes de campagne des candidats.

Concernant les dépenses liées à la mission d'administration générale, les crédits seront principalement consacrés au règlement

des dépenses immobilières de loyer (8,3 millions d'euros en AE et 1,45 en CP) chiffrage élaboré conjointement avec la direction de l'immobilier de l'État selon une hypothèse de prise à bail de 9 ans.

5. La recherche de mutualisation et de réduction des coûts

La démarche de recherche de mutualisation conformément à l'objectif assigné aux autorités indépendantes par la loi de 2017, engagée au second semestre 2018, a été poursuivie en 2019.

Le 15 mars 2019, la commission a signé avec le responsable ministériel des achats du ministère de l'Intérieur une convention portant adhésion à un groupement de commandes permanent regroupant différents opérateurs de ce ministère jusqu'au 31 décembre 2022. Le panorama des segments couverts par cette convention est très large (assurance, fluides, communication, fournitures, prestations intellectuelles, prestations immobilières, etc.). Les services Achats de la direction de l'évaluation, de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI) et de la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC) du ministère ont activement coopéré à cette occasion avec le service de l'administration générale de la commission.

Par ailleurs, dans le cadre d'échanges avec la direction des achats de l'État, le statut de la commission en matière de commande publique a été précisé, la commission étant assimilée à cet effet à un service d'administration centrale du ministère de l'Intérieur et donc éligible aux conditions tarifaires applicables à un tel service. La commission a ainsi pu demander à ses fournisseurs l'application de ces tarifs plus favorables que ceux jusque-là appliqués à une structure de petite taille.

La commission mène de front la recherche de mutualisation avec d'autres autorités comme par exemple une étude en cours pour une éventuelle adhésion au marché conclu par certaines autorités administratives indépendantes pour la couverture des agents par une mutuelle, et un effort de réduction des coûts dans ses procédures propres.

Toutefois, compte tenu de son activité spécifique, la commission ne peut pas systématiquement s'inscrire dans les marchés

ministériels ou interministériels existants pour satisfaire à ses besoins. En 2019 a été passé un marché relatif au matériel électoral mis à disposition par la commission, en deux lots : fabrication, assemblage et livraison des formules numérotées de reçus « *Élections* » et « *Partis politiques* » d'une part ; fabrication, assemblage et livraison des kits de comptes de campagne d'autre part.

Partie **1** Première partie

**Le contrôle des comptes
de campagne**

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

Chapitre I

L'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 2019

I. Les nouvelles dispositions législatives et réglementaires applicables

1. Un mode de scrutin réformé

Le législateur a réformé le mode de scrutin de l'élection des représentants au Parlement européen du 26 mai 2019 en mettant fin à la répartition du scrutin en huit circonscriptions¹ pour revenir à une seule élection nationale. Cette réforme électorale a été officialisée par la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, dont l'article 1 prévoit que « *la République forme une circonscription unique* ». Le plafond des dépenses a été porté à 9 200 000 euros pour ce scrutin, soit un montant maximum de remboursement de 4 370 000 euros.

Les Français doivent élire 79 députés, soit le nombre de sièges attribués à la France au Parlement européen, cinq représentants ne devant prendre leurs fonctions que lorsque les députés britanniques auront quitté les leurs en conséquence du « *Brexit* » ; chaque liste est ainsi composée de 79 colistiers.

Les délais dont dispose la commission pour se prononcer sur les comptes de campagne ont été modifiés, dans le cas particulier d'une contestation formulée devant le juge de l'élection. Elle dispose d'un délai de quatre mois décompté à partir de l'expiration du délai légal de dépôt des comptes des candidats participant au scrutin.

¹ En 2004, 2009 et 2014, les candidats étaient répartis entre 8 grandes régions de France : Île-de-France et Français établis hors de France (15 sièges), Nord-Ouest (10 sièges), Est (9 sièges), Ouest (9 sièges), Sud-Ouest (10 sièges), Centre (5 sièges), Sud-Est (13 sièges) et Outre-Mer (3 sièges).

En l'absence de contestation électorale, la commission dispose d'un délai de six mois à compter de la date de dépôt du compte de campagne.

2. Un encadrement des recettes renforcé

La loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a modifié les règles liées au financement des campagnes électorales :

- seules les personnes physiques de nationalité française ou qui résident en France peuvent désormais verser un don à un candidat ;
- le recours aux prêts est plus strictement encadré :
 - pour les emprunts souscrits auprès de personnes morales autres que les partis politiques, les candidats doivent obligatoirement recourir à des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;
 - s'agissant des prêts consentis par les personnes physiques, le montant, la durée et les intérêts sont précisément définis. La commission est désormais chargée de contrôler l'effectivité de leur remboursement au prêteur par le candidat.

3. La levée de l'interdiction de financement par les partis politiques européens de campagnes électorales en France

Au regard des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral, seuls les partis politiques ou groupements politiques qui se conforment à la législation sur la transparence du financement de la vie politique (loi n° 88-227 du 11 mars 1988) peuvent financer librement et sans limitation de plafond les campagnes électorales. Dès lors, une personne morale étrangère ne peut en principe participer au financement de la campagne électorale.

Cependant, dans un avis du 18 mars publié le 6 mai 2019 (avis n° 397096 sur les modalités d'intervention des partis politiques européens dans le cadre des élections des représentants au Parlement européen en France), soit pendant la période de financement électoral de l'élection européenne, le Conseil d'État a estimé que *« les partis politiques européens peuvent participer, y compris financièrement, à la campagne en vue de l'élection*

des représentants au Parlement européen en France, seuls ou conjointement avec des partis nationaux », en application de l'article 10 du traité sur l'Union européenne et des articles 21 et 23 du règlement (UE, Euratom) n° 11/41/2014 du Parlement et du Conseil du 22 octobre 2014.

Il s'agit donc d'une dérogation à l'interdiction générale, et les modalités d'intervention des partis politiques européens enregistrés auprès de l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes (« l'Autorité ») doivent dans ce cas être retracées dans le compte de campagne de la liste qu'ils soutiennent, comme pour les partis politiques nationaux.

Par ailleurs, l'avis du Conseil d'État n° 397096 susvisé indique que « *le contrôle de ces opérations devrait être exercé par l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes et par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, chacune dans son champ de compétence. Il pourrait également s'exercer en collaboration entre ces deux organismes puisque l'article 24 du règlement prévoit que "le contrôle du respect, par les partis politiques européens, des obligations établies par le présent règlement est exercé, de façon coopérative, par l'Autorité, l'ordonnateur du Parlement européen et les États membres compétents" ».*

Le règlement n° 2018/673 du Parlement européen et du Conseil du 3 mai 2018 modifiant le règlement (UE, Euratom) n° 11/41/2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes, qui prévoit que « *les autorités compétentes des États membres devraient désigner spécifiquement une ou plusieurs personnes à des fins d'échange d'informations lors de l'application du présent règlement. À cette fin, elles pourraient choisir parmi les personnes ou organismes déjà chargés des questions liées au système de détection ».* L'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes a adressé un courrier aux Représentants permanents demandant aux États membres de désigner leur point de contact national ; la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a été désignée pour être ce point de contact en France.

II. Le compte rendu du contrôle

1. Le nombre et les caractéristiques des comptes

Lors de l'élection du 26 mai 2019, 34 listes se sont présentées au suffrage des électeurs. Selon les dispositions de la loi n° 2011-412 du 11 avril 2011, 14 candidats têtes de liste² étaient dispensés de déposer leur compte, dans la mesure où ils avaient recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et n'avaient perçu aucun don de personne physique. Ainsi, seuls 53 % des candidats étaient astreints à déposer un compte : 16 d'entre eux ont satisfait à cette obligation, trois n'ont pas déposé et un candidat a déposé postérieurement au délai légal ; en outre, un candidat dispensé a néanmoins déposé un compte de campagne. Au total, ce sont donc 17 comptes qui ont été examinés par la commission.

Tableau 4

Élection des représentants au Parlement européen - 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	20	3	1	16
Dont candidats \geq 3 % des suffrages exprimés	8	0	0	8
- Avec recettes & dépenses			0	8
- Comptes « 0 »			0	0
Dont candidats < 3 % des suffrages exprimés	12	3	1	8
- Avec recettes & dépenses			1	8
- Comptes « 0 »			0	0
II. Candidats dispensés de dépôt de compte	14			
Dont candidats ayant déposé un compte	1			
Total	34			

² Dans la suite du rapport, le terme candidat désigne le candidat tête de liste.

Parmi les candidats ayant déposé un compte, huit ont obtenu au moins 3 % de suffrages exprimés³ et pouvaient donc prétendre au remboursement forfaitaire de l'État, soit moins d'un quart de l'ensemble des candidats ayant participé au scrutin.

A la suite du scrutin du 26 mai 2019, 35 protestations électorales ont été déposées devant le Conseil d'État. S'agissant d'une circonscription unique, la commission a dû notifier ses décisions pour l'ensemble des candidats dans un délai de quatre mois⁴.

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

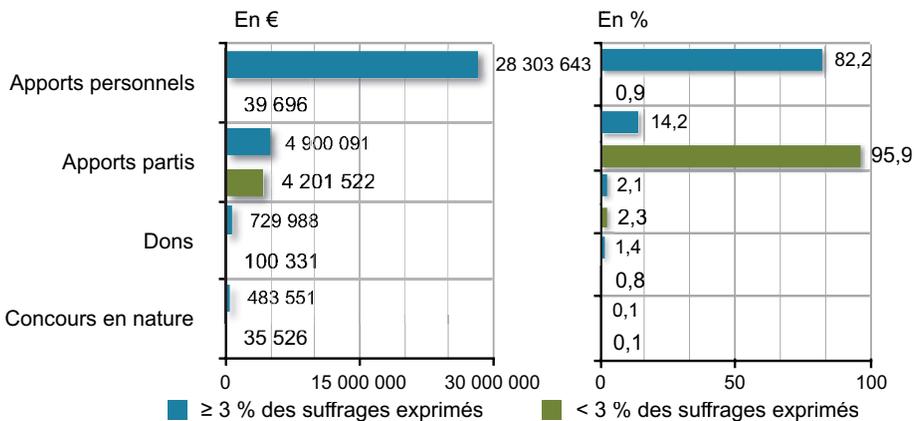
Le montant global des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'élève à 38,83 millions d'euros en recettes et 37,61 millions d'euros en dépenses, soit une moyenne de 2,59 millions d'euros de recettes et de 2,51 millions d'euros de dépenses pour les 17 candidats ayant perçu des recettes et engagé des dépenses durant la campagne.

2.1. Les recettes

2.1.1. Vue d'ensemble

Graphique 2

Élection des représentants au Parlement européen - L'origine des recettes



³ Depuis la loi n° 2003-327 du 1^{er} avril 2003, le seuil de remboursement forfaitaire des dépenses engagées dans le cadre de la campagne est abaissé de 5 à 3 % des suffrages exprimés pour cette élection.

⁴ Lors du scrutin des 6 et 7 juin 2009, des protestations électorales avaient été déposées contre l'élection dans chacune des circonscriptions : la commission avait dû rendre ses décisions pour l'ensemble des comptes de campagne dans un délai de deux mois (Cf. CNCCFP, *Douzième rapport d'activité*, 2009, p. 51).

La structure des recettes des candidats connaît de profondes évolutions entre le scrutin de 2014 et celui de 2019. Malgré un recul de plus de 15 points, l'apport personnel demeure la première source de financement de la campagne, 73 %, sauf pour les candidats non éligibles au remboursement par l'État.

L'emprunt demeure la principale composante de cet apport personnel dont il constitue plus des deux tiers, malgré une baisse de près de 15 points également par rapport au scrutin de 2014. Plus encore, la nature des emprunts a fortement évolué, comme le montre le graphique 3 : les emprunts bancaires représentent 6 % des recettes contre un tiers lors de l'élection de 2014 ; les prêts consentis par les personnes physiques – soit moins de 1 % des recettes en 2014 – représentent près de 15 % des recettes lors du scrutin suivant. Un éclairage particulier est consacré ci-après à la question des emprunts de personnes physiques.

Les contributions des partis politiques – versements définitifs et concours en nature – connaissent une progression sensible, avec respectivement + 7,92 points et + 5,28 points.

Pour les candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés, les évolutions les plus remarquables s'observent dans la composition de l'apport personnel, avec un net recul des prêts bancaires (- 28 points) et une hausse significative des prêts de personnes physiques (+ 16 points). Les prêts consentis par les partis politiques augmentent légèrement (+ 2,5 points). Les versements définitifs et les concours en nature des formations politiques progressent également, mais de manière plus modérée, parmi cette catégorie de candidats.

Les évolutions sont très prononcées parmi les candidats non éligibles au remboursement de l'État. Lors du scrutin de 2019, les partis politiques ont pris en charge près de 96 % du financement de la campagne de cette catégorie de candidats, contre 28 % en 2014. Inversement, les dons de personnes physiques représentent à peine 2 % du total des recettes, contre 40 % lors du précédent scrutin. Les versements personnels constituent une part très modeste, alors qu'ils comptaient pour près de 30 % du total des recettes en 2014.

Tableau 5

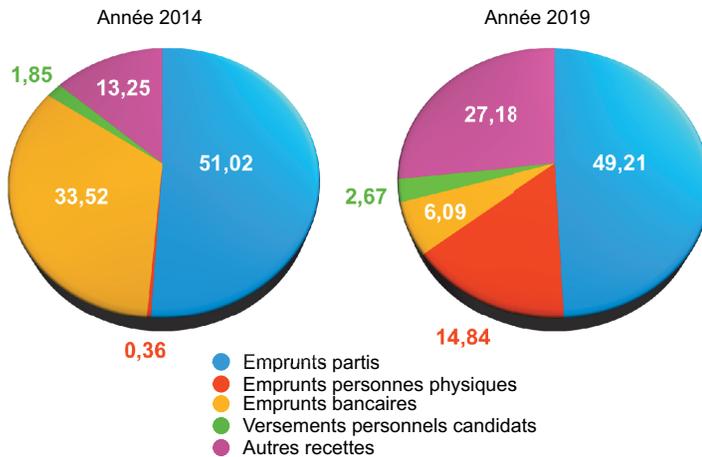
Élection des représentants au Parlement européen - L'origine des recettes

Origine de la recette	Origine détaillée			Ensemble des candidats			Candidats ≥ 3 % des suffrages exprimés			Candidats < 3 % des suffrages exprimés		
	€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %
Dons	830 319	2,14	1,89	729 988	2,12	0,42	100 331	2,29	40,00			
	1 038 596	2,67	1,85	998 900	2,90	0,77	39 696	0,91	29,80			
	2 365 000	6,09	33,52	2 365 000	6,86	34,79	0	0,00	1			
Apports personnels	19 110 025	49,21	51,02	19 110 025	55,47	52,99	0	0,00	0,00			
	5 763 829	14,84	0,36	5 763 829	16,73	0,38	0	0	0,00			
	65 000	0,17	1,47	65 000	0,19	1,53	0	0	0			
	889	0,00	0,02	889	0,00	0,02	0	0,00	0,30			
	3 896 417	10,03	2,11	1 485 623	4,31	1,76	2 410 794	55,04	11,70			
Apports partis	1 829 083	4,71	4,02	379 595	1,10	3,72	1 449 488	33,09	11,90			
	3 376 113	8,69	3,47	3 034 873	8,81	3,35	341 240	7,79	5,00			
Concours en nature	239 855	0,62	0,20	235 245	0,68	0,18	4 610	0,11	1			
	279 222	0,72	0,11	248 306	0,72	0,09	30 916	0,71	0,50			
Divers	38 039	0,10	0,02	34 930	0,10	0,02	3 109	0,07	0			
Total	38 832 387	100	100	34 452 203	100	100	4 380 184	100	100			

Graphique 3

Élection des représentants au Parlement européen

Répartition de l'apport personnel sur l'ensemble des recettes des deux derniers scrutins (en pourcentage)



2.1.2. Les emprunts auprès des personnes physiques

L'exemple des emprunts auprès des personnes physiques permet d'illustrer l'évolution du rôle de la commission et le renforcement de ses pouvoirs de contrôle. À l'origine, l'examen de cette source de financement portait sur l'identité des prêteurs et le respect du plafond ; il s'est renforcé à la faveur de la réforme législative qui a consacré un nouveau rôle de la commission : celui de s'assurer du remboursement effectif des emprunts contractés auprès de personnes physiques. Ce nouveau rôle soulève toutefois des questions nouvelles.

a) Un cadre légal renforcé

Pendant longtemps, la possibilité pour un candidat de recourir à des prêts auprès de personnes physiques n'était pas explicitement prévue par le code électoral. En l'absence de disposition l'interdisant, la commission a toujours considéré qu'il s'agissait d'une source de financement possible pour une campagne électorale. C'est ce qu'a d'ailleurs confirmé le Conseil d'État dans un avis de 2017⁵. La commission a toutefois souligné dès son rapport d'activité de 2002⁶ le risque de dons déguisés en prêts et suggérait fortement aux candidats que ces prêts ne dépassent pas la somme de 4 600 euros, plafond défini par le code électoral pour les dons.

⁵ Conseil d'État, avis, ass. générale, 9 fév. 2017, n° 392602.

⁶ CNCCFP, *Septième rapport d'activité*, 2002, p. 20.

Par exception, la loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 est venue interdire pour l'élection présidentielle les prêts de personnes physiques⁷. Cette interdiction a fait suite aux observations du Conseil constitutionnel formulées sur l'élection présidentielle de 1995 : « *De tels prêts, qui peuvent en partie correspondre à de véritables dons en l'absence de stipulation d'intérêt ou lorsque les intérêts prévus sont d'un montant inférieur aux taux pratiqués sur le marché monétaire, rendent aléatoire tout contrôle ; le Conseil n'est d'ailleurs pas en mesure de s'assurer, une fois le compte arrêté, que les remboursements prévus sont réellement opérés. Or, à défaut, les versements dus par l'État peuvent être générateurs d'un enrichissement sans cause du candidat. Il apparaît donc souhaitable que les personnes physiques ne puissent consentir que des dons dans les limites fixées par la loi, à l'exclusion de tout prêt* »⁸.

C'est pour répondre à ce même risque que le législateur de 2017 a décidé d'encadrer les prêts de personnes physiques accordés aux partis politiques et aux candidats à toutes les élections, à l'exclusion de l'élection présidentielle, dont la prohibition reste la règle. Ainsi, la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique⁹ a inséré un nouvel article L. 52-7-1 dans le code électoral qui dispose que « *les personnes physiques peuvent consentir des prêts à un candidat dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel. La durée de ces prêts ne peut excéder cinq ans. Un décret en Conseil d'État fixe le plafond et les conditions d'encadrement du prêt consenti pour garantir que ce prêt ne constitue pas un don déguisé* ». Un décret du 28 décembre 2017¹⁰ a créé l'article R. 39-2-1 du code électoral qui précise les modalités de recours à certains emprunts auprès de personnes physiques (voir sur ce point le *Dix-neuvième rapport d'activité* de la CNCCFP, 2017, p.103).

Les articles L. 52-7-1 et R. 39-2-1 du code électoral prévoient qu'aucun prêt de particulier ne peut excéder 5 ans et que les prêts accordés à un taux inférieur au taux légal ne peuvent excéder 18 mois. En revanche, comme est venu le préciser le Conseil d'État¹¹,

⁷ Article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

⁸ Rapport n° 2614 de M. Bernard DEROSIER, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, déposé le 9 septembre 2000.

⁹ Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

¹⁰ Décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017 pris pour l'application des articles 25 et 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017.

¹¹ Conseil d'État, 10^e - 9^e chambres réunies, 26 juillet 2018, n°418573.

s'agissant des prêts consentis à un taux situé au-delà du taux légal en vigueur, « *l'autorité investie du pouvoir réglementaire n'a fixé aucune autre condition ou limite que celles posées par le législateur* ». Ainsi, il est possible pour un candidat de contracter un emprunt auprès d'un particulier avec un taux d'intérêt supérieur au taux d'intérêt légal en vigueur (3,15 % au 1^{er} semestre 2020). Le législateur ne s'est pas limité à encadrer les modalités d'octroi d'emprunts de personnes physiques, il a souhaité écarter le risque d'un don déguisé¹². Une personne physique pourrait en effet être tentée de contourner l'interdiction qui lui est faite d'accorder un don annuel supérieur à 4 600 euros en ne recherchant pas le remboursement d'un prêt, ce qui s'apparenterait à un don dissimulé. Pour cela, l'article L. 52-7-1 du code électoral dispose que « *le candidat bénéficiaire du prêt fournit au prêteur les informations concernant les caractéristiques du prêt s'agissant du taux d'intérêt applicable, du montant total du prêt, de sa durée ainsi que de ses modalités et de ses conditions de remboursement. Le candidat bénéficiaire du prêt informe le prêteur des conséquences liées à la défaillance de l'emprunteur. Il adresse chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques un état du remboursement du prêt* ».

b) Un intérêt renouvelé pour cette source de financement

Au-delà du nouveau cadre législatif posé, le recours aux prêts de personnes physiques tend à s'accroître au fil des scrutins et l'élection des représentants français au Parlement européen permet tout particulièrement de l'illustrer.

• *Un intérêt marqué lors des élections des représentants français au Parlement européen*

Lors de l'élection des représentants français au Parlement européen de 2014 (il s'agissait alors de circonscriptions régionales), l'ensemble des candidats n'a eu recours aux emprunts auprès des personnes physiques qu'à hauteur de 100 000 euros, soit à peine 0,36 % de l'ensemble des recettes¹³. L'étude des trois dernières élections des représentants au Parlement européen permet de souligner deux tendances du financement des campagnes :

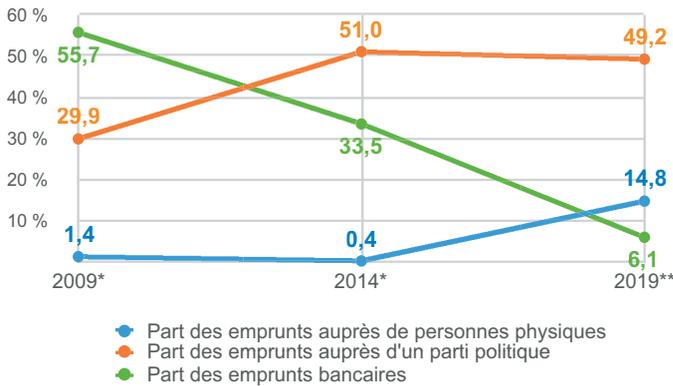
¹² Rapport n° 607 (2016-2017) de M. Philippe BAS, Sénat, Projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique.

¹³ CNCCFP, *Seizième rapport d'activité*, 2014, p. 53.

l'emprunt bancaire n'est plus la source première de financement des campagnes ; à l'inverse, le recours aux formations politiques s'est renforcé et les emprunts auprès de particuliers ne sont plus une source de financement marginale.

Graphique 4

Évolution du recours aux emprunts par type de prêteur au cours des trois dernières élections européennes (en pourcentage de la totalité des recettes)



(*) Circonscriptions régionales

(**) Circonscription nationale

L'élection du 26 mai 2019 marque une nette progression des emprunts auprès de particuliers. Deux candidats têtes de liste aux élections européennes ont déclaré, au moment du dépôt des comptes de campagne, des prêts consentis par des personnes physiques ; pour un montant de 4,08 millions d'euros pour M. Jordan BARDELLA (RN) et 1,68 million d'euros pour M. Nicolas DUPONT-AIGNAN (DLF). Deux autres candidats ont contracté des prêts qui ont été remboursés avant le dépôt du compte de campagne, et à ce titre, n'ont pas été inscrits dans les recettes. Mme Manon AUBRY (LFI) a souscrit au total 2,07 millions d'euros d'emprunts auprès de particuliers et M. Yannick JADOT (EELV) en a souscrit pour un montant de 0,41 million d'euros. Ces deux candidats têtes de liste ont remboursé les prêts en juillet 2019. Ces prêts de particuliers ont permis aux listes d'obtenir une trésorerie suffisante pour financer la campagne, dans l'attente qu'un établissement bancaire accepte de leur accorder un financement.

La commission relève que le remboursement avant dépôt du compte rend difficile le contrôle de prêts, qui ont pourtant financé pendant plusieurs mois une campagne électorale. Le législateur

n'a pas prévu de dispositions pour assurer un contrôle effectif de prêts ainsi remboursés. Dans le cadre de l'élection du 26 mai 2019, la commission a invité les candidats à joindre, pour information, un état exhaustif des emprunts acquittés. Les candidats concernés ont accepté de communiquer à la commission ces éléments.

Ainsi, ce sont près de 8,25 millions d'euros qui ont été prêtés par des personnes physiques, à un moment ou à un autre, pour l'élection précitée.

Tableau 6

Élection des représentants au Parlement européen
Prêts de personnes physiques

	Candidat tête de liste	Montant total emprunté (€)	Nombre de prêts de personnes physiques
Prêts remboursés avant le dépôt du compte	Mme AUBRY	2 071 997	2 858
	M. JADOT	412 000	248
Prêts inscrits au compte	M. BARDELLA	4 082 129	860
	M. DUPONT-AIGNAN	1 681 700	132

Une étude plus précise de ces prêts permet d'indiquer que le montant de chacun de ces prêts varie entre 300 et 300 000 euros. Les prêts consentis à M. BARDELLA l'ont été à taux élevé, souscrits à un taux d'intérêt de 5 % ; un prêt a été consenti pour une durée de 13 mois, la très grande majorité, soit 846 prêts, ont été consentis pour une durée de 10 mois. Les prêts à la campagne de M. DUPONT-AIGNAN ont tous été consentis à un taux d'intérêt compris entre 0 % et 3,6 % sur une durée maximale de 14 mois. Les prêts de particuliers accordés à la liste conduite par Mme AUBRY l'ont tous été sans intérêt. Enfin, ceux contractés par la liste conduite par M. JADOT l'ont été sans intérêt pour 190 d'entre eux et avec un taux d'intérêt de 0,75 % pour les 58 autres. Plusieurs arguments ont été mis en avant par les candidats aux élections européennes de 2019 pour expliquer ce recours massif aux prêts de personnes physiques. Parmi ceux-ci ont été évoqués dans la presse les difficultés et le temps nécessaire pour obtenir

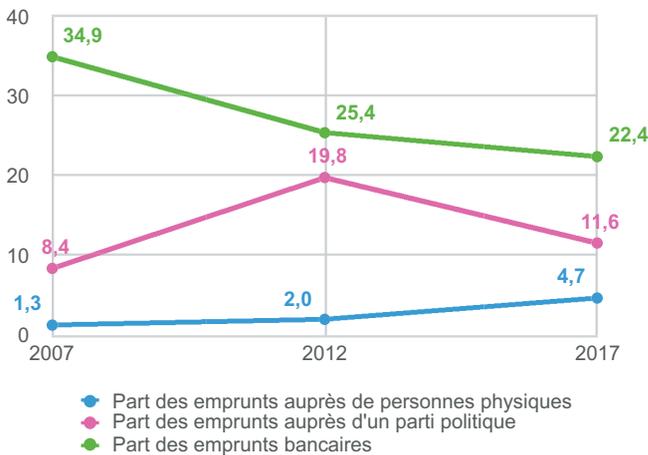
un emprunt bancaire, la volonté d'un financement indépendant des banques ou encore un acte de soutien politique en faveur des valeurs défendues par la liste.

- *Un mouvement global qui ne se limite pas aux élections des représentants au Parlement européen*

Déjà les trois précédentes élections législatives avaient permis de souligner que les emprunts auprès de particuliers devenaient une source de financement de plus en plus importante, tant en volume qu'en proportion, pour atteindre, en 2017, 3,70 millions d'euros et 4,69 % de l'ensemble des recettes des candidats ; en 2007, les données comparables étaient 1,04 million d'euros et 1,30 %.

Graphique 5

Évolution du recours aux emprunts par type de prêteur au cours des trois dernières élections législatives (en pourcentage de la totalité des recettes)



L'attrait croissant pour les emprunts consentis par des particuliers est à mettre en relation avec la baisse constante du recours aux emprunts bancaires. L'argument est d'ailleurs souvent mis en avant par les candidats, qui font état de difficultés importantes pour se voir accorder des prêts par les établissements bancaires.

Il est relevé que les candidats aux législatives de 2017 ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés ont davantage eu recours à cette source de financement (à hauteur de 5,18 %) que les candidats ayant obtenu plus de 5% des suffrages (à 1,18 %) ¹⁴.

¹⁴ CNCCFP, *Dix-neuvième rapport d'activité*, 2017, p. 56.

c) Les questions soulevées

- *La prohibition des emprunts à titre habituel*

L'article L. 52-7-1 du code électoral prévoit que les personnes physiques peuvent consentir des prêts à un candidat dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel. Ainsi, il apparaît que le législateur a souhaité encadrer le recours à ces emprunts en ajoutant une condition d'habitude. Cette condition reprend les termes de l'article L. 511-5 du code monétaire et financier qui prévoit un monopole bancaire en matière de prêt en interdisant à toute personne, autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement, d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel.

Or, la notion d'habitude, nécessaire à la caractérisation d'une atteinte à ce monopole, n'a pas de définition précise dans la jurisprudence. L'habitude doit alors se déduire des circonstances de fait et combiner notamment les critères du nombre de prêts, de bénéficiaires et de leur échelonnement dans le temps.

Il n'appartient pas à la commission, dans le silence de la loi, de définir en amont une période de carence ou de limiter le nombre de prêts pouvant être octroyés par une même personne physique. Cependant, elle relève que cette incertitude est de nature à créer une insécurité juridique pour les candidats et leurs prêteurs tout en rendant plus difficile le contrôle du respect de cette condition.

Il convient de souligner qu'une personne physique qui consentirait des prêts à titre habituel à un ou plusieurs candidats serait susceptible de relever des sanctions prévues à l'article L. 571-3 du code monétaire et financier. Il appartiendrait alors à la commission, en cas de doute sérieux sur le caractère habituel de prêts, de transmettre au parquet les éléments en sa possession.

- *Le suivi des remboursements*

Afin de limiter le risque de dons déguisés, par des prêts non remboursés, la commission demandait déjà au candidat de fournir tous les documents de nature à justifier la réalité et l'existence d'un contrat de prêt entre le candidat et la personne physique.

Cette possibilité a d'ailleurs été reconnue par le Conseil d'État¹⁵, qui a aussi précisé qu'il était « *loisible à la CNCCFP d'appeler l'attention des candidats et des éventuels prêteurs sur le fait que l'abandon de créance ou l'absence de remboursement du prêt sont de nature à conduire à sa requalification en don illégal si le montant non remboursé est supérieur au plafond autorisé par la loi* ». Cependant, une fois dessaisie du compte de campagne, la commission n'avait aucune possibilité de s'assurer du remboursement effectif des prêts de particuliers.

C'est pour répondre à cet écueil que le législateur a donné compétence à la commission pour suivre annuellement le remboursement de ces emprunts. Les candidats doivent adresser chaque année un état du remboursement des prêts de personnes physiques à la commission. Afin d'organiser ce contrôle, la commission a déterminé que le candidat devra lui adresser, le cas échéant chaque année, cet état au plus tard à la date anniversaire de la limite du dépôt du compte de campagne. Cette date et cette obligation seront rappelées à chaque candidat dans la décision relative à son compte de campagne.

La vigilance des candidats doit tout particulièrement être attirée sur cette nouvelle obligation, d'autant plus que leurs mandataires ne seront plus en fonction au moment où ils devront accomplir ces formalités. Le non-respect de cette obligation est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende¹⁶.

Lors de ce suivi, la commission s'assurera qu'un état annuel a bien été transmis avec les justificatifs nécessaires. Par ailleurs, la commission veillera à ce qu'aucun moyen n'ait pour effet de contourner la limitation générale des prêts à 5 ans ou celle destinée à limiter à 18 mois les prêts consentis à un taux d'intérêt inférieur au taux légal. À cet égard, la limitation du remboursement des intérêts en fonction de la date prévisible du remboursement par l'État des dépenses électorales paraît de nature à favoriser une extinction rapide des prêts.

Cette nouvelle mission confiée par le législateur nécessite par ailleurs une adaptation des outils de suivi informatiques de la commission, afin d'assurer un contrôle efficient, notamment lors des élections où se présentent plusieurs milliers de candidats.

¹⁵ Conseil d'État, avis, ass. générale, 9 fév. 2017, n° 392602.

¹⁶ Art. L. 113-1 V du code électoral.

• *L'origine des fonds*

Le recours massif aux emprunts de particuliers, pour des montants de plus en plus élevés, pose la question de l'origine des fonds prêtés. En effet, les règles encadrant le financement électoral sont destinées à assurer la transparence des sommes engagées pour une campagne politique. Ainsi, les partis politiques peuvent prêter des fonds à un candidat, mais ceux-ci doivent être retracés dans les comptes des partis politiques, certifiés par un ou deux commissaires aux comptes et déposés annuellement à la CNCCFP. Les emprunts bancaires ne sont autorisés qu'auprès des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen¹⁷, soumis à des obligations strictes visant à interdire le « *blanchiment* » de capitaux. Les dons sont quant à eux limités à 4 600 euros par personne physique afin d'en limiter l'importance et ne sont possibles que pour les personnes de nationalité française ou résidant en France. Enfin, comme l'a reconnu le Conseil d'État¹⁸, les sommes apportées par les candidats à leur propre campagne doivent pouvoir être justifiées sur demande de la commission. En revanche, le législateur n'a pas prévu de limiter les prêts de particulier à raison de la nationalité ou de la résidence fiscale du prêteur et aucun plafond par prêteur n'a été prévu. La commission, compte tenu de la législation nouvelle et du recours croissant à cette recette, souhaite renforcer son contrôle sur l'origine des fonds prêtés par les personnes physiques ; ainsi, dans le cadre de l'élection européenne, elle a décidé de saisir un officier de police judiciaire pour réaliser toute mesure d'instruction nécessaire en vue d'établir l'origine des fonds prêtés, lorsque ceux-ci dépassaient 100 000 euros par prêteur. Ces saisines ont concerné treize prêteurs lors de l'élection du 26 mai 2019.

¹⁷ Art. L. 52-8 al.2 du code électoral.

¹⁸ Conseil d'État, 16 déc. 1992, n°136066.

La saisine d'un officier de police judiciaire dans le cadre des comptes de campagne

Dès la création de la commission, le législateur a prévu qu'elle pouvait demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation qu'elle juge nécessaire pour l'exercice de sa mission¹⁹. Cette faculté a été précisée par le Conseil constitutionnel à l'occasion de sa décision préalable²⁰ à la promulgation de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990²¹, instaurant la commission : l'article L. 52-14 du code électoral « *ne saurait, sur son seul fondement, permettre aux officiers de police judiciaire mandatés par la commission d'exercer des pouvoirs coercitifs ; que toute autre interprétation serait contraire aux dispositions de la Constitution qui garantissent la liberté individuelle* ». En pratique, cette absence de pouvoir de contrainte ne permet pas à l'officier de police judiciaire saisi d'exercer un pouvoir d'injonction ni de mettre en œuvre des mesures d'investigation étendues telles que des perquisitions ou de requérir d'un établissement bancaire des documents. Cet alinéa n'a depuis jamais été modifié et le recours à un pouvoir coercitif, semblable à celui de certaines autorités administratives indépendantes de régulation²², nécessiterait une refonte globale du cadre normatif de la commission.

Dans ces limites, la commission a eu peu recours aux officiers de police judiciaires, tout en soulignant dans son rapport d'activité 1993-1994 qu'elle pourrait y recourir « *en cas d'anomalie ou d'infraction en matière de financement, ou encore d'origine douteuse des fonds* »²³. Deux causes peuvent expliquer ce recours restreint à cette faculté : la commission ne dispose que d'un temps limité pour se prononcer sur les comptes de campagne, ainsi, il est nécessaire que l'instruction du compte ait commencé pour identifier une anomalie et de laisser un temps raisonnable à l'officier de police judiciaire afin de pouvoir mener des mesures d'investigation ; en l'absence de pouvoir coercitif, il apparaît généralement tout aussi efficace d'interroger directement le candidat sur une anomalie dans le cadre de la procédure contradictoire prévue à l'article L. 52-15 du code électoral.

Toutefois, la commission renouvelle son attachement à cette disposition du code électoral et considère qu'elle peut, dans certains cas, lui permettre de renforcer son contrôle sur le financement des activités politiques. Comme l'avait déjà souligné le Conseil constitutionnel²⁴, le recours à un officier de police judiciaire peut permettre de recueillir des éléments d'information nécessaires sur l'origine des fonds d'une campagne électorale. En effet, aucune disposition du code électoral ne permet expressément à la commission de demander à un tiers, ayant prêté des fonds à une campagne, de justifier de l'origine des sommes versées. Aussi, une demande d'un officier de police judiciaire à une personne physique sur l'origine des fonds est plus susceptible d'obtenir une réponse qu'un simple courrier de la commission. Les éléments ainsi obtenus pourraient, par la suite, justifier un signalement au procureur de la République sur le fondement de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale.

¹⁹ Art. L. 52-14 du code électoral.

²⁰ Conseil constitutionnel, 11 janvier 1990 - Décision N° 89-271 DC.

²¹ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

²² Achour, M. Taïbi. « *La justification du pouvoir de sanction des AAI de régulation est-elle toujours pertinente ?* », Revue internationale de droit pénal, vol. vol. 84, no. 3, 2013, pp. 463-480.

²³ CNCCFP, Rapport d'activité 1993-1994, p.66.

²⁴ Conseil constitutionnel, 11 janvier 1990, précité.

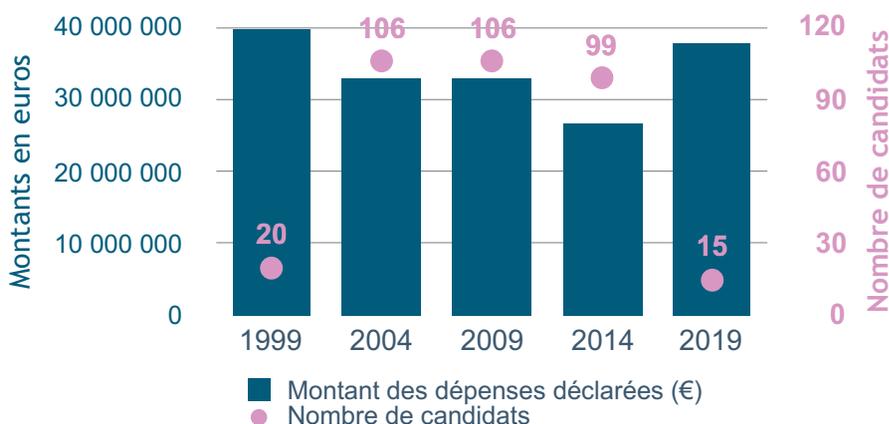
2.2. Les dépenses

Dans le cadre de ce scrutin, 16 candidats ont engagé des dépenses, pour un montant total de 37,61 millions d'euros, soit une dépense moyenne de 4,16 millions d'euros pour les huit candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés, et 0,54 million d'euros pour les huit candidats n'ayant pas atteint ce seuil²⁵.

Le graphique suivant expose le montant total des dépenses déclarées et le nombre de candidats ayant engagé des frais, lors des cinq derniers scrutins. Il en ressort que la modification du mode de scrutin (2004 et 2019) fait apparaître des montants de dépenses plus élevés dans le cas de la circonscription nationale unique.

Graphique 6

Élection des représentants au Parlement européen - Évolution du montant des dépenses déclarées et du nombre de candidats (1999-2019)



Le tableau 7 expose le montant des dépenses engagées par les candidats, selon leur origine. Les dépenses réglées par le mandataire représentent près de 85 % du total des dépenses déclarées. L'implication des formations politiques dans ce scrutin, sous ses formes directes ou indirectes, est significative : ainsi, plus du quart de l'ensemble des dépenses déclarées avaient été préalablement refacturées par les formations politiques aux mandataires financiers. Au total, la participation des partis dans les dépenses des candidats s'élève, en moyenne, à près de 40 % du total des dépenses déclarées.

²⁵ Un des candidats non remboursables n'a engagé aucune dépense ni perçu aucune recette.

Tableau 7

Élection des représentants au Parlement européen - Ventilation par origines des dépenses totales (par ordre décroissant)

Origine des dépenses	Montant €	%
Dépenses payées par le mandataire	21 580 051	57,4
Dépenses payées par les partis et refacturées au mandataire	10 242 960	27,2
Concours en nature fournis par les partis	3 375 548	9,0
Dépenses payées directement par les partis	1 829 082	4,9
Concours en nature fournis par les candidats	279 222	0,7
Concours en nature fournis par les personnes physiques	240 419	0,6
Frais financiers payés par le candidat	65 000	0,17
Menues dépenses candidat	889	<i>Non significatif</i>
Total	37 613 171	100

Le tableau 8 et le graphique 7, sur les pages suivantes, présentent la ventilation des dépenses déclarées par les candidats selon leur nature et selon le montant global décroissant des différentes catégories.

Lors de l'élection du 26 mai 2019, on relève une hausse de près de 41 % du montant total des dépenses déclarées par les candidats par rapport au scrutin de 2014²⁶. On note également une légère diminution de la part des candidats ayant obtenu au moins 3 % de suffrages exprimés dans le montant total des dépenses déclarées : lors du scrutin de 2014, celle-ci représentait près de 97 % du total des dépenses engagées. En mai 2019, cette part s'élève à 88,5 %.

S'agissant de la structure des dépenses, quelques inflexions peuvent être relevées. La part des frais d'impression hors campagne officielle recule chez les candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages (- 8 points), et de manière encore plus prononcée chez les candidats n'ayant pas atteint ce seuil (- 13,8 points).

²⁶ CNCCFP, *Seizième rapport d'activité*, 2014, p. 56.

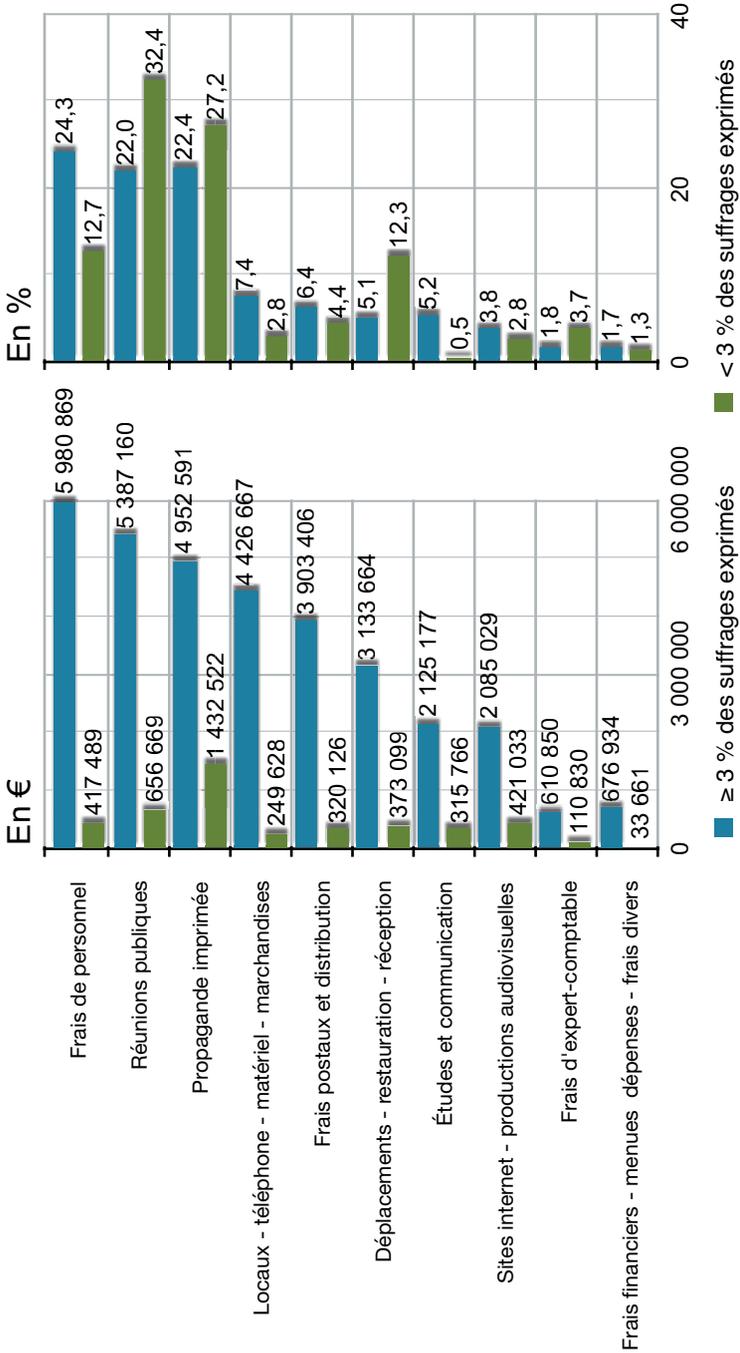
Tableau 8

Élection des représentants au Parlement européen - Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis (par ordre décroissant)

Nature des dépenses	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 3 % des suffrages exprimés			Candidats < 3 % des suffrages exprimés		
	€	%	Rappel 2014	€	%	Rappel 2014	€	%	Rappel 2014
Frais de personnel	6 398 358	17,01	11,78	5 980 869	17,97	13,35	417 489	9,64	9,55
Propagande imprimée	6 385 113	16,98	25,03	4 952 591	14,88	22,94	1 432 522	33,08	46,94
Réunions publiques	6 043 829	16,07	11,65	5 387 160	16,19	15,81	656 669	15,16	10,01
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	4 676 295	12,43	12,73	4 426 667	13,30	7,67	249 628	5,76	7,94
Frais postaux et distribution	4 223 532	11,23	8,20	3 903 406	11,73	11,37	320 126	7,39	2,16
Déplacements - restauration - réception	3 506 763	9,32	11,22	3 133 664	9,42	8,00	373 099	8,61	7,74
Sites internet, productions audiovisuelles	2 506 062	6,66	5,73	2 085 029	6,26	4,57	421 033	9,72	3,94
Etudes et communication	2 440 943	6,49	6,09	2 125 177	6,39	7,25	315 766	7,29	6,60
Frais d'expert-comptable	721 680	1,92	2,10	610 850	1,84	3,47	110 830	2,56	3,51
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	710 595	1,89	5,47	676 934	2,03	5,56	33 661	0,78	1,62
Total	37 613 170	100	100	33 282 347	100	100	4 330 823	100	100

Graphique 7

Élection des représentants au Parlement européen - Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis (par ordre décroissant)

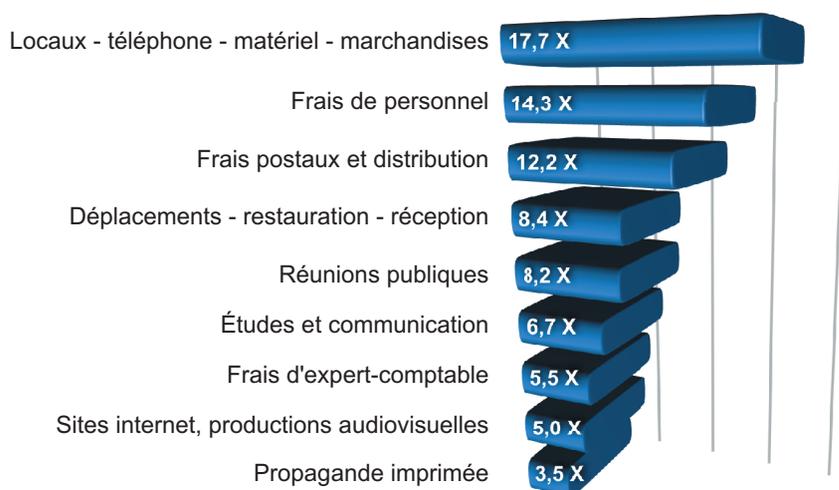


Les frais de personnel, ainsi que les dépenses liées aux locaux de campagne, matériels et achats de marchandises sont en progression parmi les candidats éligibles au remboursement de l'État (+ 4,75 points). Les frais d'organisation de réunions publiques et ceux liés aux sites internet et productions audiovisuelles exposés par les candidats non éligibles au remboursement progressent de plus de 5 points dans chaque cas. L'instauration d'une circonscription unique n'a pas entraîné une hausse considérable des frais de transport, ni en valeur relative, ni en valeur absolue, avec 1,06 million d'euros supplémentaires. Les plus fortes progressions par rapport à 2014 – en valeur absolue – s'observent dans les frais de personnel (+ 2,86 millions d'euros), les dépenses liées aux locaux, aux matériels et frais téléphoniques (+ 2,62 millions d'euros) et dans les dépenses liées à l'organisation de réunions publiques (+ 1,86 million d'euros).

Graphique 8

Ventilation par nature de dépenses - Échelle des montants dépensés

Comparaison candidat $\geq 3\%$ des suffrages / candidat $< 3\%$ des suffrages (par exemple le premier a dépensé en moyenne 14,3 fois plus en frais de personnel que le second)



III. Les décisions de la commission

1. Bilan général

Au regard des dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral, la commission prend trois types de décision : l'approbation simple, l'approbation après réformation et le rejet du compte. Elle peut également constater le dépôt hors délai du compte de campagne ou l'absence de dépôt. La loi du 14 avril 2011 lui a donné la faculté de réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité des irrégularités dès lors qu'elles ne justifient pas le rejet du compte (« *modulation* »). La commission a réduit le montant du remboursement de quatre candidats dans le cadre du scrutin de 2019.

Le tableau 9, sur la page suivante, présente les décisions de la commission selon les suffrages recueillis par les candidats. Il permet de dégager quelques enseignements. La part des comptes faisant l'objet d'une décision d'approbation simple recule, en 2019, par rapport au scrutin de 2014, chez l'ensemble des candidats : elle est nulle parmi les candidats éligibles au remboursement de l'État. La moitié des comptes des candidats remboursables ont été approuvés après réformation et avec modulation.

Les candidats astreints au dépôt du compte avaient tous satisfait à cette obligation en 2014, ce qui n'est pas le cas lors du dernier scrutin, avec trois comptes non déposés et un compte déposé postérieurement au délai légal.

Tableau 9

Élection des représentants au Parlement européen
Les décisions de la commission par catégories

Décision	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 3 % des suffrages exprimés			Candidats < 3 % des suffrages exprimés		
	Nombre	%	Rappel 2014 %	Nombre	%	Rappel 2014 %	Nombre*	%	Rappel 2014 %
Absence de dépôt	3	14,3	0	0	0	0,7	3	23,1	2,6
Dépôt hors délai	1	4,8	0	0	0	0,3	1	7,7	1,6
Approbation simple	4	19,0	29,5	0	0	44,2	4	30,8	76,4
Approbation après réformation	8	38,1	48,6	4	50,0	48,1	4	30,8	17,8
Approbation avec modulation	0	0	0,2	0	0	0,3			
Approbation après réformation avec modulation	4	19,0	17,1	4	50,0	2,0			
Rejet	1	4,8	4,8	0	0	4,6	1	7,7	1,6
Total	21	100	100	8	100	100	13	100	100

(*) Hors 13 dispensés de dépôt

2. Les réformations

La commission a pris huit décisions d'approbation après réformation et quatre décisions d'approbation après réformation et avec modulation. Le montant total des réformations s'élève à 1 523 721 euros en dépenses²⁷ et 1 506 712 euros en recettes, soit 4,09 % et 3,92 % des 37,21 millions d'euros de dépenses et 38,41 millions d'euros de recettes déclarées²⁸. Les réformations opérées à l'égard des candidats remboursables s'élèvent à 1 346 476 euros en dépenses (soit 86,20 % du total des réformations). Lors du précédent scrutin, ce taux s'élevait à 94,48 %.

Le montant total des réformations décidées en dépenses pour les candidats non éligibles au remboursement s'élève à 177 245 euros.

Tableau 10

Election des représentants au Parlement européen Les décisions de la commission par catégories

Poste de dépenses	Montant réformé €	% de réformation du poste par rapport au montant déclaré
Conseil en communication	309 641	17,7
Personnel salarié recruté spécifiquement pour la campagne*	300 734	6,6
Propagande imprimée	252 857	3,7
Production audiovisuelle	177 406	7,1
Transport	113 227	3,8
Réunions publiques	102 310	1,7
Autres	267 000	
Total	1 523 721	

(*) Les dépenses de personnel salarié recruté spécifiquement pour la campagne constituent une partie des frais de personnel mentionnés dans le tableau 8 qui comprennent également les frais de personnel intérimaire et de personnel mis à disposition.

²⁷ La somme de 1 523 721 euros correspond au montant total des réformations et se décompose en 1 567 372 euros de retranchement et 43 651 euros de réintégration.

²⁸ Lors du précédent scrutin du 25 mai 2014, le montant total des réformations de dépenses, soit 1,14 million d'euros, représentait 5,3 % des dépenses déclarées par les candidats.

Le montant moyen des dépenses réformées par candidat s'élève à 168 309 euros pour les huit candidats ayant recueilli au moins 3 % des suffrages exprimés et à 22 156 euros pour les autres candidats. Les réformations représentent 4,05 % des dépenses parmi les premiers et 4,13 % chez les seconds.

Comme l'expose le tableau 10, les six postes de dépenses les plus affectés par les réformations représentent plus des quatre cinquièmes du total des retranchements.

Certaines des réformations décidées par la commission se sont appuyées sur les avis donnés par des experts consultés par les rapporteurs (voir encadré ci-contre).

3. Les points particuliers relevés lors du contrôle des comptes

3.1. Les dépenses à l'étranger et la participation financière des partis politiques européens

La loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen rétablissant une circonscription unique, la question pouvait se poser du traitement des dépenses effectuées hors circonscription, c'est-à-dire, en l'occurrence, à l'étranger (mais le cas échéant à l'intérieur de l'Union européenne).

Comme le précisait le mémento « *Élections européennes 2019 : mode d'emploi pour les Français résidant à l'étranger* » du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, les Français établis hors de France étaient rattachés à la circonscription unique, « *comme ceux de métropole* ». Certaines dépenses relatives à des déplacements ou des réunions à l'étranger pouvaient en conséquence être destinées à ces électeurs français établis hors de France.

De surcroît, selon la jurisprudence constante²⁹, « *il résulte de l'article L. 52-12 du code électoral que les frais de transport ou de déplacement ne peuvent, en principe, faire l'objet d'un remboursement que s'ils ont été engagés pour des transports ou*

²⁹ Par exemple : Conseil d'État, 3 décembre 2010, n° 336853.

La consultation d'experts

La loi n° 2016-508 du 25 avril 2016, article 3, a permis d'accroître la capacité d'évaluation des rapporteurs. Désormais, cette modification du code électoral autorise la commission à « *recourir à des experts à même d'évaluer les coûts des services et des prestations retracés dans les comptes de campagne* ». Après avoir été utilisé dans le cadre de l'examen des comptes des candidats à l'élection présidentielle, ce dispositif législatif a été de nouveau mis en œuvre à l'occasion de l'examen des comptes de campagne des candidats à l'élection des représentants au Parlement européen.

Des enseignements avaient été tirés de l'expérience de 2017 quant aux exigences en matière de présentation des factures et de précision de leur contenu, notamment en matière d'impression. Le guide du candidat et du mandataire relatif à l'élection européenne avait précisé en matière d'impression les indications devant dorénavant systématiquement figurer sur les factures. Sur cet aspect, certaines avancées ont pu être constatées dans les comptes de campagne des candidats à l'élection de 2019.

De la même manière qu'en 2017, le recours aux experts s'est déroulé sur le modèle de l'*amicus curiae* c'est-à-dire d'un professionnel qui, grâce à ses connaissances du domaine d'activité dans lequel il exerce, sur le point précis qui lui est soumis, formule un avis utile pour la suite des travaux de la commission. Des experts sont ainsi intervenus pour formuler des avis sur des matières diverses et d'actualité mais aussi sur des factures dont l'imprécision posait des difficultés d'appréciation aux rapporteurs de la commission.

En matière immobilière, les travaux des experts ont livré des connaissances sur les nouveaux types de mise à disposition temporaire de locaux qui se rencontrent dans de grandes villes sous forme d'espaces et de services partagés ou de boutiques commerciales éphémères. Ces formules nouvelles avaient été utilisées par certains candidats pour installer leurs quartiers généraux de campagne.

En matière audiovisuelle, la multiplication des vidéos présentes sur les réseaux sociaux et les sites de partage de vidéos en ligne lors des campagnes électorales a amené la commission à consulter un professionnel sur le coût de productions vidéos de formats divers et novateurs sur lequel elle s'interrogeait.

Enfin, en matière de communication, la consultation a porté sur le coût de factures de prestations de communication digitale afin d'apprécier leur adéquation avec les prix du marché. Les coûts de développement effectués pour mettre en place des sites internet offrant des fonctions de type « *portail digital* » ont été analysés en comparaison avec des coûts de développement nécessaires à de simples « *sites vitrine* ».

Parmi les éléments des avis ainsi livrés, certains ont été retenus par les rapporteurs et ont donné lieu, dans le cadre de la procédure contradictoire, à des demandes formulées aux candidats concernés de fournir toutes explications et arguments accompagnés, le cas échéant, de tous documents utiles à même de justifier certains éléments de facturation.

La commission a pris connaissance des avis des experts et des explications fournies par les candidats sur les coûts en cause. S'appuyant sur sa connaissance tant du compte de chaque candidat concerné que des explications fournies par ces derniers ainsi que de celle de l'ensemble des comptes du scrutin, à titre de comparaison, la commission a rendu des décisions amenant à réformer, en partie, certaines dépenses en matière de communication digitale et en matière audiovisuelle (supports vidéo de propagande).

des déplacements ayant eu lieu à l'intérieur de la circonscription électorale ; [...] il en va, toutefois, de même pour certains transports et déplacements effectués en dehors de la circonscription et notamment ceux revêtant un effet utile en vue de l'élection », par exemple « pour assister à des réunions publiques communes à plusieurs candidats ».

Par exception au critère territorial de la dépense, la commission a donc admis que des dépenses exposées en dehors de la circonscription puissent être inscrites au compte de campagne, sous réserve que soit dûment justifié leur « *effet utile en vue de l'élection* » ou le fait qu'elles étaient destinées aux Français établis hors de France (ou aux électeurs européens votant en France). Il lui a donc fallu apprécier, au cas par cas, les circonstances et les justifications présentées par les candidats et les ayant conduits à intégrer de tels frais dans le compte de campagne. Elle a ainsi accepté des dépenses pour des rencontres ou réunions publiques à l'étranger, notamment lorsqu'il était établi qu'elles étaient destinées aux Français établis hors de France ou que leur forte médiatisation avait eu un impact significatif sur l'électorat en France. En revanche, elle a réformé des dépenses à l'étranger dont le caractère électoral n'était, de ce point de vue, pas (ou insuffisamment) justifié ; quelques réformations ont ainsi concerné la participation de candidats français à la campagne de partis étrangers, proches de leur sensibilité politique, dans d'autres pays de l'Union européenne, à destination de leur électorat respectif et sans incidence significative sur l'électorat français.

S'agissant des frais de déplacement et d'hébergement en France de personnalités politiques venant de l'étranger soutenir des candidats français, la commission a eu l'occasion de préciser que par analogie avec les décisions du Conseil constitutionnel du 14 octobre 2009, (n° 2009-4533 AN), et du Conseil d'État du 8 décembre 2010, (n° 338291), ces frais n'ont pas à figurer au compte de campagne. Ce point n'a pas entraîné de difficulté particulière.

S'agissant des partis politiques européens, en l'espèce, parmi les comptes de campagne effectivement déposés à la commission,

aucune participation financière provenant d'un parti politique européen, enregistré auprès de l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes, n'a été retracée. Il est cependant relevé qu'un parti politique national, « *Les Républicains* », a refacturé au mandataire de la campagne de M. BELLAMY sa participation financière à la campagne d'un parti politique européen. Or, l'avis du Conseil d'État n° 397096 sur les modalités d'intervention des partis politiques européens dans le cadre des élections des représentants au Parlement européen en France n'autorise pas que la campagne électorale d'un parti européen puisse être financée via le compte de campagne d'un candidat à l'élection nationale ; cette dépense relevant de l'action du parti politique a donc été retranchée du compte de campagne en question. Ce point a fait l'objet d'un recours gracieux de la part du candidat.

3.2. Les primes aux personnels

Dans le cadre de cette élection, nombreux sont les candidats qui ont eu recours à des salariés recrutés spécifiquement pour la campagne et/ou à des salariés permanents du parti politique mis à disposition soit au titre des concours en nature dudit parti, soit au titre des dépenses refacturées au mandataire.

Toutes dépenses se rapportant aux salaires et aux charges sociales y afférentes doivent figurer au compte au titre des dépenses pouvant donner lieu à remboursement. Ces dépenses doivent être justifiées par le contrat de travail et les bulletins de salaire correspondants. Il convient de préciser que toute rétribution non prévue dans le contrat de travail ne peut donner lieu à remboursement ; cependant, même si ladite rétribution est prévue dans une clause du contrat de travail, la commission est amenée aussi à examiner si les conditions sont réunies pour que cette clause soit appliquée et à apprécier son caractère électoral. Lors de l'instruction des comptes, des difficultés sont apparues concernant l'imputation au compte de primes de plusieurs types :

- *les primes de précarité* : l'article L. 1243-8 du code du travail dispose que « *lorsque, à l'issue d'un contrat de travail à durée déterminée, les relations contractuelles de travail ne se poursuivent pas par un contrat à durée indéterminée, le salarié a droit, à titre de complément de salaire, à une indemnité de fin de contrat destinée à compenser la précarité de sa situation* ».

En l'espèce, la commission a été amenée à retrancher du compte de M. Yannick JADOT des dépenses relatives aux primes de précarité versées à des personnes, certes engagées spécifiquement pour la campagne mais salariées tant avant qu'après l'élection par une formation politique. Dans ce cas, ces primes d'un montant total de 4 938 euros (charges comprises) n'étaient pas dues, conformément aux critères énoncés précédemment.

En application de ces critères, la commission a en revanche réintégré au compte de Mme Nathalie LOISEAU, au titre des dépenses payées directement par les formations politiques, une prime de précarité d'un montant de 2 160 euros relative à un salarié engagé spécifiquement pour la campagne et dont l'activité n'a pas été prolongée après l'élection.

- *les primes exceptionnelles* : certains candidats ont fait figurer dans leur compte de campagne des primes exceptionnelles versées à des salariés recrutés spécifiquement pour la campagne ainsi qu'à des salariés permanents d'un parti dont le coût de mise à disposition a été refacturé au mandataire. Ces primes n'étant pas prévues dans les contrats de travail, la commission a donc réformé leur montant, charges sociales comprises, pour les salariés de quatre candidats : M. Jordan BARDELLA (51 791 euros) ; M. Yannick JADOT (90 119 euros) ; M. Jean-Christophe LAGARDE (41 485 euros), Mme Nathalie LOISEAU (28 147 euros), soit une somme totale de 211 542 euros. Ce point fait l'objet d'un recours gracieux de la part de M. JADOT.

À ce montant s'ajoute le versement de 12 667 euros au titre d'une prime allouée à une salariée, qui a fait l'objet d'un prêt de main d'œuvre par une société, et qui présentait les mêmes caractéristiques qu'une prime exceptionnelle.

- *les primes d'objectif* : la commission a également réformé les primes d'objectif, charges sociales comprises, non prévues aux contrats de travail pour un candidat ; M. Yannick JADOT (27 868 euros).

Dans les cas des primes exceptionnelles et des primes d'objectif, la commission considère qu'en tout état de cause, faute de répondre au critère de constance retenu par la jurisprudence, ces rétributions ne sont pas dues aux personnes salariées pour la durée de la campagne électorale.

4. Le remboursement des dépenses par l'État

Les candidats ayant financé tout ou partie de leurs dépenses au moyen de leur apport personnel et obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés sont éligibles au remboursement par l'État, dans la limite des dépenses financées par l'apport personnel et de 47.5 % du plafond de dépenses. Lors de ce scrutin, 8 candidats ont perçu un remboursement, soit 40 % des 20 candidats qui avaient l'obligation de déposer un compte de campagne.

Le montant total du remboursement perçu par ces 8 candidats s'élève à 25,71 millions d'euros. Ce montant représente 91 % de leur apport personnel (28,30 M€) et 77 % de leurs dépenses (33,28 M€) contre respectivement 92 % et 87 % lors du précédent scrutin. L'évolution à la baisse de la part des dépenses déclarées remboursée aux candidats s'explique par la diminution du nombre d'approbations simples du compte, tant parmi les candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés que chez ceux qui n'ont pas atteint ce seuil.

Le tableau suivant montre que la part de l'apport personnel remboursée aux candidats demeure significative puisque 75 % d'entre eux ont perçu un remboursement supérieur ou égal à 90 % de leur apport personnel, contre près de 79 % en 2014. Cette évolution à la baisse découle de la diminution de la part de l'apport personnel dans les recettes des candidats et, dans une moindre mesure, de l'effet des décisions comportant une « *modulation* » du remboursement.

Tableau 11

Élection des représentants au Parlement européen - Proportion de l'apport personnel déclaré effectivement remboursée aux candidats éligibles au remboursement

% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	0	0
≥ 90 % et < 100 %	6	75,0
≥ 80 % et < 90 %	1	12,5
< 80 %	1	12,5
Total	8	100

Le montant total des réformations décidées par la commission s'est élevé, en recettes, à 1 506 712 euros. Ce montant est composé de la manière suivante :

- 1 226 066 euros réformés sur l'apport personnel des candidats, tous ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés ; dans la mesure où l'apport personnel de certains candidats demeurerait supérieur après réformation au montant maximum du remboursement, la diminution des remboursements du fait des réformations ressort à 1 112 750 euros ;
- 200 942 euros de réformation sur les contributions des partis politiques, dont 91 437 euros réformés dans les comptes des candidats éligibles au remboursement ;
- 79 704 euros de réformation sur les concours en nature, dont 79 492 euros réformés dans les comptes des candidats éligibles au remboursement.

5. La diminution du montant du remboursement (modulation)

La commission a exercé son pouvoir d'appréciation dans quatre cas, en approuvant le compte après réformation et avec modulation, car elle a considéré que les irrégularités constatées ne conduisaient

pas au rejet du compte mais justifiaient une sanction financière. Le montant de ces diminutions du remboursement est au total de 65 000 euros.

5.1. Les dépenses irrégulières (« *affichage sauvage* »)

Bien qu'il s'agisse d'un usage répandu de longue date lors des campagnes électorales, « *l'affichage sauvage* » n'en constitue pas moins une pratique irrégulière, constatée et déplorée à chaque scrutin. Selon les dispositions de l'article L. 51 du code électoral, pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection est interdit en dehors des panneaux électoraux ou des panneaux d'affichage d'expression libre. Tant le code de l'environnement que les articles L. 90 et L. 113-1 du code électoral y attachent des sanctions.

L'examen des comptes de campagne des candidats à l'élection des représentants au Parlement européen a révélé des éléments montrant que les équipes de campagne de certains candidats et/ou des prestataires engagés spécifiquement s'étaient livrés à une campagne d'affichage sauvage de documents de propagande électorale (affiches de divers formats) :

- présence d'un grand nombre de factures d'impression d'affiches de tous formats (hors suppléments quantitatifs ou qualitatifs des affiches de la campagne officielle) et frais liés à ces impressions (livraison, acheminement, logistique, etc.) ;
- achat massif de colle et matériels d'apposition (brosses, balais, éponges, etc.) ;
- factures d'apposition mentionnant explicitement « *affichage sauvage* » ;
- présence de photographies dans les comptes de campagne fournies à l'appui des factures et montrant des affiches apposées en dehors des emplacements autorisés par l'article L. 51.

Les exemplaires de ces affiches montraient qu'elles annonçaient des réunions publiques ou reprenaient des thèmes du programme des candidats par ailleurs développés dans d'autres supports de communication.

Les candidats ont été interrogés dans le cadre de la procédure contradictoire sur la présence de ces dépenses et leur usage et il leur a été rappelé que leur caractère irrégulier était susceptible d'entraîner le rejet du compte de campagne ; ils ont reconnu qu'une part des dépenses d'impression mais aussi de livraison et d'apposition, variable d'un compte à l'autre, pouvait effectivement concerner un affichage en dehors des emplacements autorisés. Ils ont toutefois invoqué le manque de panneaux d'expression libre aménagés dans certaines communes ou leur méconnaissance des agissements de certains militants et/ou prestataires et demandé la compréhension de la commission.

Le coût des affiches à caractère électoral placardées sur ce mode n'a pas été réformé du compte de campagne dans la mesure où la dépense avait manifestement un caractère électoral (*a contrario*, leur absence d'intégration dans le compte de campagne aurait constitué une dépense omise, susceptible d'entraîner le rejet du compte). Au vu du faible pourcentage que représentaient ces dépenses, tant au regard du plafond des dépenses que du montant des dépenses inscrites au compte, la commission a considéré que l'irrégularité n'était pas d'une gravité telle qu'elle justifiait, dans tous les cas relevés, le rejet des comptes de campagne concernés. Toutefois, en application de l'article L. 52-11-1 alinéa 1 du code électoral résultant de l'article 9 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 selon lequel « *dans le cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte la décision concernant ce dernier peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités* », la commission a décidé de réduire le montant du remboursement d'un montant uniforme de 5 000 euros pour chacune des listes menées par les candidats suivants : M. Nicolas DUPONT-AIGNAN, M. Raphaël GLUCKSMANN et M. Benoît HAMON. Ce point a fait l'objet d'un recours gracieux de la part du premier candidat cité.

Une mention particulière relative à l'affichage irrégulier et à ses conséquences sera, en plus du rappel des dispositions des articles L. 51 et L. 113-1 II, intégrée dans les prochaines éditions du *Guide du candidat et du mandataire* édité par la commission.

5.2. Les dépenses omises

Selon les dispositions de l'article L. 52-12 alinéa 1 du code électoral, « *chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement prévu à l'article L. 52-11 et qui a obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés est tenu d'établir un compte de campagne retraçant, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection* ».

À la suite de l'instruction des comptes de campagne, il apparaît que sept candidats (dont cinq avaient recueilli au moins 3 % des suffrages) n'ont pas comptabilisé l'intégralité des dépenses engagées pour la campagne, à la suite d'une erreur ou d'une omission. Les dépenses en cause étaient relativement modestes (43 651 euros au total) et représentaient, pour chaque candidat, une part infime des dépenses déclarées. Elles avaient été réglées en grande partie par le mandataire financier puis, dans une moindre mesure, par les partis politiques. Elles ont été réintégrées dans les comptes de campagne respectifs.

L'examen des requêtes déposées devant le Conseil d'État et des signalements transmis à la commission a conduit celle-ci à analyser certaines dépenses prises en charge par des personnes morales autres que des formations politiques à l'occasion de la campagne menée par la liste conduite par Mme Nathalie LOISEAU :

- une tribune intitulée « *pour une Renaissance européenne* » a été publiée le 4 mars 2019 sur le site internet de la Présidence de la République, présentant de multiples points de convergence avec le programme de la candidate outre l'utilisation du mot « *Renaissance* » tant dans le titre de la liste que dans celui de la tribune ; la commission a estimé que cette tribune revêtait un caractère électoral ;

- lors de l'examen du compte de de campagne et des informations collectées lors du suivi de la campagne électorale, il est apparu que certains propos tenus par des membres du Gouvernement lors de huit réunions organisées dans le cadre du « *Grand débat national* » devaient être considérés comme relevant de la campagne

européenne ; en outre, une réunion organisée à l'étranger à laquelle un membre du Gouvernement avait participé et au cours de laquelle les élections européennes avaient été évoquées, n'avait pas été inscrite dans le compte ;

- en raison de la présentation binaire du message et de la présence à l'image de deux dirigeants politiques européens, un « clip » du Gouvernement diffusé à partir du 26 octobre 2018 sur les réseaux sociaux a été considéré comme ne relevant pas uniquement d'un appel à voter mais présentant pour une part un caractère électoral.

La commission a évalué le coût des neuf réunions précédemment mentionnées et obtenu des pièces justificatives relatives au « clip » et à la tribune. La commission a ainsi considéré que 20 967 euros³⁰ de dépenses à caractère électoral avaient été pris en charge par une personne morale, l'État, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral. Compte tenu de son montant (0,30 % des dépenses déclarées), la commission a considéré que l'irrégularité n'était pas d'une gravité telle qu'elle dût entraîner le rejet du compte. Toutefois, elle a justifié une réduction de 50 000 euros du montant du remboursement des dépenses.

Ces trois points de la décision ont fait l'objet d'un recours gracieux.

6. La dévolution

En application des dispositions de l'article L. 52-6 du code électoral, la commission arrête le montant de la dévolution correspondant au solde positif du compte lorsqu'il ne provient pas de l'apport personnel du candidat ; celle-ci doit être faite au profit d'un parti politique ou d'un établissement reconnu d'utilité publique et son versement effectif est surveillé par le préfet compétent. Dans le cadre du contrôle de l'élection des représentants au Parlement européen, la commission a arrêté un montant de dévolution de 94 733 euros concernant 4 candidats. Le montant maximum s'élevait à 86 232 euros.

³⁰ Cette somme était composée de 7 022 euros pour la conception et la rédaction de la tribune, 2 500 euros pour les réunions dont le coût n'avait pas été retracé dans le compte, et 11 445 euros correspondant à la moitié du coût de production du message audiovisuel du Gouvernement.

7. La décision de rejet d'un compte

La commission a rejeté le compte de campagne d'un candidat, M. Christian Luc PERSON, dont l'expert-comptable était également colistier. Or, l'exigence de transparence voulue par le législateur proscrit la présentation du compte par un expert-comptable également membre de la liste. Le second compte de campagne, présenté par un autre expert comptable après la date limite de dépôt mais avant la décision de la commission, comportait un même montant total de recettes, mais leur composition était différente. La commission a donc décidé de ne pas faire droit à la demande de régularisation de l'incompatibilité relative à l'expert-comptable, dans la mesure où elle portait sur un compte différent.

8. Les recours contre les décisions de la commission

L'un des candidats têtes de liste, M. Jordan BARDELLA, a saisi le tribunal administratif de Paris d'un recours contentieux direct contre la décision d'approbation avec réformation de son compte de campagne.

Cinq autres candidats ont présenté à la commission un recours gracieux contre les décisions les concernant respectivement ; la commission a statué sur ces recours lors des séances des 17 et 24 février et du 2 mars 2020 :

- les recours de M. Raphaël GLUCKSMANN et de Mme Nathalie LOISEAU ont été rejetés ;
- les trois autres recours ont été acceptés partiellement, au vu des précisions et justifications nouvelles apportées par les candidats :
 - 12 379 euros ont été réintégrés, sur une demande portant sur 93 431 euros, au compte de M. François-Xavier BELLAMY ;
 - 10 501 euros ont été réintégrés, sur une demande portant sur 82 601 euros, au compte de M. Nicolas DUPONT-AIGNAN ;
 - 10 992 euros ont été réintégrés, sur une demande portant sur 109 495 euros, au compte de M. Yannick JADOT.

En conséquence, les remboursements décidés antérieurement pour chacun de ces candidats ont été rehaussés des mêmes montants.

Chapitre II

Les consultations électorales en Nouvelle-Calédonie

I. La consultation référendaire

Dans le cadre de la consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie organisée le 4 novembre 2018, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a été amenée à contrôler l'état des dépenses engagées par les cinq partis ou groupements politiques habilités à participer à la campagne référendaire.

Conformément à l'article 219 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, une commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation a été mise en place afin de veiller à la régularité et à la sincérité du scrutin.

Cette commission a publié le 20 juin 2018 au Journal officiel de Nouvelle-Calédonie la liste des partis ou groupements habilités à participer à la campagne officielle pour la consultation :

- le parti et groupement « *Républicains calédoniens* » ;
- le groupement « *les Républicains – Rassemblement – Mouvement populaire calédonien* » ;
- le parti « *Calédonie ensemble* » ;
- le groupement « *Union nationale pour l'indépendance* » ;
- le groupement « *Union calédonienne – Front de libération nationale kanak et socialiste – Nationalistes* ».

Un décret portant convocation des électeurs et organisation de la consultation a été pris le 6 juin 2018, afin de déterminer les conditions à remplir par les partis ou groupements politiques pour bénéficier du remboursement de certaines catégories de dépenses énumérées en son article 10³¹. Le montant maximum du remboursement a été fixé à 108 940 euros.

³¹ Chaque parti ou groupement habilité à participer à la campagne, qu'il soit ou non soumis à la loi de 1988, devait désigner un mandataire financier, association ou personne physique, dont il déclarait le nom, par écrit, auprès du Haut-commissaire. Les dépenses dont le remboursement était demandé ne pouvaient être réglées que par l'intermédiaire de ce mandataire.

Les dépenses remboursées par l'État étaient les suivantes : frais d'impression des affiches et circulaires ; frais d'apposition des affiches ; frais d'impression, de diffusion et de mise en ligne de tracts ; affiches et brochures ; frais liés à la tenue de manifestations et réunions.

Pour organiser ce contrôle, la CNCCFP a élaboré un formulaire destiné à retracer toutes les dépenses entrant dans le champ d'application du décret. Une circulaire précisant les conditions de remboursement desdites dépenses ainsi qu'une notice explicative pour remplir le formulaire ont été remises aux partis participant à la consultation. Les partis devaient déposer leur état au plus tard le 11 janvier 2019 auprès du Haut-commissariat ou de la commission. Pour ce contrôle, les partis pouvaient, s'ils le souhaitaient, effectuer un dépôt numérique de l'état et des justificatifs sur un serveur sécurisé.

La commission devait se prononcer au plus tard le 4 mars 2019. À l'issue de l'examen des états de dépenses, la commission a arrêté le montant remboursable au maximum de 13 millions de francs CFP (soit 108 940 euros) pour un parti et à un montant bien inférieur pour les quatre autres formations.

Un nouveau référendum étant organisé le 6 septembre 2020, il pourrait être opportun d'admettre au titre des dépenses pouvant ouvrir droit au remboursement les prestations suivantes, dont le caractère électoral est généralement admis : les frais d'honoraires de l'expert-comptable, les frais de conception des tracts, affiches et brochures, les frais d'études et sondages, les frais d'achat d'objets promotionnels, les intérêts d'emprunt, si la preuve est apportée que ledit emprunt a été spécifiquement contracté pour payer les dépenses énumérées par le décret.

II. Les élections provinciales

Le 12 mai 2019 se sont déroulées les élections des membres du Congrès et des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie. Ces élections générales se sont déroulées dans trois circonscriptions (provinces) :

- la province Sud, comprenant la partie sud de la Grande terre (dont le Grand Nouméa) et l'Île des Pins ; 40 sièges étaient à pourvoir à l'assemblée de province, 32 des candidats élus siégeant au Congrès ; le plafond des dépenses pour cette circonscription était fixé à 19 773 025 francs CFP (soit 165 697 euros) ;

- la province Nord, qui comprend le Nord de la Grande terre et les îles Bélep ; 22 sièges étaient à pourvoir à l'assemblée de province, 15 des candidats élus siégeant au Congrès ; le plafond des dépenses pour cette circonscription était fixé à 6 902 806 francs CFP (soit 57 845 euros) ;

- la province des Îles Loyauté, à l'Est du territoire de la collectivité, comprenant les îles Ouvéa, Lifou et Maré ; 14 sièges étaient à pourvoir à l'assemblée de province, 7 des candidats élus siégeant au Congrès ; le plafond des dépenses pour cette circonscription était fixé à 2 927 457 francs CFP (soit 24 532 euros).

Aucun des trois scrutins n'ayant fait l'objet d'une contestation, la commission disposait de six mois pour statuer sur les comptes à compter de la date de leur dépôt.

Il y a lieu de relever une nette augmentation du nombre de listes de candidats par rapport aux élections de 2014, celui-ci passant de 17 à 25 listes, soit une augmentation de 47 %. Tous les candidats tête de liste étaient astreints au dépôt d'un compte de campagne, au plus tard le 19 juillet 2019. Deux candidats n'ont pas respecté cette obligation³².

À l'issue de l'examen des comptes, la commission a saisi le Conseil d'État à cinq reprises en raison du rejet de trois comptes de campagne et du constat de l'absence de dépôt de deux comptes. Dans trois autres cas, les irrégularités relevées ayant été considérées comme ne devant pas entraîner le rejet des

³² Figurent en annexe les données comptables relatives à cette élection.

comptes concernés, la commission a réduit le montant du remboursement dû aux candidats (modulation) sur le fondement des dispositions du 3^e alinéa de l'article L. 52-11-1 du code électoral. Les 16 autres comptes ont été approuvés, le cas échéant après réformation.

Tableau 12
Élections provinciales de Nouvelle-Calédonie
Les décisions de la commission

Décisions	Ensemble des candidats		Candidats \geq 5 % des suffrages exprimés		Candidats $<$ 5 % des suffrages exprimés	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Absence de dépôt	2	8,0	0	0	2	18,2
Approbation simple	5	20,0	3	21,4	2	18,2
Approbation après réformation	11	44,0	5	35,7	6	54,6
Approbation avec modulation	1	4,0	1	7,1	0	0
Approbation après réformation avec modulation	3	12,0	3	21,4	0	0
Rejet	3	12,0	2	14,3	1	9,1
Total	25	100	14	100	11	100

Chapitre III

Les suites juridictionnelles des décisions de la commission

I. Les suites de l'élection présidentielle

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 19 avril 2019, d'une requête présentée par le parti politique « *Les Républicains* » et tendant :

- à l'annulation de la décision du 21 décembre 2017 par laquelle la CNCCFP a approuvé après réformation le compte de campagne de M. Emmanuel MACRON ;
- à l'annulation de la décision du 9 juillet 2018 par laquelle la commission a rejeté son recours contre la décision du 21 décembre 2017 ;
- à ce que le Conseil constitutionnel rejette le compte de campagne en cause ou enjoigne à la CNCCFP de procéder au rejet ou au réexamen de ce compte.

Par décision du 11 juillet 2019 n° 2019-173 PDR, le Conseil constitutionnel a jugé :

- que les dispositions du troisième alinéa du paragraphe III de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel réservent au candidat la possibilité de contester la décision de la CNCCFP portant sur son compte de campagne ;
- que ces dispositions ne sauraient être considérées comme incompatibles avec les stipulations de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lesquelles garantissent à toute personne un droit à un recours effectif devant une instance nationale en cas de violation des droits garantis par cette convention ;
- que les dispositions précitées font obstacle à ce que le parti « *Les Républicains* » puisse contester la décision de la CNCCFP relative au compte de campagne de M. Emmanuel MACRON ;
- que la requête présentée par ce parti est irrecevable.

Par ailleurs, la commission a rendu compte dans son précédent rapport d'activité³³ de la demande du parti « *Les Républicains* » visant à obtenir le retrait pour fraude de sa décision du 21 décembre 2017, relative au compte de campagne de M. Emmanuel MACRON, et de l'arrêt n° 18PA03353 du 21 février 2019 de la Cour administrative d'appel de Paris rejetant cette demande.

Un pourvoi en cassation a été présenté au Conseil d'État par « *Les Républicains* » et enregistré le 23 avril 2019 sous le n° 430099. Ce pourvoi a fait l'objet de la procédure préalable d'admission prévue par l'article L. 822-1 du code de la justice administrative. Au terme de cette procédure, le Conseil d'État a jugé, par décision du 12 février 2020, qu'aucun des moyens soulevés n'était de nature à permettre l'admission du pourvoi.

II. La définition du compte de campagne

Une décision du Conseil d'État du 12 septembre 2019³⁴ est venue apporter d'importantes précisions sur la définition d'un compte de campagne et sur les conséquences du dépôt d'un compte ne répondant pas à cette définition.

Un candidat a déposé un dossier à la commission dans le délai fixé par l'article L. 52-12 du code électoral, composé de l'enveloppe A dans laquelle figuraient le formulaire de quatre pages constituant le compte de campagne sans qu'aucun élément chiffré n'y soit porté, ce dernier comportant pour seule mention « *à compléter* », et un ensemble de factures, ainsi que l'enveloppe B, dans laquelle figuraient le premier relevé bancaire et des pièces justificatives de recettes. Le candidat a ensuite déposé hors délai à la commission, un compte de campagne, cette fois complété et visé par un expert-comptable.

La commission a considéré que le dossier déposé dans le délai ne pouvait être regardé comme un compte de campagne tel que défini à l'article L. 52-12, 2^e alinéa du code électoral, et n'a pu que constater le dépôt hors délai du second compte, parvenu à la commission après la date limite.

³³ CNCCFP, *Vingtième rapport d'activité*, 2018, pp. 58-59.

³⁴ Conseil d'État, 3^e chambre, 12 septembre 2019, n° 431698.

Le Conseil d'État a décidé que c'est à bon droit que la commission a constaté le dépôt tardif au motif que l'ensemble de documents déposés le 1^{er} février 2019, qui ne comportait notamment pas le document intitulé « *grand livre* » produit au cours de l'instruction devant la juridiction administrative, ne constituait pas le compte de campagne dont le dépôt était requis avant la date limite résultant de l'article L. 52-12 du code électoral.

Ainsi, en s'inscrivant dans sa jurisprudence antérieure³⁵, le Conseil d'État considère qu'un compte de campagne comporte nécessairement un document retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses, tel que le formulaire du compte de campagne mis à disposition par la commission, ou comme en l'espèce, un grand livre comptable.

Par ailleurs, le Conseil d'État confirme l'inéligibilité de quatre mois prononcée par le tribunal administratif en précisant que la bonne foi du candidat, l'inexpérience de son mandataire et sa tentative de corriger ce manquement par le dépôt d'un compte de campagne hors délai sont sans effet sur le non-respect de cette obligation substantielle. La haute juridiction administrative appelle les candidats à la plus grande vigilance sur le respect du délai de dépôt des comptes de campagne, en refusant toute forme de régularisation d'un dépôt tardif.

³⁵ Notamment Conseil d'État, 20 oct. 1993, n° 144584.

Chapitre IV

Les incidences de la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral

La loi organique n° 2019-1268 du 2 décembre 2019 et la loi ordinaire n° 2019-1269 de la même date visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral comportent plusieurs ajustements en lien avec la compétence de la commission.

Ainsi, ont été modifiés : le renforcement des règles d'inéligibilités, l'uniformisation des outils de propagande électorale qui autorise dorénavant, après la mise en demeure des candidats, la dépose d'office des affiches ne respectant pas les emplacements dédiés à l'affichage électoral prévus à l'article L. 51 et interdit la tenue de réunions publiques la veille du scrutin ; l'harmonisation des bulletins de vote, ou encore la transcription dans le code électoral de la « *tradition républicaine* » selon laquelle le régime électoral et le périmètre des circonscriptions ne sont pas modifiés dans l'année qui précède le scrutin.

Ces mesures s'appliqueront à compter du 30 juin 2020, ainsi elles n'entreront pas en vigueur, sauf exception³⁶, pour les élections municipales de mars 2020.

I. Les nouvelles dispositions applicables aux comptes de campagne

Deux nouvelles dispositions de la loi ordinaire influent directement sur l'organisation de la commission. La première concerne l'évolution de délai d'instruction, la seconde concerne la présentation par un expert-comptable du compte de campagne.

1. L'harmonisation des délais d'instruction

Lorsque les résultats d'une élection sont contestés devant le juge de l'élection, le délai d'instruction accordé à la commission pour se

³⁶ L'exception concerne les cas d'inéligibilité pour les élections départementales et municipales.

prononcer est restreint à deux mois à compter de la date limite de dépôt des comptes³⁷. Le juge sursoit à statuer jusqu'à réception de la décision de la commission³⁸. En l'absence de contentieux, le délai imparti de six mois était jusqu'à présent calculé pour chaque compte à partir de la date de son dépôt effectif.

Afin de faciliter l'organisation des contrôles, l'article 3 de la loi du 2 décembre 2019 vise à harmoniser la date à compter de laquelle prend effet le délai d'instruction. En l'absence de contentieux, la commission se prononcera dorénavant dans un délai de six mois à partir de la date limite de dépôt des comptes de campagne et non plus à la date du dépôt effectif de chaque compte comme précédemment.

2. La dispense de présentation par un expert-comptable

À plusieurs reprises, et notamment dans son 20^e rapport d'activité, la commission a fait connaître sa position quant à l'obligation de présentation des comptes de campagne par un expert-comptable. Se révélant inéquitable pour les candidats ayant obtenu moins que le pourcentage des suffrages exprimés nécessaires pour prétendre au remboursement de l'État, elle avait suggéré de rendre facultatif le visa de l'expert-comptable.

La mission légale de l'expert-comptable consiste à mettre le compte de campagne en état d'examen et de s'assurer de la présence des pièces justificatives requises³⁹.

Il convient de rappeler que l'absence de présentation par l'expert-comptable, qui constitue l'omission d'une formalité substantielle, entraîne le rejet du compte de campagne par la commission. Une dispense s'appliquait cependant pour les candidats n'ayant engagé aucune dépense, hors celles de la campagne officielle, et perçu aucune recette ou bénéficié d'un concours en nature⁴⁰. Par

³⁷ À l'exception de l'élection des représentants au Parlement européen, pour laquelle le délai est porté à quatre mois et l'élection du Président de la République pour laquelle les recours sont traités par le Conseil Constitutionnel avant la proclamation des résultats.

³⁸ Art. L. 118-2 du code électoral.

³⁹ Cf. *Guide du candidat et du mandataire*, § 2.3.3.

⁴⁰ Art. L. 52-12 du code électoral.

la loi précitée, le législateur a étendu cette dispense. Cette approche s'inscrit dans la recherche de simplification des démarches administratives pour les candidats.

Dans le cas général, l'obligation de faire présenter le compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables n'est plus obligatoire pour le candidat ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés et lorsque les recettes et les dépenses inscrites au compte n'excèdent pas un montant fixé par décret (non intervenu à la date d'adoption du présent rapport). Le candidat dans cette situation demeure tenu de transmettre à la commission, à l'appui du compte de campagne, les relevés du compte bancaire ouvert par le mandataire⁴¹.

Dans le cas de l'élection des représentants au Parlement européen, l'article 2 de la loi ordinaire modifie le chapitre V de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 qui dispose désormais que « *la présentation du compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables n'est pas obligatoire lorsque le candidat tête de liste a obtenu moins de 3 % des suffrages exprimés et que les recettes et les dépenses de son compte de campagne n'excèdent pas un montant fixé par décret* ». En revanche, alors que le dépôt d'un compte de campagne n'était pas nécessaire pour les candidats ayant obtenu moins de 1% des suffrages exprimés et n'ayant pas bénéficié de dons de personnes physiques, dorénavant, tout candidat sera tenu de déposer un compte de campagne⁴².

Pour l'élection du Président de la République, la présentation du compte par un expert-comptable demeure obligatoire dans tous les cas.

⁴¹ En application de l'article L. 52-5 ou de l'article L.52-6 du code électoral modifiés par la loi du 2 décembre 2019.

⁴² En application de l'article L. 19-2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 modifié par la loi du 2 décembre 2019.

II. Le recours à un prestataire de services de paiement pour le recueil de fonds

Tout en souhaitant maintenir une transparence du financement de la vie politique, le législateur a souhaité actualiser les règles applicables aux mandataires et aux candidats en matière de possibilité de perception de fonds en ligne.

Ainsi, dorénavant, la loi précitée permet que le mandataire puisse avoir recours, pour recueillir des fonds, à des prestataires de services de paiement définis à l'article L. 521-1 du code monétaire et financier. Un décret en Conseil d'État viendra prochainement déterminer les modalités de ces transferts financiers afin de garantir la traçabilité des opérations financières et le respect de l'article L. 52-8 du code électoral.

Partie **2** Deuxième partie

**Le contrôle des obligations
légales des partis politiques**

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTRÔLE DES OBLIGATIONS LÉGALES DES PARTIS POLITIQUES

Chapitre I

L'établissement et la présentation des comptes

I. La mise en œuvre du règlement comptable⁴³

Depuis la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, les partis politiques ont l'obligation de tenir une comptabilité qui se réfère, pour les exercices ouverts postérieurement au 31 décembre 2017, à un règlement établi par l'Autorité des normes comptables (ANC). Le collège de l'ANC a adopté le règlement n° 2018-03 du 12 octobre 2018 relatif aux comptes d'ensemble des partis ou groupements politiques. Le règlement n° 2018-03 a été homologué par arrêté du 26 décembre 2018 publié au Journal officiel du 30 décembre 2018.

Le règlement comprend cinq grands titres :

- objet et principes de la comptabilité : les comptes d'ensemble d'un parti comprennent un bilan, un compte de résultat et une annexe, établis à la clôture de l'exercice conformément aux dispositions du plan comptable général (PCG) sous réserve des dispositions spécifiques du règlement n° 2018-03 ;
- périmètre et méthodes d'intégration : le règlement définit la composition du périmètre des comptes d'ensemble en précisant les critères d'intégration et fixe les modalités d'entrée et sortie des entités concernées ;

⁴³ La commission a présenté dans son avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2018 publié au Journal officiel du 15 février 2020 les conclusions de son instruction pour l'exercice 2018. Le présent rapport d'activité s'inscrit dans la continuité de ces réflexions.

- comptabilisation des opérations, méthodes d'évaluation et opérations spécifiques : l'entité intégrante définit les méthodes comptables applicables aux comptes d'ensemble et retraite en conséquence les comptes des entités intégrées ; des précisions sont apportées sur les modalités de comptabilisation des contributions financières octroyées, des cotisations des adhérents collectées et des concours en nature délivrés. Des comptes spécifiques sont ajoutés au plan de comptes du PCG ;
- documents et synthèse d'ensemble : le règlement fournit des modèles de bilan, de compte de résultat et détaille, dans un ordre indicatif et de manière non limitative, les informations à caractère significatif que l'annexe des comptes d'ensemble doit présenter ;
- dispositions de première application : la première application du règlement constitue un changement de méthode comptable.

Ce nouveau règlement comptable s'inscrit dans le prolongement de modifications législatives importantes relatives aux règles de financement, telles qu'elles avaient été fixées par la loi initiale du 11 mars 1988. La loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis et des candidats et la loi du 15 septembre 2017 précitée ont enrichi les informations qui doivent être disponibles ; ainsi, à compter de l'exercice 2018, les partis et groupements politiques sont tenus de transmettre dans l'annexe des comptes, « *les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, l'identité des prêteurs ainsi que les flux financiers avec les candidats [...]* ». En outre, les nouvelles dispositions restreignent les possibilités de prêts de personnes morales et encadrent les prêts de personnes physiques. Enfin, le périmètre des comptes d'ensemble des partis devra inclure les comptes de leurs organisations territoriales dans des conditions définies par décret.

Le règlement intègre l'ensemble de ces changements et apporte également des précisions sur certains points dont :

- le périmètre comptable : pour les entités autre qu'une société et une entreprise, le pouvoir prépondérant de décision ou de gestion peut être établi au regard d'un faisceau d'indices décrit par le règlement ;

- les prestations de services facturées et les contributions définitives : l'annexe aux comptes doit mentionner un état des contributions et des prises en charge de frais de campagne électorales ventilées par catégorie d'élection, type de candidat et par poste de charges ;
- les versements entre partis politiques : l'annexe doit indiquer les contributions versées entre partis politiques ainsi que celles octroyées à d'autres organismes ;
- la reconnaissance des créances : l'annexe doit comporter un état des créances à moins d'un an et à plus d'un an ;
- le financement public : doit figurer en annexe le calcul du montant de la diminution de la première fraction de l'aide publique en raison du non-respect de la parité du nombre de candidats de chaque sexe au premier tour du dernier renouvellement de l'Assemblée nationale ;
- la comptabilisation des dons et des cotisations : l'annexe doit mentionner les modalités de comptabilisation retenues pour les dons des personnes physiques, les cotisations des adhérents et des élus ;
- la rémunération des dirigeants : l'annexe doit mentionner le montant global des rémunérations allouées aux dirigeants non-salariés du parti ayant un pouvoir d'administration, de direction ou de surveillance, ainsi que les remboursements de frais forfaitaires ou sur justificatifs et les avantages en nature ;
- les concours en nature : l'annexe doit mentionner une estimation globale des concours en nature dont les entités intégrées ont bénéficié de la part de personnes physiques ou d'autres partis ou groupements politiques ;
- les honoraires : sont mentionnés les honoraires alloués aux mandataires et le montant total des honoraires de chaque commissaire aux comptes.

Le règlement comptable a ainsi considérablement étoffé l'annexe des comptes d'ensemble en multipliant les informations que les partis et groupements politiques doivent y faire figurer ; lors de sa première application pour l'exercice 2018, 119 comptes certifiés déposés à la commission sur 445 comptes déposés, comportaient

des lacunes au regard des informations exigées dans l'annexe, y compris celles relatives aux conditions d'octroi des prêts consentis et des emprunts souscrits expressément prévues par l'article 11-7 modifié de la loi du 11 mars 1988. Les services de la commission ont dû interroger dans le cadre de la procédure contradictoire les partis politiques concernés pour leur demander l'envoi de comptes corrigés. En outre, les règles de présentation des comptes n'ont pas toujours été correctement respectées, ce qui n'a pas contribué à une compréhension aisée des comptes et à une exploitation efficace des données y figurant.

L'Autorité des normes comptables a mentionné la possibilité d'amender le règlement comptable au regard des difficultés de mise en œuvre, d'interprétation ou des précisions à apporter à certains points non prévus. C'est pourquoi la commission, avec la collaboration des groupes de travail *ad hoc* de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables envisage de saisir en 2020 l'ANC afin de présenter les difficultés que les différents partis politiques ont pu rencontrer à l'occasion de l'établissement et de la présentation de leurs comptes 2018 en application du nouveau règlement comptable.

La loi n° 2019-744 du 19 juillet 2019 de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés a modifié l'article L. 822-15 du code de commerce qui dispose désormais que : « *Les commissaires aux comptes sont déliés du secret professionnel à l'égard de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et du juge de l'élection.* »

La commission s'est, en conséquence, rapprochée du Haut conseil du commissariat aux comptes et de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes afin d'avoir leur avis sur la portée de la levée du secret professionnel à son égard.

II. Le périmètre des comptes d'ensemble

L'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 prévoit que la comptabilité des partis politiques retrace « *tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion* ». Depuis la loi du 15 septembre 2017, cette comptabilité doit, à compter de l'exercice 2018, inclure les comptes des organisations territoriales du parti dans des conditions définies par décret. Ce décret d'application n° 2017-1795 du 28 décembre 2017 énonce que « *les organisations territoriales comprennent les organisations qui sont affiliées au parti ou groupement avec son accord ou à sa demande ou qui ont participé localement, au cours de l'année considérée, à son activité ou au financement d'une campagne* ».

Les partis politiques ayant notamment une implantation locale conséquente se sont interrogés et inquiétés quant à la notion et la portée de la participation locale d'une entité à une activité d'un parti politique. En effet, dans le cadre des multiples événements locaux auxquels peut participer un parti politique, d'autres structures, le plus souvent sous forme associative, peuvent être amenées à participer à une manifestation à caractère politique, humanitaire, festif, etc. La crainte des partis politiques est alors d'être contraints – et sans avoir les moyens de l'imposer à la structure concernée – d'intégrer dans son périmètre comptable la comptabilité de l'association qui aurait participé avec lui à l'évènement.

Pour éviter ce cas de figure, la commission a considéré que pour apprécier si une structure devait être considérée comme une organisation territoriale ayant participé localement à l'activité du parti au sens du décret précité, il convenait notamment de distinguer d'une part, si la participation était ponctuelle ou régulière et d'autre part, si elle intervenait en période de campagne électorale ou non. Hors période électorale, la commission s'attacherait à la récurrence de la participation à l'activité du parti pour considérer si l'entité devait figurer ou non au périmètre des comptes d'ensemble.

Ainsi, à titre d'illustration, une participation épisodique à une activité entre un parti politique et une organisation dont l'objet ne serait pas politique et qui ne serait pas en situation de dépendance par rapport à la formation politique ne serait pas considérée comme une organisation territoriale du parti au sens de la loi du 11 mars 1988 précitée. En revanche, une association à objet politique organisant régulièrement et conjointement avec le parti des événements locaux à caractère politique pourrait se voir qualifier d'organisation territoriale du parti.

Cette question de la participation locale d'une structure tierce à l'activité d'un parti politique devrait se poser à l'occasion de la campagne électorale des élections municipales en 2020.

Une autre difficulté est apparue dès 2019 pour les partis politiques disposant de nombreuses représentations locales, celle de l'intégration de l'ensemble de leurs organisations territoriales au sein de leur périmètre comptable. En effet, les partis concernés ont estimé ne pas disposer d'un délai suffisant pour intégrer dans leurs comptes des centaines de structures locales (comités, sections, groupes, etc.).

Consciente des difficultés engendrées par un règlement comptable dont l'homologation et la publication au Journal officiel sont intervenues très tardivement en 2018 et dont la mise en œuvre a concerné un exercice déjà écoulé, la commission a considéré que, pour l'exercice 2018, les partis politiques dont les comptes n'intégraient pas l'ensemble des entités ayant vocation à y figurer respectaient néanmoins leurs obligations légales.

À chaque fois que la commission a constaté un périmètre comptable largement incomplet, elle a demandé une estimation de la comptabilisation globale des charges et produits de l'exercice ainsi que des actifs et passifs des entités exclues du périmètre afin d'évaluer leur caractère significatif ou non au regard du compte de résultat et du bilan des comptes d'ensemble.

Il y a lieu de rappeler que cette non-intégration dans les comptes du parti de ces entités à caractère politique leur interdit de participer financièrement à la campagne d'un candidat soutenu par le parti.

III. Les prêts de personnes morales et physiques

Jusqu'à la loi du 15 septembre 2017, aucune disposition ne prévoyait un plafond ou de conditions de forme particulière quant aux emprunts dont pouvait bénéficier un parti politique en provenance d'une personne morale ou physique. La commission avait par ailleurs observé, à l'occasion de l'examen des comptes 2013 des partis politiques, le recours de plus en plus fréquent aux emprunts en provenance de personnes physiques pour des montants dépassant largement le plafond autorisé des dons et noté que si le législateur n'avait pas souhaité organiser cette source de financement qui demeurait donc légale, elle constatait néanmoins que les prêteurs étaient parfois les dirigeants du parti bénéficiaire et que les modalités de remboursement étaient soit très favorables au parti, soit non respectées. Les dispositions de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique tendent à encadrer le recours à l'emprunt auprès de personnes morales et de personnes physiques.

1. Les prêts et garanties de personnes morales

Le législateur a défini la qualité des personnes morales pouvant octroyer des prêts à des partis politiques. Ainsi, l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 précitée modifié par la loi du 15 septembre 2017 prévoit depuis le 1^{er} janvier 2018 que *« les personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques ainsi que des établissements de crédit et sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent ni consentir des prêts aux partis ou groupements politiques ni apporter leur garantie aux prêts octroyés aux partis et groupements politiques »*. La personne morale qui a consenti un prêt en violation de l'article 11-4 ainsi que le bénéficiaire du prêt encourent une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

L'instruction en 2019 des comptes 2018 n'a pas révélé que des partis politiques aient fait appel depuis le 1^{er} janvier 2018 à une personne morale non habilitée à octroyer un prêt.

2. Les prêts des personnes physiques

Les partis peuvent avoir recours à des prêts consentis par des personnes physiques dès lors qu'ils ne sont pas effectués à titre habituel et sous certaines conditions. La loi du 15 septembre 2017 renvoie à un décret en Conseil d'État pour fixer les conditions d'encadrement des prêts consentis pour garantir que ces derniers ne constituent pas un don déguisé. Il existe deux types de prêts de personnes physiques.

2.1. Les prêts à taux supérieur au taux d'intérêt légal

Les prêts de personnes physiques dont le taux est supérieur au taux d'intérêt légal⁴⁴ ne peuvent excéder cinq ans à compter de la date de conclusion du contrat. La loi ne fixe pas de limite de montant s'agissant de ces prêts.

2.2. Les prêts à taux préférentiel

L'article 10 du décret du 28 décembre 2017 prévoit ainsi la possibilité pour les partis de souscrire des emprunts à taux préférentiel (en-deçà du taux légal) mais sous des conditions plus restrictives quant à la durée du prêt et de son montant :

- la durée de chaque prêt est inférieure ou égale à 24 mois ;
- le montant total dû par chaque parti ou groupement politique dans le cadre des prêts consentis par les personnes physiques est inférieur ou égal à 15 000 euros.

Si un tel encadrement des prêts était souhaitable, des interrogations demeurent quant à l'absence de plafond pour les prêts souscrits au-delà du taux légal. Ainsi, le législateur a souhaité en 2017 que seules les personnes physiques résidant en France ou de nationalité française puissent effectuer un don, l'objet de cette législation étant d'exclure les personnes dont l'administration française n'avait pas la capacité de s'assurer de l'origine des revenus qui leur permettraient de financer un parti politique ; cependant, il est possible à une personne physique

⁴⁴ Le taux d'intérêt légal est celui applicable aux créances des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels ; pour le premier semestre 2020, ce taux est de 3,15 %.

d'octroyer un prêt sans condition de plafond, de nationalité ou de lieu de résidence à un parti politique dès lors que la durée du prêt n'excède pas cinq ans, ce qui pourrait permettre à des intérêts privés d'avoir une influence significative sur des candidats soutenus par des prêts dont les montants ne sont pas plafonnés.

L'autre interrogation porte sur la limitation à 15 000 euros du montant total des prêts à taux d'intérêt préférentiel que peut recevoir un parti : un tel montant aurait pu s'appliquer à une seule personne physique, et non à l'ensemble des prêts consentis, notamment au regard du plafond des dons. En outre, paradoxalement, cette mesure devrait inciter les partis politiques à multiplier les prêts à taux élevé, ce qui nécessite une solvabilité importante et tendrait à exclure les partis politiques qui n'auraient pas la capacité de tenir leurs engagements et payer leurs dettes.

Enfin, dans le cadre du remboursement des dépenses électorales des candidats, ces prêts à un taux supérieur au taux légal sont financés par l'État quand ils sont directement mis à disposition de candidats dont la campagne électorale est soutenue par le parti qui en a bénéficié.

Dans le cadre de l'instruction des comptes de l'exercice 2018, la commission a constaté qu'un parti politique avait contracté à taux préférentiel vingt-cinq emprunts pour un montant total supérieur à 245 000 euros auprès de personnes physiques. Après une procédure contradictoire, ce dernier s'est engagé à faire signer un avenant aux prêteurs concernés modifiant le taux d'intérêt pour qu'il soit supérieur au taux d'intérêt légal et à transmettre à la commission une copie de tous les avenants passés.

La commission a également alerté un parti politique procédant à des reconductions tacites de contrats de prêts auprès de personnes physiques à taux préférentiel et dont le montant total était de 2,35 millions d'euros afin qu'il prenne les mesures nécessaires pour que les contrats conclus postérieurement au 1^{er} janvier 2018 respectent la réglementation en vigueur.

Chapitre II

Le nouveau rôle du mandataire

I. Les ressources devant transiter par le compte du mandataire

Modifié par la loi du 15 septembre 2017, l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2018 « *les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet recueillent l'ensemble de leurs ressources, y compris les aides prévues à l'article 8, par l'intermédiaire d'un mandataire nommé désigné par eux, qui est soit une association de financement, soit une personne physique* ».

Auparavant, seuls les dons devaient obligatoirement transiter par le compte bancaire du mandataire. Désormais, les ressources qui doivent transiter par le compte bancaire du mandataire sont aussi diverses que l'aide publique directe de l'État, les produits liés aux ventes d'ouvrages et produits dérivés et les cotisations des adhérents et des élus. Cette dernière catégorie de recettes a pu poser des difficultés à certains partis politiques obligés à présent de recueillir ces cotisations par l'intermédiaire de leur unique mandataire national, et non plus directement au niveau de leurs entités territoriales, créant ainsi des problèmes d'organisation et de clé de répartition des fonds collectés entre le siège et les entités territoriales. En réaction, les partis à vocation nationale n'ayant qu'un mandataire pourraient être incités à désigner autant d'associations de financement, ou de mandataires financiers, ayant une compétence locale, que d'entités territoriales incluses dans leur périmètre comptable.

En l'absence de définition précise de la notion de ressource et en concertation avec le groupe de travail dédié du Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables, la commission a distingué deux

catégories de ressources selon qu'elles doivent ou non être recueillies par le mandataire. S'agissant du premier exercice où ces ressources devaient ainsi être recueillies par le mandataire du parti, la commission avait prévu plusieurs voies de régularisation dans l'éventualité d'une perception par erreur de ressources directement par la formation politique.

Au cours de l'instruction des comptes 2018, les échanges entre les partis politiques et la commission ont eu pour objectif de familiariser les partis avec ce nouveau cadre normatif. Cependant, les régularisations demandées, souvent pour des cotisations d'adhérents directement perçues par le parti, n'ont pas abouti dans tous les cas ; ce premier exercice aura toutefois permis à la commission de sensibiliser les partis à ces nouvelles obligations concernant la perception des ressources. Ainsi, la commission a constaté que huit partis avaient directement encaissé les cotisations des adhérents ; que onze partis avaient directement encaissé les ventes de marchandises, prestations de services, produits d'exploitation et autres produits ; et que quatre partis avaient directement encaissé les contributions de partis politiques. Au terme de l'instruction, huit partis ont régularisé d'eux-mêmes, ou à la suite d'un courrier de la commission, des ressources n'ayant pas transité par le compte de leur mandataire. Ces chiffres témoignent d'une bonne assimilation de la nouvelle réglementation par les partis politiques, malgré les difficultés rencontrées par un petit nombre d'entre eux.

Les conséquences possibles en cas d'un manquement à l'obligation de perception de l'ensemble des ressources du parti politique par l'intermédiaire du mandataire sont très dissuasives : la privation pour une durée maximale de trois ans du bénéfice de l'aide publique et du bénéfice de la réduction d'impôt prévue à l'article 200 du code général des impôts pour les dons et cotisations.

II. La dématérialisation des reçus

Le financement des partis politiques en provenance de personnes physiques a pour origine les cotisations de leurs adhérents, les versements d'indemnités par des parlementaires ou des élus locaux et enfin les dons de personnes sympathisantes.

Depuis la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, l'ensemble des dons et des cotisations perçus par le mandataire sont plafonnés à 7 500 euros pour une même personne physique, par an et pour tous partis confondus. Sont exclues du calcul du plafond les contributions versées par les élus titulaires de mandats nationaux ou locaux.

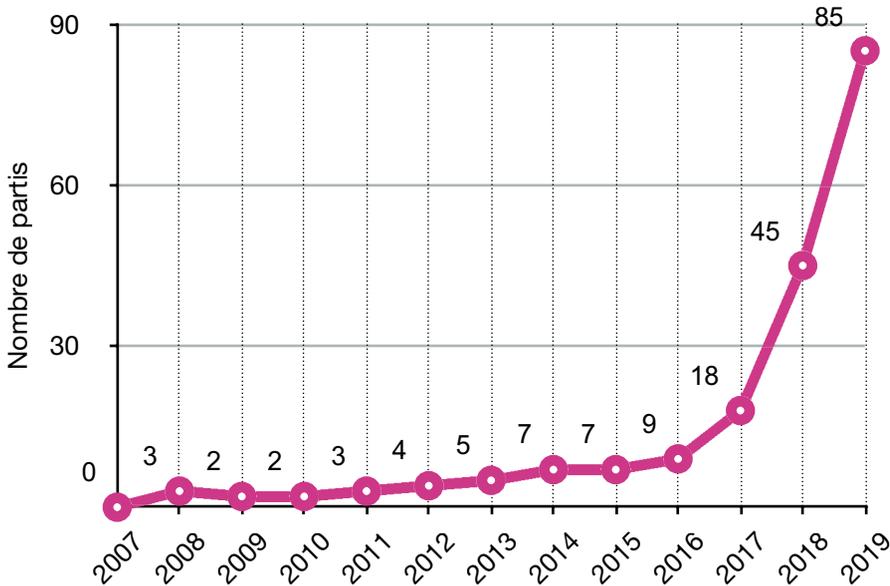
L'article 200 du code général des impôts dispose qu'ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant les sommes prises dans la limite de 20 % du revenu imposable qui correspondent à des dons et cotisations à des formations politiques, versées par l'intermédiaire de leur mandataire, retenus dans la limite de 15 000 euros par an et par foyer fiscal.

Afin d'identifier l'origine des fonds perçus, les mandataires de parti politique ont l'obligation d'encaisser sur leur compte bancaire les dons et cotisations. Ils sont ensuite chargés de délivrer à chaque donateur ou cotisant, quel que soit le montant du don consenti ou de la cotisation versée, un reçu édité par la commission. Pour bénéficier de la réduction d'impôt sur le revenu, le contribuable doit, par ailleurs, être en mesure de présenter à la demande de l'administration fiscale le reçu délivré par le mandataire. Ce reçu, édité par la commission, est soit un imprimé destiné à être renseigné par le mandataire, soit un formulaire dématérialisé et pré-rempli à partir d'une base de données établie par le mandataire et transmise à la commission. Dans les deux cas, la délivrance aux donateurs ou aux cotisants du reçu imprimé ou dématérialisé est à la charge du mandataire du parti politique.

Le recours à cette procédure de dématérialisation, qui a débuté à titre expérimental en 2008 avec trois partis politiques a connu une forte augmentation puisqu'elle concernait, en 2019, 85 partis politiques.

Graphique 9

Nombre de partis politiques ayant recours à la dématérialisation des reçus



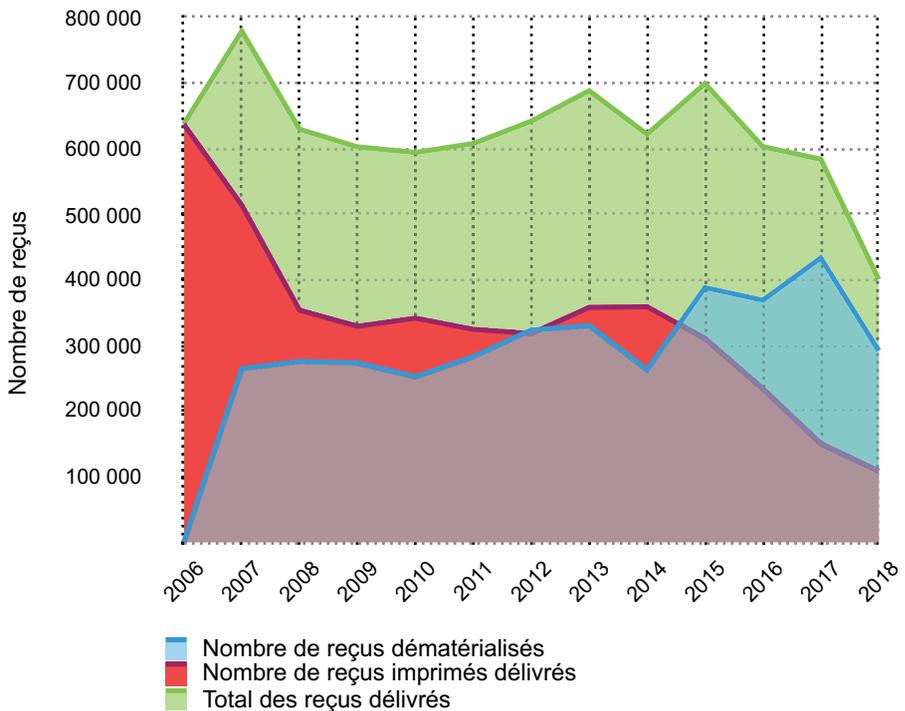
Le nombre de reçus dématérialisés a dépassé pour une première fois le nombre de reçus imprimés en 2012. Depuis 2015, il lui est désormais chaque année supérieure. En 2019, 400 470 reçus ont été délivrés pour les dons et cotisations encaissés en 2018. Il convient cependant d'analyser ce nombre avec prudence. En effet, le nombre de reçus ne correspond pas au nombre total de donateurs et cotisants, les reçus pouvant être édités soit par versement unique, soit en cumulant les différents versements par mode de paiement et nature de paiement. Ainsi, une même personne effectuant plusieurs versements pour des dons et des cotisations selon différents modes de paiement se verra remettre plusieurs reçus du même mandataire.

Si l'on compare le nombre de reçus délivrés avec le montant total des fonds encaissés en provenance des personnes physiques au bénéfice des partis politiques, on retrouve naturellement les mêmes tendances à la hausse et à la baisse, l'obligation de délivrance d'un reçu s'appliquant que le donateur soit ou non assujetti à l'impôt sur le revenu.

Au-delà des économies permises par le passage de reçus imprimés en reçus dématérialisés, la procédure de création des reçus donne à la commission les moyens d’opérer un contrôle plus efficient sur les recettes déclarées comme ouvrant droit à une réduction d’impôt, en recherchant lors de l’édition des reçus les erreurs, anomalies, dépassements de plafond qu’elle pourrait constater dans les bases de données qui lui sont remises à cette occasion.

Entre 2017 et 2019, période durant laquelle la dématérialisation des reçus a réellement pris son essor, les délais de traitement par les services de la commission sont restés stables malgré la hausse importante du nombre de partis politiques concernés ; ils n’ont pas dépassé une vingtaine de jours entre la réception des données établies par les mandataires et l’édition des reçus dématérialisés après contrôle.

Graphique 10
L’édition des reçus par la commission



Chapitre III

L'évolution des recettes, des dépenses et de l'endettement des partis politiques au cours des dix dernières années⁴⁵

En 2008, le montant total des ressources des formations politiques s'élevait à 188,88 millions d'euros et celui des dépenses à 177,70 millions d'euros. En 2018, le montant total des ressources des formations politiques s'élève à 217,35 millions d'euros et celui des dépenses à 165,11 millions d'euros.

Pour l'exercice 2008, 113 formations ont connu un exercice déficitaire, 108 un exercice excédentaire. Le déficit cumulé des partis déficitaires s'élevait à 5,66 millions d'euros tandis que le solde cumulé des partis excédentaires s'élevait à 16,83 millions d'euros soit un solde global excédentaire de 11,17 millions d'euros. Pour l'exercice 2018, 178 formations ont connu un exercice déficitaire, 243 un exercice excédentaire et 19 un résultat d'exercice nul.

Le déficit cumulé des partis déficitaires s'élève à 6,49 millions d'euros tandis que le solde cumulé des partis excédentaires s'élève à 58,83 millions d'euros, soit un solde global excédentaire de 52,35 millions d'euros.

Entre 2009 et 2019, le nombre de dépôts de comptes à la commission a presque doublé, passant de 226 à 440⁴⁶. Toutefois, le nombre de partis politiques bénéficiaires de l'aide publique ainsi que celui des partis ayant des ressources supérieures à 1,5 million d'euros demeure stable (avec une exception pour les exercices 2016 et 2017).

⁴⁵ La commission a présenté dans son avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2018, publié au *Journal officiel* du 15 février 2020, les conclusions de son instruction pour l'exercice 2018. Les comptes des partis politiques de l'exercice 2018 tels que déposés à la commission sont publiés sur le site internet de la commission :

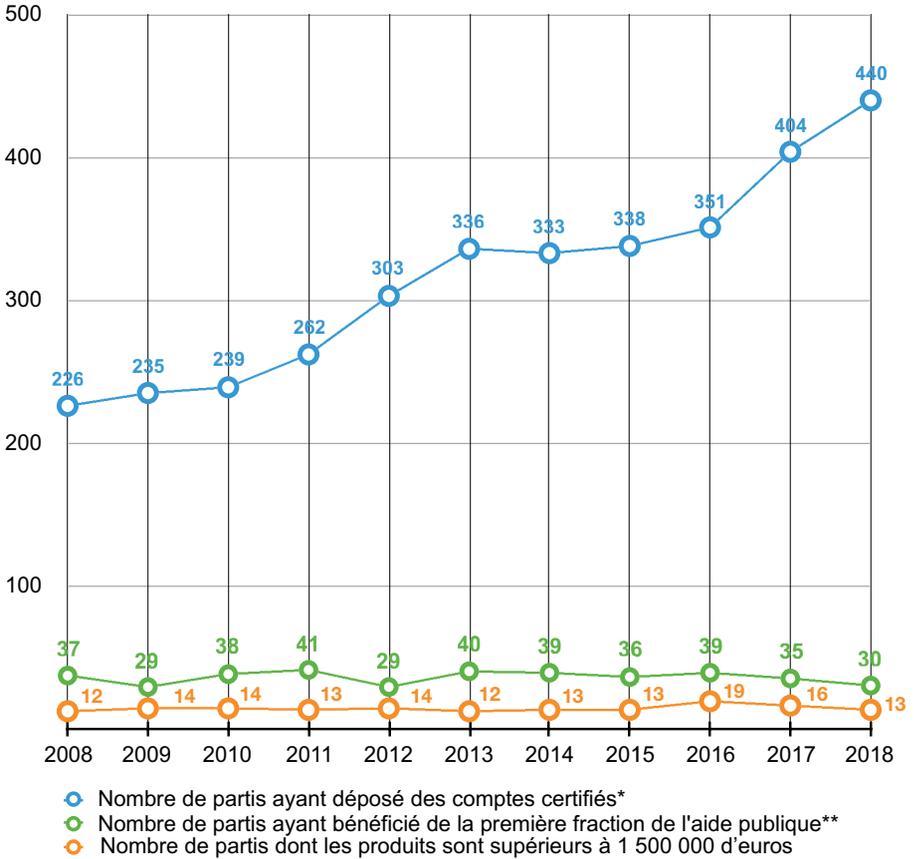
http://www.cncfp.fr/docs/partis/publications/comptes_partis_2018.html

⁴⁶ Les données comptables des exercices 2008 à 2018 sont disponibles sur le portail de données publiques :

<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/comptes-des-partis-et-groupements-politiques/>

Graphique 11

Évolution du nombre de partis par exercice sur la période 2008-2018



(*) Les comptes sont déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la CNCCFP. L'abscisse correspond à l'exercice des comptes et non à la date de dépôt des comptes.

(**) Il s'agit ici des partis ayant déclarés dans leurs comptes déposés à la commission avoir bénéficié de la première fraction de l'aide publique. Le nombre indiqué peut donc être sensiblement différent du nombre des partis éligibles à l'aide publique annoncé dans le décret d'attribution de l'aide publique qui paraît chaque année au Journal Officiel.

I. Les recettes

Comme indiqué précédemment, le montant total des produits en 2018 s'élève à 217,35 millions d'euros. Il est en hausse par rapport aux comptes de l'exercice 2017, alors que cette année avait été marquée par l'élection présidentielle et les élections législatives durant laquelle les appels de fonds ont été nombreux. Cette particularité, en 2018, s'explique notamment par la perception par le « *Parti socialiste* » de produits exceptionnels d'un montant de 50,5 millions d'euros en 2018 et correspondant en majeure partie à la vente de son siège situé rue de Solferino à Paris (7^e).

Ces chiffres sont toutefois à analyser avec prudence. En effet, les partis politiques déposent des comptes d'ensemble au sein desquels les retraitements comptables sont nombreux. En outre, un grand nombre d'entités de nature différente (organisation territoriale à objet politique, S.C.I., institut de formation, maison d'édition, imprimerie, etc.) peuvent être intégrées dans leurs comptes. Par ailleurs, il s'agit d'une comptabilité d'engagement qui tient compte des produits et charges non seulement acquis mais également engagés. Enfin, les transferts financiers entre partis sont nombreux, ainsi un même produit peut être comptabilisé autant de fois qu'il est reversé à différents partis politiques. Tel est le cas par exemple de l'aide publique versée à un parti politique qui en reverse la totalité à d'autres formations qui elles-mêmes en reversent une partie à d'autres partis, augmentant ainsi artificiellement les recettes totales.

1. 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 des voix que ceux-ci ont obtenues.

Le montant de l'aide publique affecté au financement des partis et groupements politiques est inscrit dans le projet de loi de finances et fait l'objet d'une répartition par décret. Ce montant est divisé en deux fractions égales :

- une première fraction destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats au premier tour des élections à l'Assemblée nationale. 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 ;
- une seconde fraction spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement.

L'aide attribuée à un parti politique bénéficiaire de la première fraction fait l'objet d'une modulation financière en cas de non-respect de la parité entre les candidats. La loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a 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 entre les nombres de candidats de chaque sexe rapporté au nombre total de candidats, dès lors que cet écart dépasse 2 %, sans que cette diminution puisse excéder le montant total de la première fraction de l'aide.

En outre, les voix des candidats déclarés inéligibles sont déduites du total des voix recueillies par les candidats présentés par le parti pour le calcul du montant de la première fraction de l'aide publique.

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

À noter qu' un parlementaire, élu dans une circonscription qui n'est pas comprise dans le territoire d'une ou plusieurs collectivités d'outre-mer, ne peut pas se rattacher à un parti qui n'a présenté des candidats que dans une ou plusieurs collectivités d'outre-mer ; le rattachement des parlementaires pour l'attribution de la seconde fraction de l'aide publique peut être consulté sur le site internet des deux assemblées.

Parmi les 533 formations politiques tenues de déposer des comptes certifiés, 34 étaient éligibles à l'aide publique à la suite des élections législatives de 2017 et 499 non éligibles ; au titre de l'exercice 2018 seuls 30 partis ont effectivement bénéficié de l'aide, celle accordée à quatre partis se trouvant annulée par la modulation relative à la parité.

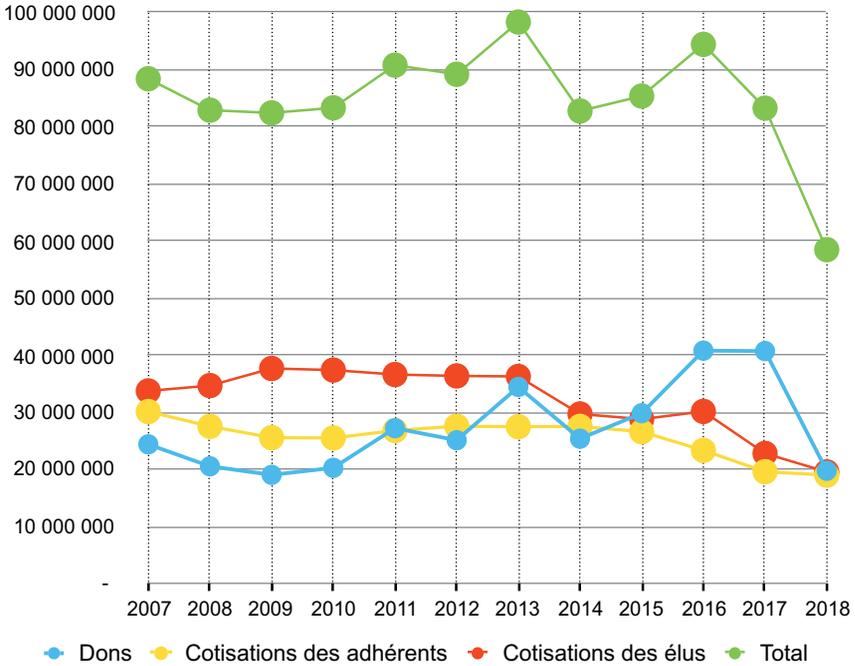
2. L'aide publique indirecte

L'État finance également indirectement la vie politique en accordant aux donateurs et cotisants (y compris les contributions d'élus) une réduction d'impôt sur le revenu de 66 % des sommes versées au mandataire d'un parti. Au titre de l'exercice 2018, le montant total des dons et cotisations figurant dans les comptes des partis politiques s'élevait à 58,54 millions d'euros décomposés pratiquement à égalité entre les trois composantes :

- cotisations des adhérents : 19,06 millions d'euros ;
- cotisations des élus : 19,63 millions d'euros ;
- dons des personnes physiques : 19,85 millions d'euros.

Graphique 12

Financement des partis politiques en provenance de personnes physiques (en euros)



Pour l'exercice 2018, les 13 formations politiques dont les produits sont supérieurs à 1 500 000 euros concentrent plus de 89 % des recettes de la totalité des partis politiques ayant déposé des comptes certifiés.

Les dons et cotisations perçus sont par nature propres à chaque parti et permettent d'analyser l'évolution générale d'une partie de leurs recettes.

La statistique nationale pour l'impôt sur le revenu 2017 indique 269 937 déclarations pour un montant total de 82 millions d'euros de dons et cotisations, ce qui est légèrement inférieur au montant total figurant dans les comptes des partis politiques en 2017, à savoir 83,28 millions d'euros. On rappellera sur ce point que la moitié des foyers fiscaux ne sont pas assujettis à l'impôt sur le revenu, et ne peuvent donc bénéficier de l'avantage attaché aux dons et aux cotisations.

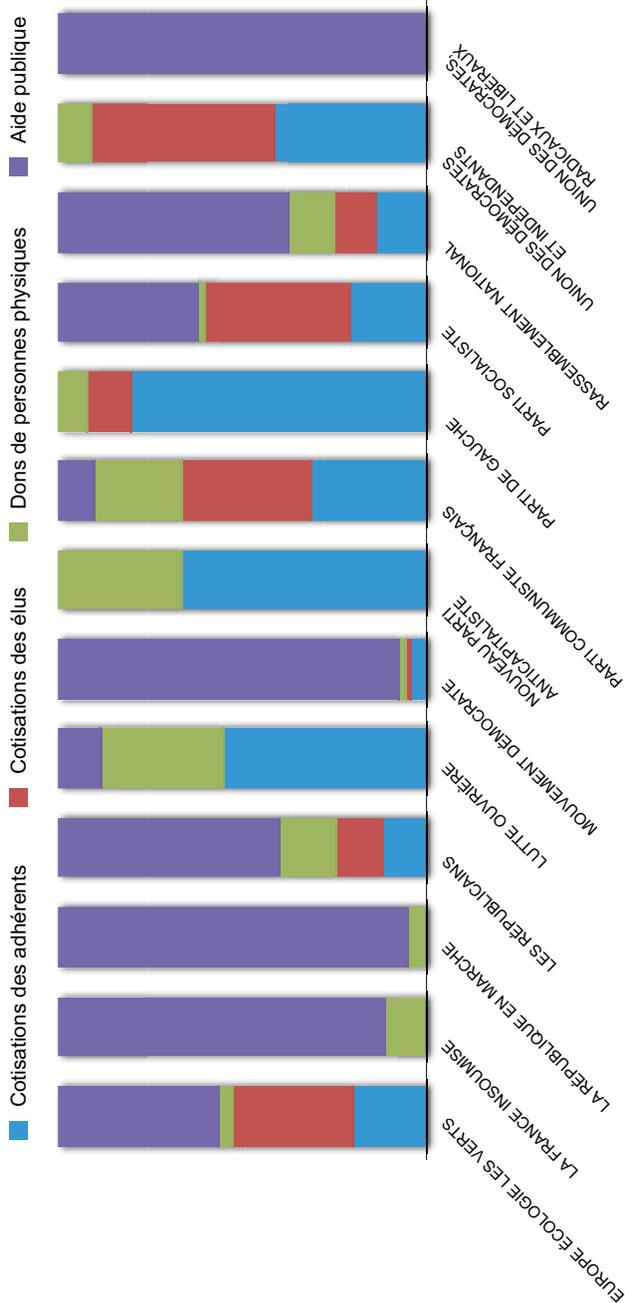
Tableau 13

Répartition des ressources des partis politiques dont les produits sont supérieurs à 1 500 000 euros en 2018

Parti politique	Total des produits	Détail des produits				
		Cotisations des adhérents	Cotisations des élus	Dons de personne physique	Aide publique	Autres produits
PARTI SOCIALISTE	78 935 611	3 329 604	6 653 917	321 406	6 421 041	62 209 643
PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS	27 180 232	6 062 152	6 746 491	4 719 812	2 010 695	7 641 082
LA RÉPUBLIQUE EN MARCHÉ	23 880 071	0	0	1 005 607	22 515 063	359 401
LES RÉPUBLICAINS	22 616 556	2 486 155	2 616 497	3 266 701	12 945 295	1 301 908
RASSEMBLEMENT NATIONAL	11 690 024	1 103 430	919 376	995 214	5 180 049	3 491 955
LA FRANCE INSOUMISE	5 341 706	0	0	538 124	4 422 222	381 360
MOUVEMENT DÉMOCRATE	4 496 308	163 230	45 975	81 464	3 853 333	352 306
UNION DES DÉMOCRATES, RADICAUX ET LIBÉRAUX	4 099 821	0	0	0	4 099 780	41
EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS	3 911 341	623 638	1 050 175	136 846	1 419 374	681 308
UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS	3 593 001	116 185	139 927	27 030	0	3 309 859
LUTTE OUVRIÈRE	3 406 675	1 151 433	604	694 701	260 811	1 299 126
NOUVEAU PARTI ANTICAPITALISTE	2 781 912	539 739	0	284 128	0	1 958 045
PARTI DE GAUCHE	1 609 903	534 768	76 178	58 760	0	940 197

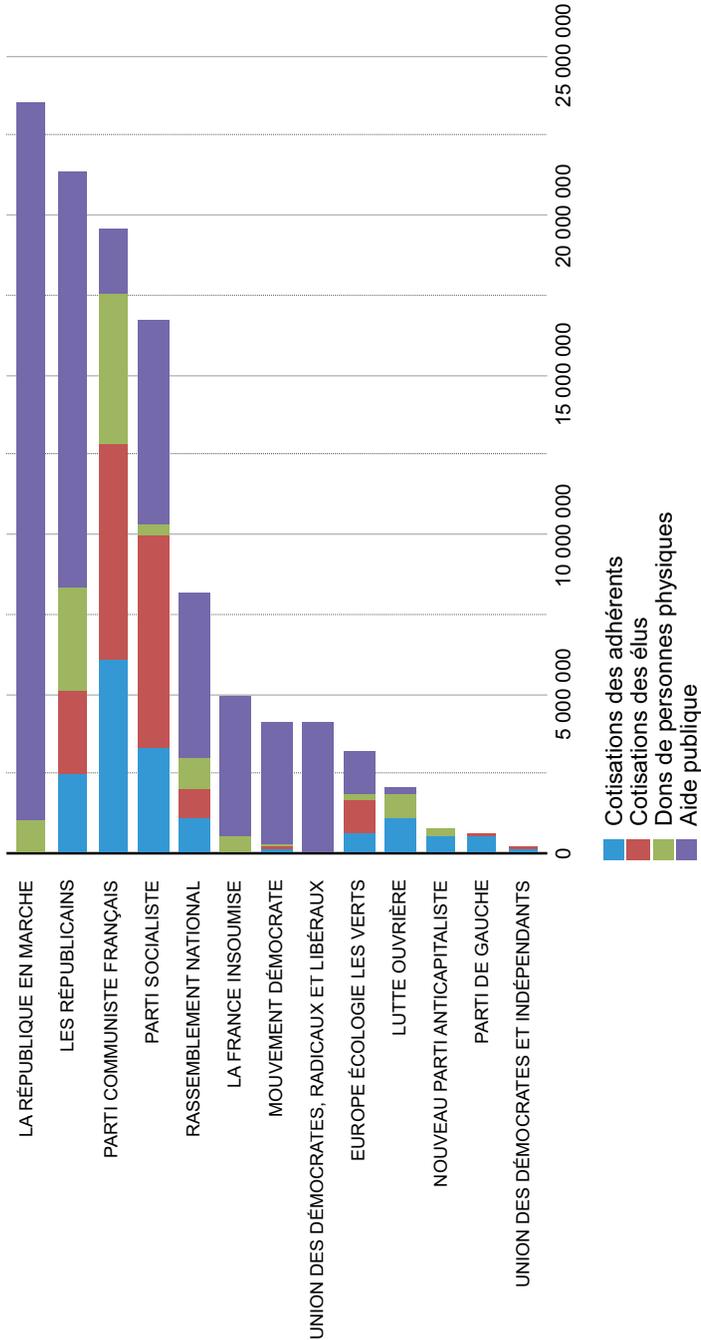
Graphique 13

Répartition des dons, des cotisations et de l'aide publique des 13 formations politiques dont les produits sont supérieurs à 1 500 000 euros en 2018



Graphique 14

Répartition des dons, des cotisations et de l'aide publique des 13 formations politiques dont les produits sont supérieurs à 1 500 000 euros en 2018 (en euros)



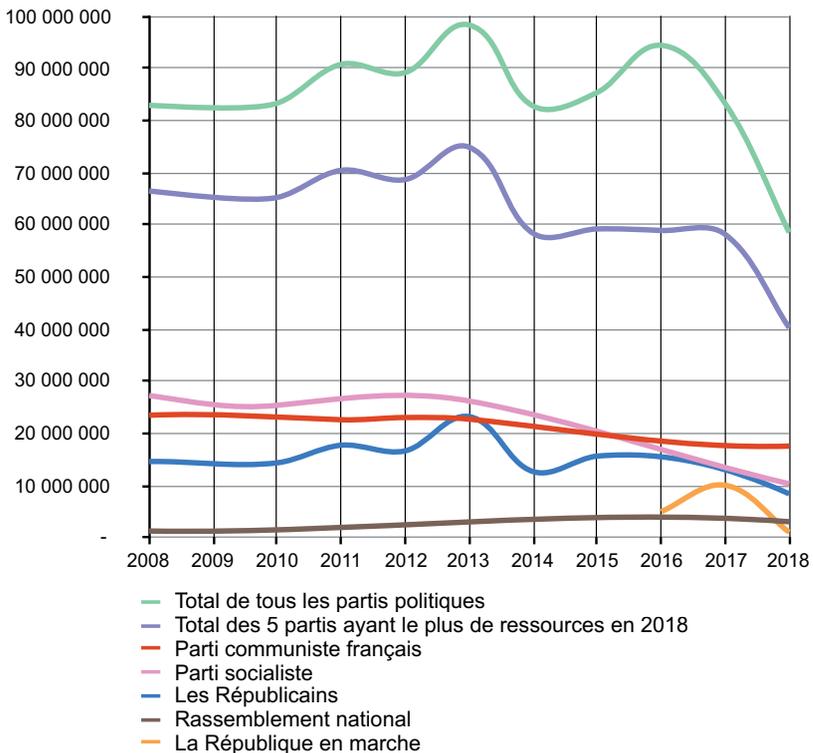
La comparaison de l'évolution des ressources en provenance des personnes physiques pour les cinq partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2018 avec l'ensemble des ressources de tous les partis politiques, met en évidence leur part prépondérante à l'exception de l'exercice 2016, année précédant l'élection présidentielle et les élections législatives.

Il est intéressant de noter la part prépondérante prise par ces cinq partis dans la totalité des recettes et dépenses de l'ensemble des partis politiques. Ainsi, leur part représente 69 % de l'ensemble des dons et cotisations perçus ; ce pourcentage était encore plus élevé en 2008 (80 %).

En raison de ces éléments, le présent rapport analyse la répartition des ressources de ces cinq partis politiques.

Graphique 15

Évolution des ressources en provenance de personnes physiques des cinq partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2018 (en euros)

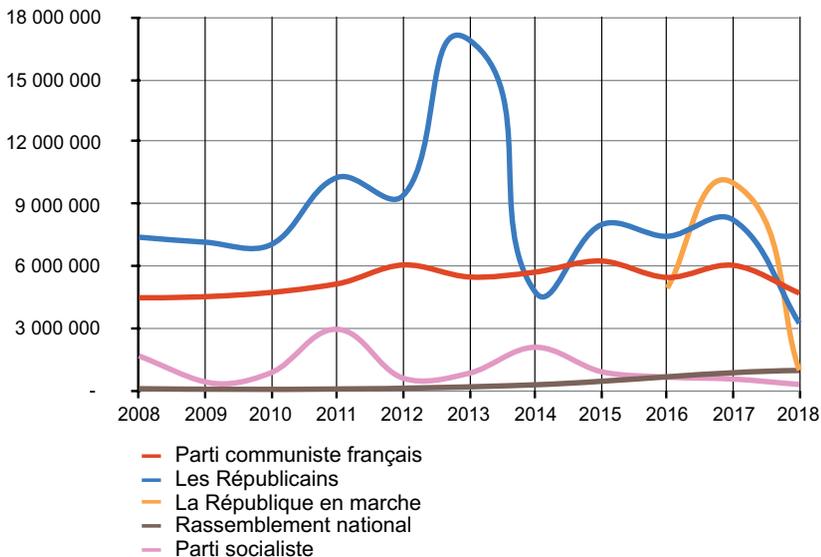


Les trois graphiques suivants détaillent l'évolution des dons, cotisations des adhérents et cotisations d'élu des cinq partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2018. On constate que pour certains, la hausse du montant des dons collectés correspond aux échéances électorales les plus importantes ou à des appels de fonds décidés à la suite d'évènements particuliers (« Grande souscription nationale » du parti politique « Les Républicains » en 2013 qualifiée dans les comptes du parti de « collecte exceptionnelle »). En outre, l'année 2016 est marquée par la création du parti politique « La République en Marche » qui se caractérise par une adhésion gratuite et donc une absence de cotisations.

En ce qui concerne le montant des cotisations d'élus, leur évolution peut refléter les conséquences des résultats électoraux obtenus lorsque le parti prévoit d'y recourir.

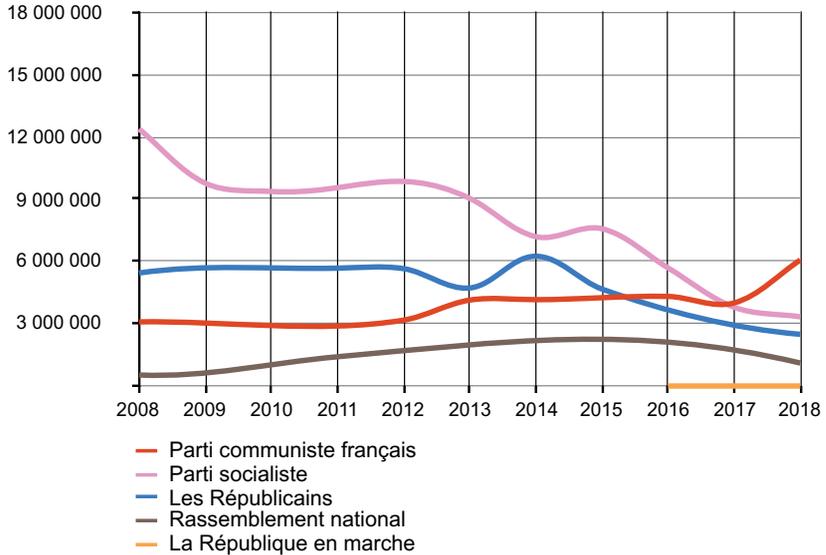
Graphique 16

Évolution des dons aux cinq partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2018 (en euros)



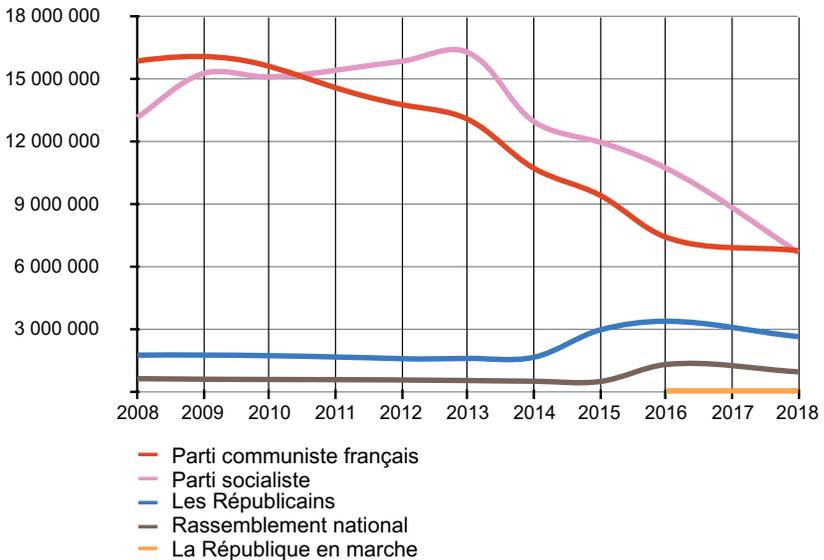
Graphique 17

Évolution des cotisations des adhérents aux cinq partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2018 (en euros)



Graphique 18

Évolution des cotisations d'élus aux cinq partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2018 (en euros)



II. Les dépenses

Ni la Constitution, ni la loi ne conditionnent ou ne limitent les dépenses des formations politiques. En outre, ni l'opportunité ni la régularité des dépenses ne relèvent de la compétence de la commission ; en revanche, elles ne doivent pas être contraires à leur objet social, et leur engagement comme leur paiement doivent respecter les procédures internes découlant des statuts des partis.

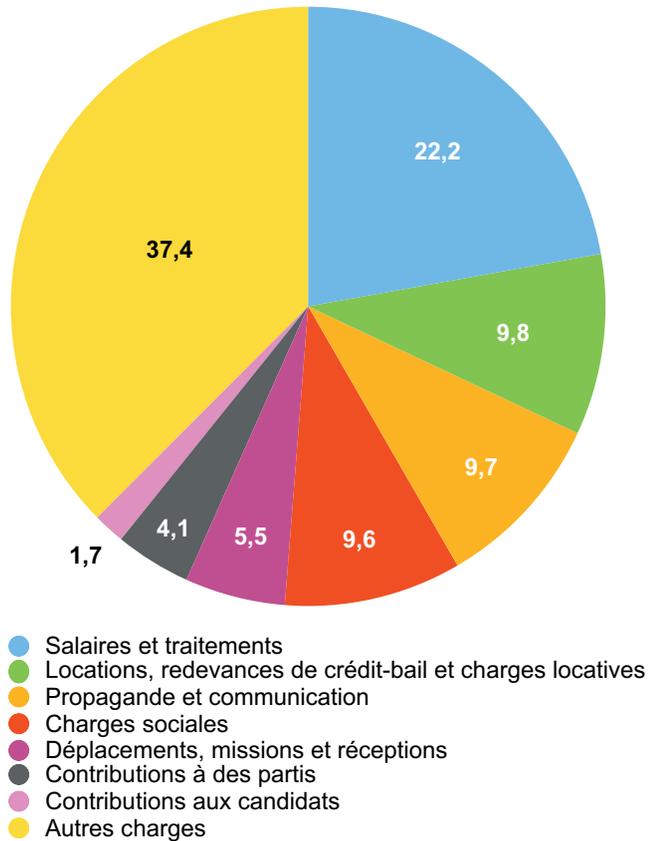
Seuls les partis politiques qui se conforment à la législation sur la transparence du financement de la vie politique peuvent financer librement, et sans limitation de plafond, les campagnes électorales. Ces financements peuvent prendre la forme d'aides financières directes ou de prêts, assortis ou non d'intérêts. Les formations politiques peuvent également fournir aux candidats des concours en nature ou des prestations contre paiement par le mandataire.

Ne sont considérées ici comme des dépenses externes, car dirigées vers d'autres acteurs, que les dépenses de propagande et de communication, les contributions aux candidats et aux autres formations politiques. Ces dépenses restent également délicates à analyser. En effet, la comptabilité des partis politiques combine une comptabilité par nature avec l'utilisation de postes spécifiques à l'activité politique du parti.

Ainsi des dépenses inscrites en propagande et communication du parti peuvent inclure des dépenses correspondant à des aides financières aux candidats, notamment pour des élections nationales comme les élections européennes, alors que des dépenses de propagande en faveur d'un candidat à une élection locale seront plus souvent inscrites au poste dédié aux contributions aux candidats.

Graphique 19

Répartition des dépenses de l'ensemble des partis politiques ayant déposé un compte certifié en 2018
(en pourcentage et hors charges exceptionnelles*)

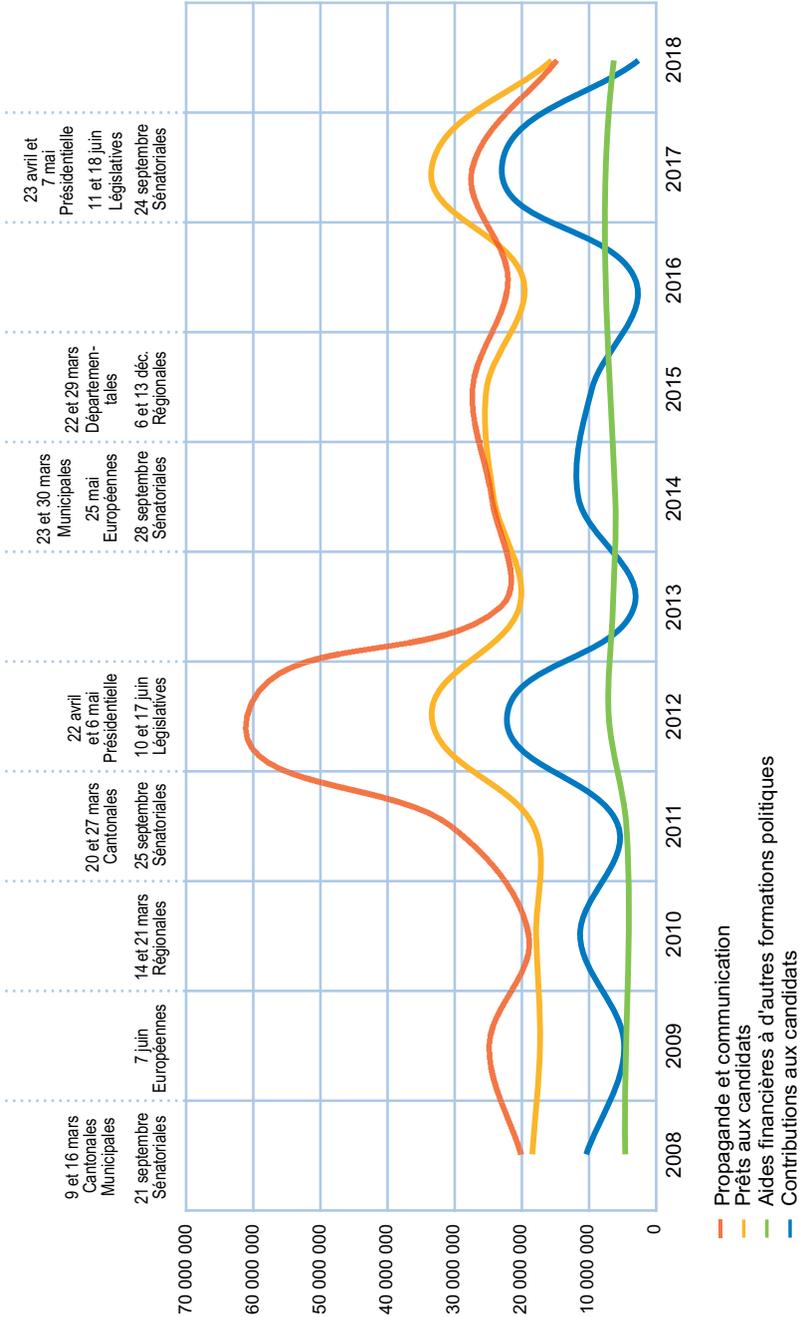


(*) Les charges exceptionnelles regroupent les charges sur opérations de gestion, les charges sur opérations en capital et les dotations aux amortissements, aux dépréciations et aux provisions.

Le graphique suivant montre le parallèle entre les dépenses de propagande, les contributions aux candidats et les prêts. L'année 2009 où se déroulaient uniquement les élections européennes montre une évolution différente entre la propagande en hausse et les contributions aux candidats en baisse. Il est à noter le « pic » constaté en 2012 qui reflète la forte croissance des frais de propagande liés à l'élection présidentielle.

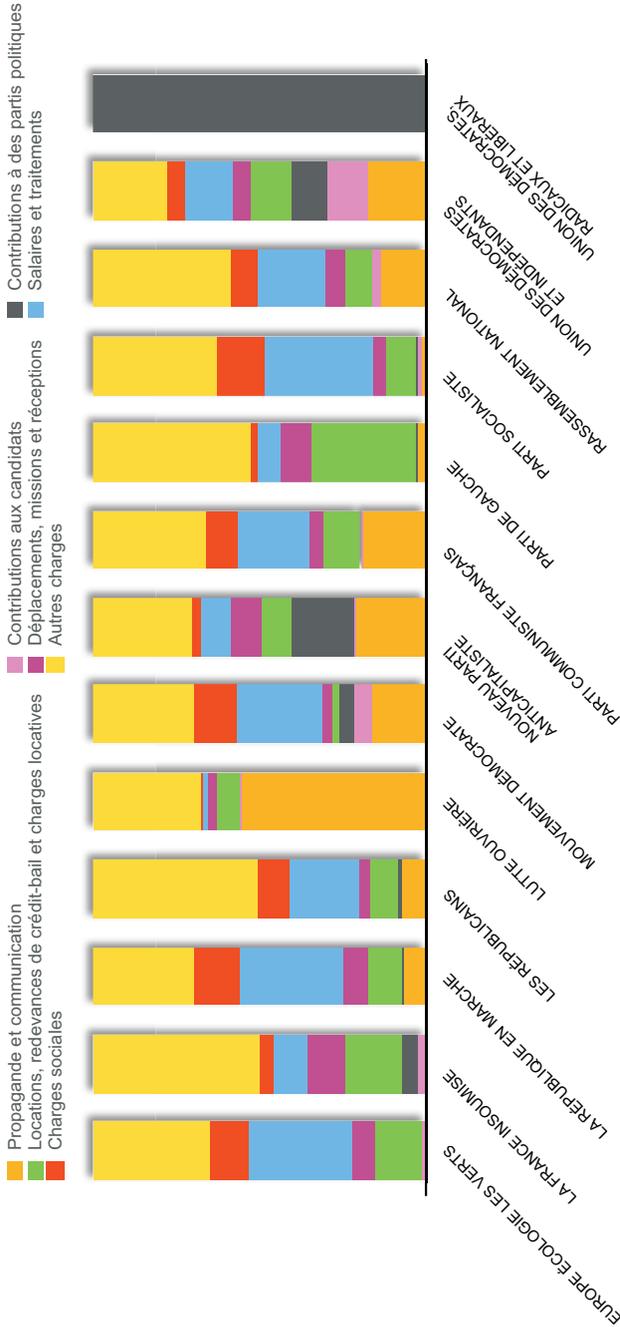
Graphique 20

Dépenses effectuées et prêts accordés par les partis politiques (en euros)



Graphique 21

Répartition des postes des dépenses pour les 13 partis dont les produits sont supérieurs à 1 500 000 euros en 2018 (en pourcentage des dépenses totales de chaque parti et hors charges exceptionnelles)



Les prêts de partis sont des outils importants de financement des candidats ayant l'assurance raisonnable d'obtenir le remboursement de leurs frais de campagne par l'État.

Enfin, l'importance des aides financières à d'autres formations politiques comprises entre 4,5 millions d'euros et 7,7 millions d'euros s'explique notamment par les versements de l'aide publique de l'État entre partis politiques.

Le graphique précédent présente le montant des différentes charges, au regard de la totalité des charges supportées par les partis politiques ayant des recettes supérieures à 1 500 000 euros.

Enfin, d'une manière plus générale, concernant les dépenses, le lecteur pourra utilement se rapporter à l'annexe aux comptes déposés par les formations politiques qui recense (liste non exhaustive) :

- l'état des contributions et des prises en charge de frais de campagnes électorales ;
- l'état des contributions octroyées à des partis ou groupements politiques qui sont en dehors du périmètre des comptes d'ensemble ;
- l'état des contributions octroyées à des organisations territoriales ou spécialisées du parti qui sont en dehors du périmètre des comptes d'ensemble ;
- l'état des contributions octroyées à d'autres organismes qui sont en dehors du périmètre des comptes d'ensemble ;
- le montant total des honoraires pour chaque commissaire aux comptes du parti ;
- les conditions d'octroi des emprunts souscrits.

III. Les emprunts bancaires et l'endettement des partis

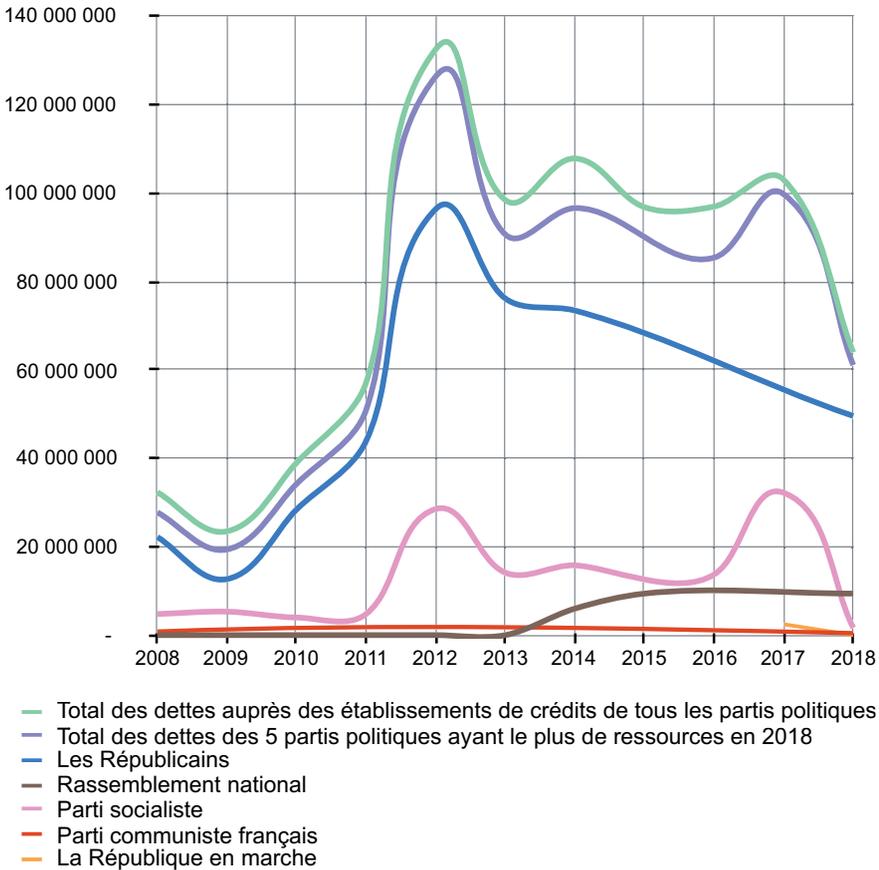
Concernant les emprunts bancaires, la part prépondérante des partis ayant les produits les plus importants sur la totalité des recettes et dépenses de l'ensemble des partis politiques doit être relevée au regard de l'endettement de l'ensemble des partis politiques. Leur part croît entre 2008 et 2018 puisque le pourcentage passe de 86% en 2008 à 96% en 2018.

La question de l'accès des partis politiques au crédit a été débattue à l'occasion de l'examen du projet de loi pour la confiance dans la vie politique et reste d'actualité pour les partis politiques qui souhaiteraient pouvoir plus facilement accéder aux emprunts bancaires. À cet égard, il convient de rappeler qu'en plus de l'encadrement des prêts bancaires (voir *supra*), la loi pour la confiance a instauré un médiateur du crédit chargé de faciliter le dialogue entre les candidats ou les partis politiques et les banques.

Le graphique suivant montre à la date de clôture des comptes le montant de la dette auprès des banques des partis politiques. Il apparaît qu'en 2018, parmi les cinq partis politiques ayant le plus de ressources, un seul concentre les quatre cinquièmes des emprunts auprès des établissements de crédit.

Graphique 22

Évolution des dettes des partis politiques auprès des établissements de crédit (au 31 décembre de chaque année et en euros) au regard des cinq partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2018



Chapitre IV

La mise en œuvre des nouvelles sanctions pénales

La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, modifiée par la loi du 15 septembre 2017, prévoit en son article 11-9 des sanctions pénales entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018 et, par conséquent, applicables pour la première fois au titre de l'exercice 2017 des partis politiques dont les comptes devaient être déposés au plus tard le 2 juillet 2018.

Ces sanctions concernent, d'une part (dans un premier alinéa) la non communication par les partis ou groupements politiques des informations auxquelles ils sont tenus en application des articles 11-3-1, du quatrième alinéa de l'article 11-4 et du II de l'article 11-7 de la loi de 1988, et d'autre part (dans un second alinéa) le défaut de dépôt des comptes du parti ou groupement dans les conditions fixées à l'article 11-7 de la même loi.

Le contrôle de ces comptes pour l'exercice 2017 a conduit la commission à transmettre, à 63 parquets différents, 161 signalements dont 8 au titre des dispositions du premier alinéa de l'article 11-9 et 153 au titre des dispositions du second alinéa de cet article. À la date du présent rapport, la commission a été tenue informée du classement sans suite de onze signalements, du prononcé de deux rappels à la loi et d'une poursuite dont l'audience est fixée.

Le suivi de ces procédures s'est heurté à plusieurs difficultés. En l'absence d'instruction générale sur la mise en œuvre de ces sanctions nouvelles pour assurer l'harmonisation de leur traitement, des interrogations sont apparues tant sur le niveau de réponse pénale concernant ce type d'agissement que sur l'application dans le temps de ces nouvelles dispositions.

En outre, un certain nombre de ces signalements concernaient des partis politiques ayant annoncé leur intention de cesser toute activité au cours de l'exercice pour lequel ils demeureraient tenus de

déposer des comptes, ce qui ne retirait rien à la réalité d'une infraction formelle, mais aurait pu interroger sur l'opportunité des poursuites dont seuls les parquets ont la maîtrise.

Des contacts ont été pris avec la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice pour étudier la meilleure manière de répondre aux attentes mutuelles, tant sur la forme des saisines que sur les échanges postérieurs avec les parquets et leur suivi.

Il demeure que la loi du 15 septembre 2017 a pour fondement le rétablissement de la confiance dans l'action publique et que le renforcement du contrôle des comptes des partis politiques et les sanctions pénales instituées en cas d'irrégularité constituent des mesures d'encadrement du financement de la vie publique dont les partis politiques relèvent. Aussi, la mise en œuvre des nouvelles dispositions invite-t-elle à une réflexion sur l'opportunité de limiter le nombre des parquets compétents pour connaître de ces infractions afin de favoriser l'harmonisation aussi bien du mode de poursuite que du niveau des sanctions et plus encore du délai de traitement de ces signalements.

La compétence concurrente avec d'autres parquets du parquet national financier définie à l'article 705 du code de procédure pénale concerne, notamment, les délits prévus aux articles L.106 à L.109 du code électoral⁴⁷, dans les affaires qui sont ou apparaîtraient d'une grande complexité en raison notamment du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent. L'article 704 du même code donne compétence dans les mêmes conditions pour les mêmes infractions aux juridictions interrégionales spécialisées en matière économique et financière.

Cette connaissance du contentieux électoral pourrait être étendue à des infractions nouvelles puisque les partis politiques participent amplement aux campagnes électorales, tant par les concours en nature qu'ils apportent aux candidats que par les prestations qu'ils leur refacturent et que le contrôle des comptes des partis ou groupement politiques est justifié aussi bien par l'aide publique

⁴⁷ Il s'agit notamment des pressions à caractère financier (dons, libéralités, etc...) ou des violences et voies de fait exercées sur les électeurs pour influencer leur vote ou les inciter à s'abstenir.

qu'ils peuvent recevoir au vu des résultats obtenus aux élections que par l'avantage fiscal dont bénéficient les citoyens qui leur apportent leur concours par des dons ou cotisations. Et même si les infractions constatées sont commises au siège du parti, leurs effets s'étendent sur un large ressort géographique, dès lors que l'appel aux dons et cotisations ne saurait être limité à un territoire géographique restreint.

Aussi la commission suggère-t-elle que (par voie législative) la compétence des parquets pour connaître des délits prévus par l'article 11-9 de la loi du 11 mars 1988 soit attribuée concurremment au parquet national financier et aux juridictions interrégionales spécialisées en matière économique et financière, de façon à ce que soit facilitée la nécessaire harmonisation des poursuites en cette matière et que soit renforcée l'attention portée aux enquêtes menées pour apporter une réponse diligente aux signalements effectués, compte tenu de l'annualité du dépôt des comptes. À cet égard, il y a lieu de souligner que 85 signalements nouveaux sont sur le point d'être transmis au titre du contrôle des comptes des partis politiques pour l'exercice 2018.

Conclusion

Conclusion

CONCLUSION

Il y a trente ans, la loi du 15 janvier 1990 relative à la diminution des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques instituait la CNCCFP.

Depuis, une trentaine de textes législatifs et autant de textes réglementaires ont - soit sur des points fondamentaux comme l'interdiction des financements par les personnes morales, l'obligation pour tous les candidats aux élections de désigner un mandataire ou l'extension de la déduction fiscale aux cotisations des adhérents et des élus aux partis politiques, soit sur des points de portée plus restreinte mais touchant directement le fonctionnement de la commission - adapté, modifié et précisé les règles concernant le contrôle des comptes de campagne et celui du respect par les partis politiques de leurs obligations comptables.

La commission a apporté la plus grande attention à appliquer sans délai toutes les dispositions nouvelles, ainsi que les apports de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État ; elle s'est aussi attachée à diffuser de la manière la plus complète les informations nécessaires aux partis comme aux candidats, en mettant à jour sur son site internet les guides, instructions et formulaires mis à leur disposition, mais aussi en répondant aux multiples questions – exposant parfois des situations ou des problèmes nouveaux – qui lui sont posées, notamment à l'approche des échéances électorales.

Tous ces ajustements ou perfectionnements de l'arsenal législatif et réglementaire ont respecté, voire renforcé les principes généraux sur lesquels s'était construit le système français de financement de la vie politique.

S'agissant des partis, la réglementation s'inscrit dans le cadre posé par la Constitution, qui en son article 4 énonce qu'ils se forment et exercent leur activité librement. Il s'ensuit que le législateur n'a entendu leur imposer que des règles générales

relatives à leur financement, ainsi qu'à la tenue, la certification et la publication de leurs comptes d'ensemble, règles qui ont été progressivement enrichies notamment par des lois récentes ainsi que l'expose le présent rapport. Mais il ne leur a pas imposé une forme d'organisation particulière – ainsi, les partis acquièrent la personnalité morale même s'ils n'adoptent pas le statut d'association, dès lors qu'ils appliquent les prescriptions de la loi du 11 mars 1988 – et encore moins des règles de gestion qui supposeraient l'existence d'un cadre de référence bien difficile à concevoir sans attenter à la liberté des activités.

Le rôle de la commission, bien que substantiellement étendu et précisé, est donc circonscrit à la surveillance des comptes des partis, d'une part quant au respect de leur obligations comptables, d'autre part quant à l'origine de leurs ressources et au plafonnement de celles qui proviennent des prêteurs et des donateurs ; il n'est pas prévu de contrôle des dépenses, même dans le cas des partis bénéficiant de l'aide publique, dans la mesure où cette subvention n'est assortie d'aucune condition particulière d'utilisation.

À l'égard des candidats aux élections politiques, le législateur a mis en place un contrôle plus étroit en raison de la nature du financement par le budget de l'État, qui consiste à rembourser sur justifications la part des dépenses de campagne financée par un apport personnel du candidat – et le cas échéant de ses colistiers – sous réserve qu'elle ne dépasse pas 47,5 % des dépenses, également plafonnées en valeur absolue ou en fonction du nombre d'habitants de la circonscription.

Il s'agit donc d'un système déclaratif et d'un contrôle a posteriori, et non d'un contrôle concomitant et inquisitorial qui s'exercerait pendant la campagne ; en effet, le choix des moyens de propagande appartient au candidat, qui, contrairement à la situation existant dans beaucoup d'États démocratiques, peut se présenter sans être affilié à un parti et investi par lui. Il peut également faire appel à des dons ou à des prêts, ces derniers pouvant être le fait d'institutions financières ou de personnes physiques, dans les limites fixées par la loi. Il revient à la commission d'examiner les

recettes et dépenses des comptes de campagne, en vérifiant la totalité des opérations et des justifications produites et en admettant les seules dépenses électorales, c'est-à-dire engagées et payées en vue d'obtenir les suffrages des électeurs. Ainsi la compétence de l'organe de contrôle s'exerce à partir du dépôt de compte de campagne, et il n'est pas prévu par la loi qu'il puisse s'étendre à la période de la campagne elle-même, sauf à répondre aux questions des candidats et de leurs mandataires sur l'état et la consistance de leurs droits et obligations, mais sans pouvoir leur donner de directives précises sur telle opération en particulier.

Là encore se manifeste l'intention du législateur qui a été de réaliser un équilibre entre d'une part le libre exercice par les candidats, et les partis qui les soutiennent, des libertés publiques fondamentales, d'autre part la répartition objective et impartiale de fonds publics qui prend la forme d'un remboursement accordé par la commission, sous le contrôle du juge constitutionnel ou administratif selon les cas.

Périodiquement, des critiques s'élèvent contre les insuffisances que présenterait le système ainsi élaboré et consolidé au fil du temps, en raison de la limitation des pouvoirs de la commission qui ne garantirait pas efficacement contre des irrégularités ou des fraudes pouvant affecter le financement des activités politiques, particulièrement en période électorale. C'est ainsi que sont parfois préconisées des réformes tendant à doter la commission de pouvoirs d'investigation renforcés, allant jusqu'à l'accès à la comptabilité des prestataires fournissant des services ou des matériels de propagande aux candidats, voire à leurs comptes bancaires. Il est également préconisé que des représentants de la commission puissent enquêter pendant la campagne électorale au siège du parti soutenant le candidat et dans le local de campagne, aient la possibilité de surveiller en temps réel les réunions publiques et les déplacements du candidat et le pouvoir de lui adresser des observations voire des injonctions.

Il appartient au législateur, et à lui seul, de prendre ou non en considération ces suggestions, sous l'attention vigilante du Conseil constitutionnel. Pour sa part, la commission estime de son

devoir de souligner les difficultés et les conséquences des réformes ainsi préconisées. D'une part, il est périlleux de concevoir un contrôle des initiatives et des comportements des candidats, pendant le déroulement de la campagne, sans susciter des interrogations légitimes et même de la suspicion sur les intentions des contrôleurs et leur impartialité : pourquoi surveiller plus étroitement tel candidat plutôt que tel autre ? Pourquoi suivre de près tel événement de campagne et non celui du lendemain, car il est impossible, dans la pratique, de couvrir l'ensemble des opérations pouvant prendre place au même moment en plusieurs endroits d'une même circonscription. D'autre part, il est certain qu'une telle extension des contrôles engendrerait des coûts très élevés, notamment en termes de personnels, qu'il faudrait considérer en rapport avec les bénéfices qui seraient attendus quant à la rigueur des comportements des candidats, à la vérité des prix des campagnes et à l'exactitude des comptes et donc des remboursements. On a peine à imaginer le nombre d'inspecteurs que la commission devrait mobiliser pendant plusieurs mois pour suivre sur le terrain la campagne des candidats à l'élection présidentielle, par exemple.

Enfin, l'alourdissement du dispositif risquerait d'allonger les procédures et les contentieux, alors que précisément la commission est tenue par la loi de notifier ses décisions dans le délai maximum de six mois, afin de ne pas retarder le remboursement au candidat ; ce délai est même réduit à deux mois - dans le cas général - lorsqu'il y a des recours contre l'élection devant le juge administratif, celui-ci devant attendre les décisions de la commission avant de trancher les litiges dont il est saisi.

À court terme, la commission estime plus réaliste et plus efficient de consolider les acquis que sont la constitution progressive d'une collection de références sur les coûts habituellement constatés de prestations de campagne très répandues (imprimés, réunions publiques, actions de communication), et l'appui apporté par des consultations d'experts désormais d'une pratique régulière. Elle renouvelle aussi la demande formulée depuis plusieurs années auprès des pouvoirs publics et consignée dans ses rapports d'activité, et tendant à ce qu'elle soit autorisée par la loi à avoir

accès à la comptabilité des partis politiques pendant l'instruction menée sur les comptes de campagne des candidats qu'ils soutiennent, afin de pouvoir contrôler la réalité et le coût des prestations qu'ils financent eux-mêmes ou facturent aux mandataires.

Des améliorations peuvent certes être apportées au régime des financements de la vie politique, comme le montrent plusieurs textes récemment adoptés ; mais, selon la commission, elles ne devraient pas avoir pour effet de remettre en cause les bases essentielles de ce régime, que le législateur lui-même a entendu maintenir depuis trois décennies, dans un consensus dépassant les affrontements partisans.

Annexes

ANNEXE 1

Élections des membres du Congrès et des assemblées de province en Nouvelle-Calédonie

Province : Assemblée Province-sud
Élection provinciale générale du 12 mai 2019

Scrutin non contesté

Plafond des dépenses : 19 773 025 francs CFP

Candidats	Dépenses totales	Recettes totales	Recettes (par origine)						Solde compte	DEV (1)	RFE (2)	Décision CNCFFP	Date décision
			Dons	Apport partis	Conc. en nat.	Autres	Apport person.						
Mme BACKES Sonia	18 493 645 18 515 954	18 550 178 18 572 127	3 635 400 3 635 400	4 220 000 4 220 000	213 418 250 207	81 360 81 360	10 400 000 10 385 160	56 533 56 173	0	9 382 187	AR	02/12/2019	
Mme CORNAILLE Martine	844 463 723 971	1 321 237 1 200 745	655 000 655 000	0 0	33 062 0	0 0	666 237 512 683	476 774 476 774	0	0	AR	02/12/2019	
M. DESCOMBELS Alain	857 435 851 435	860 000 854 000	610 000 560 000	250 000 250 000	0 0	0 0	0 24 000	2 565 2 565	0	0	AR	02/12/2019	
M. GOMES Philippe	17 568 202 18 624 673	20 371 817 21 428 288	5 655 000 5 655 000	0 0	411 416 411 416	638 401 1 843 865	13 667 000 13 516 007	2 803 615 2 803 615	0	8 192 187	ARM	13/01/2020	
M. KASARHEROU Joël	1 977 291 2 606 523	2 417 360 2 913 592	1 204 360 1 204 360	0 0	133 000 628 232	0 0	1 080 000 1 080 000	440 669 367 669	0	0	AR	16/12/2019	
M. LEONI Edoard	3 116 019	3 162 291	1 300 000	0	0	1 862 291	0	44 272	44 272	0	R	16/12/2019	
M. PONERO Varaa	427 929 412 959	431 000 416 030	431 000 55 000	0 0	0 0	0 0	0 361 030	3 071 3 071	0	0	AR	02/12/2019	
M. TALAFILI Giovanni	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	AD	02/12/2019	
M. TUKUMULI Miakub	8 818 866 8 665 166	9 198 406 9 044 706	3 250 000 3 250 000	527 296 527 296	4 667 351 4 667 351	0 0	753 759 600 059	379 540 379 540	0	220 519	AR	13/01/2020	
M. VOUDJO Luther	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	AD	16/12/2019	
M. WAMYTAN Roch	500 605 1 628 945	2 455 000 2 455 000	2 455 000 2 390 000	0 0	0 0	0 0	0 65 000	1 874 395 826 655	761 055	0	AR	16/12/2019	

Décisions de la CNCFFP : A = Approbation ; AM = Approbation avec modulation ; AR = Approbation après reformulation ; ARM = Approbation après reformulation et modulation ; AT = Approbation tacite ; R = Rejet ; HD = Hors délai ; AD = Absence de dépôt.
(1) DEV : Montant de la dévolution (2) RFE : Montant du remboursement forfaitaire de l'état.

Province : Assemblée Province-nord
Élection provinciale générale du 12 mai 2019

Plafond des dépenses : 6 902 806 francs CFP

Candidats	Dépenses totales	Recettes totales	Recettes (par origine)				Solde compte	DEV (1)	RFE (2)	Décision CNCCFP	Date décision
			Dons	Apport partis	Conc. en nat.	Autres					
M. DOUI Rock	84 371	89 000	89 000	0	0	0	4 629	0	AR	02/12/2019	
	87 300	89 000	17 000	0	0	0	1 700	0	A	16/12/2019	
M. GOA Daniel	1 730 951	2 206 000	876 000	0	0	927 000	477 049	72 049	0	A	02/12/2019
M. NEAOUTYNE Paul	4 299 528	4 731 500	1 318 500	0	0	2 945 000	468 000	431 972	0	A	02/12/2019
Mme NORMANDON Axelle	4 876	4 876	0	0	0	4 876	0	0	0	A	02/12/2019
M. PONDJA Gérard	6 296 456	6 948 601	465 000	400 000	274 914	209 687	653 145	5 600 000	0	R	13/01/2020
	7 090 310	7 743 455	465 000	400 000	274 914	1 128 541	653 145	5 473 000	0	R	13/01/2020
M. PONGSA Alcide	2 728 278	2 728 278	881 000	0	0	277 711	0	1 819 507	0	A	16/12/2019

Province : Assemblée prov. des Iles Loyauté
Élection provinciale générale du 12 mai 2019

Plafond des dépenses : 2 927 457 francs CFP

Candidats	Dépenses totales	Recettes totales	Recettes (par origine)				Solde compte	DEV (1)	RFE (2)	Décision CNCCFP	Date décision
			Dons	Apport partis	Conc. en nat.	Autres					
M. BOLO Davy	220 130	220 130	0	0	0	0	220 130	0	0	R	16/12/2019
M. LALIE Jacques	754 161	762 500	295 000	0	0	217 500	250 000	8 339	0	ARM	16/12/2019
	1 004 186	1 012 525	195 000	0	250 025	217 500	350 000	8 339	0	ARM	16/12/2019
M. LOUECKHOTE Simon	1 131 460	1 200 000	500 000	700 000	0	0	0	68 540	0	0	02/12/2019
	775 827	1 200 000	500 000	700 000	0	0	0	424 173	33 000	0	02/12/2019
Mme NANSELINE Omayra	318 429	318 429	0	0	0	0	318 429	0	298 429	AMI	16/12/2019
M. NAXUE Jean-Eric	2 615 669	2 948 819	505 000	400 000	37 838	77 671	1 928 310	333 150	0	ARM	13/01/2020
	2 791 227	3 124 377	505 000	400 000	37 838	259 770	1 921 769	333 150	1 210 543	ARM	02/12/2019
Mme NEMIA EPOUSE BISHOP Germaine	0	0	0	0	0	0	0	0	0	A	02/12/2019
M. UREGÉ Louis Kotra	1 305 363	1 313 000	313 000	0	0	0	1 000 000	7 637	0	ARM	02/12/2019
	1 269 671	1 277 308	313 000	0	0	0	964 308	7 637	0	ARM	02/12/2019
M. WASHETINE Charles	1 049 908	1 083 603	466 603	0	0	0	617 000	33 695	0	ARM	02/12/2019
	979 025	1 012 720	466 603	0	0	0	546 117	33 695	0	ARM	02/12/2019

Décisions de la CNCCFP : A = Approbation ; AM = Approbation avec modulation ; AR = Approbation après réformation ; ARM = Approbation après réformation et modulation ; AT = Approbation tacite ; R = Rejet ; HD = Hors délai ; AD = Absence de dépôt.
(1) DEV : Montant de la dévotion (2) RFE : Montant du remboursement forfaitaire de l'Etat.

ANNEXE 2

Statistiques relatives aux élections partielles

Comptes de campagne examinés en 2019

Scrutins		Décisions de la commission								DD*
Type	Nombre	A	AR	AM	ARM	AD	HD	R	Total	
Législatives	2	11	9	0	0	2	0	0	22	2
Municipales	4	6	5	0	1	0	2	0	14	0
Total	6	17	14	0	1	2	2	0	36	2

(*) 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