

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

Quinzième rapport d'activité



cnccfp

2012-2013

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Quinzième
RAPPORT D'ACTIVITÉ
2012-2013

Adopté par la commission
en sa séance du 2 septembre 2013

« 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, 2013.

ISBN : 978-2-11-009485-8

Sommaire

QUINZIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ 2012-2013

INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE	
LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE	21
I. L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE	23
Chapitre I	
Les règles appliquées au contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle	23
1. Les particularités du régime financier	23
2. L'information préalable des candidats	25
Chapitre II	
Le compte rendu du contrôle	26
1. Le dépôt des comptes de campagne	26
2. Les comptes déposés.....	29
a) Les recettes déclarées	29
b) Les dépenses déclarées	32
3. Les décisions de la commission	39
a) Les réformations	39
b) Le montant du remboursement	41
c) La décision de rejet	45

II. LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES	50
Chapitre I	
Le compte rendu du contrôle	51
1. Le compte rendu du contrôle pour l'ensemble des circonscriptions	52
a) Les comptes présentés	52
b) Les décisions de la commission.....	64
2. Le compte rendu du contrôle intéressant les circonscriptions de l'étranger	76
a) Les particularités de l'élection	76
b) Les comptes déposés	79
c) Les décisions de la commission.....	82
3. Le traitement des recours gracieux	87
Chapitre II	
Les suites des décisions	89
1. Les saisines du Conseil constitutionnel pour l'ensemble des circonscriptions des élections générales	89
2. Les saisines du Conseil constitutionnel liées aux élections des députés des Français établis hors de France	96
III. LES SUITES JURIDICTIONNELLES DES DÉCISIONS CONCERNANT D'AUTRES ÉLECTIONS	97
1. Suites données aux décisions de la commission par la Cour administrative d'appel de Paris en tant que juge de compte (élections régionales des 14 et 21 mars 2010)	97
2. Suite des élections cantonales des 20 et 27 mars 2011	98
a) Les saisines de la commission.....	98
b) Les inéligibilités prononcées par le juge de l'élection	99
c) Évolution de la jurisprudence	101
IV. CONCLUSION de la première partie	103

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES - LES VINGT-CINQ ANS DE LA LOI DU 11 MARS 1988.....111

I. LE CADRE JURIDIQUE.....113

Chapitre I

Les lois relatives au financement des partis politiques113

1. Les lois fondatrices114

a) Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la
transparence financière de la vie politique114

b) Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la
limitation des dépenses électorales et à la
clarification du financement des activités politiques114

c) Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la
prévention de la corruption et à la transparence
de la vie économique et des procédures publiques116

d) Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au
financement de la vie politique116

e) Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser
l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats
électorales et aux fonctions électives117

2. Les lois d'ajustement117

a) Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection
des conseillers régionaux et des représentants au
Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux
partis politiques.....117

b) Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de
programmation pour la cohésion sociale117

c) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de
finances pour 2006118

Chapitre II

La définition juridique du parti politique119

1. Définition selon la loi du 11 mars 1988119

2. Les critères définis selon la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel120

II. LA SITUATION ACTUELLE.....	121
Chapitre I	
Le nombre de partis politiques aujourd’hui.....	121
1. L’évolution du nombre de partis politiques et de leur implantation géographique	121
2. Les difficultés pratiques, pour la commission, dans le suivi des partis politiques	125
Chapitre II	
Les mécanismes de la loi du 11 mars 1988.....	128
1. Le financement public des partis (art. 8 et 9)	128
a) Première fraction de l’aide publique	129
b) Seconde fraction de l’aide publique	132
c) Les cas de perte de l’aide publique	132
d) L’attribution de l’aide publique	133
2. La dispense du contrôle de la Cour des comptes (art. 10).....	137
3. Le mandataire financier (art. 11 à 11-6).....	137
a) Les similitudes.....	138
b) Les différences	138
c) La désignation du mandataire	139
d) Le cumul des fonctions	140
e) Les recettes perçues par le mandataire	140
f) Les sanctions	141
4. Le financement et ses limites (art. 11-4).....	142
5. Les obligations comptables des partis (art. 11-7)	145
6. La perte de l’aide publique en cas de perception de dons hors mandataire (art. 11-8)	149
7. Le décret d’application de l’article 11-4	149
III. CONCLUSION de la deuxième partie.....	152

ANNEXES	155
----------------------	------------

ANNEXE 1

Comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012.....	157
--	------------

ANNEXE 2

Statistiques relatives aux élections partielles (comptes de campagne examinés en 2012)	169
---	------------

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

Elle a été mise en place le 19 juin 1990.

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

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

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

- membres du Conseil d'État :

- M. Jacques NÉGRIER, conseiller d'État honoraire ;
- Mme Françoise DUCAROUGE, conseiller d'État honoraire ;
- M. Philippe GRÉGOIRE, conseiller d'État en service extraordinaire*.

- membres de la Cour de cassation :

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

- membres de la Cour des comptes :

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

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

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

(*) Par décret en date du 20 août 2012, sur proposition du Vice-président du Conseil d'État, M. Philippe GRÉGOIRE, conseiller d'État en service extraordinaire, a été nommé membre de la commission, en remplacement de M. Patrice MAGNIER, décédé.

Introduction **Introduction**

Introduction

L'année 2012 a été riche en échéances électorales, comme tous les cinq ans, désormais, avec l'élection présidentielle et le renouvellement général de l'Assemblée nationale à quelques semaines d'intervalle. La commission a donc mobilisé ses moyens en fonction de ce calendrier électoral qui a imposé son rythme très dense en particulier au cours du second semestre. Parallèlement, elle a recueilli et contrôlé les différents documents remis par les partis politiques et leurs mandataires financiers (souches de reçus-dons et documents justificatifs de recettes pour les seconds, comptes sommaires consolidés certifiés par deux commissaires aux comptes pour les premiers).

La commission a pris l'ensemble de ses décisions relatives aux comptes de campagne des candidats dans les délais fixés par la loi, et, en ce qui concerne ses autres activités dans ceux retenus comme indicateur de performance. Ainsi, les décisions concernant l'élection présidentielle devaient être prises avant le 6 janvier 2013. Elles ont été rendues le 19 décembre 2012 et ont fait l'objet d'une publication (pour les neuf qui n'ont pas fait l'objet de contestation dans le délai d'un mois après leur notification) au Journal officiel du 30 janvier 2013.

De même, pour les élections législatives, les délais légaux ont tous été respectés ; il n'y a eu aucune approbation tacite de comptes qui n'auraient pu être examinés dans les délais fixés par le Code électoral (scrutins contentieux et non contentieux). Il convient de rappeler qu'à compter de la date de dépôt du compte, la commission dispose de six mois pour se prononcer, sauf en cas de contentieux initial sur l'élection où elle n'a que deux mois pour rendre sa décision et ce, à partir de l'expiration du délai légal de dépôt des comptes.

Enfin, pour les partis politiques, la liste de ceux qui avaient satisfait à leurs obligations comptables, selon la commission, a été fournie avant le 1^{er} novembre 2012 au Gouvernement pour permettre la répartition de l'aide publique, tandis que l'ensemble des comptes simplifiés assortis des observations ou réserves des commissaires aux comptes et des remarques de la commission, ont été publiés au Journal officiel du 27 décembre 2012. La commission a rempli ainsi, une fois encore, ses engagements de performance (transmission à la direction des Journaux officiels dans les cinq mois après le 30 juin de l'année) dans le cadre de la procédure budgétaire devant le Parlement, en dépit d'un nombre croissant de partis politiques désireux d'entrer dans le champ de la loi de 1988.

La commission a pu mener à bien toutes ses missions durant les cent dix séances tenues du 1^{er} janvier 2012 au 30 juin 2013 (dont soixante-dix consacrées exclusivement au contrôle des comptes des candidats aux élections présidentielle et législatives) grâce, d'une part, à une installation rapide et opérationnelle des services dès les premières semaines d'arrivée dans ses nouveaux locaux, et d'autre part, à la mise à disposition de moyens humains et financiers ajustés aux besoins. Elle a bénéficié en 2012 d'un budget de 5,079 M€ consacré à 63 % aux dépenses de personnel (rémunération des personnels permanents et des renforts, paiement des vacances aux membres de la commission et aux rapporteurs). Le travail de contrôle des comptes de campagne a en effet conduit la commission à faire appel à dix-huit rapporteurs pour l'élection présidentielle et cent soixante-quatorze rapporteurs pour les élections législatives. Le plafond d'emplois affecté à la commission de quarante et un équivalents temps plein travaillés (ETPT) s'est également révélé suffisant pour accueillir les renforts du service juridique et du service logistique (39,6 ETPT ont été consommés).

Le présent rapport est articulé en deux parties, la première relative au contrôle des comptes de campagnes et la seconde consacrée au contrôle des obligations comptables des partis politiques.

S'agissant de la première partie du rapport, le contrôle des comptes des candidats à la présidentielle en compose le titre premier, tandis que le titre II est consacré au contrôle des comptes des candidats aux élections législatives et le titre III aux suites juridictionnelles intéressant d'autres élections.

Deux modifications relatives aux comptes de campagne ont été apportées en ce qui concerne l'élection présidentielle de 2012 : l'absence d'actualisation du plafond des dépenses électorales et la limitation du remboursement du candidat à 47,5 % de ce plafond au lieu de 50 % précédemment. Pour autant, deux circonstances n'ayant pas de traduction concrète dans la législation, ont retenu l'attention de la commission. Il s'agit, d'une part, de l'organisation d'une élection primaire ouverte tant en terme de candidatures que d'électorat, par le *Parti socialiste*, et d'autre part, de la présence du président sortant parmi les candidats.

Le contrôle des comptes des candidats aux élections législatives a été marqué par la mise en œuvre de deux réformes législatives importantes :

- la dispense de dépôt de compte pour les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas reçu de don ;
- l'élection de députés dans onze circonscriptions représentant les Français résidant hors de France, dont le traitement des comptes de campagne s'est déroulé selon des modalités spécifiques et qui ont soulevé plusieurs difficultés.

Pour chacun de ces scrutins la structure du rapport est identique, c'est-à-dire l'analyse des comptes qui ont été présentés, le compte rendu des décisions prises par la commission et enfin les suites qui ont été données, que ce soit au titre des recours gracieux ou des décisions prises par le juge de l'élection (en l'occurrence le Conseil constitutionnel pour les deux scrutins), voire par le juge du compte (le tribunal administratif de Paris) en cas de contestation sur le montant du remboursement.

La deuxième partie du rapport s'articule autour du rappel des règles générales dans lesquelles s'inscrit le contrôle des obligations comptables des partis politiques avec les limites et difficultés liées à ce contrôle. Enfin, le rapport esquisse une typologie des partis politiques entrant actuellement dans le champ de la loi du 11 mars 1988 et présente les limites pratiques du suivi des partis par la commission. Celle-ci formule à cette occasion un certain nombre de propositions dont le législateur pourrait s'inspirer.



Partie **1** Première partie

**Le contrôle des comptes
de campagne**

I L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE (22 avril et 6 mai 2012)

Chapitre I Les règles appliquées au contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle

La loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 a transféré l'examen auparavant assuré par le Conseil constitutionnel à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, chaque candidat pouvant déposer un recours de plein contentieux devant le Conseil constitutionnel contre la décision de la commission le concernant.

Le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République a été modifié par le décret n° 2006-459 du 21 avril 2006 afin de tenir compte des changements introduits par la loi organique du 5 avril 2006.

1. Les particularités du régime financier de l'élection présidentielle

Pour l'essentiel, l'étendue du contrôle exercé par la commission est identique à celle des autres élections. Les opérations électorales sont régies par les dispositions du Code électoral, complétées pour l'élection présidentielle par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée par la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006.

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

- tout candidat figurant sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel perçoit une avance fixée à 153 000 euros ;
- en application de la loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012, tout candidat présent au premier tour peut obtenir un remboursement forfaitaire égal à 4,75 % du montant du plafond des dépenses de campagne (au lieu du vingtième auparavant). Ce montant est porté à 47,5 % du plafond (au lieu de la moitié) aux candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés ; le plafond est différent pour les candidats du premier tour et pour les deux candidats présents au second tour ;
- les personnes physiques ne peuvent accorder de prêts et avances remboursables aux candidats ;
- les frais d'expertise comptable liés à l'application de l'article L. 52-12 du Code électoral sont inscrits dans le compte de campagne. Il s'agit ici d'une obligation et non d'une faculté, contrairement aux autres élections ;
- le solde positif du compte, lorsqu'il ne provient pas de l'apport personnel, doit faire l'objet d'une dévolution dont le montant est versé obligatoirement à la Fondation de France.

La sanction d'un non-dépôt, du dépassement du plafond ou du rejet du compte n'est pas, comme pour les élections législatives ou locales, le prononcé éventuel d'une inéligibilité, mais uniquement la privation du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne par l'État et l'obligation de reversement de l'avance perçue ; s'y ajoute l'obligation de verser au Trésor public une somme égale au montant de ce dépassement, règle applicable à l'ensemble des élections.

En application de l'article L. 52-11 du Code électoral modifié par l'article 112 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, les plafonds des dépenses électorales

s'établissent, en application du décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales, à :

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

2. L'information préalable des candidats

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

En vertu de l'article 58 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose que « *le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République, il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin* », lesdits documents ainsi que le formulaire de reçu-don ont été soumis pour avis au Conseil constitutionnel.

La commission a donc procédé à la publication au Journal officiel du 20 avril 2011 d'une première version de ce mémento. Afin de tenir compte des modifications introduites par les lois n° 2011-410 et n° 2011-412 du 14 avril 2011, les modifications du mémento sont parues au Journal officiel de la République française le 11 août 2011, la version consolidée étant disponible sur le site de la commission.

La commission a également organisé différentes réunions d'information, à leur demande, avec les mandataires financiers des candidats ou leurs experts-comptables, afin de présenter et d'expliquer les règles applicables à l'élection présidentielle et ainsi anticiper les problèmes pouvant se poser lors du contrôle des comptes de campagne.

Chapitre II

Le compte rendu du contrôle

1. Le dépôt et le contrôle des comptes de campagne

Les candidats à l'élection présidentielle dont les noms figuraient sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel le 19 mars 2012, en application de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au scrutin universel, étaient astreints au dépôt d'un compte de campagne dans les deux mois suivant le tour où l'élection a été acquise. L'élection a eu lieu les 22 avril et 6 mai 2012 : la date limite de dépôt des comptes à la commission était donc fixée au vendredi 6 juillet 2012 à 18 heures. Les candidats ont déposé leur compte entre le 27 juin et le 6 juillet. Conformément à la loi, les principaux éléments des comptes ont été publiés au Journal officiel de la République française du 31 juillet 2012.

Les informations portées à la connaissance de la commission et les dénonciations :

Dès le début du mois d'octobre 2011, soit très en amont de la date limite de dépôt des comptes, et durant toute la période électorale, la commission a été destinataire de près de trente courriers adressés par des électeurs, des élus locaux et des parlementaires, visant principalement MM. François HOLLANDE et Nicolas SARKOZY, et dans une moindre mesure, M. Jean-Luc MÉLENCHON.

À travers ces lettres de dénonciations parfois accompagnées de nombreuses pièces, les auteurs souhaitaient attirer l'attention de la commission sur l'éventuel caractère électoral

de tribunes libres publiées dans des magazines municipaux ou départementaux, de manifestations publiques, de frais de transports et de dépenses de sondages. Certains faits dénoncés relevaient de la compétence d'autres autorités administratives indépendantes, comme la question de l'égalité du temps de parole sur les chaînes de télévision entre candidats. D'autres avaient un caractère financier et intéressaient donc directement la commission. Après en avoir informé les candidats, déclarés ou potentiels, afin qu'il leur soit possible de formuler des observations en réponse, la commission a procédé à l'examen des documents ainsi présentés, en les confrontant le moment venu aux pièces justificatives jointes aux comptes de campagne.

La campagne électorale a également été émaillée de diverses déclarations relatives à l'organisation du contrôle des dépenses ou de propositions relatives à la création d'un observatoire indépendant des dépenses engagées, provenant de représentants de formations politiques ou même de candidats à cette élection.

La loi organique du 5 avril 2006 modifiant la loi du 6 novembre 1962 précitée a chargé la CNCCFP d'approuver, rejeter ou réformer les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle et de fixer le montant du remboursement forfaitaire de leurs dépenses dû par l'État.

L'examen des comptes déposés par les candidats a été confié à dix-huit rapporteurs, répartis en huit équipes. Quatre étapes ont été nécessaires, comme en 2007, avant que la commission arrête ses décisions :

- les rapporteurs ont tout d'abord effectué un contrôle formel et matériel des comptes, préalable à l'examen au fond, pouvant déboucher sur des demandes de pièces manquantes au mandataire financier ou à l'expert-comptable du candidat ;

- l'examen au fond a conduit les rapporteurs à élaborer un questionnaire, afin de demander au candidat d'apporter des justifications sur l'ensemble des points litigieux ;
- après étude des réponses fournies par les candidats, les rapporteurs ont procédé à la préparation d'une lettre d'observations ;
- sur la base de l'ensemble des éléments de réponse obtenus lors de la procédure contradictoire, les rapporteurs ont formulé leurs propositions.

La commission a tenu plusieurs séances, hors la présence des rapporteurs, et arrêté ses décisions concernant l'ensemble des candidats le 19 décembre 2012.

La commission a veillé, dans la mesure de ses moyens d'investigation et de ses informations, à la bonne application du principe d'exhaustivité des dépenses et des recettes, conformément aux dispositions de l'article L. 52-12 alinéa 1 du Code électoral. À cette fin, un suivi de l'actualité de la campagne a été organisé dès le mois d'octobre 2011. La commission a procédé à l'examen des activités des candidats, et ce même dans une période antérieure à leur déclaration publique de candidature. Dans le souci de contribuer au respect de l'égalité de traitement entre les candidats, elle a été conduite, pour plusieurs d'entre eux, et au vu des éléments recueillis au cours de la procédure contradictoire, à réintégrer dans le compte des dépenses engagées avant l'entrée officielle en campagne et qu'elle a considérées comme étant de nature électorale.

Une seule des décisions notifiées par la CNCCFP le 20 décembre 2012 a fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel. Les neuf autres décisions sont donc devenues définitives un mois après leur notification et ont été publiées au Journal officiel de la République française le 30 janvier 2013, en application de l'article 3-V, dernier alinéa, de la loi du 6 novembre 1962.

2. Les comptes déposés

Les montants totaux des recettes et des dépenses déclarées par les dix candidats s'élèvent respectivement à 75 091 753 euros et 74 158 264 euros, soit une légère diminution par rapport au scrutin de 2007, où les montants des recettes et des dépenses présentées par les douze candidats s'élevaient à 76 838 683 euros et 76 335 533 euros (*voir les comptes en présentation simplifiée dans l'annexe 1 du rapport, pages 157 et suivantes*).

a) Les recettes déclarées

Selon les données du tableau portant sur l'origine des recettes, l'architecture globale du financement des campagnes des candidats à l'élection présidentielle de 2012 demeure proche de celle de 2007. L'apport personnel représente toujours l'élément principal – avec des différences notables selon les candidats – avec plus des deux tiers des recettes des candidats. La contribution des formations politiques constitue, sous des formes diverses, un cinquième du financement de la campagne des candidats, si on ajoute aux versements et aux dépenses payées directement les concours en nature.

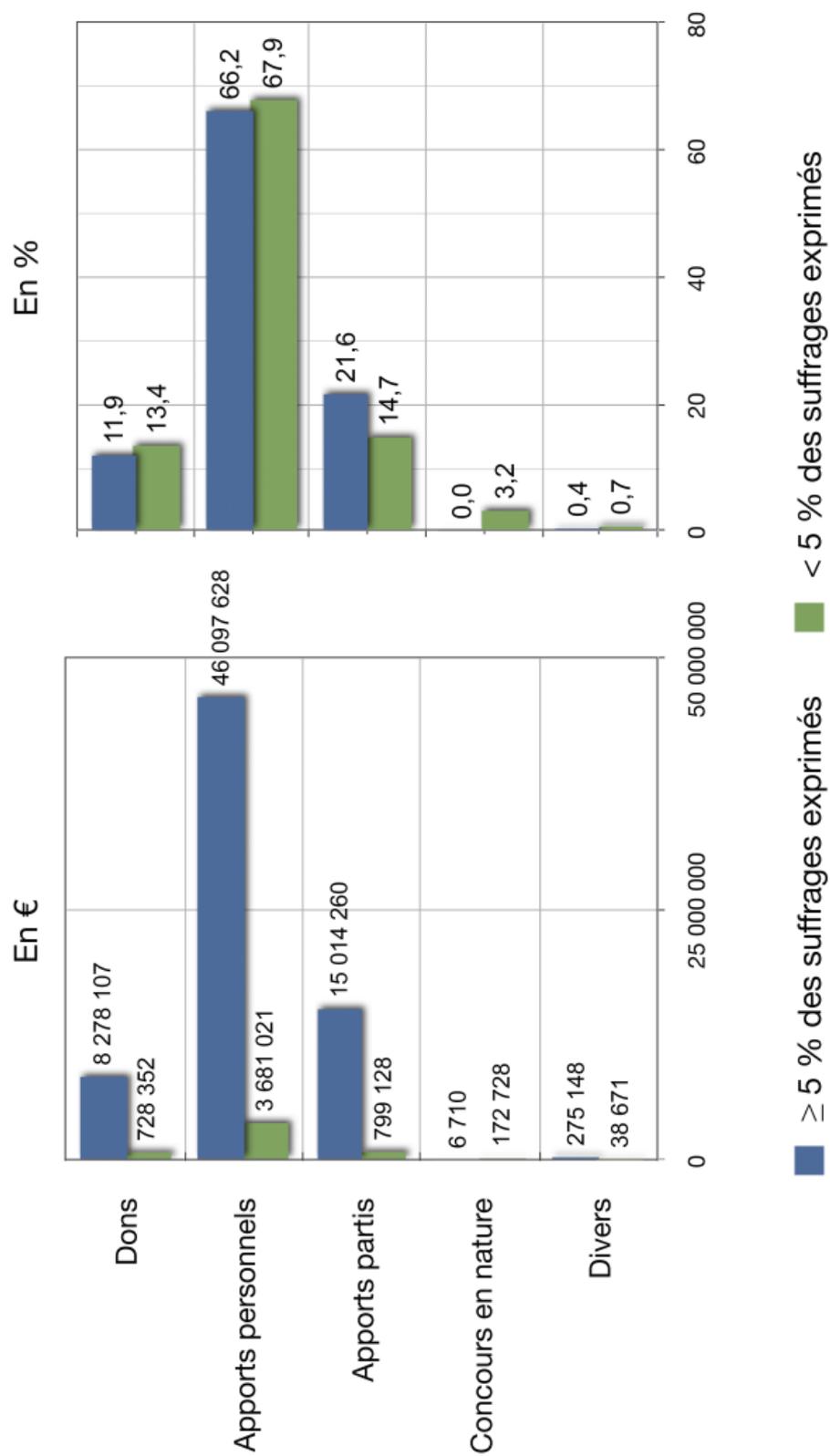
Certaines évolutions peuvent néanmoins être soulignées :

- au titre de l'apport personnel, le recours à l'emprunt bancaire croît chez tous les candidats, quel que soit le pourcentage de voix obtenu, la part des emprunts consentis par les partis baissant de manière sensible. Cette évolution est nettement plus marquée chez les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés dans la mesure où la part des emprunts bancaires dans le financement de leur campagne progresse de près de 14 %, celle des emprunts consentis par les partis reculant de plus de 30 % ;

Tableau 1
L'origine des recettes

Origine de la recette	Origine détaillée	Ensemble des candidats				Candidats ≥ 5% des suffrages exprimés				Candidats < 5% des suffrages exprimés			
		€	%	Rappel 2007	€	%	Rappel 2007	€	%	Rappel 2007	€	%	Rappel 2007
Dons	Dons personnes physiques	9 006 458	11,99	11,70	8 278 107	11,88	13,57	728 352	13,44	4,08			
	Versements pers. candidat	1 394 000	1,86	2,39	915 000	1,31	0,99	785 000	14,48	8,07			
Apports personnels	Emprunt bancaire	26 302 671	35,03	27,16	24 000 000	34,45	28,23	1 996 671	36,84	22,85			
	Emprunt parti	22 081 978	29,41	37,76	21 182 628	30,4	35,53	899 350	16,59	46,85			
Apports partis	Versements définitifs	1 798 113	2,39	4,80	1 298 813	1,86	3,82	499 300	9,21	8,82			
	Dép. payées directement	12 129 968	16,15	11,34	12 053 047	17,31	12,94	76 920	1,42	4,84			
Concours en nature	CN Partis	1 885 308	2,51	3,63	1 662 400	2,39	4,23	222 908	4,11	1,18			
	Personne phys.	179 437	0,24	0,23	6 710	0,01	0,24	172 728	3,19	0,13			
Divers	Candidat	0	0	0,10	0	0	0	0	0	0,52			
		313 820	0,42	0,89	275 148	0,39	0,45	38 671	0,71	2,66			
Total		75 091 753	100	100	69 671 853	100	100	5 419 900	100	100			

Graphique 1
L'origine des recettes



- les contributions des partis se maintiennent à un niveau équivalent au scrutin de 2007, mais leur composition évolue d'un scrutin à l'autre : parmi les candidats ayant atteint le seuil des 5 % de suffrages exprimés, la baisse des versements définitifs (1,96 %) et des concours en nature (1,84 %) est compensée par la progression des dépenses directement prises en charge par les partis (+ 4,36 %). Les candidats n'ayant pas obtenu au moins 5 % de suffrages exprimés connaissent une évolution inverse ;
- si l'on observe une légère baisse de la part des dons de personnes physiques dans les recettes des candidats remboursables (- 1,69 %), l'augmentation est en revanche significative (+ 9,36 %) pour les candidats n'ayant pas atteint le seuil des 5 % des suffrages exprimés.

b) Les dépenses déclarées

Selon le décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009, le montant du plafond des dépenses applicables aux candidats présents au 1^{er} tour est fixé à 16 851 000 euros et à 22 509 000 euros pour les candidats présents au second tour, soit une hausse de 4,23 % par rapport aux plafonds du scrutin de 2007.

Lors du scrutin des 22 avril et 6 mai 2007, douze candidats s'étaient portés candidats ; ils étaient dix en 2012. Cinq des concurrents ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, contre quatre lors du précédent scrutin.

En 2007, les dépenses des candidats éligibles au remboursement forfaitaire de l'État représentaient 80,14 % du total des dépenses déclarées. En 2012, ce taux s'élève à 92,71 % des dépenses. La concentration des dépenses sur un nombre plus restreint de candidats est la conséquence des évolutions intervenues entre les deux scrutins et rappelées dans le précédent paragraphe, et de la modération des candidats dans le montant des dépenses engagées, notamment chez ceux qui n'ont pas atteint 5 % des suffrages exprimés.

Le tableau suivant permet de constater une très légère augmentation des sommes engagées chez les deux candidats du second tour d'un scrutin à l'autre. Cependant, les dépenses déclarées de ces candidats sont inférieures à celles de 2007 si elles sont mises en rapport au plafond des dépenses.

S'agissant des candidats présents au premier tour, par rapport au scrutin de 2007, la baisse est sensible chez les trois candidats du premier tour éligibles au remboursement (-10,29 %) et particulièrement prononcée chez les 5 candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages (- 43,03 %).

Tableau 2

Dépense moyenne des candidats et proportion du plafond des dépenses

	2007		2012	
	Dépense moyenne €	% du plafond*	Dépense moyenne €	% du plafond
Candidats du 1 ^{er} tour ≥ 5 %	9 532 567	60,09	8 551 063	50,74
Candidats du 1 ^{er} tour < 5 %	1 894 314	11,71	1 079 103	6,40
Candidats du 2 ^d tour	20 837 400	96,49	21 554 780	95,76

(*) Lors du scrutin de 2007, les plafonds de dépenses applicables aux candidats présents aux premier et second tours étaient respectivement fixés à 16 166 000 euros et 21 594 000 euros.

La structure des dépenses engagées par les candidats lors du scrutin de 2012 est relativement proche de celle du scrutin de 2007. Il est néanmoins possible de mettre en exergue quelques évolutions.

Ainsi, l'organisation de réunions publiques constitue le premier poste de dépense, en progression de plus de 6 % d'un scrutin à l'autre. Il s'agit du principal vecteur de communication choisi par les candidats, loin devant les documents de propagande (hors campagne officielle), en recul de 2,42 %, et les dépenses liées à Internet, en légère progression.

Tableau 3
Ventilation des dépenses déclarées

Nature des dépenses	Dépenses déclarées			
	2007		2012	
	€	%	€	%
Réunions publiques	31 932 892	41,83	35 487 226	47,85
Propagande imprimée	14 622 429	19,16	12 412 607	16,74
Frais de personnel	8 834 814	11,57	8 199 903	11,06
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	5 251 426	6,88	3 499 385	4,72
Sites internet	2 569 986	3,37	3 557 349	4,80
Autres moyens de propagande	4 073 131	5,34	3 412 917	4,60
Honoraires et frais divers	3 780 926	4,95	3 203 238	4,32
Déplacements - restauration - réception	2 203 028	2,89	2 402 969	3,24
Conseils en communication - enquêtes et sondages	2 496 176	3,27	1 458 448	1,97
Frais postaux et de distribution	570 725	0,75	524 222	0,71
Total	76 335 533	100	74 158 264	100

Les candidats ont par ailleurs modéré les dépenses relatives à la location des permanences électorales, aux achats de fournitures et de marchandises, en baisse de 2,16 %.

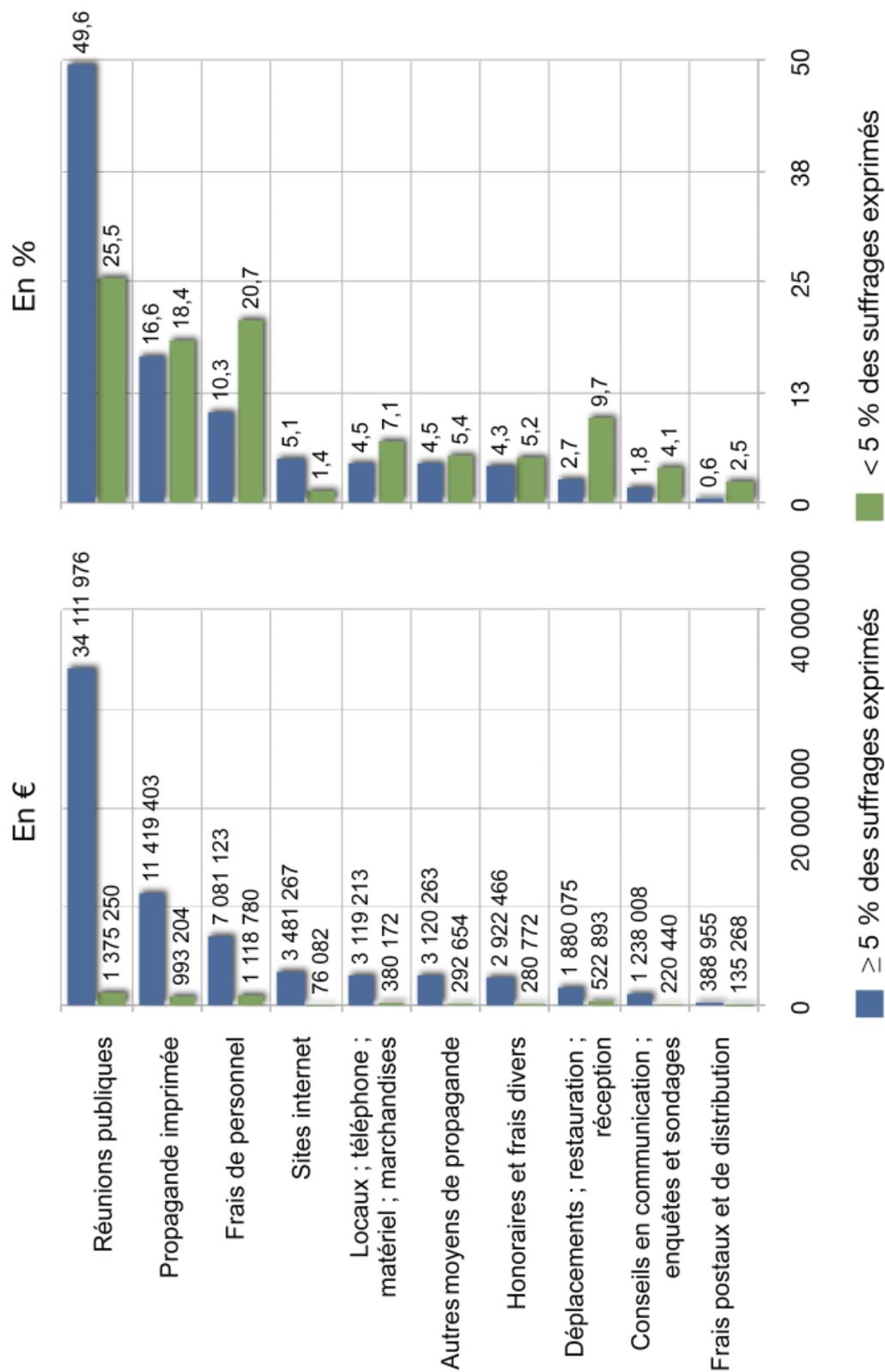
L'examen des dépenses déclarées par les candidats selon le pourcentage de voix obtenues rend compte d'évolutions plus prononcées.

Tableau 4

Ventilation des dépenses selon le pourcentage des suffrages recueillis

Nature des dépenses	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
	€	%	Rappel 2007	€	%	Rappel 2007
Réunions publiques	34 111 976	49,61	45,38	1 375 250	25,49	27,50
Propagande imprimée	11 419 403	16,61	17,04	993 204	18,41	27,71
Frais de personnel	7 081 123	10,30	11,66	1 118 780	20,74	11,22
Sites internet	3 481 267	5,06	3,75	76 082	1,41	1,83
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	3 119 213	4,54	7,30	380 172	7,05	5,17
Autres moyens de propagande	3 120 263	4,54	3,68	292 654	5,42	12,04
Honoraires et frais divers	2 922 466	4,25	5,05	280 772	5,20	4,56
Déplacements - restauration - réception	1 880 075	2,73	2,40	522 893	9,69	4,85
Conseils en communication - enquêtes et sondages	1 238 008	1,80	2,96	220 440	4,09	
Frais postaux et de distribution	388 955	0,57	0,78	135 268	2,51	0,60
Total	68 762 749	100	100	5 395 515	100	100

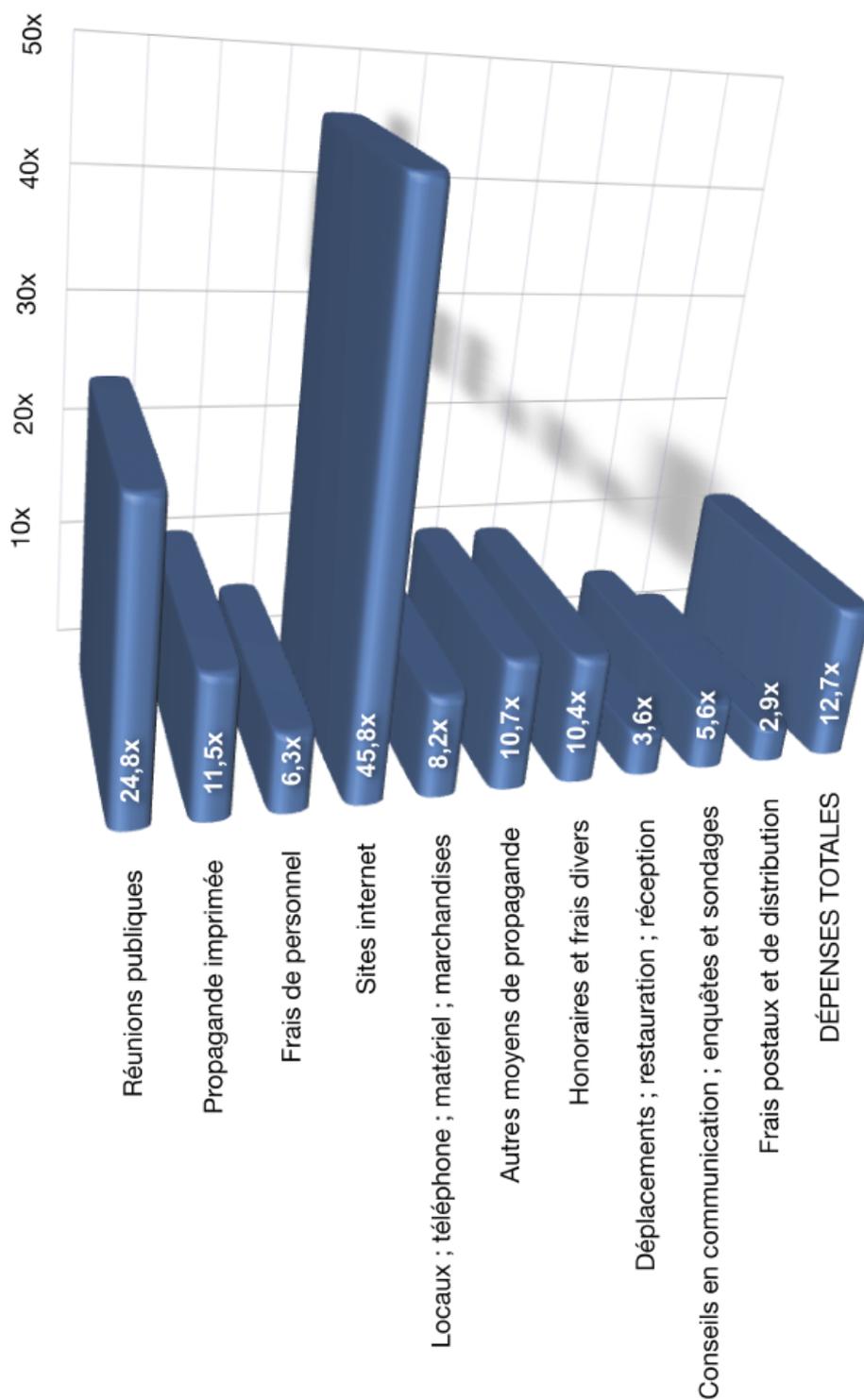
Graphique 2
Ventilation des dépenses selon le pourcentage des suffrages recueillis



Graphique 3

Ventilation par nature des dépenses - échelle des montants dépensés
Comparaison candidat \geq 5 % des suffrages / candidat $<$ 5 % des suffrages

(par exemple le 1^{er} a dépensé en moyenne un montant 45,8 fois supérieur à celui dépensé par le 2^d en sites internet)



Parmi les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, les frais d'organisation de réunions publiques progressent de 4,23 % entre le scrutin de 2007 et celui de 2012 et représentent près de la moitié du total des dépenses. Avec les frais d'impression et de publication (hors campagne officielle), ces deux postes de dépenses représentent plus des deux tiers de l'ensemble des dépenses engagées durant la campagne.

Les cinq candidats ayant recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés ont dépensé 5 395 515 euros, soit 7,27 % du montant total des dépenses déclarées pour le scrutin ; ils étaient huit en 2007 et avaient engagé 15 154 515 euros, soit 19,86 % du total des dépenses. C'est parmi ces candidats que les évolutions sont les plus marquées : la part des dépenses consacrées aux réunions publiques recule de 2 %, et celles relatives à la propagande imprimée (hors campagne officielle) et aux autres moyens de propagande¹ perdent respectivement 9,32 % et 6,62 %. En 2007, ces trois postes de dépenses correspondaient à plus des deux tiers des dépenses, contre moins de la moitié en 2012.

Inversement, les frais de personnel croissent de plus de 9 %, ainsi que les dépenses de déplacement, de restauration et d'hébergement, à hauteur de près de 5 % : ces deux postes représentent plus de 30 % des dépenses déclarées par ces candidats.

L'élection présidentielle se démarque donc des autres élections par la forte prévalence des frais de propagande dans le total des frais engagés par les candidats, en raison notamment de l'importance prise par les réunions publiques. Cette caractéristique est surtout vérifiée pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

La concentration des dépenses déclarées sur les candidats éligibles au remboursement forfaitaire de l'État s'est accrue entre le scrutin de 2007 et celui de 2012 et se rapproche des pourcentages observés à l'occasion des autres élections².

¹ Il s'agit de la propagande audiovisuelle, de la promotion téléphonique, des caravanes, des achats d'espaces publicitaires et des achats d'objets promotionnels.

² Les dépenses des candidats remboursables représentaient 97,96 % du total des dépenses lors des cantonales de 2008, 96,68 % lors des européennes de 2009, 92,89 % lors régionales de 2010 et 95,12 % lors des cantonales de 2011.

3. Les décisions de la commission

La commission a rendu l'ensemble des décisions relatives aux candidats à l'élection présidentielle le 19 décembre 2012. Neuf d'entre elles sont devenues définitives et ont été publiées le 30 janvier 2013 au Journal officiel, en application de l'article 3-V, dernier alinéa, de la loi du 6 novembre 1962. La décision rejetant le compte de campagne de M. Nicolas SARKOZY a fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel, déposé le 10 janvier 2013 (*voir les comptes après réformation dans l'annexe 1 du rapport*).

a) Les réformations

Neuf comptes ont été approuvés après réformations. La commission a ainsi retranché ou réintégré des dépenses dans les comptes de campagne des candidats :

- les dépenses retranchées s'élèvent au total à 1 125 757 euros de dépenses payées par le mandataire financier, 161 500 euros de concours en nature des partis politiques, 129 305 euros de concours en nature de personnes physiques et 56 507 euros de dépenses payées par les formations politiques, soit un montant total de 1 473 069 euros. Les réformations de dépenses ont entraîné des requalifications en concours en nature des formations politiques, pour 98 931 euros ;
- la commission a également été amenée à réintégrer dans les comptes de campagne des candidats des dépenses effectivement engagées dans le cadre de la campagne mais qui n'avaient pas été initialement comptabilisées. Les réintégrations se répartissent de la manière suivante : 35 072 euros dans les dépenses payées par le mandataire financier, 34 148 euros dans les concours en nature du parti, 60 546 euros de concours en nature des candidats et 74 459 euros de dépenses payées par les partis politiques, soit un montant total de 204 225 euros. Le montant correspondant, pour les comptes de campagne du scrutin de 2007, s'élevait à 202 454 euros.

Par l'ensemble de ses 10 décisions, la commission a diminué de 1 507 543 euros le montant global des dépenses électorales, soit 2,03 % du montant des dépenses déclarées par les candidats, contre un montant de réformation de 820 126 euros lors du précédent scrutin de 2007, correspondant à 1,07 % des dépenses déclarées. Le pourcentage des dépenses réformées par rapport aux dépenses déclarées varie de moins de 1 % à plus de 10 % selon les candidats.

Tableau 5

Pourcentage des réformations par rapport aux dépenses déclarées
(montants en euros)

Candidat	Dépenses déclarées	Retranchements	%	Réintégrations	%
ARTHAUD Nathalie	1 022 159	21 899	2,14		
BAYROU François	7 042 962	249 955	3,55	21 300	0,30
CHEMINADE Jacques	498 674	29 283	5,87	2 286	0,46
DUPONT-AIGNAN Nicolas	1 237 636	133 812	10,81	773	0,06
HOLLANDE François	21 769 895	154 481	0,71	104 542	0,48
JOLY Éva	1 812 946	28 731	1,58	24 258	1,34
LE PEN Marine	9 095 908	696 965	7,66		
MÉLENCHON Jean-Luc	9 514 318	137 653	1,45	51 066	0,54
POUTOU Philippe	824 097	20 290	2,46		
SARKOZY Nicolas*	21 339 664	34 474	0,16	1 567 425	7,35
Total	74 158 259	1 507 543	2,03	1 771 650	2,38

(* Les chiffres présentés dans le tableau correspondent à la décision de la commission et diffèrent de la décision du Conseil constitutionnel en ce qui concerne les réintégrations.

Les réintégrations de dépenses ont atteint 1 771 650 euros, soit 2,38 % des dépenses déclarées. Très concentrées sur le compte rejeté, elles varient de 0,30 % à 7,35 % des dépenses déclarées.

Les principales réformations ont porté sur :

- les dépenses à caractère non électoral ;
- les dépenses internes à l'équipe de campagne ou dépenses habituelles du parti ;
- les dépenses relatives à des prestations exécutées le jour du scrutin ou après le scrutin ;
- la réduction des achats de matériel à hauteur de leur valeur d'usage ;
- les dépenses non accompagnées de pièces justificatives.

b) Le montant du remboursement

La loi de finances pour 2012 du 28 décembre 2011 a modifié l'article L. 52-11 du Code électoral en précisant qu'il ne sera pas procédé à compter de 2012 à l'actualisation du plafond des dépenses prévue par le même article et jusqu'à l'année au titre de laquelle le déficit public des administrations publiques serait nul.

Conformément aux termes du troisième alinéa du V de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 modifiée en dernier lieu par la loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012, une somme égale à 4,75 % du montant du plafond des dépenses de campagne applicable aux candidats présents au premier tour est remboursée à chaque candidat (soit 800 423 euros). Cette somme est portée à 47,5 % dudit plafond pour chaque candidat ayant obtenu au moins 5 % du total des suffrages exprimés au premier tour (soit 8 004 225 euros) et au même pourcentage du plafond des dépenses des candidats présents au second tour (soit 10 691 775 euros).

Tableau 6

Dépenses, apport personnel (montants déclarés et retenus) et montant du remboursement pour les neuf comptes de campagne approuvés après réformations (montants en euros)

% SE	Candidats	Dépenses déclarées €	Dépenses retenues €	Apport personnel déclaré €	Apport personnel retenu €	Solde €	Montant du RFE €
	BAYROU François	7 042 962	6 818 894	6 653 000	6 563 045	581 316	5 981 729
	HOLLANDE François	21 769 895	21 719 956	11 153 000	11 055 026	123 772	10 691 775*
≥ 5 % SE	LE PEN Marine	9 095 908	8 487 743	8 903 000	8 207 535	9 022	8 004 225*
	MÉLENCHON Jean-Luc	9 514 318	9 427 731	8 696 853	8 559 200	40 430	8 004 225*
	<i>Sous-total</i>	<i>47 423 083</i>	<i>46 454 324</i>	<i>35 405 853</i>			<i>32 681 954</i>
	ARTHAUD Nathalie	1 022 159	1 010 391	802 000	780 101	230	779 871
	CHEMINADE Jacques	498 674	471 677	432 000	402 717	818	401 899
< 5 % SE	DUPONT-AIGNAN Nicolas	1 237 636	1 104 597	800 000	795 493	19 085	776 408
	JOLY Éva	1 812 946	1 808 473	835 249	806 560	3 492	800 423*
	POUTOU Philippe	824 097	803 807	811 772	791 482	91	791 391
	<i>Sous-total</i>	<i>5 395 512</i>	<i>5 198 945</i>	<i>3 681 021</i>			<i>3 549 992</i>
Total		52 818 595	51 653 269	39 086 874			36 231 946

(*) Candidats ayant perçu le montant maximum de remboursement

- En 2007, la commission avait approuvé le compte d'un des douze candidats et avait approuvé après réformations les onze autres comptes.

En 2012, sur les neuf décisions d'approbation après réformations, cinq ont eu une incidence sur le montant du remboursement forfaitaire de l'État :

- deux candidats présents au premier tour, dont l'apport personnel était supérieur au montant maximum du remboursement qui leur était applicable (800 423 euros) ont vu leur remboursement réduit à un montant inférieur à ce maximum, sous l'effet des réformations ; il s'agit de Mme Nathalie ARTHAUD (- 20 552 euros) et de M. Philippe POUTOU (- 9 032 euros) ;
- trois candidats, également présents au premier tour, dont l'apport personnel était inférieur au montant maximum du remboursement qui leur était applicable, ont vu également leur remboursement réduit sous l'effet des réformations ; il s'agit de M. François BAYROU, ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et bénéficiaire potentiel d'un remboursement à 47,5 % du plafond (- 89 955 euros), de MM. Jacques CHEMINADE (- 29 283 euros) et Nicolas DUPONT-AIGNAN (- 4 507 euros) justiciables du plafond à 4,75 % (800 423 euros).

Le montant du remboursement perçu par ces cinq candidats représente, selon les cas 93,21 % à 99,42 % (en moyenne 97,5 %) du remboursement maximum auquel ils auraient pu prétendre en l'absence de réformations.

- Quatre autres candidats ont perçu le remboursement maximum auquel ils pouvaient respectivement prétendre du fait que leur apport personnel, après déduction du montant des réformations et du solde, demeurait supérieur à ce maximum :

- parmi les candidats présents au 1er tour, Mme Eva JOLY a ainsi perçu le remboursement maximum applicable aux candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés (800 423 euros), Mme Marine LE PEN et M. Jean-Luc MÉLENCHON celui applicable aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (8 004 225 euros) ;
- candidat présent au second tour, M. François HOLLANDE a perçu le remboursement maximum applicable dans ce cas, soit 10 691 775 euros.

À titre indicatif, on peut noter que – à la différence des cinq candidats cités précédemment – chacun de ces candidats aurait perçu un montant plus élevé si, toutes choses égales par ailleurs, le taux maximum du remboursement forfaitaire de l'État était resté fixé à 50 %, alors qu'il a été abaissé à 47,5 % comme déjà précisé ; le total de ces minorations ressort à 857 687 euros.

Tableau 7

Impact financier de la réduction à 47,5 % du plafond du RFE maximal
(montants en euros)

Candidats concernés	Apport personnel retenu moins le solde	Ancien RFE max. à 50 % du plafond	RFE 2012 max. à 47,5 % du plafond	Différence
JOLY Éva - 1er tour ; < 5 % SE	803 068	842 550	800 423	2 645
LE PEN Marine - 1 ^{er} tour ; ≥ 5 % SE	8 198 513	8 425 500	8 004 225	194 288
MÉLENCHON Jean-Luc - 1 ^{er} tour ; ≥ 5 % SE	8 518 770	8 425 500	8 004 225	421 275
HOLLANDE François - 2 ^d tour	10 931 254	11 254 500	10 691 775	239 479
Total				857 687

Enfin, aucune dévolution n'a été prescrite car les soldes positifs apparaissant dans les neuf comptes n'excédaient pas l'apport personnel des candidats.

c) La décision de rejet

Par sa décision du 19 décembre 2012, la commission a rejeté le compte de campagne de M. Nicolas SARKOZY pour les trois griefs suivants :

- l'instruction du compte a conduit la commission à constater un dépassement du plafond des dépenses autorisé de 363 615 euros ;
- le montant total des réintégrations (1 567 425 euros soit 7,35 % des dépenses déclarées) montrait que le compte ne comprenait pas, dans une forte proportion, l'ensemble des dépenses et des recettes mises en œuvre pour la campagne électorale, comme l'exigent les dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral ;
- le candidat avait participé à huit manifestations antérieures à sa déclaration de candidature et présentant, selon la commission, un caractère électoral au moins en partie : les dépenses correspondantes du budget de l'État n'ayant donné lieu à aucune refacturation au mandataire financier, le compte de campagne avait donc bénéficié d'une contribution de personne morale prohibée, en contradiction avec l'article L. 52-8 du Code électoral.

Le 10 janvier 2013, le candidat a déposé un recours devant le Conseil constitutionnel contre la décision de la commission. Dans une décision du 4 juillet 2013, celui-ci a rejeté le recours de M. Nicolas SARKOZY et confirmé la majeure partie des réformations effectuées par la commission, tout en modifiant le montant de certaines d'entre elles.

- Les dépenses retranchées du compte de campagne

L'instruction du compte de campagne a mis en évidence l'existence de dépenses non électorales, d'une dépense engagée le jour du premier tour de scrutin et des dépenses ayant fait l'objet d'une double imputation pour un montant de 34 474 euros. Ces réformations n'ont été contestées par le candidat ni lors de la procédure contradictoire, ni dans son recours.

- Les dépenses à ajouter au compte de campagne

Le suivi de la campagne du candidat et l'examen des pièces justificatives de dépenses présentées à l'appui du compte de campagne ont amené la commission à contester et réviser la répartition de certaines dépenses entre le compte de campagne et l'*UMP*. Ils ont également mis en évidence l'absence de comptabilisation ou la minoration de certaines dépenses.

Les dépenses absentes du compte

Au-delà d'erreurs minimales dans la comptabilisation de dépenses (réintégration de 752 euros), la commission a inscrit la somme de 63 508 euros correspondant à l'ensemble des frais liés à l'organisation de réunions publiques de soutien au candidat (déplacement et hébergement des intervenants, location de salles). Elle a également ajouté les sommes de 10 554 euros et 808 euros correspondant respectivement à l'impression et à la diffusion d'un document de propagande d'une part et, d'autre part, à la moitié du coût de deux documents appelant conjointement à voter en faveur de M. SARKOZY et de deux candidats aux législatives et qui avait été intégralement comptabilisé dans les comptes de ces derniers.

Des dépenses antérieures à la déclaration officielle de candidature de M. Nicolas SARKOZY ont été également réintégrées dans le compte de campagne³, eu égard à leur

³ Dans sa décision n° 2002-117 du 26 septembre 2002 relative au compte de campagne de M. Jacques CHIRAC, le Conseil constitutionnel avait réintégré dans le compte le coût de cinq réunions publiques organisées avant la déclaration officielle de candidature du Président sortant, mais sans que cette réintégration entraîne un dépassement du plafond des dépenses.

caractère électoral. Il en est ainsi du coût des huit réunions publiques auxquelles M. Henri GUAINO a participé, entre le 22 octobre 2011 et le 10 février 2012, pour un montant de 17 752 euros, et de celui d'un numéro spécial du *magazine de l'Union*, publié au 1^{er} trimestre 2012 et exclusivement consacré au bilan du mandat présidentiel du candidat sortant. La somme de 71 957 euros, relative aux frais d'impression de 500 000 exemplaires supplémentaires de ce document, a ainsi été inscrite dans le compte.

La commission avait également réintégré une somme de 36 005 euros, relative aux dépenses afférentes au coût de quatre tracts, dont le contenu avait été jugé électoral. *Sur ce point, le Conseil constitutionnel a partiellement réformé la décision de la commission en ne réintégrant dans le compte que la somme de 28 745 euros, suite à une interprétation différente du contenu de l'un des documents.*

Lors du suivi de l'actualité de la campagne, la commission avait retenu huit réunions publiques organisées par la présidence de la République avant le 15 février 2012 au cours desquelles une partie des propos du Chef de l'État lui paraissait relever de la campagne électorale déjà en cours. Ces dépenses – prises en charge par une personne morale, c'est-à-dire l'État, non habilitée à financer une campagne électorale – auraient dû être refacturées, au moins en partie, au mandataire financier puis inscrites dans le compte. Faute de cette refacturation et de la présentation de pièces justificatives de dépenses, la commission a considéré que le compte de campagne avait bénéficié d'un financement prohibé d'une personne morale⁴, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 52-8 alinéa 2 du Code électoral.

Tout en rappelant que la législation relative au financement des campagnes électorales ne posait aucune limite aux déplacements et aux interventions publiques du Président de la République relevant de l'exercice de sa charge, le Conseil constitutionnel a posé pour principe que les dépenses propres

⁴ Aucune pièce justificative de dépenses n'ayant été produite par le candidat, la commission n'avait pu proposer une évaluation chiffrée de l'irrégularité.

aux manifestations auxquelles il participe ne doivent être inscrites dans le compte de campagne que si elles ont un *caractère manifestement électoral*.

Le Conseil constitutionnel a ainsi considéré que parmi les huit manifestations en cause, seule la réunion publique organisée à TOULON relevait de la campagne électorale, en raison « de l'implication de l'*UMP* dans cette manifestation, de l'ampleur du public convié comprenant notamment des adhérents et des sympathisants de l'*UMP*, des modalités d'aménagement des locaux et des moyens de communication déployés ». *Sur la base des pièces justificatives obtenues à la suite de mesures d'instruction auxquelles il a procédé, le Conseil constitutionnel a réintégré dans le compte, un montant de dépenses de 155 715 euros.*

Les dépenses sous évaluées dans le compte de campagne selon la commission

Plusieurs dépenses avaient été réparties entre le compte de campagne et celui de l'*UMP*. Sur la base des pièces justificatives et des réponses obtenues lors de la procédure contradictoire, la commission a estimé que les montants inscrits dans le compte de campagne étaient insuffisants. Elle a donc réintégré :

- 126 771 euros au titre des prestations d'enquête et sondage exécutées par deux cabinets. Seule une part du montant des factures de chacun des prestataires avait été inscrite dans le compte, dans la mesure où il était allégué qu'elles portaient également sur des prestations consacrées aux élections législatives. Faute des précisions demandées, la commission avait réintégré la totalité de cette somme. *Le Conseil constitutionnel a limité le montant de la réformation, en réintégrant la somme de 80 819 euros, compte tenu des justifications complémentaires présentées devant lui ;*
- 1 063 865 euros relatifs aux frais de transport et d'organisation du meeting de VILLEPINTE. Le coût global du meeting (soit 3 042 355 euros) avait été réparti par le candidat à parts quasi

égales entre le compte de campagne et les dépenses du parti, au motif de la tenue d'un Conseil national extraordinaire, le matin précédant la manifestation électorale. Or, en raison du nombre de participants à chacune des réunions, des durées respectives des deux manifestations et des thématiques développées lors du Conseil national, la répartition initiale n'a pas semblé justifiée. La commission avait donc réintégré dans le compte 80 % des frais d'organisation et de location des salles et 95 % du coût du transport des participants ;

- 175 453 euros liés à la réalisation et à la maintenance du site Internet du candidat. Initialement comptabilisée à hauteur de 20 % de son coût, cette part de la dépense n'a pas été considérée comme une imputation conforme à l'importance de la prestation effectuée pour la campagne du candidat. La commission en avait donc réévalué le coefficient en affectant 50 % de son montant au compte de campagne.

Sur ces deux derniers points, le Conseil constitutionnel n'a pas modifié les réformations effectuées par la commission.

Le Conseil constitutionnel, après avoir réintégré la somme de 1 669 930 euros, a arrêté le compte de campagne de M. Nicolas SARKOZY à 22 975 118 euros de dépenses et 23 094 932 euros de recettes, soit un dépassement de 466 118 euros du plafond des dépenses autorisé. Il a jugé que la commission avait rejeté à bon droit le compte de campagne de ce candidat, confirmé l'absence de remboursement et l'obligation de reversement de l'avance de 153 000 euros versée à tout candidat, et maintenu la somme fixée par la commission et correspondant au dépassement du plafond des dépenses devant être versée au Trésor public, soit 363 615 euros⁵.

⁵ Le Conseil constitutionnel a précisé dans sa décision que le montant de ce versement, « qui présente le caractère d'une sanction, ne saurait être augmenté à la suite du recours du candidat contre la décision de la commission », en vertu du principe selon lequel, en matière civile, une sanction ne peut être aggravée suite à un recours.

II LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

Depuis les élections législatives de 2007, un ensemble de mesures a fait évoluer le cadre juridique de l'examen des comptes de campagne. La loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant « simplification de dispositions du Code électoral et transparence financière de la vie politique » a apporté des modifications à la législation électorale :

- s'agissant des formalités substantielles à accomplir, la loi prévoit que tout candidat à une élection déclare un **mandataire financier** conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 du même code au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée ;
- elle instaure une **dispense de dépôt** de compte de campagne pour les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas bénéficié de dons de personnes physiques ;
- les **conditions de dépôt** de compte ont également été modifiées : les candidats doivent déposer leur compte de campagne à la CNCCFP au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin (article L. 52-12 modifié). Un délai spécifique est mis en œuvre pour les candidats à la députation pour représenter les Français établis hors de France, soit le quinzième vendredi suivant la date à laquelle l'élection a été acquise (article L. 330-9-1 du Code électoral) ;
- la loi donne à la commission **un pouvoir d'appréciation accru** : pour la sanction d'une ou plusieurs irrégularités ne conduisant pas au rejet du compte, elle a la possibilité de réduire le montant

du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités.

La réglementation en matière de propagande électorale a été largement modifiée : la loi prend ainsi en considération le développement de l'utilisation des nouvelles technologies dans les campagnes électorales et tend également à renforcer l'égalité des candidats en modifiant des règles devenues obsolètes⁶. La loi de finances pour 2012 du 28 décembre 2011 a modifié le montant maximal du remboursement forfaitaire des dépenses électorales par l'État prévu à l'article L. 52-11-1 du Code électoral en ramenant le taux à 47,5 % du plafond des dépenses (au lieu de 50 % précédemment).

Chapitre I

Le compte rendu du contrôle

Depuis les dernières élections législatives de 2007, le législateur a procédé à un nouveau découpage des circonscriptions électorales ; à cette occasion, il a décidé que les Français établis hors de France éliraient désormais des députés pour les représenter à l'Assemblée nationale. Ainsi, tout en conservant le même nombre de députés, soit 577, le législateur a diminué le nombre de députés en France métropolitaine et en Outre-mer ce qui a permis de « créer » 11 sièges de députés pour les Français établis hors de France répartis dans 11 circonscriptions à travers le monde (ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 : élection de députés par les Français établis hors de France).

⁶ Voir quatorzième rapport d'activité, pages 19 et 20.

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

a) Les comptes présentés

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

En vertu des dispositions énoncées précédemment, la date limite de dépôt des comptes était fixée au 17 août 2012 pour les élections législatives des 10 et 17 juin 2012. En revanche, et par dérogation aux dispositions dudit article, le délai de dépôt des comptes de campagne des Français établis hors de France est fixé au quinzième vendredi qui suit le tour de scrutin où l'élection a été acquise, soit le 14 ou le 28 septembre 2012 selon le cas, le premier tour ayant été fixé au 3 juin 2012.

- Nombre et volume des comptes

Lors des élections législatives (députés des Français de l'étranger compris), si 6 603 candidats se sont présentés dans les 577 circonscriptions, soit une moyenne de 11 candidats par circonscription, seuls 4 382 candidats étaient tenus de déposer un compte de campagne à la commission.

Ainsi, 2 221 candidats ayant participé à cette élection n'ont pas déposé de compte, conformément aux dispositions précitées de la loi du 14 avril 2011. La mise en place de cette règle explique le net recul du nombre de candidats tenus de déposer un compte par rapport aux élections précédentes, 4 382 candidats contre 7 634 en 2007 et 8 444 en 2002.

En outre, 109 candidats n'ont pas respecté l'obligation de dépôt, et 31 candidats ont déposé leur compte en dehors du délai légal, soit respectivement 2,48 % et 0,70 % des candidats ; la commission a donc vérifié les comptes de campagne de 4 242 candidats (auxquels s'ajoutent 31 comptes déposés après la date limite de dépôt) parmi lesquels 2 368 pouvaient prétendre au remboursement

forfaitaire de l'État, dans la mesure où ils avaient recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés.

Tableau 8
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 délai	
I. Candidats astreints à déposer un compte	4 382*	109	31	4 242
Candidats \geq 5% SE	2 375	3	4	2 368
<i>Avec recettes et dépenses</i>		0	3	2 367
<i>Comptes "0"</i>		0	1	1
Candidats < 5% SE	2 007	106	27	1 874
<i>Avec recettes et dépenses</i>		0	19	1 384
<i>Comptes "0"</i>		0	8	490
II. Candidats dispensés du dépôt de compte	2 221			
Total	6 603			

(*) 148 candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et sans don de personnes physiques ont tout de même déposé un compte. La commission a procédé à leur examen et ils sont compris dans ce total.

Il est intéressant de noter que si plus de 64 % (4 228 sur 6 603) des candidats n'ont pas atteint le seuil de 5 % des voix ouvrant droit au remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne, ce pourcentage est en retrait par rapport à 2007 où près de 69 % des candidats avaient obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés

(5 240 sur 7 634). En outre, 491 candidats ont présenté un compte de campagne ne comportant ni dépense ni recette, soit 11,50 % de comptes dits « comptes zéro ».

Comptes des candidats ayant obtenu moins de 1% des suffrages

La disposition de la loi du 14 avril 2011 n° 2011-412 concernant l'allègement de l'obligation de dépôt des comptes de campagne s'est pleinement appliquée lors des élections législatives 2012. *En effet, une des améliorations apportées par cette loi vise les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas reçu de dons en les dispensant de déposer un compte de campagne.*

Cette modification importante, particulièrement pour les élections législatives, en raison des particularités de ce scrutin (notamment, le nombre habituellement élevé des candidatures) a induit une diminution considérable des comptes à contrôler. *Ainsi, le nombre de candidats répondant à ce double critère s'est élevé à 2 221, sur les 2 600 candidats ayant obtenu moins de 1 % des voix, soit 33,63 % des candidats qui se sont présentés à ces élections.*

Cette dispense de dépôt des comptes n'a pas été, cependant, sans générer des difficultés ; celles-ci ont trait essentiellement à l'application du double critère exigé.

De nombreux candidats ayant obtenu moins de 1 % des voix et n'ayant pas perçu de dons ont procédé néanmoins au dépôt d'un compte de campagne ; la commission a décidé qu'elle devait statuer sur leurs comptes même si ces 148 candidats n'étaient pas astreints à l'obligation de dépôt.

Mais surtout, la commission a dû s'assurer que le candidat, même s'il n'avait pas obtenu 1 % des suffrages n'avait pas pour autant perçu de dons. Le problème s'est principalement

posé chaque fois qu'une délivrance de carnets de reçus-dons avait été effectuée par les services préfectoraux aux candidats. La gestion pratique du contrôle du renvoi des carnets non utilisés par les candidats concernés a été parfois difficile en raison d'une part, d'une méconnaissance des candidats sur cet aspect de la loi et d'autre part, de la logistique liée à ces récupérations de carnets. Ainsi, la commission a été amenée à considérer que 47 candidats n'avaient pas retourné les carnets délivrés par la préfecture et n'avaient donc pas justifié la dispense de dépôt.

Par ailleurs, la commission a prononcé pour les candidats astreints à l'obligation de dépôt 7 constats de hors délai et 15 rejets.

Confrontée au cas particulier des comptes déposés hors délai par des candidats non soumis à cette obligation de dépôt puisqu'ils satisfaisaient au double critère de la loi, la commission a fait prévaloir la règle de dispense du dépôt afin d'éviter une saisine du juge de l'élection qui n'avait pas lieu d'être.

Au total, la commission a saisi 69 fois le juge de l'élection pour des comptes de candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés. La commission a par ailleurs approuvé 273 comptes et approuvé après réformation 37 autres comptes.

En définitive, la commission a donc été conduite à prendre 379 décisions pour des candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés.

Une amélioration du contrôle de la perception des dons pour les candidats ayant moins de 1 % des suffrages s'impose afin de donner toute son efficacité à cette nouvelle disposition voulue par le législateur pour rationaliser le dépôt des comptes.

Il apparaît ainsi utile d’informer davantage les candidats sur ce point et d’envisager l’instauration de procédures plus adaptées entre la commission et les services préfectoraux sur cet aspect de la loi.

Au cours de ces élections, 45 scrutins réunissant 547 candidats (dont 364 candidats astreints à déposer un compte) ont fait l’objet d’un recours contentieux⁷, dont 6 pour les députés des Français de l’étranger, soit respectivement 7,80 % des scrutins et 8,28 % du nombre total des candidats, soit 6 603. Ce pourcentage est un peu plus important que pour les élections législatives de 2007 (7,28 % et 7,58 %) mais reste bien en deçà des 12,28 % de scrutins contentieux enregistrés pour les élections législatives de 2002.

Tableau 9
Le contentieux (candidats et circonscriptions)

	Candidats			Circonscriptions		
	Nombre total	Concernés par un contentieux		Nombre total	Concernées par un contentieux	
		Nombre	%		Nombre	%
2002	8 444	1 037	12,28	577	67	11,61
2007	7 634	579	7,58	577	42	7,28
2012	6 603	547	8,28	577	45	7,80
<i>2012 sans les dispensés de dépôt</i>	4 382	364	8,31			

⁷ Dans ce cas, la commission dispose d’un délai de deux mois pour statuer, à compter de la date limite de dépôt des comptes de campagne.

- Montant global et ventilation des recettes et des dépenses déclarées

Dans le cadre des élections législatives, le montant total des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'établit respectivement à 82,08 millions d'euros et à 79,74 millions d'euros, soit une légère hausse par rapport au scrutin de 2007 qui s'explique par le relèvement des plafonds de dépenses.

Pour les 2 372 candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, le montant total des dépenses déclarées est de 71 788 801 euros soit une moyenne de 30 265 euros par candidat contre 30 878 euros en 2007, et le montant total des recettes déclarées s'élève à 73 659 845 euros, soit une moyenne de 31 054 euros par candidat, et 31 870 euros en 2007.

- Les recettes

Parmi les différents modes de financement des campagnes électorales, l'apport personnel du candidat⁸ constitue la principale source de financement et représente 58 365 717 euros soit 71,10 % du montant total des recettes. S'agissant de la composition même de cet apport, si les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés privilégient majoritairement le recours à l'emprunt bancaire ou auprès d'un parti politique (27,47 % dans un cas et 21,37 % dans l'autre), les candidats ne pouvant prétendre au remboursement financent principalement leur campagne sur leurs fonds propres (soit 35,27 %). La comparaison avec le scrutin de 2007 permet de noter des évolutions dans la composition de l'apport personnel :

- les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ont moins eu recours aux emprunts bancaires (- 11,33 %) et ont davantage sollicité les prêts de formations politiques (+ 12,47 %). Cette évolution a été rendue possible par l'arrêt du Conseil d'État n° 323679 du 24 juillet 2009, aux termes duquel les formations politiques peuvent consentir des prêts aux

⁸ Composé des versements personnels, des ressources d'emprunt, des menues dépenses et des frais financiers payés directement par le candidat.

candidats qu'elles soutiennent sans avoir souscrit elles-mêmes un emprunt bancaire et fixer le montant des intérêts d'emprunt afférents. Enfin, les versements personnels de ces candidats n'augmentent que de 0,8 % ;

- s'agissant des candidats non éligibles au remboursement forfaitaire de l'État, les évolutions sont encore plus marquées. Les versements sur fonds propres progressent de 17,87 % (passant de 17,40 à 35,27 % des recettes), alors que les emprunts bancaires et les emprunts consentis par les partis politiques reculent respectivement de 9,56 % et de 28,22 %.

Les candidats ont également financé leur campagne essentiellement grâce aux dons de personnes physiques ou aux contributions des partis politiques (versement définitif et dépenses directement prises en charge) qui s'élèvent respectivement à 16,74 % et 8,78 % des recettes déclarées.

Les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés font plus appel aux dons de personnes physiques et à leur parti que les candidats remboursables (27,48 % pour les dons et 15,88 % pour les contributions directes du parti contre 15,52 % et 7,96 %). Ces dernières contributions reculent très légèrement par rapport à 2007 (-1,25 %), alors que la part des dons progresse de 17,3 %.

Sur les 3 751 candidats ayant déclaré des recettes, 2 304 candidats, soit 61,4 %, ont contribué au financement de leur campagne électorale par des versements personnels à leur mandataire. Parmi ceux-ci, 327 étaient des candidats sortants : le montant moyen de leurs versements personnels s'élevait à 15 573 euros, contre 7 114 euros pour les 1 977 autres candidats.

Tableau 10

Ventilation des recettes selon l'origine des fonds et les suffrages obtenus

Origine	Origine détaillée	Total des recettes déclarées		Candidats ≥ 5% des SE		Candidats < 5% des SE	
		€	%	€	%	€	%
Dons	Dons de personnes physiques	13 744 035	16,74	11 428 924	15,52	2 315 111	27,48
Apports personnels	Versements personnels du candidat	18 957 380	23,1	15 986 374	21,7	2 971 006	35,27
	Emprunt bancaire du candidat	20 843 239	25,39	20 235 356	27,47	607 883	7,22
	Emprunt auprès des formations politiques	16 238 047	19,78	15 741 120	21,37	496 927	5,90
	Emprunt auprès des personnes physiques	1 654 844	2,02	1 609 522	2,19	45 322	0,54
	Frais financiers payés direct. par le cand.	472 041	0,58	448 971	0,61	23 070	0,27
Apports parti	Menus dép, payées direct. par le cand.	200 166	0,24	128 853	0,17	71 313	0,85
	Versements définitifs des formations polit.	5 742 252	7,00	4 729 687	6,42	1 012 565	12,02
	Dépenses payées direct. par les partis	1 459 784	1,78	1 134 542	1,54	325 242	3,86
Concours en nature	Fournis par le candidat	907 533	1,11	820 531	1,11	87 002	1,03
	Fournis par les formations politiques	1 156 452	1,41	768 416	1,04	388 036	4,61
	Fournis par les personnes physiques	604 206	0,74	531 751	0,72	72 455	0,86
Divers	Produits divers et financiers	104 081	0,13	95 798	0,13	8 283	0,10
Total		82 084 060	100	73 659 845	100	8 424 215	100

- Les dépenses

Le tableau suivant illustre la stabilité dans la ventilation par nature des dépenses déclarées par les candidats, lors des deux derniers scrutins législatifs. L'importance respective de chaque poste budgétaire demeure quasiment inchangée.

Tableau 11
Ventilation des dépenses déclarées par les candidats

Nature des dépenses	Dépenses déclarées			
	2007		2012	
	€	%	€	%
Propagande imprimée	39 178 367	49,73	39 052 828	48,97
Frais postaux et de distribution	8 879 548	11,27	9 042 418	11,34
Déplacements - restauration - réception	7 349 964	9,33	8 141 224	10,21
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	7 811 092	9,91	7 263 891	9,11
Etudes et communication	3 201 870	4,06	4 054 000	5,08
Sites internet	2 527 792	3,21	3 172 029	3,98
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	3 152 363	4,00	2 501 236	3,14
Frais de personnel	2 290 428	2,91	2 424 823	3,04
Réunions publiques	2 489 147	3,16	2 138 211	2,68
Frais d'expert-comptable	1 909 043	2,42	1 952 744	2,45
Total	78 789 614	100	79 743 404	100

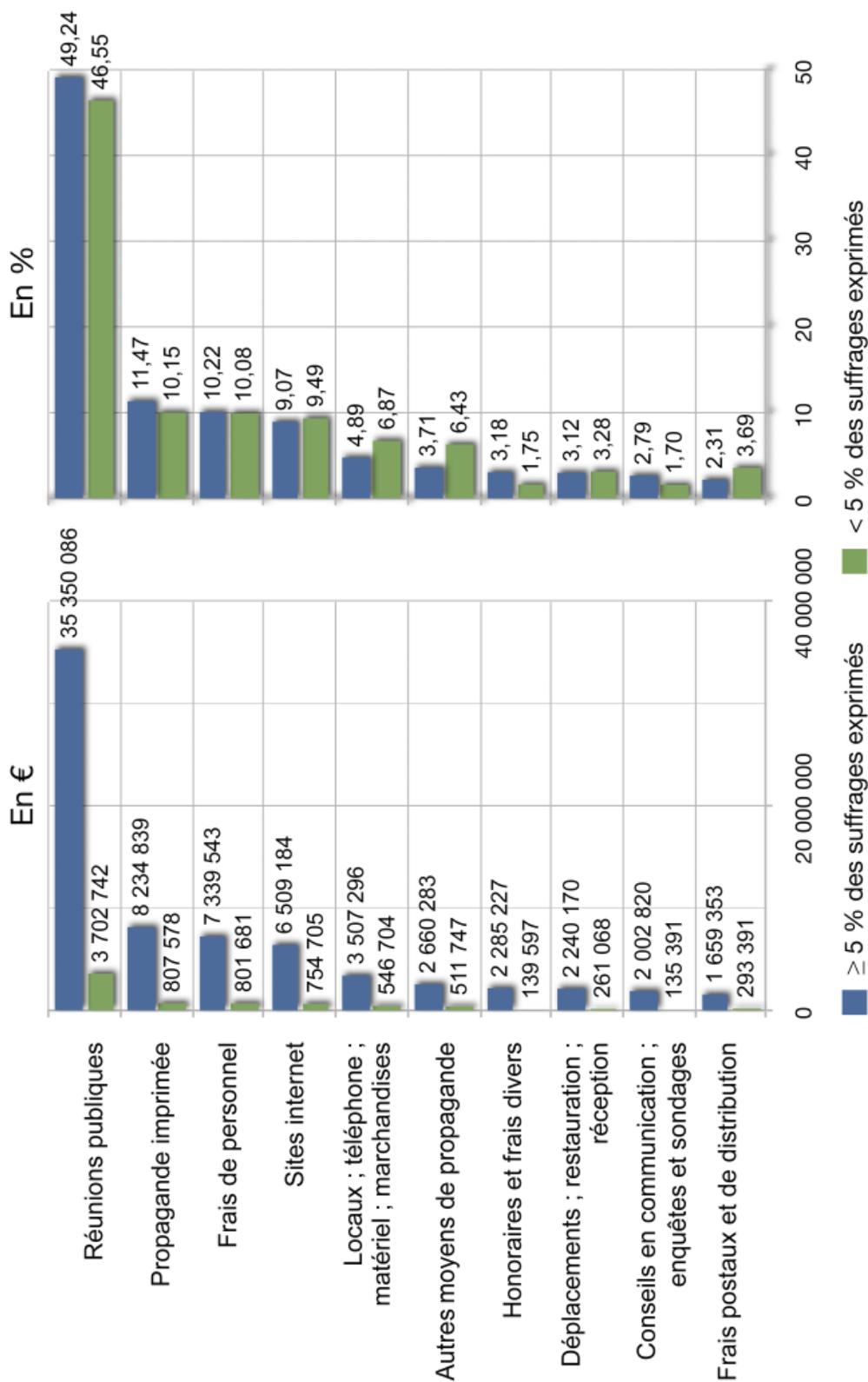
Cependant, l'examen des dépenses déclarées selon le pourcentage de voix obtenues par les candidats permet de relever quelques légères nuances. Les dépenses d'impression et de publication (hors campagne officielle) sont proportionnellement plus importantes (+ 2,69 points) chez les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés.

Tableau 12

Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages obtenus

Nature des dépenses	Candidats \geq 5 % des suffrages exprimés		Candidats < 5 % des suffrages exprimés	
	€	%	€	%
Propagande imprimée	35 350 086	49,24	3 702 742	46,55
Frais postaux et de distribution	8 234 839	11,47	807 578	10,15
Déplacements - restauration - réception	7 339 543	10,22	801 681	10,08
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	6 509 184	9,07	754 705	9,49
Etudes et communication	3 507 296	4,89	546 704	6,87
Sites internet	2 660 283	3,71	511 747	6,43
Frais de personnel	2 285 227	3,18	139 597	1,75
Frais financiers - menues dépenses - divers	2 240 170	3,12	261 068	3,28
Réunions publiques	2 002 820	2,79	135 391	1,70
Frais d'expert-comptable	1 659 353	2,31	293 391	3,69
Total	71 788 801	100	7 954 604	100

Graphique 5
Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages obtenus



Les candidats non éligibles au remboursement forfaitaire de l'État – sans pour autant négliger ce moyen de propagande – ont davantage recours aux moyens de communication numériques (sites internet) dans la mesure où ils leur permettent d'atteindre les électeurs à un moindre coût. Le niveau légèrement plus faible des frais de personnels et des dépenses liées à l'organisation de réunions publiques chez ces candidats va dans le même sens.

Tableau 13

Ventilation par nature des dépenses - montant moyen dépensé par candidat

Nature des dépenses	Candidat ≥ 5 % des suffrages exprimés	Candidat < 5 % des suffrages exprimés
Propagande imprimée	14 877,98	875,97
Frais postaux et de distribution	3 465,84	191,05
Déplacements - restauration - réception	3 089,03	189,66
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	2 739,56	178,54
Etudes et communication	1 476,13	129,34
Sites internet	1 119,65	121,07
Frais de personnel	961,80	33,03
Frais financiers - menues dépenses - divers	942,83	61,76
Réunions publiques	842,94	32,03
Frais d'expert-comptable	698,38	69,41
Total	30 214,14	1 881,86

b) Les décisions de la commission

- Bilan général

Hormis la constatation d'absence de dépôt ou de dépôt hors délai du compte de campagne, la commission peut prendre trois types de décisions, selon les dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral : l'approbation simple, l'approbation après réformation (modifiant alors le montant des dépenses et des recettes) et le rejet du compte. La commission détermine le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État des comptes ayant été approuvés. Depuis la loi du 14 avril 2011, la commission a la possibilité de réduire le montant du remboursement forfaitaire selon le nombre et la gravité d'irrégularités relevées qui ne lui paraissent pas devoir conduire au rejet du compte. La commission a ainsi été conduite à moduler le montant du remboursement de 22 candidats lors de l'examen des comptes des élections législatives de 2012.

Tableau 14
Les décisions de la commission

Décision	2007		2012	
	Nombre	%	Nombre	%
Absence de dépôt*	239	3,13	109	2,49
Dépôt hors délai	76	1,00	31	0,71
Approbation simple	5 618	73,59	2 057	46,94
Approbation après réformation	1 510	19,78	2 068	47,19
Approbation avec modulation			5	0,11
Approbation après réformation avec modulation			17	0,39
Rejet	191	2,50	95	2,17
TOTAL	7 634	100	4 382	100
<i>Dispensé de dépôt**</i>			2 221	

(*) Les résultats ne sont pas comparables du fait des dispenses de dépôt

(**) Comptes n'ayant pas donné lieu à une décision

Selon la loi précitée modifiant l'article L.52-12 du même code, les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas perçu de don de personne physique sont dispensés du dépôt de compte de campagne. Lors des élections législatives générales de juin 2012, 2 221 candidats (soit un tiers des participants à ce scrutin) ont rempli ces conditions et étaient donc dispensés de cette formalité. Si le nombre de constats d'absence de dépôt, de dépôt hors délai et de décisions de rejet diminue légèrement d'un scrutin à l'autre, la proportion de comptes de campagne ayant fait l'objet de réformations progresse de près de 12 %.

- Les réformations

En 2012, la commission a pris 2 085 décisions d'approbation après réformation, contre 1 510 en 2007. Sur ces 2 085 décisions, les principaux motifs de réformation ont été les suivants :

- dépenses n'ayant pas de caractère électoral ;
- retranchements liés aux intérêts d'emprunt (risque d'enrichissement sans cause, paiement non démontré, prorata des intérêts à hauteur du capital utilisé, absence de paiement par anticipation) ;
- dépenses partiellement imputables aux élections législatives (voir encadré page 68) ;
- dépenses engagées le jour du scrutin ou postérieurement au scrutin ;
- coût du matériel ramené à sa valeur d'usage ;
- dépenses hors circonscription ;
- dépenses personnelles.

Le montant des recettes et des dépenses déclarées des 2 085 candidats dont le compte a fait l'objet de réformations s'élève à 59 443 253 euros et 57 844 043 euros. Le total des retranchements s'établit à 1 964 946 euros en recettes et 2 188 086 euros en dépenses, soit une progression sensible en valeur absolue en comparaison du scrutin de 2007, conséquence du nombre plus élevé de candidats concernés. Mais en valeur relative, avec 3,79 % du montant des dépenses déclarées, la part des réformations est légèrement en retrait en 2012.

Tableau 15

Montants déclarés par les candidats et montants retenus par la commission

	2007				2012			
	Déclaré	Réforma- tion	Retenu	%	Déclaré	Réforma- tion	Retenu	%
Dépenses totales	41 919 860	1 749 927	40 169 933	4,17	57 844 041	2 188 086	55 655 955	3,78
dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	37 961 805	1 148 743	36 813 062	3,03	54 742 620	1 640 631	53 101 989	3,00
Recettes totales	43 522 274	1 581 764	41 940 510	3,63	59 443 253	1 964 946	57 478 307	3,31
dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	39 285 580	1 091 311	38 194 269	2,78	56 179 191	1 577 664	54 601 527	2,81
Apport personnel	30 492 786	1 675 904	28 816 882	5,50	43 770 594	1 996 290	41 774 304	4,56
dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	27 332 622	1 131 662	26 200 960	4,14	42 059 685	1 634 644	40 425 041	3,89

Le tableau suivant illustre l'impact des 2 085 décisions d'approbation après réformation sur les principaux postes de dépenses, tant en valeur absolue qu'en valeur relative.

En valeur absolue, les frais d'impression et de publication (hors campagne officielle) constituent le poste de dépenses le plus affecté, avec 826 601 euros de dépenses retranchées, soit 37,77 % du montant total des réformations. Avec les intérêts financiers, les frais de réception et de transport, ces quatre postes de dépenses représentent près des quatre cinquièmes du montant total des réformations.

Tableau 16
Principaux postes de dépenses réformés
(en valeur absolue et en valeur relative)

Poste de dépenses	Montant réformé €	% de réformation du poste par rapport au montant déclaré
Frais d'impression & publication	826 601	2,11
Intérêts d'emprunt	380 538	22,93
Frais de réception	257 843	9,58
Frais de transport	254 932	4,67
Enquêtes et sondages	39 059	17,01
Matériel (valeur d'utilisation)	32 103	21,26
Total	1 791 076	

La progression du pourcentage de comptes approuvés après réformation s'explique en grande partie par *les retranchements opérés sur les intérêts d'emprunt*, dans la mesure où près de 23 % du montant total de ce poste de dépenses ont été réformés par la commission. Afin de parer à tout risque d'enrichissement sans cause des candidats, la commission a en effet réduit de douze à neuf

mois après l'élection la période maximale de comptabilisation des intérêts. Cette position a été affinée dans les cas de scrutins contentieux pour lesquels les décisions de la commission intervenaient dans un délai restreint ou pour les scrutins non contentieux pour lesquels une décision serait intervenue rapidement.

Cette évolution est également la conséquence de la modification législative introduisant la dispense de dépôt du compte pour les candidats ayant obtenu moins de 1 % des voix et n'ayant pas perçu de don. Il s'agit – dans une proportion impossible à déterminer avec exactitude mais probablement importante – de comptes ne comportant aucune opération financière et qui faisaient l'objet d'une décision d'approbation simple en 2007.

Dépenses mixtes (présidentielle et législatives)

Par ailleurs, l'examen des comptes a révélé qu'un nombre significatif de dépenses relevant en tout ou partie de l'élection présidentielle a été inscrit dans les comptes des candidats à la députation : il s'agissait, dans la majorité des cas, de dépenses relatives à des prestations assurant la promotion de deux candidats, participant chacun à un scrutin. Dans ces circonstances, la commission a considéré qu'il s'agissait de « dépenses mixtes » et a donc rejeté la part présidentielle de la dépense inscrite dans le compte du candidat à la députation en réformant la moitié de son coût.

La commission a donc pris 324 décisions dans lesquelles elle a réformé près de 249 983 euros de dépenses. Il s'agissait principalement de frais d'impression et de publication hors campagne officielle, de frais de réception, de transport et de location de salles de réunion.

- Le remboursement forfaitaire de l'État

En application des dispositions de l'article L. 52-11-1 du Code électoral, les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés peuvent prétendre au remboursement forfaitaire de l'État, s'ils ont financé tout ou partie de leur campagne sur apport personnel. Lors du scrutin de 2012, 2 249 candidats⁹, ayant déclaré 68 248 497 euros de dépenses, ont perçu un remboursement dont le montant s'élève à 49 258 264 euros, soit 72,17 % des dépenses engagées durant la campagne, et 21 902 euros en moyenne par candidat remboursé.

Tableau 17

Proportion de l'apport personnel déclaré effectivement remboursé aux candidats éligibles au remboursement

% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	318	14,14
≥ 90% et < 100%	1523	67,72
≥ 80% et < 90%	204	9,07
< 80 %	204	9,07
Total	2249	100

Ce tableau présente la part de l'apport personnel remboursée aux candidats ayant financé en tout ou partie de leurs dépenses de campagne sur fonds propres, et ayant obtenu un remboursement forfaitaire de l'État. L'apport personnel déclaré est en effet pris en compte après d'éventuelles requalifications en recettes et diminution équivalente aux réformations de dépenses.

⁹ 2 333 candidats étaient éligibles au remboursement forfaitaire de l'État. 84 d'entre eux n'avaient aucun apport personnel et n'ont donc pas perçu de remboursement.

Lors du scrutin de 2012, 2 249 candidats ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et financé tout ou partie de leur campagne sur apport personnel. Parmi ceux-ci, 206 présentaient un apport personnel compris entre le nouveau maximum arrêté à 47,5 % du plafond des dépenses et le précédent. Ainsi, ces 206 candidats auraient pu bénéficier – à montants de dépenses et de recettes et de réformations inchangés et en l’absence de modification législative – d’un remboursement forfaitaire plus élevé, pour un montant global de 289 106 euros.

- La modulation : diminution du montant du remboursement sanctionnant une irrégularité

Lors de l’examen des comptes de campagne des élections législatives, la commission a exercé ce pouvoir d’appréciation à vingt-deux reprises, soit en prenant une décision d’approbation simple avec modulation (5 cas), soit en prenant une décision d’approbation après réformation et avec modulation (17 cas).

L’impact financier de ces décisions est très limité puisqu’elles ont diminué le montant des remboursements forfaitaires de 11 726 euros. Elles ont cependant permis d’éviter des rejets revenant à priver les candidats du remboursement forfaitaire et conduisant à une saisine du juge de l’élection, ce qui aurait semblé trop sévère, eu égard à la gravité de l’irrégularité constatée.

Dans la plupart des cas, la modulation était motivée par l’une des irrégularités suivantes : don ou concours en nature de personne morale non habilitée à financer une campagne, dépense omise, publicité commerciale interdite, problèmes liés aux dons de personnes physiques. Les montants des modulations étaient compris entre 86 et 3 753 euros.

L’usage très modéré de la modulation par la commission s’explique par le fait que ce pouvoir d’appréciation porte exclusivement sur le montant du remboursement forfaitaire de l’État. Or, parmi les

95 comptes de campagne rejetés, 60¹⁰ étaient présentés par des candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés et ne pouvaient donc prétendre au remboursement de leurs dépenses. De plus la commission considère qu'elle ne peut y recourir dans le cas d'irrégularités portant sur les formalités substantielles.

- La dévolution

Le cas échéant, la commission fixe le montant de la dévolution, correspondant au montant du solde positif du compte de campagne ne provenant pas de l'apport personnel du candidat. Afin de parer à tout risque d'enrichissement sans cause, cette somme doit être reversée – sous le contrôle du préfet – à une association de financement d'un parti politique ou à un établissement reconnu d'utilité publique.

Pour le scrutin de 2012, la commission a arrêté un montant total de dévolution de 346 324 euros concernant 167 candidats, dont le montant maximum s'élevait à 34 563 euros.

- Les décisions de rejet

La commission a rejeté 95 comptes de campagne, soit 2,22 % des 4 273 comptes déposés et examinés. Lors des précédentes élections législatives, la commission avait prononcé 191 rejets, soit 2,58 % des comptes de campagne instruits.

La proportion de comptes de campagne rejetés est donc relativement stable entre 2007 et 2012. Néanmoins, l'examen des motifs révèle certains traits intéressants.

L'absence de présentation d'un compte par un expert-comptable constitue toujours la principale cause de rejet des comptes de campagne, comme pour la plupart des autres scrutins. Les paiements directs excessifs, cause de près de 29 % des rejets prononcés par la commission en 2007, ont diminué et représentent moins de 18 % des comptes rejetés.

¹⁰ 16 n'avaient aucun apport personnel.

Aucun rejet n'a été fondé sur l'absence de déclaration de mandataire financier en 2012, contre 34 en 2007. Cette évolution traduit dans les faits la modification apportée par la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 qui prévoit que tout candidat à une

Tableau 18
Motivation des décisions de rejet

	Motif principal du rejet	2007		2012	
		nombre	%	nombre	%
Formalités substantielles	Absence d'expert-comptable ou visa tardif	62	32,46	33	34,74
	Absence de mandataire financier	34	17,80	0	0
	Absence / Irrégularité liée au compte bancaire du mandataire	9	4,71	11	11,58
	Compte en déficit	8	4,19	4	4,21
Questions de fond	Paiement direct	55	28,80	17	17,89
	Compte insincère / dépenses omises	9	4,71	13	13,68
	Absence de pièce justificative	6	3,14	6	6,32
	Apport de parti politique non agréé	4	2,09	0	0
	Don et concours en nature de personne morale	2	1,05	2	2,11
	Incompatibilité de fonction	2	1,05	0	0
	Financement irrégulier	0	0	6	6,32
	dons de personnes physiques irréguliers	0	0	3	3,16
Total		191	100	95	100

élection déclare un mandataire financier conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 du même code au plus tard à la date à laquelle sa candidature est enregistrée.

Enfin, il convient de relever la progression, en valeur relative, des rejets prononcés à l'encontre de comptes ne comportant pas l'intégralité des dépenses engagées durant la campagne électorale. Cette tendance avait déjà été signalée par la commission dans ses précédents rapports d'activité¹¹.

Tableau 19
Montants déclarés dans les comptes rejetés

	2007			2012		
	Total des comptes	Comptes rejetés		Total des comptes	Comptes rejetés	
	€	€	%	€	€	%
Dépenses totales	78 789 614	2 210 547	2,81	79 743 405	1 608 408	2,02
<i>dont candidat ≥ 5% SE</i>	66 604 188	1 522 393	2,29	71 788 801	1 042 320	1,45
Recettes totales	81 657 065	2 218 673	2,72	82 084 060	1 685 555	2,05
<i>dont candidat ≥ 5% SE</i>	68 743 736	1 505 695	2,19	73 689 845	1 092 807	1,48
Apport personnel	57 419 712	1 623 974	2,83	58 365 719	1 152 165	1,97
<i>dont candidat ≥ 5% SE</i>	48 330 308	1 131 457	2,34	54 150 196	741 310	1,37

¹¹ Quatorzième rapport d'activité, page 62 ; treizième rapport d'activité, page 44.

Utilisation de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM)¹² considérée comme étant un financement illicite d'une campagne électorale

Alertée par les réflexions émises par la Commission pour la transparence financière de la vie politique dans son Quinzième rapport, publié au journal officiel le 25 janvier 2012, la commission a souhaité intégrer dans le contrôle sur l'origine des fonds déclarés dans les comptes de campagne des candidats aux élections une interrogation sur l'utilisation éventuelle de l'indemnité représentative des frais de mandat.

Selon les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale et le Sénat pour la mise en œuvre de la loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, cette indemnité a pour objet de couvrir l'ensemble des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire qui ne sont pas pris en charge ou remboursés par l'Assemblée nationale ou le Sénat, et bénéficie à ce titre d'un régime fiscal particulier. Le principe de la libre disposition de cette indemnité propre aux frais liés au mandat a été consacré par l'Assemblée nationale et le Sénat eux-mêmes sous la double réserve de son affectation exclusive aux fins auxquelles elle est destinée et de son versement sur un compte dédié à sa seule utilisation.

Cette indemnité doit permettre aux élus (députés et sénateurs) de faire face aux diverses dépenses liées à l'exercice de leur mandat. En conséquence, ni la constitution de l'apport personnel du candidat à une élection en vue de financer sa

¹² Soumise à la CSG et à la CRDS, cette indemnité est, en raison de son objet, exonérée d'impôt sur le revenu dans les conditions prévues par l'article 81-1° du Code général des impôts, et aucun contrôle n'est exercé sur la destination des fonds. Dans son 15e rapport, la Commission pour la transparence financière de la vie politique précisait « qu'aucune restitution d'un éventuel excédent de l'indemnité par rapport aux frais de mandat n'est demandée au terme de celui-ci par l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire ».

campagne électorale, ni le versement d'un don¹³ pour financer la campagne d'un candidat, ne peuvent se faire au moyen d'indemnités allouées au candidat pour ses frais de mandat.

Cette position retenue par la commission à l'occasion des élections législatives, et applicable aux futures élections sénatoriales a été confirmée par le Conseil constitutionnel (cf. chapitre II. 1, ci-après).

Sur les 95 décisions de rejet prononcées par la commission, 35 concernaient des candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. 34 d'entre eux avaient financé tout ou partie de leurs dépenses sur apport personnel, pour un montant total de 741 310 euros.

¹³ Un tel don ne pourrait au demeurant ouvrir droit à avantage fiscal. Réponse ministérielle à la question écrite n°173 publiée au Journal officiel du 12 mars 2013 : « les indemnités de fonction ou représentative de frais de mandat allouées aux parlementaires qui sont considérées comme des allocations pour frais d'emploi, et sont réputées être utilisées conformément à leur objet, bénéficient déjà de l'exonération d'impôt sur le revenu prévue au 1° de l'article 81 du CGI. Elles ne sauraient dès lors ouvrir droit à réduction d'impôt au titre de l'article 200 du CGI ».

2. Le compte rendu du contrôle intéressant les circonscriptions de l'étranger

a) Les particularités de cette élection

- La possibilité de désigner une personne habilitée dans chacun des pays de la circonscription

Les textes applicables à cette nouvelle élection ont apporté deux aménagements aux règles du mandataire intermédiaire financier unique du candidat avec les tiers et du compte bancaire unique (article L. 330-6-1 du Code électoral) :

- dans toutes les circonscriptions et tous les pays, le mandataire peut autoriser une personne par pays de la circonscription, autre que le candidat ou son suppléant, à régler des dépenses mentionnées dans l'autorisation ; ces dépenses sont remboursées par le mandataire ;
- dans les pays dont la monnaie n'est pas convertible, dans ceux où les transferts financiers en France sont impossibles et dans ceux où existe un contrôle des changes faisant obstacle en tout ou partie aux transferts nécessaires aux dépenses électorales, la personne autorisée peut, avec l'accord du mandataire, ouvrir un compte spécial dans le pays concerné pour y déposer les fonds collectés pour la campagne.

En pratique la première possibilité a été peu utilisée : seulement 27 candidats sur 178 ont désigné au moins une personne, soit 15 % seulement des candidats.

Dans la majorité de ces cas, les candidats n'ont désigné qu'une ou deux personnes autorisées.

La possibilité d'ouvrir un compte bancaire spécial dans les pays visés à l'article L. 330-6-1 n'a été mise en pratique que par un seul candidat, dans la 10^e circonscription. Ces constatations tendent à indiquer que la grande majorité des candidats à la députation

des Français établis hors de France ont opéré une campagne centrée sur un seul ou quelques pays. Cela peut toutefois s'expliquer également par la méconnaissance ou la mauvaise compréhension des dispositions du Code électoral par les candidats, ou encore par les difficultés rencontrées pour désigner des personnes résidant dans d'autres pays de la circonscription et acceptant d'assumer la fonction de mandataire délégué.

- Le remboursement distinct des frais de transport

L'article L. 330-9 du Code électoral dispose que « *ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses pour l'application de l'article L. 52-11, les frais de transport dûment justifiés, exposés par le candidat à l'intérieur de la circonscription. L'État rembourse ces frais aux candidats qui ont droit au remboursement forfaitaire prévu par l'article L. 52-11-1. Le remboursement est forfaitaire, dans la limite de plafonds fixés par zones géographiques par l'autorité compétente* ».

En application des dispositions de l'article L. 52-12 du Code électoral, *le compte de campagne doit retracer l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle* (article R. 39). Les frais de déplacement des candidats à l'intérieur de la circonscription, considérés comme des dépenses électorales, devaient figurer dans le compte de campagne à la rubrique « transports et déplacements » mais n'étaient pas pris en compte pour la vérification du respect du plafond des dépenses et ont fait l'objet d'un plafond de remboursement distinct.

Cette disposition a conduit à la présentation de comptes, apparemment en dépassement du plafond des dépenses, en raison de l'inscription au compte des différentes natures de dépenses. La commission a contrôlé que les dépenses déclarées par le candidat, bien que supérieures au plafond légal autorisé, résultaient de l'inscription, au compte de campagne, des frais de transport engagés à l'intérieur de la circonscription.

La commission a dû ainsi arrêter, à l'appui de ses décisions, deux montants partiels de remboursement :

- le montant dû au titre des frais de déplacement à l'intérieur de la circonscription, remboursables dans la limite du plafond fixé par l'arrêté du 5 octobre 2011 pris pour l'application de l'article L. 330-9 du Code électoral ;
- le montant dû au titre des autres dépenses électorales telles que définies à l'article L. 52-12 du Code électoral et prévu par l'article L. 52-11-1.

La commission a estimé, dans quatre cas, que l'excédent correspondant à la différence entre les frais de transport déclarés au compte et le plafond de remboursement desdits frais de transport devait être pris en compte pour le calcul du montant du remboursement forfaitaire dû par l'État et a décidé de le rembourser, dans la limite de l'apport personnel.

Le remboursement forfaitaire total auquel pouvait prétendre un candidat, au titre des articles L. 330-9 et L. 52-11-1 du Code électoral, ne pouvait excéder le montant de son apport personnel. La commission a pris le parti, à des fins de simplification, de fixer dans un premier temps la ligne de compte relative au remboursement forfaitaire des frais de transport, puis, dans un second temps, celle relative au remboursement forfaitaire dû par l'État, hors frais de transport, dans la limite de l'apport personnel. C'est ainsi que pour certains candidats, le remboursement forfaitaire de l'État, hors frais de transport, a été nul dans l'hypothèse où l'apport personnel était égal ou inférieur aux frais de transport ouvrant droit à remboursement tandis que dans d'autres cas, les deux types de remboursement ont été limités aux deux plafonds légaux de remboursement car l'apport personnel était supérieur au seul remboursement des frais de transport.

b) Les comptes déposés

Lors des élections des députés par les Français établis hors de France, 178 candidats se sont déclarés auprès du ministère de l'Intérieur, soit une moyenne de 16 candidats par circonscription contre 11 pour les élections générales en métropole et en outre-mer. En application des dispositions de l'article L. 330-9 du Code électoral, et par dérogation aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du Code électoral, les comptes de campagne devaient être déposés à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques avant dix-huit heures le quinzième vendredi qui suivait le tour de scrutin où l'élection a été acquise, soit le 28 septembre 2012 au plus tard.

Tableau 20
Les comptes déposés :
circonscriptions de l'étranger

Candidats		Comptes		
		Non déposés ou déposés hors délais		Déposés dans les délais
		Absence de Dépôt	Déposés hors délais	
I. Candidats astreints à déposer un compte	123	10	0	113
- Candidats \geq 5 %	51	0	0	51
<i>Avec dépenses et recettes</i>			0	51
<i>Comptes "0"</i>			0	0
- Candidats < 5 %	72	10	0	62
<i>Avec recettes et dépenses</i>			0	54
<i>Comptes "0"</i>			0	8
II. Candidats dispensés de dépôt	55			
Total général candidats	178			

L'examen du tableau précédent permet de mettre en évidence un certain nombre de traits distinctifs. Sur les 123 candidats astreints au dépôt d'un compte de campagne :

- 51 avaient recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés, soit 41,46 % des candidats devant déposer un compte. Dans les circonscriptions de métropole et d'outre-mer, ils étaient 2 318 candidats - soit 54,48 % - à avoir atteint ce seuil. La proportion de candidats éligibles au remboursement forfaitaire de l'État est donc sensiblement plus faible parmi les candidats des onze circonscriptions de l'étranger ;
- si tous les candidats remboursables ont satisfait à l'obligation de dépôt des comptes (contre 3 absences de dépôt relevées au sein des circonscriptions métropolitaines et d'outre-mer), 10 des 72 candidats non éligibles au remboursement parce que n'ayant pas atteint le seuil des 5 % des suffrages exprimés, n'ont pas satisfait à cette obligation, soit 13,88 % d'entre eux, contre 5,01 % des candidats non remboursables des 566 autres circonscriptions. L'examen au fond par la commission a donc porté sur 113 comptes de campagne.

Le montant total des recettes et des dépenses déclarées par les 113 candidats s'élève respectivement à 2 618 187 euros et 2 547 347 euros. Le montant moyen des recettes et des dépenses des 113 comptes de campagne examinés par la commission s'élève respectivement à 23 170 euros et 22 543 euros. Ces chiffres sont donc supérieurs à ceux observés chez les autres candidats aux élections législatives et traduisent notamment le surcroît de frais de transports liés à l'étendue des circonscriptions.

Cet écart se retrouve chez les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés puisque les 51 candidats à l'élection des députés des Français établis hors de France ont déclaré en moyenne 37 298 euros de recettes et engagé 36 818 euros de dépenses, contre 30 916 euros de recettes et 30 121 euros de dépenses pour les autres candidats.

La structure de financement de ces comptes de campagne est relativement semblable à celle des autres candidats aux élections

législatives des 10 et 17 juin 2012 : l'apport personnel constitue la principale source de financement, avec 69,73 % des recettes. La composition de l'apport personnel de ces candidats diffère dans la mesure où la part des versements personnels au mandataire financier en représente 42,65 %, alors que les emprunts souscrits auprès des établissements bancaires et des partis politiques ne représentent que 19,07 % et 1,5 %, contre respectivement 22,45 %, 25,62 % et 20,42 % des recettes chez les candidats des circonscriptions de métropole et d'outre-mer (soit 71,2 % des recettes). Le niveau des autres recettes (dons de personnes physiques, contributions des partis par des versements définitifs et dépenses payées directement) est comparable à celui des autres candidats.

L'examen comparé des dépenses déclarées des candidats à l'élection des députés des Français établis hors de France et de celles des candidats des circonscriptions de métropole et d'outre-mer fait apparaître quelques différences :

- les frais d'impression et de publication (hors campagne officielle) ne représentent que 12,72 % de l'ensemble des dépenses chez les premiers mais plus de la moitié des frais engagés durant la campagne chez les seconds. Ces documents de propagande étant fréquemment adressés aux électeurs de métropole et d'outre-mer par voie postale, les frais d'expédition et de distribution sont nettement inférieurs chez les candidats des onze circonscriptions de l'étranger ;
- l'étendue de ces circonscriptions a occasionné d'importants frais de transport pour les candidats (plus de 25 % des dépenses pour les Français établis hors de France contre légèrement plus de 6 % pour les candidats en métropole et en outre-mer). Cette caractéristique a également conduit les candidats à privilégier les moyens de communication numériques et à recourir davantage aux conseils de spécialistes en communication : cumulés, ces deux postes constituent 23,8 % des dépenses contre seulement 8,28 % chez les candidats des circonscriptions situées sur le territoire national.

c) Les décisions de la commission

- Éléments statistiques

Tableau 21
Répartition par type de décision
pour les circonscriptions de
l'étranger

Décision	Candidats dans les circonscriptions de l'étranger		Autres circonscriptions	
	nombre	%	nombre	%
Approbation	39	34,51	2 018	48,87
Approbation avec modulation	0	0,00	5	0,12
Approbation après réformation	49	43,36	2 019	48,90
Approbation après réformation avec modulation	3	2,65	14	0,34
Rejet	22	19,47	73	1,77
Total	113	100	4 129	100

Les décisions de la commission relatives aux candidats à l'élection des députés des Français établis hors de France se distinguent par une proportion d'approbations pures et simples et d'approbations après réformation nettement inférieure ; les absences de dépôt sont plus nombreuses, en valeur relative.

Le tableau suivant présente le montant des dépenses et des recettes déclarées par ces candidats et celui retenu par la commission dans ses décisions d'approbation pures et simples ou d'approbation après réformation.

Tableau 22
Montants déclarés par les candidats et retenus par la commission
pour les circonscriptions de l'étranger

	Déclarées par les candidats	Retenues par la commission
Recettes	1 876 357 €	1 722 276 €
Dépenses	1 837 489 €	1 673 651 €

Sur les 113 comptes examinés, la commission a prononcé 22 décisions de rejet de comptes dont les montants de recettes et de dépenses s'établissaient respectivement et au total à 741 830 euros et 709 858 euros. Parmi celles-ci, 9 d'entre elles concernaient des candidats éligibles au remboursement forfaitaire de l'État. Leurs comptes de campagne déclarés s'établissaient à 444 320 euros en dépenses, et à 448 822 euros en recettes, dont 305 742 euros d'apport personnel.

- Les décisions d'approbation après réformation

Sur les 113 comptes de campagne qui ont fait l'objet d'une décision, la commission a réformé, dans trois cas avec modulation, 52 comptes de campagne, soit 42 % des comptes de campagne des candidats assujettis à un dépôt de compte (et 46 % des comptes déposés).

Au-delà des motifs de réformation propres à tous les scrutins et analysés par ailleurs, la commission a été confrontée à des difficultés particulières tenant à l'application combinée des articles L. 330-6-1 et L. 330-10 du Code électoral, étant rappelé :

- que le premier de ces textes autorise le mandataire financier du candidat à désigner, dans chaque pays de la circonscription, une personne habilitée à régler, sur place, certaines des dépenses électorales, pour en être ensuite remboursée par le mandataire ;
- et qu'aux termes du second : *« Les montants en euros fixés par le chapitre V bis du titre 1^{er} sont remplacés par leur contre-valeur exprimée dans la ou les devises qui ont cours dans la circonscription. Le taux de change utilisé pour procéder aux opérations prévues à l'article L 52-12 est celui en vigueur le premier jour du douzième mois précédant l'élection. »*

Il résulte de ces dispositions qu'à la différence de celles qui sont payées directement, et donc en euros, par le mandataire financier, les dépenses effectuées dans la circonscription et réglées sur place, en monnaie locale, par la personne habilitée devaient être inscrites dans le compte de campagne après

une conversion en euros effectuée selon le taux, dit *taux de chancellerie*, en vigueur un an avant le mois de l'élection, c'est-à-dire le 1^{er} juin 2011 (dispositif au demeurant inapplicable aux élections partielles dont le fait générateur remonte à quelques mois au maximum).

Une mauvaise lecture des textes a conduit plusieurs candidats à convertir leurs dépenses selon le taux de change applicable le jour de leur remboursement par le mandataire financier, ce qui a entraîné la réformation des quatre comptes de campagne concernés. Mais la principale difficulté concerne la portée même qui doit être attachée à l'obligation légale de conversion et sa mise en œuvre en présence de variations des taux de change qui, sur une période de près d'un an, peuvent être importantes, dans l'un ou l'autre sens. Une variation à la hausse impose en effet au candidat de déclarer ses dépenses à un niveau inférieur à ce qui a effectivement été payé, ce dont il résulte que le montant du remboursement auquel il peut prétendre se trouve réduit d'autant. L'inconvénient est plus grand encore dans l'hypothèse d'une variation à la baisse - les dépenses devant alors être déclarées à un niveau supérieur aux prix réels - puisqu'à recettes égales, un compte de campagne en équilibre devient nécessairement et artificiellement déficitaire du montant de la différence et se trouve dès lors exposé à une décision de rejet en application de l'article L. 52-12.

Une telle situation de déficit contraire à la réalité économique de la campagne s'est présentée à deux reprises (3^e et 11^e circonscriptions) et, dans les deux cas, les autres éléments des comptes concernés ont permis à la commission de se limiter à des réformations. Il revient toutefois à cette dernière de rechercher une interprétation des textes qui, sans méconnaître l'esprit de la loi, écarterait tout risque de rejet de comptes dont la régularité, sur le fond, ne peut être discutée.

La solution pourrait d'abord être recherchée dans la fixation du taux de chancellerie à une date plus proche du scrutin, ce qui limiterait les risques de variation des taux de change. Dans cette optique, pourrait être envisagé un dispositif s'inspirant de la

doctrine fiscale applicable aux entreprises françaises ayant une activité à l'étranger et selon laquelle la TVA est calculée au vu du taux de change du dernier jour du mois précédant la transaction. Une modification législative serait alors nécessaire.

Il peut aussi, en l'état du droit actuellement applicable, être relevé :

- d'abord, qu'en renvoyant « aux opérations prévues à l'article L. 52-12 », l'article L. 330-10 s'est référé, au sens de ce dernier texte, non seulement à « *l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection* » mais aussi à « *l'ensemble des recettes perçues* » ;
- ensuite, qu'à l'exception des pays visés à l'article L. 330-6-1 et dans lesquels la personne habilitée peut ouvrir un compte bancaire spécial, les dépenses payées sur place par cette même personne ne peuvent l'avoir été que sur ses deniers personnels, lesquels s'entendent nécessairement en monnaie locale ;
- enfin, que par le fait même de son paiement, la personne autorisée a – fût-ce de manière provisoire et dans l'attente du remboursement par le mandataire financier – procuré au compte de campagne une recette devant dès lors être elle-même l'objet d'une conversion.

Un tel système – dans lequel seraient soumises à la conversion non seulement les dépenses mais aussi les recettes correspondantes – aurait l'avantage de ne pas porter atteinte à l'équilibre des comptes et d'éviter le rejet de ceux qui seraient artificiellement considérés comme déficitaires contrairement à la réalité économique de la campagne. Les réflexions de la commission se poursuivent sur ce point.

Il pourrait également être envisagé d'autoriser le candidat à faire parvenir des fonds à son représentant dans un pays, voire l'autoriser à ouvrir un compte spécifique dans le pays considéré.

- Les décisions de rejet

La difficulté majeure de cette élection a sans aucun doute été le problème rencontré par les candidats dans des circonscriptions dont l'étendue impliquait de couvrir pour certaines des distances considérables pour autant qu'ils auraient souhaité faire campagne dans l'ensemble de la circonscription (la 11^e circonscription est composée de 49 pays). Pour pallier cet obstacle, le législateur a prévu la possibilité, pour le mandataire du candidat, de désigner une personne autorisée dans chaque pays de la circonscription, sorte de mandataire délégué, habilitée à engager et payer des dépenses pour son compte. Comme cela a été signalé précédemment, cette option, utilisée par un nombre restreint de candidats, n'a pas eu l'effet escompté.

Afin de prendre en considération les difficultés particulières et la nouveauté d'une campagne dans des circonscriptions situées à l'étranger, et tout en maintenant sa doctrine¹⁴ en matière de paiements directs de dépenses par le candidat, la commission en a fait une application concrète plus souple en allant au-delà des seuils qu'elle a par ailleurs appliqués dans les autres circonscriptions.

Néanmoins, sur les 22 comptes de campagne rejetés par la commission, 10 l'ont été en raison de paiements directs¹⁵, soit près de la moitié des comptes rejetés.

La commission a ainsi rejeté le compte de campagne d'une candidate élue au motif qu'elle avait non seulement payé directement des dépenses, hors compte bancaire de son mandataire, mais qu'elle avait également utilisé les moyens de paiement de son mandataire, hors sa présence, pour payer un certain nombre de dépenses, alors même que le mandataire est

¹⁴ Soit la combinaison de deux critères quantitatifs, le pourcentage que représente la dépense par rapport au plafond des dépenses et par rapport au total des dépenses du compte après réformations éventuelles. En cas de divergence des deux critères, elle étudie alors la nature des dépenses (rejet s'il s'agit d'une ou quelques dépenses de montant élevés, acceptation en présence d'une pluralité de petites dépenses). Les rejets sont donc fondés sur la corrélation de deux critères au moins.

¹⁵ La commission a parfois retenu différents motifs pour rejeter un compte de campagne. Dans 10 cas, les paiements directs ont été à l'origine d'un rejet.

la seule personne autorisée à utiliser la carte de crédit qui est établie à son nom.

Une autre difficulté rencontrée par les candidats a été celle de l'ouverture de comptes bancaires à l'étranger. En application des dispositions de l'article L. 330-7 du Code électoral, le mandataire financier doit ouvrir en France le compte bancaire unique spécifique à la campagne. L'option laissée par les dispositions de l'article L. 330-6-1 alinéa 2 du Code électoral de procéder à l'ouverture d'un compte bancaire dans certains pays préalablement désignés par arrêté ministériel est réservée aux seules personnes autorisées. En aucun cas, le mandataire ne peut ouvrir un second compte bancaire dans un des pays de la circonscription.

La commission a également rejeté quatre comptes de campagne (soit 18 % des rejets) au motif que l'ouverture de deux comptes bancaires par le mandataire, ayant fonctionné de façon concomitante, contrevenait aux dispositions combinées des articles L. 52-6 et L. 330-7 du Code électoral qui imposent respectivement l'unicité du compte bancaire et l'obligation d'ouverture dudit compte en France. Le compte de campagne d'un candidat élu a été rejeté sur ce fondement.

3. Le traitement des recours gracieux

Les décisions d'approbation après réformation peuvent être contestées dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision devant la commission par la voie du recours gracieux ou devant le tribunal administratif de Paris par un recours de plein contentieux.

La commission a été destinataire de 94 recours gracieux¹⁶ (contre 45 en 2007). Parmi ceux-ci, 83 étaient dirigés contre une décision d'approbation après réformation, soit 3,4 % des 2 085 comptes de campagne ayant fait l'objet de réformation. Les autres candidats ont présenté un recours gracieux pour des motifs variés tels que

¹⁶ Dans deux cas, la commission s'est saisie elle-même pour rectifier une erreur matérielle.

la contestation de leur obligation de dépôt¹⁷, la rectification d'une erreur matérielle ou l'annulation de la dévolution.

Tableau 23
Traitement des recours gracieux

Décision	Nombre
Irrecevable	3
Rejet	38*
Acceptation partielle	30
Acceptation	12
Décision rectificative d'erreur matérielle	10
Désistement du requérant	1
Total	94

(*) Dont une décision de rejet implicite.

La commission a admis en tout ou partie 52 recours gracieux, suite à la présentation de nouveaux éléments par les candidats ou pour rectifier une erreur matérielle. Elle a ainsi accepté au moins partiellement plus de 55 % des recours gracieux, contre 38 % en 2007. Après un nouvel examen, un montant de 52 125 euros de dépenses réformées a été réintégré dans les comptes de campagne des candidats concernés. Il convient également d'ajouter la somme de 2 548 euros correspondant au montant d'une dévolution dont le candidat a été dispensé.¹⁸

¹⁷ Ce qui a conduit dans 6 cas la commission à annuler sa saisine auprès du Conseil constitutionnel. Cf. Décisions n° 2012-4663 AN, Loir-et-Cher (3^e circ.) ; n° 2012-4729 AN, Hauts-de-Seine (1^{re} circ.) ; n° 2012-4741 AN, Paris (9^e circ.) ; n° 2013-4764 AN, Isère (10^e circ.) ; n° 2013-4777 AN, Isère (3^e circ.) du 22 février 2013 et n° 2013-4775 AN, Paris (7^e circ.) du 22 mars 2013

¹⁸ En outre, un candidat initialement considéré comme non remboursable, a pu bénéficier du remboursement de ses dépenses électorales pour un montant de 25 609 euros après vérification des résultats publiés par le ministère de l'Intérieur.

Chapitre II

Les suites des décisions

1. Les saisines du Conseil constitutionnel pour l'ensemble des circonscriptions des élections générales

Dans le cadre du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections législatives de juin 2012, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a saisi le Conseil constitutionnel en tant que juge de l'élection en application des articles L. 52-15 et L.O. 136-1 du Code électoral pour les comptes de 235 candidats¹⁹ : 109 absences de dépôt, 31 dépôts hors délai et 95 rejets.

Initialement, la commission a saisi le Conseil constitutionnel de la situation de 241 candidats. Par la suite, la commission, sur le fondement d'informations complémentaires portées à sa connaissance après sa décision initiale, ayant informé le Conseil constitutionnel que six de ces candidats n'étaient en réalité pas tenus de déposer leur compte de campagne, celui-ci a rendu des décisions de non-lieu à statuer, ramenant ainsi le nombre de saisines à 235.

¹⁹ Comparativement, pour les élections législatives générales des 10 et 17 juin 2007, la commission avait saisi le Conseil constitutionnel de la situation de 507 candidats : 191 rejets, 76 dépôts hors délai et 240 absences de dépôt. Sur les raisons de diminution du nombre de saisines du Conseil constitutionnel par rapport à celui des législatives de 2007, voir le chapitre I : Le compte rendu du contrôle. Cette diminution peut aussi s'expliquer par la baisse du nombre des candidats aux législatives de 2012, le nombre élevé des candidats ayant obtenu moins de 1% des suffrages et dispensés de dépôt de leurs comptes de campagne (2 221) ainsi que par l'usage du pouvoir de modulation de la commission en application des dispositions de l'article L. 52-11-1 du Code électoral dans sa rédaction issue de la loi du 14 avril 2011.

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

Ce type de saisine a concerné en définitive 69 candidats, soit 47 constats d'absence de dépôt du compte, 7 constats de dépôt au-delà du délai légal et enfin 15 rejets du compte.

Les problèmes liés au recensement des carnets de reçus-dons pour ces candidats ont eu un impact sur les saisines du juge de l'élection. En effet, ils ont conduit à l'annulation par la commission de ses décisions constatant l'absence de dépôt pour six candidats, diminuant d'autant le nombre de saisines.

Par ailleurs, dans 16 cas, le Conseil constitutionnel n'a pas prononcé d'inéligibilité quand le candidat produisait devant son instance les carnets de reçus-dons non utilisés.

Il a, en revanche, déclaré inéligible d'une part 31 candidats ayant obtenu moins de 1% des suffrages exprimés mais n'ayant pas restitué leur carnet, d'autre part trois candidats qui avaient perçu des dons et donc étaient astreints au dépôt d'un compte et avaient déposé leurs comptes au-delà du délai légal.

L'article L.O. 136-1 du Code électoral dans sa rédaction résultant de la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 dispose :
« Saisi d'une contestation formée contre l'élection ou dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 52-15, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.

Saisi dans les mêmes conditions, le Conseil constitutionnel peut déclarer inéligible le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrit à l'article L. 52-12.

Il prononce également l'inéligibilité du candidat dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales.

L'inéligibilité déclarée sur le fondement des premier à troisième alinéas est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections. Toutefois, elle n'a pas d'effet sur les mandats acquis antérieurement à la date de la décision.

Lorsque le Conseil constitutionnel a déclaré inéligible un candidat proclamé élu, il annule son élection ou, si l'élection n'a pas été contestée, le déclare démissionnaire d'office.

Sans préjudice de l'article L. 52-15, lorsqu'il constate que la commission instituée par l'article L. 52-14 n'a pas statué à bon droit, le Conseil constitutionnel fixe dans sa décision le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1. »

Le Conseil constitutionnel a jugé dans une seule décision que la commission avait rejeté à tort le compte de campagne d'un candidat²⁰. Dans un deuxième cas, le Conseil a admis la justification du financement du compte par des pièces produites pour la première fois devant lui et considéré que dès lors il n'y avait pas lieu de rejeter le compte de campagne en l'absence d'irrégularité²¹.

Le juge a prononcé l'inéligibilité des candidats dans 195 cas et ne l'a pas prononcée dans 40 cas.

Le Conseil a par ailleurs prononcé l'inéligibilité des candidats et l'annulation des opérations électorales dans trois cas²² en application des dispositions de l'alinéa 5 de l'article L.O. 136-1 du Code électoral susmentionnées.

²⁰ Décision n° 2013-4793 AN du 1er mars 2013, Yvelines (6^e circ.), cf. encadré sur l'IRFM, page suivante.

²¹ Décision n° 2013-4877 AN du 12 avril 2013, Français établis hors de France (10^e circ.).

²² Décisions n°2012-4551 AN du 15 février 2013, Français établis hors de France (1^{re} circ.) et n° 2012-4633 du 15 février 2013 AN, Français établis hors de France (8^e circ.) ; décision n° 2012-4611/4612 du 25 janvier 2013 AN, Wallis-et-Futuna.

Tableau 24

Décisions de la commission et décisions rendues par le Conseil constitutionnel selon le type de saisine (ensemble des circonscriptions)

Type de saisines	Durée de l'inéligibilité prononcée		Pas d'inéligibilité	Nombre total de saisines
	1 an	3 ans		
Absence de dépôt	1	89	19	109
Dépôt au-delà du délai légal	25	2	4	31
Rejet du compte	64	14	17	95
Total général	90	105	40	235

Décisions sur les comptes financés par l'indemnité représentative de frais de mandats (IRFM)

Le Conseil constitutionnel a été saisi par la commission de quatre décisions de rejet du compte de campagne qui concernaient des candidats ayant financé leur apport personnel par prélèvement sur des comptes où était versée l'IRFM, soit directement (versements provenant du compte dédié), soit indirectement (prêt d'honneur de l'Assemblée nationale remboursé via l'IRFM).

1) La commission a rejeté les comptes de campagne de trois candidats pour avoir utilisé l'indemnité représentative de frais de mandats pour financer leur campagne, en décidant « *que suivant les dispositions du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale se référant à l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, il est établi que*

cette indemnité distincte de l'indemnité parlementaire et de l'indemnité de fonction relève des moyens mis à la disposition des parlementaires et a pour objet de couvrir l'ensemble des frais afférents à l'exercice du mandat parlementaire qui ne sont pas directement pris en charge ou remboursés par l'Assemblée Nationale ; que selon l'interprétation donnée à ces dispositions, et dont une confirmation a été apportée à la commission par la questure de l'Assemblée Nationale, ni la constitution de l'apport personnel du député candidat à une élection en vue de financer sa campagne électorale, ni le paiement d'une cotisation à un parti politique, ni le versement d'un don pour financer la campagne électorale d'un candidat, ne peuvent se rapporter à l'exercice du mandat parlementaire et, en l'absence d'un tel lien, s'imputer sur l'indemnité ; qu'au regard des dispositions de l'article L. 52-8 alinéa 2 du Code électoral, et pour un montant non négligeable, le financement de la campagne électorale du candidat, ne saurait être regardé comme licite²³ ».

Le Conseil constitutionnel statuant en tant que juge de l'élection a confirmé deux décisions en estimant que la commission avait statué à bon droit : « *Considérant que "l'indemnité représentative de frais de mandat" correspond, selon les termes de l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale, à une indemnité "versée à titre d'allocation spéciale pour frais par les assemblées à tous leurs membres" ; qu'elle est par suite destinée à couvrir des dépenses liées à l'exercice du mandat de député ; qu'en conséquence, cette indemnité ne saurait, sans méconnaître les dispositions précitées de l'article L. 52-8 du code électoral, être affectée au financement d'une campagne électorale à laquelle le*

²³ Décisions du 26 novembre 2012, Haute-Vienne-2^e, du 23 janvier 2013, Yvelines-6^e, du 24 janvier 2013, Bouches-du-Rhône-14^e.

député est candidat ».

En conséquence, dès lors que la constitution de l'apport personnel du candidat a été effectuée au moins pour partie sur les recettes provenant de l'indemnité représentative de frais de mandat, il y a lieu de rejeter le compte²⁴.

En revanche, le Conseil constitutionnel n'a pas retenu le principe de la fongibilité des recettes et a infirmé une décision, en estimant que la commission n'avait pas statué à bon droit et que le rejet du compte n'était pas justifié²⁵. En effet, le compte bancaire sur lequel est versée l'indemnité représentative de frais de mandat avait reçu des recettes étrangères à cette indemnité suffisantes pour que, lors de sa constitution, l'apport personnel du candidat à son compte de campagne ait pu être financé exclusivement à partir de ces recettes.

Il convient de souligner qu'en application de l'article L.O. 136-1 du Code électoral, le Conseil constitutionnel n'a pas prononcé l'inéligibilité des trois candidats susmentionnés « *eu égard aux interprétations successives relatives à l'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat*²⁶ ».

2) Dans un quatrième cas, la commission avait relevé l'utilisation d'un prêt d'honneur de l'Assemblée nationale souscrit après l'élection en vue d'équilibrer le financement du compte de campagne avant le dépôt du compte.

Or, les conditions de ce prêt, dont le remboursement était

²⁴ Décisions n° 2012-4715 AN du 1er mars 2013, Haute-Vienne-2^e et n° 2013-4795 AN du 1er mars 2013, Bouches-du-Rhône-14e.

²⁵ Décision n° 2013-4793 AN du 1^{er} mars 2013, Yvelines-6^e.

²⁶ Voir le 6^e Considérant des trois décisions du Conseil constitutionnel du 1^{er} mars 2013 précitées.

assuré par des prélèvements sur l'indemnité représentative de frais de mandat, stipulaient que le signataire reconnaissait être informé que le prêt d'honneur ne pouvait servir au financement d'une campagne électorale.

Le Conseil constitutionnel a confirmé le rejet à bon droit du compte de campagne mais n'a pas prononcé l'inéligibilité au motif que le candidat « *a obtenu le prêt d'honneur en cause postérieurement à son élection ; que le remboursement de ce prêt est assorti d'un taux de 3% ; que, par suite, dans les circonstances de l'espèce, il n'y a pas lieu de déclarer [le candidat] inéligible à tout mandat en application de l'article L.O. 136-1 du code électoral*²⁷ ».

Le Conseil constitutionnel a prononcé des inéligibilités d'une durée de trois ans pour absence de dépôt ou en cas de plusieurs motifs de rejet dans un compte de campagne. En revanche, le Conseil constitutionnel a restreint à un an la durée de l'inéligibilité pour un dépôt au-delà du délai légal ou en cas d'un motif unique de rejet.

Par ses décisions, le Conseil constitutionnel a ainsi conforté les formalités substantielles qui s'imposent aux candidats en vertu des dispositions du Code électoral. De même, il a rappelé l'importance du fonctionnement correct du compte bancaire unique ouvert par le mandataire et le rôle de celui-ci.

Après avoir estimé que la commission avait statué à bon droit, le Conseil a prononcé des décisions de non-lieu à inéligibilité après avoir notamment accepté la régularisation de certaines situations telles que la restitution des carnets de reçus-dons par des candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages ou la régularisation du visa de l'expert-comptable.

²⁷ Décision n° 2013-4845, AN du 12 avril 2013, Guyane-1^{re}.

Il ressort du tableau n° 24, page 92, que le Conseil constitutionnel a prononcé un an ou trois ans d'inéligibilité. Il n'y a pas de durée d'inéligibilité inférieure à un an ou intermédiaire entre un an et trois ans, durée maximale.

2. Les saisines du Conseil constitutionnel liées aux élections des députés des Français établis hors de France

Le Conseil constitutionnel a été saisi des 10 décisions d'absence de dépôt et 22 décisions de rejet prononcées par la commission.

Tableau 25

Décisions de la commission et décisions rendues par le Conseil constitutionnel selon le type de saisine (circonscriptions de l'étranger)

Type de saisines	Durée de l'inéligibilité prononcée		Pas d'inéligibilité	Nombre total de saisines
	1 an	3 ans		
Absence de dépôt		8	2	10
Rejet du compte	19	1	2	22
Total général	19	9	4	32

Le Conseil constitutionnel a confirmé par ces décisions qu'il appartenait aux candidats de respecter les règles particulières mises en place par le législateur, nonobstant les difficultés auxquelles ils ont pu être confrontés dans la conduite de leur campagne électorale.

En conséquence, il n'a pas prononcé l'inéligibilité dans 4 cas seulement.

III

LES SUITES JURIDICTIONNELLES DES DÉCISIONS CONCERNANT D'AUTRES ÉLECTIONS

1. Suites données aux décisions de la commission par la Cour administrative d'appel de Paris en tant que juge de compte (élections régionales des 14 et 21 mars 2010)

Il est rappelé que dans le cadre de son contrôle sur les comptes de campagne des candidats aux élections régionales des 14 et 21 mars 2010, la commission avait requalifié en concours en nature la somme de 1 350 euros correspondant à l'utilisation partagée d'une partie du siège du *Front National* au motif que ce local, utilisé de façon habituelle et régulière par le parti, n'avait pas été loué spécialement pour l'élection²⁸.

Après un recours gracieux auprès de la commission et une requête devant le tribunal administratif de Paris qui les a déboutés, douze candidats têtes de liste dudit parti ont interjeté appel de la décision du tribunal administratif devant la Cour administrative d'appel de Paris²⁹. La cour a estimé que « *les candidats étaient fondés à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Paris a confirmé la décision de la CNCCFP excluant du remboursement forfaitaire de l'État la somme de 1 350 euros correspondant aux frais de location desdits locaux* »³⁰.

²⁸ Voir Treizième rapport d'activité de la CNCCFP, 2010, p. 53.

²⁹ Voir Quatorzième rapport d'activité de la CNCCFP, 2011, p. 35.

³⁰ Voir les 12 arrêts rendus par la Cour administrative d'appel de Paris en date du 21 janvier 2013, n° 11PA04154, 11PA03571, 11PA04149, 11PA04151, 11PA04150, 11PA04157, 11PA04153, 11PA04156, 11PA04155, 11PA04152, 11PA04158, 11PA04189.

La commission s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'État en se fondant sur l'interdiction de l'enrichissement sans cause et en soulignant que les décisions de la Cour administrative d'appel heurtent un principe à valeur constitutionnelle rappelé par le Conseil constitutionnel. La Haute juridiction a en effet décidé que le remboursement forfaitaire de l'État ne doit pas conduire à l'enrichissement sans cause d'une personne physique ou morale³¹.

2. Suites des élections cantonales des 20 et 27 mars 2011

Il s'agit de l'actualisation des informations délivrées dans le Quatorzième rapport d'activité de la commission auquel il convient de se reporter pour l'analyse au fond.

a) Les saisines de la commission

Il est rappelé que dans le cadre de son contrôle sur les comptes de campagne des candidats aux élections cantonales des 20 et 27 mars 2011, la commission a saisi le juge de l'élection (tribunal administratif) concernant 300 candidats : 156 rejets, 96 constats d'absence de dépôt et 48 constats de dépôt au-delà du délai légal³².

Le juge de l'élection a donné suite à la saisine de la commission dans 252 cas et l'a rejetée dans 29 cas. Il a prononcé 3 décisions de non-lieu à statuer et s'est dessaisi dans 16 cas en application des dispositions combinées des articles R. 351-2 du Code de justice administrative, R. 114 et 117 du Code électoral, transmettant alors les dossiers au Conseil d'État pour décision.

Le tableau suivant distingue les décisions de la commission et les jugements rendus selon le type de saisine :

³¹ Voir le deuxième considérant de la décision n° 95-363DC du 11 janvier 1995 : « un tel remboursement n'est contraire à aucune règle ni aucun principe à valeur constitutionnelle dès lors qu'il ne conduit pas à l'enrichissement d'une personne physique ou morale ».

³² Voir Quatorzième rapport d'activité de la CNCCFP, 2011, p. 66.

Tableau 26

Décisions de la commission et jugements rendus par les tribunaux administratifs (ou le Conseil d'État en cas de dessaisissement), selon le type de saisine

	Type de saisine par la commission			
	Absence de dépôt	Dépôt hors-délai	Rejet	Total
Saisines du juge	96	48	156	300
- <i>Non lieu à inéligibilité</i>	19	12	61	92
- <i>Inéligibilité</i>	76	35	94	205
- <i>Non lieu à statuer</i>	1	1	1	3

b) Les inéligibilités prononcées par le juge de l'élection

Le juge a prononcé l'inéligibilité dans 205 cas et ne l'a pas prononcée dans 92 cas. Le tableau suivant présente les inéligibilités prononcées par les tribunaux administratifs et le cas échéant par le Conseil d'État à la suite du dessaisissement de ces derniers, selon la durée et la portée³³.

On remarquera que, selon les cas, les tribunaux administratifs ont considéré que la décision d'inéligibilité ne pouvait concerner que les élections cantonales, eu égard à la date des faits générateurs par rapport à celle de l'entrée en vigueur de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 modifiant l'article L. 118-3 du Code électoral, ou ont, au contraire, décidé que l'inéligibilité s'appliquait à toutes les élections.

³³ Pour mémoire, sur les 300 saisines initiales de la commission, dans 3 cas il n'y avait pas lieu de statuer suite à un désistement de la commission et au décès de 2 candidats.

Tableau 27

Décisions du juge de l'élection (tribunaux administratifs ou le Conseil d'État en cas de dessaisissement ou d'appel) relatives à l'inéligibilité

Durée de l'inéligibilité	Élections concernées		
	Cantoniales	Toutes élections	Total
3 mois	1	1	2
6 mois		15	15
1 an	112	60	172
18 mois	1	5	6
2 ans		9	9
3 ans		1	1
Total	114	91	205

Il convient de relever que sur les 29 décisions de rejet de ses saisines par le juge de l'élection, la commission a interjeté appel devant le Conseil d'État pour 11 décisions, dans la mesure où le juge de l'élection, tout en estimant qu'elle avait statué à bon droit, avait rejeté sa saisine. Confirmant une jurisprudence constante, le Conseil d'État a annulé les décisions du juge de l'élection : « *la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques est fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif a rejeté sa saisine, alors qu'il aurait dû décider qu'il n'y avait pas lieu de prononcer l'inéligibilité de [...] en application des dispositions du troisième alinéa de l'article L. 118-3 du Code électoral* »³⁴.

Dans un autre cas, le Conseil a considéré que le tribunal administratif concerné avait méconnu son office, en se bornant à rejeter la saisine de la commission, sans fixer le montant du remboursement dû par l'État après avoir estimé que c'était à tort

³⁴ Voir entre autres les décisions du Conseil d'État, 13 juin 2012, n° 355271, 16 juillet 2012, n° 356859, 21 novembre 2012, nos 356573, 356598 et 356995.

que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques avait rejeté le compte de campagne. Par suite, le Conseil a annulé le jugement attaqué en tant qu'il n'avait pas fixé le montant du remboursement dû par l'État au candidat en application de l'article L. 52-11-1 du Code électoral et arrêté lui-même le montant du remboursement.

c) Évolution de la jurisprudence

À l'occasion des décisions prises à la suite des élections cantonales de 2011, le Conseil d'État a confirmé la doctrine de la commission sur *les dépenses faites le jour de l'élection* considérées comme étant non électorales : « *il résulte toutefois de l'instruction que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a exclu à bon droit du compte de campagne les dépenses qui, dépourvues des justificatifs demandés ou relatives au financement d'événements organisés le jour du scrutin ou postérieurement à ce dernier, ne pouvaient être regardées comme des dépenses électorales au sens de l'article L. 52-12 du Code électoral* »³⁵.

Par ailleurs, sur *le remboursement forfaitaire de l'État aux candidats*, le Conseil a considéré « *qu'il résulte des dispositions [...] du second alinéa de l'article L. 118-2 du code électoral que, lorsque le juge de l'élection se prononce sur un compte de campagne et sur l'éligibilité d'un candidat, il lui appartient, qu'il soit ou non saisi de conclusions en ce sens, de fixer le montant du remboursement dû par l'État au candidat s'il constate que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques n'a pas statué à bon droit ; qu'en revanche, il n'appartient pas au juge de l'élection d'ordonner à un candidat le remboursement des sommes qu'il aurait perçues à ce titre* »³⁶.

³⁵ Conseil d'État, 21 novembre 2012, n° 361760.

³⁶ Conseil d'État, 23 juillet 2012, n° 356623, annulation du jugement du tribunal administratif de Toulon qui a estimé que c'était à tort que la commission avait rejeté le compte du candidat et qui n'a pas fixé le montant du remboursement que l'État lui doit en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral.

Il s'agit donc d'une extension du champ d'application des dispositions de l'article L. 118-2 aux cas où le scrutin ne fait pas l'objet d'une contestation initiale.

Ainsi, l'office du juge administratif est aligné sur celui du juge constitutionnel pour lequel l'article LO. 136-1 dispose que « *saisi d'une contestation formée contre l'élection ou dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 52-15, [...] lorsqu'il constate que la commission [...] n'a pas statué à bon droit, le Conseil constitutionnel fixe dans sa décision le montant du remboursement forfaitaire prévu à l'article L. 52-11-1* ».

Cette nouvelle jurisprudence met fin à celle qui énonçait qu'il appartenait au candidat, après que le juge de l'élection se soit prononcé sur la saisine de la commission et s'il s'y croyait fondé, de former une demande auprès de cette dernière en vue du remboursement de ses dépenses électorales³⁷.

Il serait souhaitable que cette avancée jurisprudentielle soit transcrite dans le code électoral. À cette occasion, le législateur pourrait également préciser les conditions de reversement par un candidat d'un remboursement perçu à tort dès lors que, dans le cadre de l'examen du contentieux électoral, le juge est amené à constater que le compte de campagne du candidat concerné aurait dû être rejeté³⁸.

³⁷ Conseil d'État, 17 juin 2005, n° 274571, M. DENOUIL.

³⁸ Conseil d'État, 8 juin 2009, n° 322236, élection municipale de Corbeil-Essonnes.

IV CONCLUSION de la première partie

L'activité de la commission en 2012 et au premier semestre de 2013 a été largement dominée par le contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection du Président de la République et de ceux des candidats aux élections législatives, ces deux scrutins s'étant tenus à quelques semaines d'intervalle comme lors des deux renouvellements précédents.

*

S'agissant des élections législatives, les réformes introduites par les lois du 14 avril 2011, que la commission avait analysées en détail dans son rapport d'activité précédent, se sont pleinement appliquées pour la première fois. En effet, l'exonération de l'obligation de déposer un compte de campagne dont bénéficient désormais les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés, et n'ayant pas reçu de dons, s'était déjà traduite dans les faits à la suite des élections cantonales générales de mars 2011, de même que le pouvoir de modulation du remboursement des dépenses électorales reconnu à la commission ; mais d'autres dispositions nouvelles n'avaient pas encore pu recevoir d'application, comme la déclaration du mandataire préalablement à l'enregistrement de la candidature, l'instauration d'un « droit au compte bancaire » ou la définition de la mission de l'expert-comptable chargé de présenter le compte de campagne. Dans l'ensemble, ces innovations se sont révélées efficaces et ont permis d'éliminer ou d'atténuer des difficultés d'application des dispositions du Code électoral rencontrées par les candidats au cours de leur campagne ou par

la commission dans l'exercice du contrôle qui lui incombe.

De même, les modifications substantielles apportées à l'office du juge de l'élection ont été pleinement suivies d'effet. Alors qu'à la suite des élections cantonales de 2011, les tribunaux administratifs avaient apporté des solutions parfois différentes aux questions que posaient ces règles nouvelles en termes d'application le cas échéant rétroactive de la loi, le Conseil constitutionnel a pu leur donner leur plein effet : qu'il s'agisse de l'appréciation par le juge de la gravité des irrégularités commises ou de la volonté de fraude pour fonder la sanction d'inéligibilité et en fixer la durée, ou de l'application de la disposition qui confère au juge de l'élection la mission de statuer lui-même sur le compte et le montant du remboursement lorsqu'il considère que la commission n'a pas décidé à bon droit en rejetant le compte, on peut considérer que les objectifs poursuivis par le législateur ont été atteints.

Pour sa part, la commission a vu sa mission allégée par le fait qu'un tiers des candidats se voyaient dispensés de déposer un compte, même si la vérification de l'absence de dons de personnes physiques, qui conditionne le bénéfice de cette dispense, s'est révélée parfois malaisée et devra à l'avenir être rendue plus sûre en liaison avec les préfetures. Dans le même temps, elle a dû affiner sa doctrine et adapter ses décisions sur certains points, tels que les limites à la prise en compte des intérêts d'emprunt payés par anticipation, les pratiques de mutualisation et de centralisation de certaines catégories de dépenses des candidats par le parti qui les soutient, ou encore la réformation partielle des dépenses relevant de l'élection présidentielle et non de l'élection législative. Mais surtout, comme elle l'avait d'ailleurs pressenti et même annoncé dans la conclusion de son rapport d'activité précédent, des difficultés sérieuses sont apparues lors du contrôle des comptes de campagne des candidats aux onze sièges de députés représentant les Français établis hors de France.

Non seulement très peu de candidats ont mis en œuvre les dispositions particulières prévues par le législateur pour tenir compte des caractéristiques des circonscriptions (possibilité de désigner des délégués du mandataire autorisés à faire l'avance

des dépenses et, dans certains pays, à ouvrir un compte bancaire pour recueillir des fonds et les utiliser), mais encore un nombre non négligeable d'entre eux ont mal compris voire méconnu les règles applicables : taux à appliquer pour la conversion en euros des opérations réalisées en monnaie locale, interdiction d'ouvrir un compte bancaire en dehors de l'exception prévue, interdiction pour le candidat de payer lui-même les dépenses en dehors de la marge de tolérance définie par la jurisprudence. Tout en s'efforçant de prendre en considération les circonstances particulières et nouvelles de la campagne pour ces candidats, la commission n'a pu éviter de rejeter près de 20 % des comptes présentés, dont ceux de deux candidates élues que le Conseil constitutionnel a déclarées inéligibles et dont il a en conséquence annulé l'élection.

La commission estime que le législateur devrait, à la suite de cette première expérience, se saisir à nouveau de la question posée par l'adaptation des règles posées par le Code électoral au cas très particulier des circonscriptions de l'étranger ; à cette fin, elle a présenté quelques orientations possibles dans le présent rapport.

*

Pour la deuxième fois, la commission a procédé au contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, mission qui lui a été confiée par une loi organique du 5 avril 2006. Par rapport au scrutin de 2007, les règles applicables à la tenue, au dépôt et au contrôle des comptes de campagne, et spécifiques à cette élection, n'ont été modifiées qu'en ce qui concerne le plafond des dépenses électorales, porté au niveau fixé en application du décret du 30 décembre 2009, et le taux du remboursement maximum des dépenses électorales, ramené à 47,5 % ou 4,75 % du plafond selon que le candidat a obtenu plus ou moins de 5 % des suffrages au premier tour de scrutin, en application de la loi organique du 28 février 2012. Cependant, l'élection a été marquée par deux circonstances que la commission n'avait pas rencontrées lors de l'élection précédente.

La première concerne l'organisation par le *Parti socialiste*, en 2011, d'une « primaire ouverte » destinée à désigner le futur candidat soutenu par le parti, alors qu'en 2006 la procédure de désignation avait été interne à cette formation politique. Suivant l'interprétation qu'elle avait donnée dans son mémento à l'usage des candidats et de leurs mandataires, soumis avant publication à l'avis du Conseil constitutionnel, la commission a considéré que les dépenses du parti liées à l'organisation proprement dite de la « primaire » n'avaient pas à être comptabilisées dans le compte de campagne du candidat investi à l'issue de celle-ci ; en revanche, les dépenses exposées dans l'année précédant l'élection et pour son propre compte par le candidat finalement désigné devaient être comptabilisées comme dépenses électorales. Cette manière de voir n'a pas donné lieu à contestation par le candidat ; de fait, le compte de campagne déposé par M. François HOLLANDE comprenait les dépenses en cause, appuyées par les justifications nécessaires, pour un montant de près de 300 000 euros, qui a d'ailleurs été réformé à la hausse par la commission. Si donc les principes dégagés par celle-ci, en l'absence de texte directement applicable, ont pu servir de référence en l'espèce, il serait cependant souhaitable que le législateur examine le point de savoir si un fondement législatif devrait préciser selon quels critères les dépenses liées à la sélection de son candidat par une formation politique seraient ou non considérées comme des dépenses électorales de ce candidat. Une telle réflexion apparaît d'autant plus nécessaire que la pratique des « primaires » est appelée, selon les observateurs, à s'étendre à l'avenir, et pas seulement dans le cas de l'élection présidentielle.

La seconde circonstance, nouvelle pour la commission, était la présence comme candidat du Président de la République en fonctions. Pour les motifs exposés au présent rapport, la commission a été conduite à rejeter le compte de campagne de M. Nicolas SARKOZY ; cette décision a été confirmée par le Conseil constitutionnel dans l'intégralité de son dispositif, mais après avoir rectifié à la marge le montant des dépenses électorales fixé par la commission, et surtout après avoir écarté l'imputation au compte de dépenses relatives aux

interventions publiques du président avant sa déclaration publique de candidature, à l'exception de la réunion de Toulon du 1^{er} décembre 2011. Le Conseil a affirmé avec netteté que la date à laquelle le candidat déclare sa candidature « *n'est pas de nature à priver de leur éventuel caractère électoral des dépenses intervenues antérieurement à cette déclaration* » ; mais aussi que « *la législation relative au financement des campagnes électorales n'a ni pour objet ni pour effet de limiter les déplacements du Président de la République non plus que sa participation à des manifestations publiques s'inscrivant dans l'exercice de sa charge* », de sorte que les dépenses correspondantes n'ont à figurer au compte qui si ces manifestations « *ont revêtu un caractère manifestement électoral* ».

Cet énoncé des principes applicables à une situation qui s'était déjà rencontrée en 2002, et pourra se présenter à l'avenir, s'imposera aussi bien aux candidats qu'à la commission elle-même. Cependant, il n'est pas certain que leur application ne suscitera pas des controverses récurrentes : la conciliation entre le plein exercice du mandat présidentiel et la nécessité de préserver l'égalité entre les candidats, dès lors que la campagne électorale est effectivement lancée, peut s'avérer délicate. C'est pourquoi la commission est d'avis qu'une réflexion devrait être menée pour rechercher les moyens, sinon de supprimer, tout au moins d'atténuer les incertitudes auxquelles elle s'est trouvée confrontée en 2012.

L'une des origines de ces incertitudes réside dans le contraste existant entre, d'une part, la longueur de la période d'un an pendant laquelle les dépenses électorales doivent être recensées afin d'assurer l'exhaustivité du compte de campagne, d'autre part, la brièveté du délai qui sépare actuellement la date limite de dépôt au Conseil constitutionnel des déclarations de parrainage des candidats et la date du premier tour de scrutin : en 2012, ce délai était de cinq semaines seulement (16 mars – 22 avril). Il en résulte que le président en exercice, candidat potentiel, peut choisir de retarder l'annonce de sa candidature, qui marquera le point de départ incontestable de sa campagne.

Bien que la question dépasse le champ de ses compétences, la commission suggère que soit étudiée la possibilité de réduire la durée de la campagne, au sens de la comptabilisation des dépenses électorales, qui pourrait être fixée à six ou huit mois, au lieu d'un an. Corrélativement, il pourrait être envisagé d'avancer d'un ou deux mois la date de dépôt des parrainages, et donc l'obligation de se déclarer candidat. Ainsi, la période active de la campagne électorale, qui de toute façon excède largement les deux semaines de la campagne « officielle », et pendant laquelle les obligations des candidats seraient les mêmes, se rapprocherait de la réalité de la vie politique telle qu'elle a pu être observée lors de la dernière élection présidentielle.



Partie **2** Deuxième partie

**Le contrôle du financement
des partis politiques**

**Les vingt-cinq ans de la
loi du 11 mars 1988**

À l'occasion des vingt-cinq ans de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, la commission a souhaité recenser les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre pratique des règles concernant le financement des partis politiques et assortir ses observations de suggestions afin d'y remédier.

I LE CADRE JURIDIQUE

Chapitre I Les lois relatives au financement des partis politiques

Il est communément admis que la démocratie a un coût en partie engendré par la préparation des élections et les actions de propagande qui l'accompagnent.

Hormis les indemnités parlementaires (créées pour la première fois dès août 1789 au profit des députés de l'Assemblée constituante) et la prise en charge par l'État de certains coûts liés à la propagande, les partis, ainsi que la grande majorité des candidats dont ils sont issus, devaient se tourner vers un financement d'origine privée pour mener à bien leurs activités politiques et le paiement de leurs campagnes électorales.

Officiellement, les dons des sympathisants et les cotisations des adhérents étaient les principales ressources reconnues par les partis politiques. Cependant, en l'absence de règles spécifiques de financement, nombre d'acteurs de la vie politique ont eu

recours à des moyens de financement issus de fonds privés et publics, la plupart du temps occultes et fréquemment abusifs ou illicites. Ces sources ont pris différentes formes selon les époques (utilisation des fonds spéciaux, financement par des entreprises en contrepartie de l'obtention de marchés publics, versement de commissions diverses...).

Devant les scandales suscités par plusieurs de ces affaires, le législateur a adopté à partir de 1988 une série de lois en vue d'encadrer le financement de la vie politique.

1. Les lois fondatrices

a) Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

La loi du 11 mars 1988 a notamment :

- instauré un financement public des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ou au Sénat ;
- posé les premières bases des obligations comptables imposées aux partis politiques : il était prévu que les comptes des partis bénéficiaires de l'aide publique devaient être arrêtés chaque année, certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés au cours du premier semestre de l'année suivant l'exercice sur les bureaux de l'Assemblée nationale ou du Sénat qui devaient en assurer la publication au Journal officiel. Ces comptes devaient faire apparaître la récapitulation des recettes, selon leur origine, et les dépenses selon leur nature ;
- sanctionné le non-respect des obligations comptables par la perte de l'aide publique l'année suivante.

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

La loi du 15 janvier 1990 a notamment :

- institué la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques comme instance destinataire des comptes des partis politiques au lieu et place du bureau des Assemblées ;
- étendu l'obligation de dépôt des comptes aux partis disposant d'un mandataire ;
- précisé et élargi le périmètre comptable des formations tenues de déposer des comptes ;
- dispensé du contrôle de la Cour des comptes les partis politiques soumis à la loi du 11 mars 1988 ;
- autorisé les dons privés aux formations politiques en provenance de personnes physiques ou morales ;
- encadré les dons aux formations politiques en les plafonnant à 500 000 francs pour les personnes morales et à 50 000 francs pour les personnes physiques ;
- interdit à certaines personnes morales d'effectuer des dons à une formation politique (personnes morales de droit public ou étrangères, casinos, cercles de jeux, États étrangers...) ;
- instauré l'obligation de passer par un mandataire pour recueillir les dons ;
- édicté un ensemble de sanctions en cas de méconnaissance des obligations relatives au financement de la vie politique :
 - la perte de l'aide publique si le parti politique perçoit des dons sans passer par l'intermédiaire de son mandataire ;
 - une amende et/ou une peine d'emprisonnement pour le donateur ou le donataire en cas de versement d'un don interdit ou supérieur au plafond autorisé ;
 - l'exclusion des marchés publics des personnes ayant enfreint le plafonnement des dons.
- étendu la réduction d'impôt aux dons consentis aux formations politiques³⁹ (et non plus exclusivement aux seuls dons effectués au bénéfice des candidats).

³⁹ Réduction de 40 % du montant dans la limite de 1,25 % du revenu imposable.

c) Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques

La loi du 29 janvier 1993 a notamment :

- prévu l'établissement chaque année d'un rapport de la commission qui doit porter sur son activité et contenir des éléments sur l'application des lois et règlements applicables au financement de la vie politique ;
- plafonné la somme des dons de personnes morales que pouvait recevoir annuellement un parti politique (25% du total de ses ressources de l'exercice précédent ou 2,5% du montant de l'aide publique) ;
- instauré la publication de la liste des personnes morales ayant consenti des dons aux partis politiques avec l'indication du montant de ces dons.

d) Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique

La loi du 19 janvier 1995 a notamment :

- interdit à toutes les personnes morales, quel que soit leur statut (à l'exception des partis politiques) :
 - de consentir des dons aux partis politiques ;
 - de leur fournir des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux habituellement pratiqués.
- étendu la réduction d'impôt aux cotisations versées par l'intermédiaire du mandataire ;
- augmenté la réduction d'impôt attachée aux dons et aux cotisations versés (40% du montant dans la limite de 5% du revenu imposable).

e) Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives

La loi du 6 juin 2000 a notamment prévu une sanction financière à l'égard des partis politiques qui ne respectent pas le principe de parité.

2. Les lois d'ajustement

a) Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques

La loi du 11 avril 2003 a notamment limité le bénéfice de l'obtention de la 1ère fraction de l'aide publique :

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

b) La loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

La loi du 18 janvier 2005 a notamment augmenté la réduction d'impôt accordée aux donateurs et cotisants (66 % du montant dans la limite de 20 % du revenu imposable).

c) La loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006

La loi de finances pour 2006 a notamment étendu les moyens de règlement ouvrant droit à réduction d'impôt aux paiements par carte bancaire, virement ou prélèvement automatique.

* * *

Le législateur a ainsi, d'une part, institué un financement public pour les partis politiques ayant une assise électorale calculée selon le résultat des élections législatives et, d'autre part, leur a ouvert la possibilité de financer la vie politique (candidats, autres partis). En contrepartie de ces droits, les formations politiques ont l'obligation de tenir une comptabilité et d'assurer une certaine transparence.

Dès lors qu'il est prévu qu'un parti politique puisse financer la vie politique, il convient de définir ce qu'est un parti politique.

Chapitre II

La définition juridique du parti politique

L'avant-projet de Constitution rédigé en juillet 1958 prévoyait une déclaration obligatoire des partis, un dépôt de leurs statuts ainsi qu'un compte rendu annuel de leurs ressources et de leurs dépenses au Conseil constitutionnel « *habilité à vérifier la sincérité des déclarations produites* ». La constatation par le Conseil constitutionnel d'une violation de ces dispositions devait autoriser « *le Gouvernement à demander devant la Haute Cour de justice la dissolution du groupement incriminé* »⁴⁰.

Finalement, les nombreuses discussions devant le Comité consultatif constitutionnel reprenant les travaux préparatoires ont abouti à une rédaction plus libérale de l'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958 selon lequel « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.* »

1. Définition selon la loi du 11 mars 1988

La loi du 11 mars 1988 a, pour la première fois, conféré expressément la qualité de personne morale sui generis aux formations politiques.

Cette même loi a, par ailleurs, expressément prévu que les partis politiques ont le droit d'ester en justice ; d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles. Ils peuvent également effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation.

⁴⁰ Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958. Tome 1, Publication du Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, 1987.

Contrairement aux associations de droit commun, un parti politique jouit en conséquence de la personnalité morale en l'absence de publication au Journal officiel. Ainsi, certains partis sont des associations de fait non déclarées en préfecture.

Si le législateur a prévu un plafond pour les dons en numéraire, il a autorisé l'acquisition à titre gratuit de biens meubles ou immeubles au profit des partis politiques.

2. Les critères définis par la jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil Constitutionnel

Afin de définir les partis politiques habilités à financer la vie politique, la jurisprudence respective et concordante du Conseil Constitutionnel (Cons. Const., 11 janvier 1990, n° 89-271,) et du Conseil d'État (CE, 30 oct. 1996, ÉI. Mun. de Fos-sur-Mer) a précisé ce qu'était un parti politique au sens de la loi du 11 mars 1988.

C'est une personne morale de droit privé qui s'est assigné un but politique et qui relève des articles 8, 9 et 9-1 de la loi du 11 mars 1988 ou s'est soumise aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de la même loi.

Il s'agit donc d'un parti qui :

- bénéficie de l'aide publique et/ou ;
- dispose d'un mandataire ;
- dépose à la commission chaque année ses comptes certifiés par deux commissaires aux comptes.

Dès lors, une formation politique qui respecte ces critères est un parti politique relevant de la loi du 11 mars 1988 et habilité à financer une campagne électorale. Dans le cas contraire, c'est un parti politique au sens de la Constitution, mais qui n'est pas habilité à financer la vie politique.

II LA SITUATION ACTUELLE

Chapitre I Le nombre de partis politiques

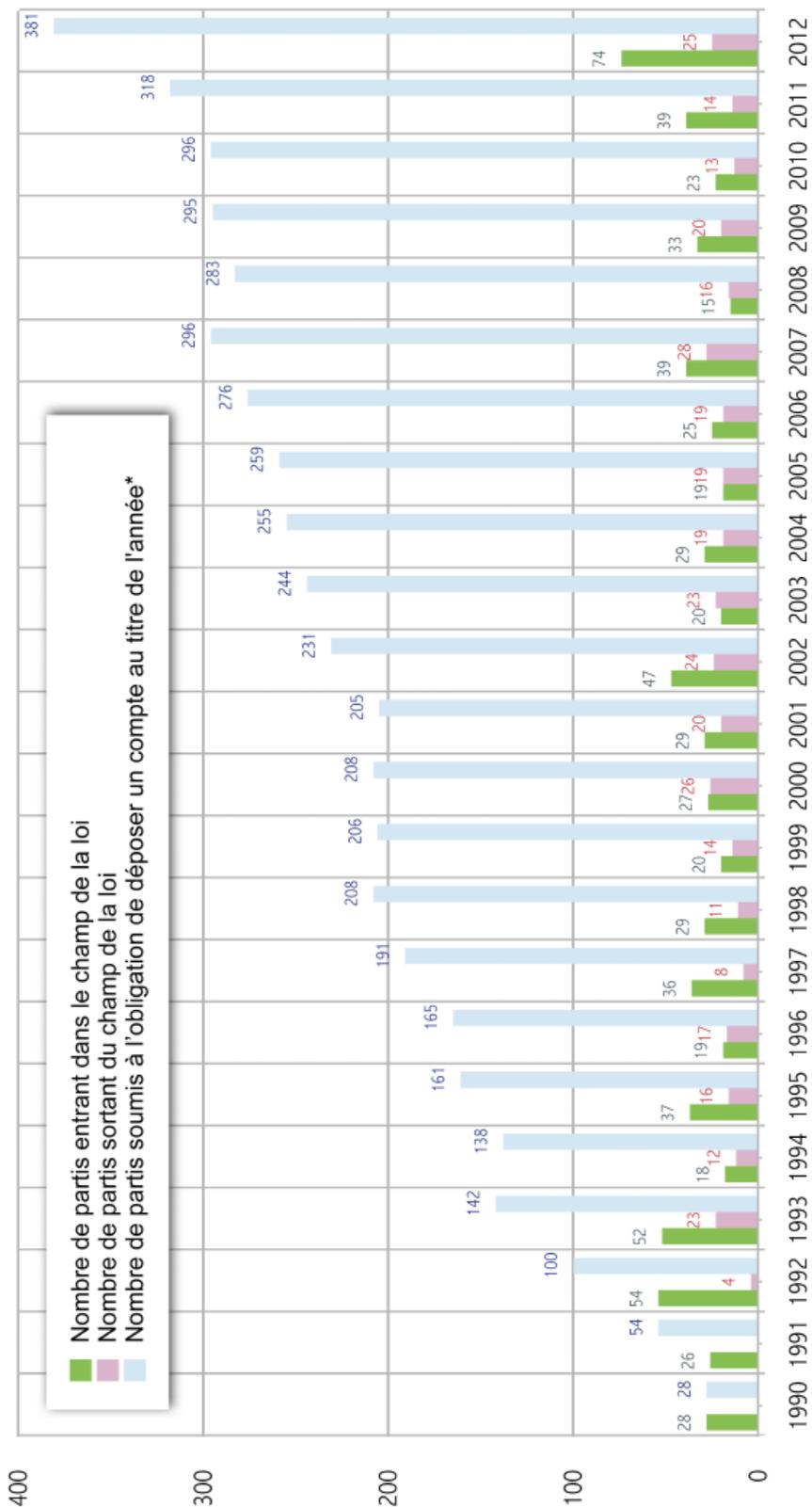
Le principe de la liberté de constitution et d'organisation ne permet pas de délimiter un nombre exact de partis politiques, d'autant que la mission de concourir à l'expression du suffrage n'implique pas l'obligation de présenter des candidats au suffrage des citoyens. La participation à la vie politique par la promotion en commun d'une idéologie avec comme objectif la conquête et l'exercice du pouvoir suffit pour caractériser l'existence d'une formation politique. Il est donc impossible de quantifier le nombre des partis en France au sens de la Constitution, certains pouvant n'être que de simples associations de fait pour lesquelles aucune mesure de publicité n'est obligatoire.

La loi du 11 mars 1988, en fixant les règles de financement des partis et en instituant un régime d'aides financières sur fonds publics pour ceux-ci en échange de l'obligation de tenir une comptabilité annuelle, a permis l'enregistrement d'un certain nombre d'entre eux. Le nombre des partis relevant de la loi du 11 mars 1988 est en augmentation constante.

1. L'évolution du nombre de partis politiques et de leur implantation géographique

De 1990, année durant laquelle 28 formations politiques s'étaient soumises à la loi du 11 mars 1988, à 2012, année où le nombre de partis tenus de déposer un compte a atteint 381, le nombre total

Graphique 6
Évolution du nombre de partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988



(*) Le nombre des partis soumis à cette obligation n'est pas la somme algébrique des partis présents, entrés et sortis du champ de la loi pendant l'année ; certains d'entre eux peuvent en effet être tenus de déposer un compte au 30 juin de l'année suivante alors qu'ils sont sortis du dispositif de la loi du 11 mars 1988 en cours d'année.

de partis politiques ayant été concernés par les dispositions de la loi relative à la transparence financière s'élève à 738⁴¹.

Au 30 juin 2013, le nombre de partis enregistrés s'élevait à 402 ; leur durée moyenne de vie était de 7 ans et 5 mois ; celle des partis politiques qui ne relèvent plus de la loi du 11 mars 1988 a été de 5 ans et 8 mois.

Les données à la disposition de la commission relatives à l'implantation géographique des sièges des partis politiques en activité indiquent une représentation plus importante de la région Île-de-France, à l'intérieur de laquelle il y a une surreprésentation de Paris, du département des Hauts-de-Seine et dans une moindre mesure du département de la Seine-Saint-Denis et du département du Val-de-Marne ; de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec une surreprésentation du département des Alpes-Maritimes, du département des Bouches-du-Rhône et du département du Vaucluse ; de la région Rhône-Alpes, à l'intérieur de laquelle il y a une surreprésentation du département du Rhône et du département de la Savoie.

Dans les départements d'outre-mer, la Guadeloupe et la Martinique comptent un total de 22 partis. La Réunion en compte 18 à elle-seule. La Guyane en comprend 3, et le dernier département créé, Mayotte en compte 1.

Dans les collectivités d'outre-mer, la Polynésie est le siège de 13 partis politiques, la Nouvelle-Calédonie de 4 partis et Saint-Pierre-et-Miquelon de 2 partis.

⁴¹ Ne sont pas pris en compte pour le calcul du nombre de partis, les 101 comités de soutien constitués en 1995 en groupement politique pour soutenir des candidats à l'élection présidentielle.

Tableau 28

Localisation des sièges des partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988 par région au 30 juin 2013

Code	Région	Nombre
42	Alsace	7
72	Aquitaine	9
83	Auvergne	3
25	Basse-Normandie	0
26	Bourgogne	7
53	Bretagne	8
24	Centre	6
21	Champagne-Ardenne	2
94	Corse	2
43	Franche-Comté	1
1	Guadeloupe	7
3	Guyane	3
23	Haute-Normandie	5
11	Île-de-France	170
4	La Réunion	18
91	Languedoc-Roussillon	6
74	Limousin	1
41	Lorraine	8
2	Martinique	15
6	Mayotte	1
73	Midi-Pyrénées	13
31	Nord-Pas-de-Calais	8
52	Pays de la Loire	10
22	Picardie	3
54	Poitou-Charentes	8
93	Provence-Alpes-Côte d'Azur	26
82	Rhône-Alpes	32
Total		379

Tableau 29

Localisation des sièges des partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988 par collectivité d'outre-mer au 30 juin 2013

Code	Collectivité d'outre-mer	Nombre
975	Saint-Pierre-et-Miquelon	2
977	Saint-Barthélemy	1
978	Saint-Martin	3
984	Terres australes et antarctiques françaises	0
986	Wallis et Futuna	0
987	Polynésie française	13
988	Nouvelle-Calédonie	4
989	Île de Clipperton	0
Total		23

2. Les difficultés pratiques du suivi des partis politiques

Le nombre des partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988 est en constante évolution. En ce qui concerne *les créations de partis politiques*, leur suivi est en théorie très aisé.

Pour les partis éligibles à l'aide publique, la commission est informée par le ministère de l'Intérieur de la liste des partis éligibles à l'aide publique pour la durée de la législature.

Pour les partis se dotant d'un mandataire ayant la forme d'une association de financement, la commission délivre un agrément à cette association conformément à l'article 11-1 de la loi du 11 mars 1988.

Pour les partis se dotant d'un mandataire financier, personne physique, la commission doit être informée de la déclaration du

mandataire par la préfecture à laquelle le parti a effectué sa déclaration. Cette procédure est prévue par le titre II de la circulaire n° NOR/INT/A/08/00005/C du 7 janvier 2008 relative au financement et au plafonnement des dépenses électorales et au financement des partis politiques. Cependant, en pratique, les préfectures ignorent encore quelquefois cette démarche, de sorte que la commission apprend alors l'existence d'un mandataire financier de manière incidente lorsque ce dernier prend contact avec elle. En outre, un nombre non négligeable de préfectures acceptent des déclarations de mandataires financiers qui ne sont pas accompagnées de l'accord de la personne concernée acceptant les fonctions de mandataire et qui ne précisent pas sa circonscription territoriale d'activité, contrairement à ce que prévoit l'article 11-2 de la loi du 11 mars 1988.

En ce qui concerne *la sortie des partis politiques du champ de la loi du 11 mars 1988*, la mise à jour de la liste est, en pratique, encore plus compliquée. En effet, en dehors de l'éventualité où le parti décide lui-même de sa dissolution, on distingue les cas suivants :

1. Le parti, qui par ailleurs ne dispose pas de mandataire, n'est plus éligible à l'aide publique à la suite de nouvelles élections législatives ;
2. Le parti est éligible à l'aide publique, mais la commission constate le non-respect de ses obligations comptables ;
3. Le parti n'est pas éligible à l'aide publique, dispose d'un mandataire financier, mais la commission constate le non-respect de ses obligations comptables ;
4. La commission prononce le retrait de l'agrément de l'association de financement ;
5. Le mandataire financier, personne physique démissionne ou le parti met fin à ses fonctions. La fin des fonctions du mandataire doit alors être déclarée à la préfecture qui doit elle-même en informer la commission ;
6. L'association de financement est dissoute.

Dans les cas 2 et 3, certains partis ne déposent plus de comptes à la commission, ne renouvellent pas leurs commissaires aux

comptes et ne répondent plus aux sollicitations de la commission. Celle-ci doit donc chaque année conduire une instruction pour les partis concernés malgré la mise en sommeil de la structure ou l'abandon de la direction du parti par ses responsables, puisque ce dernier reste malgré tout tenu juridiquement de déposer des comptes.

Cependant, depuis 2012, la commission retire de la liste des partis politiques devant déposer des comptes, les formations politiques non éligibles à l'aide publique et pour lesquelles :

- la commission ne connaît plus le nom du dirigeant et/ou l'adresse du siège (les lettres envoyées reviennent systématiquement avec la mention « destinataire non identifiable ») ;
- les comptes n'ont jamais été déposés ou déposés pour la dernière fois il y a plus de trois ans ;
- le mandataire financier n'a fait aucune demande de reçus à la commission depuis plus de trois ans.

Concernant ces formations, la commission ne procède plus à une instruction lorsqu'elle constate que le compte n'a pas été déposé.

En cas de dissolution volontaire du parti et dans les cas 5 et 6, tant que la commission n'est pas informée par la préfecture de la fin des fonctions du mandataire, par le parti ou l'association de financement de leur dissolution, elle ne peut correctement disposer d'une liste à jour des partis politiques.

Proposition de la commission :

Chaque formation politique concernée devrait avoir l'obligation d'alerter la commission de son souhait de ne plus relever de la loi du 11 mars 1988. Dans un tel cas de figure, la commission serait alors autorisée à en tirer les conséquences juridiques en retirant l'agrément aux associations de financement concernées ou en mettant fin d'office aux fonctions du mandataire financier.

Chapitre II

Les mécanismes de la loi du 11 mars 1988

La loi du 11 mars 1988 a dû combiner deux exigences complémentaires :

- le principe constitutionnel de liberté d'organisation des partis politiques ;
- l'obligation de respecter des obligations comptables afin d'assurer une certaine transparence financière.

Dans le cadre de l'examen de la loi du 11 mars 1988, deux lectures de la loi sont proposées, la première décrivant les mécanismes instaurés et la deuxième, leur mise en œuvre.

1. Le financement public des partis (art. 8 et 9)

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 rattacher⁴².

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

⁴² En 1989, un peu plus de 105 millions de francs (un peu plus de 16 millions d'euros) ont été versés au titre de l'aide publique et ont été répartis entre 16 partis bénéficiaires. En 2013, un peu plus de 70 millions d'euros ont été versés à ce titre et ont été répartis entre 55 partis bénéficiaires dont 42 n'ayant présenté que des candidats outre-mer.

ne disposant pas de parlementaire, mais ayant recueilli de nombreux suffrages. Dès lors, la représentativité des partis politiques n'est plus fondée uniquement sur le nombre de parlementaires, mais par référence au nombre de candidats présentés et au nombre de voix que ceux-ci ont obtenues.

a) Première fraction de l'aide publique

La première fraction est réservée aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions en métropole, ou des candidats exclusivement en outre-mer ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.

La répartition de cette première moitié de l'aide publique entre les partis éligibles s'effectue proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour des élections législatives de référence par les candidats se réclamant de ces partis, sous réserve que ces candidats n'aient pas été déclarés inéligibles en application de l'article L.O 128 du code électoral.

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

Proposition de la commission :

A la suite des élections législatives, la commission et le ministère de l'Intérieur ignorent parfois les coordonnées exactes des nouveaux partis politiques éligibles à l'aide publique, notamment en ce qui concerne les partis d'outre-mer, ce qui est préjudiciable aux partis eux-mêmes. En effet, la commission n'est alors pas en mesure de leur transmettre sa circulaire annuelle portant sur leurs nouvelles obligations comptables.

L'indication des coordonnées du parti et de l'identité de leurs dirigeants au sein de la déclaration de candidature permettrait à certains partis de connaître en temps utile et plus précisément leurs obligations comptables, et ainsi de bénéficier de l'aide publique à laquelle ils pourraient prétendre.

À la suite des dernières élections législatives de juin 2012, un parti bénéficiaire de l'aide publique doit percevoir en moyenne chaque année environ 1,57 euro par suffrage obtenu (hors sanction liée au non-respect de la loi sur la parité).

La règle de la parité

Afin d'assurer un égal accès aux mandats électifs à tous les sexes, le législateur a institué, en juin 2000, une diminution de l'aide publique destinée aux partis qui ne respecteraient pas la parité lors des élections législatives. Cette diminution est proportionnelle aux écarts constatés entre le nombre de candidats et le nombre de candidates.

Concrètement, la première fraction de cette aide publique était diminuée, lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à un parti dépassait

2 % du nombre total de candidats. Le taux de diminution de cette aide publique était alors égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de candidats : si un parti présentait 40 % de femmes et 60 % d'hommes, l'écart étant de 20 %, l'aide publique était diminuée de 10 %.

Tableau 30

Partis bénéficiaires de la première fraction de l'aide publique pour 2013 ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions

Dénomination	Nombre de voix prises en compte	Montant de la 1 ^{re} fraction théorique	Montant de la 1 ^{re} fraction de la loi sur la parité	Montant de la pénalité
Parti socialiste	7 952 895	12 518 240	11 121 431	1 396 809
Union pour un mouvement populaire	6 788 077	10 684 760	6 757 161	3 927 599
Front national	3 524 268	5 547 368	5 460 388	86 979
Europe Écologie - Les Verts	1 470 444	2 314 550	2 314 550	-
Parti communiste français	1 359 530	2 139 966	2 139 966	-
URCID	728 878	1 147 289	1 045 392	101 897
Parti radical de gauche	441 757	695 347	558 107	137 239
Nouveau Centre	457 442	720 036	576 763	143 272
Le Centre pour la France	436 470	687 025	557 088	129 937
Forces de gauche	405 874	638 865	574 502	64 363
Debout la République	152 346	239 800	228 937	10 863
La France en action	116 207	182 915	157 511	25 405
Le Tréfle - Les nouveaux écologistes	70 600	111 128	102 134	8 994
Total	23 904 788	37 627 288	31 593 929	6 033 359

Pour rendre le dispositif plus efficace, la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 a porté le taux de diminution de l'aide publique aux trois quarts de l'écart rapporté au nombre total de candidats. Ce nouveau taux a trouvé à s'appliquer pour la première fois après les élections législatives de juin 2012.

b) Seconde fraction de l'aide publique

La seconde fraction est attribuée aux partis politiques bénéficiaires de la première fraction proportionnellement au nombre de députés et de sénateurs qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de chaque année y être inscrits ou s'y rattacher. Chaque parlementaire ne peut à ce titre se rattacher qu'à un seul parti. En revanche, il peut d'une année sur l'autre désigner un nouveau parti bénéficiaire dès lors que ce parti est éligible à la première fraction et respecte ses obligations comptables au titre de l'exercice précédent. En 2013, le parti désigné a reçu 41 629,04 euros pour chaque parlementaire déclarant se rattacher à lui. Le montant total reçu par chaque parti peut ainsi varier chaque année selon le nombre de parlementaires rattachés.

c) Les cas de perte de l'aide publique

Un parti politique, en dehors des cas de candidats déclarés inéligibles par le juge de l'élection, peut voir le bénéfice de l'aide publique en tout ou partie supprimé lors de l'attribution annuelle suivant la date de contestation du manquement qui lui est reproché :

- lorsque la commission a constaté que le parti n'a pas respecté ses obligations comptables ;
- lorsque la commission a retiré l'agrément de l'association de financement du parti en raison du non-respect de ses obligations relatives à la perception de fonds ;
- lorsque le parti a reçu des dons de personnes identifiées hors le canal du mandataire.

d) L'attribution de l'aide publique

Le calcul et l'attribution de l'aide publique ne relèvent pas des compétences de la commission, mais de celles du ministère de l'Intérieur. En 2013, le montant total de l'aide annuelle publique est de 70 083 332,15 euros répartis entre 55 partis bénéficiaires, dont 42, n'ont présenté des candidats qu'outre-mer. Les montants totaux par parti vont de 28 480 742 euros (*Parti socialiste*) à 555 euros (*Génération solidaire We Party*).

Le tableau suivant présente l'évolution de l'aide publique depuis 1989 (en euros courants), pour les années suivant le renouvellement de l'Assemblée nationale.

Tableau 31
Évolution de l'aide publique

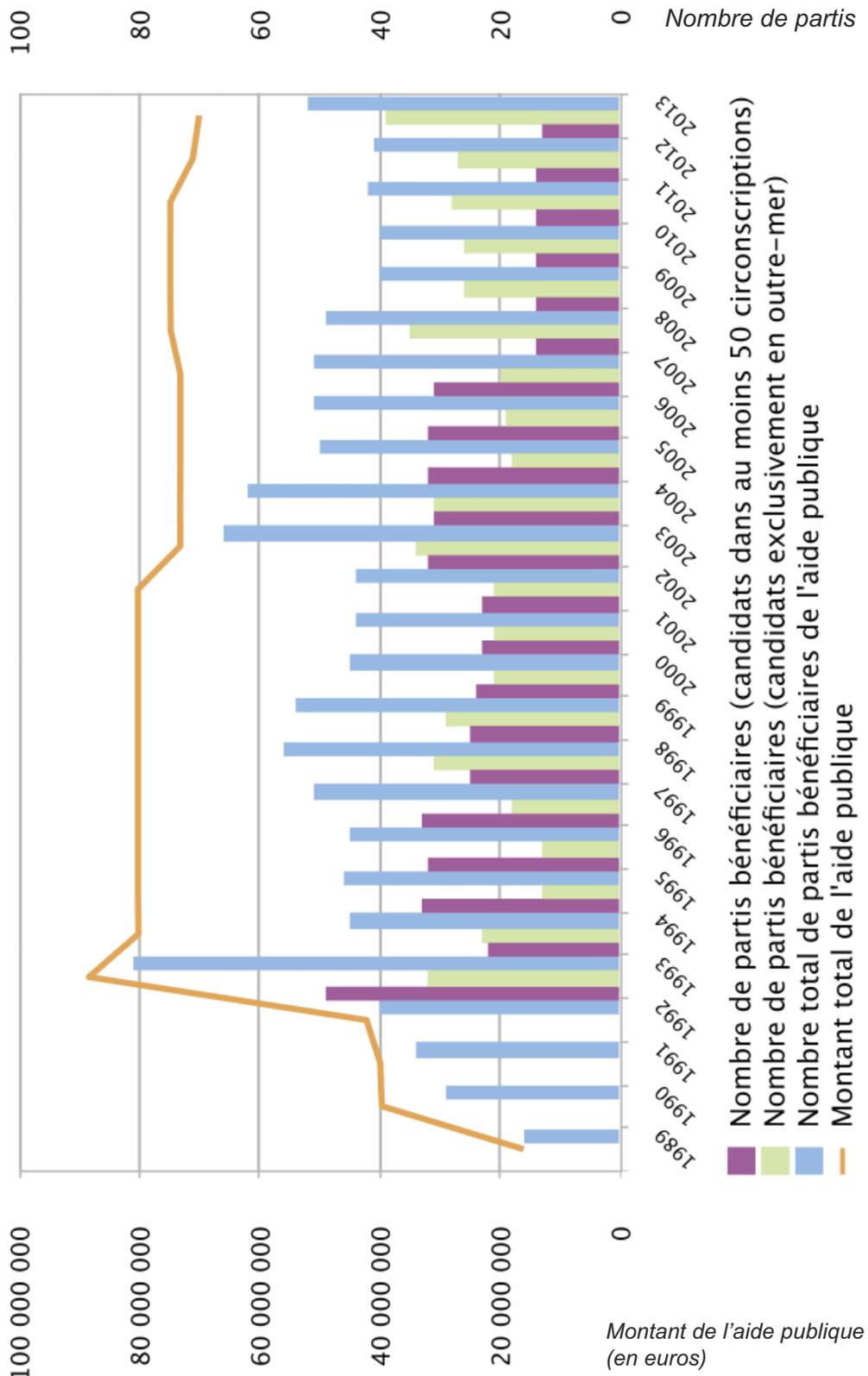
Année	Partis bénéficiaires (M, OM, HF)*	Partis bénéficiaires (OM)**	Partis privés de l'aide publique pour non-respect obligations comptables	Partis éligibles à l'aide publique	Montant total de l'aide publique*** €
1989	-	-	-	16	16 099 024
1994	22	23	2	47	80 180 534
1998	25	31	1	57	80 264 408
2003	32	34	4	70	73 221 220
2008	14	35	5	54	74 818 079
2013	13	39	0	52	70 083 332

(*) *Partis politiques qui ont présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions en métropole, en outre-mer et hors de France (en 2012) et, ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés (à compter des législatives de 2007).*

(**) *Partis politiques qui n'ont présenté des candidats que dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis-et-Futuna et dont les candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles les partis ont présenté des candidats (à compter des législatives de 2007).*

(***) *La loi sur la parité s'est appliquée pour la première fois à compter de l'année 2003 à la suite des élections législatives des 9 et 16 juin 2002.*

Graphique 7
Évolution de l'aide publique



Le législateur a cherché à éviter que certains partis soient créés à la seule fin de percevoir l'aide publique sans que ce versement soit lié à une quelconque représentativité locale ou nationale des bénéficiaires.

L'instauration d'un nombre exigé de circonscriptions et d'un pourcentage minimum pour pouvoir bénéficier de l'aide publique vise à établir un lien effectif entre le versement de la première fraction de l'aide publique à une formation politique et la situation individuelle des candidats se réclamant de cette dernière. Si le seuil des 50 circonscriptions semble fortement limiter le nombre de partis susceptibles de bénéficier de cette aide, en revanche le seuil de 1% des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions d'outre-mer dans lesquelles une formation politique a présenté des candidats permet de faire bénéficier de l'aide publique un nombre important de partis politiques pour des montants qui sont souvent très modiques.

En tout état de cause, les modalités d'attribution de l'aide publique se font au profit des partis les mieux représentés au Parlement. Ainsi, deux formations politiques (le *Parti socialiste* et l'*Union pour un mouvement populaire*) perçoivent à elles deux 48 351 052,29 euros en 2013. Ce montant représente 69 % des subventions publiques destinées aux partis politiques, pourcentage légèrement supérieur au pourcentage des voix obtenues au premier tour des dernières élections législatives pour ces deux formations réunies, à savoir 61,5 %.

La déclaration facultative de rattachement d'un candidat à un parti est incluse dans la déclaration de candidature déposée par le candidat à la préfecture. Cependant, aucune publicité de l'identité du parti de rattachement n'est prévue par la loi du 11 mars 1988. Pour assurer une meilleure transparence et éviter qu'un candidat puisse présenter aux électeurs une étiquette politique qui ne correspondrait pas avec le parti qu'il souhaiterait financer par les suffrages obtenus, la publication avant le déroulement des élections des rattachements des candidats pourrait être envisagée. La question a son importance aussi pour les partis. Ainsi, un candidat pourrait se rattacher à un parti politique d'outre-mer alors même que ce parti ne souhaiterait pas profiter de son rattachement. Il

pourrait alors se voir priver du régime spécial lié à l'outre-mer si le candidat se rattachant à lui se présentait dans une circonscription de métropole ou de l'étranger.

Par ailleurs on a constaté à la suite des élections législatives de 2002, 2007 et 2012 le cas d'un parti politique (*Démocratie et République*) dont le siège est situé en métropole et dont le dirigeant est parlementaire d'une circonscription de métropole, ne présentant aux élections législatives, pour le calcul de la première fraction de l'aide publique qu'un ou plusieurs candidats en outre-mer. Ces candidats obtiennent assez de voix pour faire bénéficier le parti de la première fraction de l'aide publique, permettant ainsi au président du parti et à d'autres parlementaires de métropole de se rattacher à cette formation politique pour le calcul de la seconde fraction de l'aide publique.

L'autre exemple de l'utilisation des règles spécifiques à l'outre-mer consiste pour des parlementaires dont la formation n'a pas obtenu le nombre de voix suffisant pour être éligible à la première fraction de l'aide publique, à se rattacher à un parti d'outre-mer bénéficiaire de la première fraction.

C'est ainsi que *Fetia api*, parti polynésien, a bénéficié pour la quasi-totalité de la précédente législature du rattachement de 18 députés et 5 sénateurs affiliés au *Parti social libéral européen – Le Nouveau Centre*, qui n'avait pas rempli les conditions d'attribution de la première fraction de l'aide publique. L'aide publique ainsi perçue d'environ un million d'euros était reversée par le premier au second chaque année.

Il est à noter que l'anonymat des rattachements des parlementaires pour l'attribution de la seconde fraction de l'aide publique a pris fin sur décision des deux assemblées. Il s'agit là d'un réel progrès vers plus de transparence dans les modalités d'attribution de l'aide publique.

En outre, une disposition votée en termes identiques par les deux assemblées et inscrite dans le projet de loi sur la transparence de la vie publique discuté en juillet 2013 prévoit de mettre fin à de telles facilités de rattachement entre partis des deux catégories.

2. La dispense du contrôle de la Cour des comptes (art. 10)

L'importance des aides publiques directes et indirectes destinées aux partis politiques fait ressortir la nécessaire conciliation du principe constitutionnel de liberté totale d'organisation et de fonctionnement des groupements politiques avec le principe général du contrôle nécessaire de l'emploi des fonds publics.

L'article 10 de la loi du 11 mars 1988 prévoit expressément que les partis bénéficiaires de fonds publics ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes (l'article L. 111-7 du Code des juridictions financières prévoit que la Cour des comptes peut exercer un contrôle sur les organismes bénéficiant de subventions de l'Union européenne, de l'État, ou d'une autre personne soumise à son contrôle) ; de même ne leur sont pas applicables les dispositions de l'article L. 1611-4 du Code général des collectivités territoriales (anciennement décret-loi du 30 octobre 1935) relatives aux documents à produire par les organismes subventionnés.

3. Le mandataire (art. 11 à 11-6)

Il est prévu que les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées désignées à cet effet ne peuvent recevoir de fonds que par l'intermédiaire d'un mandataire qui est soit une association de financement soit une personne physique dénommée mandataire financier.

Si ces deux formules présentent des similitudes, dont celle de percevoir des fonds au nom et pour le compte du parti, il existe des différences en ce qui concerne le mode de désignation des intéressés et les conséquences en cas de non-respect de leurs obligations.

a) Les similitudes

La réception de fonds s'accompagne de l'obligation :

- de délivrer un reçu édité par la commission lorsque le mandataire encaisse un don ou une cotisation ;
- d'ouvrir un compte bancaire unique sur lequel les fonds perçus sont intégralement versés avant d'être reversés sur le compte bancaire du parti ;
- de déterminer un territoire d'activité ;
- de retourner ses justificatifs de recettes à la commission en cas de perception de dons ou de cotisations.

Les sanctions possibles :

- une amende de 3 750 euros et/ou un emprisonnement d'un an pour les mandataires qui auraient accepté des dons en violation de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988.

Le contrôle de la commission sur l'activité des mandataires est ainsi le même que le mandataire soit une personne physique ou une association de financement.

b) Les différences

- Le mode de désignation : le mandataire financier doit être déclaré à la préfecture ; l'association de financement doit être déclarée à la préfecture ou à la sous-préfecture et fait l'objet d'un agrément par la commission.
- La capacité de recevoir certains fonds : seules les associations de financement ont la possibilité de percevoir la dévolution de l'excédent d'un compte de campagne d'un candidat. La loi ne prévoit pas cette possibilité pour les mandataires financiers, personnes physiques.
- Les sanctions possibles : le retrait de l'agrément pour les associations de financement qui ne respectent pas les prescriptions relatives notamment à l'objet social, à l'ouverture du

compte bancaire unique, à l'observation de la réglementation des dons et la délivrance des reçus ; les mandataires financiers personnes physiques, n'étant pas habilités par la commission, ne peuvent se voir appliquer la même sanction.

La pratique a montré que les partis politiques ont, malgré la simplicité de la procédure de déclaration des mandataires financiers personnes physiques, opté pour une large majorité pour un mandataire sous la forme associative.

Ainsi, en juin 2013 et depuis la loi du 15 janvier 1990, 416 mandataires financiers ont été déclarés en préfecture et 137 sont encore en activité. La commission a délivré 1 060 agréments à des associations de financement et 511 d'entre-elles disposent encore d'un agrément.

c) La désignation du mandataire

L'article 11 prévoit la désignation d'un mandataire pour le parti, mais également pour leurs organisations territoriales ou spécialisées. Ainsi, si un parti le souhaite, il peut multiplier, en plus de son propre mandataire, le nombre des mandataires chargés de recueillir des fonds pour le compte d'organisations locales (fédérations, sections, comités...) ou spécialisées (pour les résidents étrangers, pour les jeunes, pour l'organisation de primaires...).

Si une organisation locale ou spécialisée ne peut disposer que d'un seul mandataire, ce dernier peut percevoir des dons ou des cotisations en provenance de personnes résidents en France ou à l'étranger malgré une circonscription territoriale d'activité correspondant parfois à un territoire limité (département, commune...).

La fonction du compte bancaire unique de passage qui devait permettre d'identifier et de contrôler aisément les recettes du mandataire perd ainsi beaucoup de son efficacité en présence de partis dont les mandataires sont plus d'une centaine, avec autant de comptes bancaires associés.

d) Le cumul de fonctions

Il est fréquent qu'un dirigeant d'un parti politique soit également dirigeant de l'association de financement de ce parti, voire son mandataire financier en tant que personne physique.

Hors les mandataires de structure locale ou spécialisée, de la création de la commission à juin 2013, sur un total de 416 mandataires financiers, 59 ont eu ou ont encore des fonctions de dirigeant au sein du parti pour lequel ils étaient le mandataire, soit 14,18 %. Sur un total de 1 060 agréments délivrés, 161 associations de financement ont eu ou ont encore un bureau composé de personnes occupant des fonctions de dirigeant au sein du parti, soit 15,18 %.

Aucun texte n'interdit expressément de cumuler les fonctions de mandataire et de dirigeant d'un parti, bien que l'esprit de la loi soit de confier à un mandataire tiers le soin d'encaisser les dons au nom et pour le compte du parti.

e) Les recettes perçues par le mandataire

Concernant la nature des fonds devant transiter par le compte bancaire du mandataire, l'imprécision de la loi ne permet pas à la commission d'imposer aux mandataires l'obligation d'encaisser d'autres fonds que les dons de personnes physiques. Si l'article 11 de la loi du 11 mars 1988 mentionne que le mandataire recueille des fonds pour le compte du parti, les articles 11-1 et 11-2 précisent notamment que le mandataire a l'obligation d'ouvrir un compte bancaire unique pour y percevoir tous les dons. Aussi la commission considère-t-elle que seuls les dons doivent obligatoirement être perçus par le mandataire ; sont donc exclues de cette obligation les cotisations – mais généralement les partis les font verser au mandataire à cause de l'avantage fiscal – et toutes les autres recettes (contributions d'autres partis, paiements de services rendus aux candidats, produits financiers, etc.). La loi ne donne ainsi la possibilité à la commission que de contrôler les produits des partis politiques occasionnant une perte de recettes fiscales pour l'État.

f) Les sanctions

Le retrait d'agrément prononcé par la commission en cas de non-respect par les associations de financement de leurs obligations relatives à la perception de fonds ne vise, par définition, que ces associations. Aucune procédure n'est prévue pour radier un mandataire financier, personne physique, qui ne respecterait pas les prescriptions légales.

Au-delà de cette inégalité de traitement en fonction du choix du mandataire par le parti, les conséquences du retrait ne visent que les partis bénéficiaires de l'aide publique qui ont, par ailleurs, tout intérêt à définir pour leurs associations de financement une circonscription territoriale d'activité la plus réduite possible afin de limiter la portée d'une éventuelle sanction financière.

Les conséquences du retrait d'agrément d'une association de financement peuvent être limitées, voire totalement évitées par l'existence d'autres associations de financement (nationale ou locales) du même parti politique. En outre, rien n'interdit à un parti politique ayant vu l'agrément de son association de financement retiré à titre de sanction, de créer le lendemain du retrait une nouvelle association de financement et de solliciter auprès de la commission un nouvel agrément afin d'éviter une interruption d'activité. En effet, comme l'a précisé le Conseil constitutionnel (Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990) « *l'exigence de l'agrément d'une association de financement doit s'entendre comme conférant seulement à la commission le pouvoir de s'assurer que l'association de financement satisfait aux conditions limitativement énumérées par l'article 11-1 ajouté à la loi du 11 mars 1988* » ; dès lors, si les conditions posées par l'article 11-1 sont réunies, la commission ne peut que donner un agrément à une association de financement d'un parti dont le précédent mandataire aura encouru une sanction finalement sans effet pratique.

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

Proposition de la commission :

Aucune considération ne semble justifier les différences de traitement selon que le mandataire est une association de financement ou une personne physique, que ce soit pour la dévolution d'un compte de campagne, l'agrément ou les sanctions encourues. Il conviendrait donc d'aligner la situation du mandataire financier sur celle de l'association de financement.

Par ailleurs, une règle explicite devrait prévoir l'impossibilité pour un membre de l'exécutif du parti politique d'être le mandataire du même parti.

4. Le financement et ses limites (art. 11-4)

La loi du 11 mars 1988 énonce plusieurs principes importants relatifs au financement des partis.

1. En vertu de l'article 11-4, le législateur a limité à 7 500 euros par an et par parti *les dons d'une personne physique dûment identifiée.*

La commission a déjà par le passé indiqué les contournements possibles du plafond des dons, que ce soit par la possibilité de donner à plusieurs partis politiques plusieurs dons dont le montant total excède 7 500 euros, charge à ces derniers de les reverser à un seul parti ou par la possibilité de prévoir des cotisations de membre bienfaiteur non plafonnées qui sont en réalité des dons déguisés en cotisation.

Propositions de la commission :

Selon les dispositions votées en termes identiques par les deux assemblées et insérées dans le projet de loi sur la transparence de la vie publique, la limite de 7 500 euros applicable aux dons de personne physique devrait concerner également les cotisations, hormis les cotisations d'élus. Dans cette hypothèse, les cotisations devraient transiter par le compte du mandataire afin que la commission puisse s'assurer du respect du plafond.

Il est également prévu que le plafond de 7 500 euros concernerait l'ensemble des dons versés chaque année par une personne physique à un ou plusieurs partis politiques. Le contrôle de cette limitation imposera la mise en place d'un dispositif approprié de centralisation des données.

2. Hormis ceux de partis politiques relevant eux-mêmes de la loi du 11 mars 1988, *les dons de personnes morales* sont interdits ; celles-ci ne peuvent en outre fournir des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

En ce qui concerne l'interdiction faite aux personnes morales de financer un parti, il appartient aux commissaires aux comptes, dans le cadre de leurs diligences, de s'assurer de l'absence de financement de la part de personnes morales.

Quant à la détection d'avantages directs ou indirects en provenance de personnes morales, elle est laissée à l'appréciation des commissaires aux comptes. L'avis technique du 19 avril 2012 de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes se limite à énoncer que « *la notion d'avantage direct et indirect n'est pas précisée par les textes. Les commissaires aux comptes ne disposent généralement pas d'outils leur permettant d'être en mesure d'apprécier si des*

biens, services ou autres avantages directs ou indirects sont fournis à une formation politique à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués. Toutefois, les commissaires aux comptes exercent leur jugement professionnel et font preuve d'esprit critique lors de leurs contrôles portant sur les dépenses de la formation politique ».

3. La commission a attiré l'attention dans sa circulaire annuelle relative au dépôt des comptes, sur le problème posé par *un financement éventuel via l'indemnité représentative de frais de mandat d'un parlementaire*. Or, les cotisations d'élus – ou reversement d'indemnités – représentent la fraction principale du financement des partis politiques par les personnes physiques.

Interrogés par la commission, le collège des questeurs de l'Assemblée nationale et le conseil de questure du Sénat ont tous deux indiqué que l'IRFM qui se rapporte à l'exercice du mandat parlementaire, et qui à ce titre est exonérée de l'impôt sur le revenu, ne peut en aucun cas être utilisée pour payer une cotisation à un parti politique ouvrant droit à un avantage fiscal.

Au regard des justificatifs de recettes des mandataires, la commission ne peut s'assurer qu'aucun membre d'une formation politique, également député ou sénateur, ne se serve de son compte réservé à l'utilisation de l'IRFM pour payer sa cotisation au parti. Il appartient donc au parti de rappeler cette interdiction.

La commission estime souhaitable que les assemblées parlementaires définissent elles-mêmes des règles de contrôle de l'emploi de l'indemnité représentative de frais de mandat.

4. Une autre forme de financement pouvant susciter des interrogations est celle constituée par *les emprunts souscrits par les partis auprès de personnes physiques*.

En petite minorité, certains partis politiques souscrivent auprès de leurs dirigeants des emprunts pour des montants importants (parfois au-delà du million d'euros) ou pour des montants moins

significatifs auprès de sympathisants. Les différents textes encadrant le financement des partis politiques ne prévoyant aucun plafond ou condition de forme particulière, l'emprunt effectué auprès d'une personne physique constitue aujourd'hui une source légale de financement des partis politiques.

Cependant, cette pratique est potentiellement problématique dans le cas de figure où l'une des formations bénéficiaires d'un tel prêt pourrait intervenir dans le financement de la campagne électorale d'un candidat à l'élection présidentielle pour laquelle les prêts de personnes physiques sont interdits.

En outre, s'il appartient aux commissaires aux comptes des partis politiques de s'assurer que les modalités de remboursement des sommes empruntées sont respectées – le non-remboursement constituant un moyen de détourner le plafonnement légal de don prévu par la loi – une réglementation relative aux possibilités d'emprunt auprès des personnes physiques, aux taux d'intérêt applicables et aux modalités de remboursement permettrait d'éviter certains abus constatés par la commission. Ainsi, une seule et même personne ne devrait pas pouvoir détenir une mainmise financière sur un parti politique permettant ensuite de s'assurer un financement total de sa campagne électorale ou de celle d'un autre candidat, dont une partie ou la totalité serait éventuellement remboursée par l'État.

5. Les obligations comptables des partis (art. 11-7)

Aux termes de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988, les partis bénéficiaires de l'aide publique ou disposant d'un mandataire financier « *ont l'obligation de tenir une comptabilité (...). Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice comptable à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (...) qui assure leur publication sommaire au Journal officiel (...)* ».

Il s'agit là d'une disposition essentielle de la loi du 11 mars 1988. Cependant, aucun texte ne précisait les modalités d'établissement et de présentation des comptes. C'est pourquoi la commission, la Compagnie nationale des commissaires aux comptes et le Conseil national de la comptabilité (qui est devenu l'Autorité des normes comptables), ont élaboré des textes et modèles de comptes, qui ont permis progressivement d'améliorer la cohérence et la lisibilité des présentations comptables.

Aujourd'hui, trois textes servent de référence pour l'établissement et la présentation des comptes des partis politiques :

- l'avis n° 95-02 du 8 mars 1995 relatif à la comptabilité des partis et groupements politiques du Conseil national de la comptabilité ;
- l'avis technique du 19 avril 2012 de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes relatifs à la mission des commissaires aux comptes dans les partis et groupements politiques entrant dans le champ d'application de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée ;
- la circulaire annuelle de la commission sur le dépôt des comptes.

Ces textes sont également complétés par les avis du Haut conseil du commissariat aux comptes relatifs aux missions des commissaires aux comptes.

Ce corpus, bien qu'ayant une valeur normative limitée, tend vers une certaine homogénéité dans l'établissement des comptes et leur présentation, indispensable à leur bonne compréhension.

Les comptes ainsi déposés à la commission doivent contenir un bilan, un compte de résultat et une annexe indiquant notamment le détail des structures incluses dans le périmètre de certification des comptes. Le rapport de certification des deux commissaires aux comptes doit être joint aux comptes. À la différence des comptes de campagne, les comptes des partis politiques ne sont pas appuyés des pièces justificatives mais sont limités aux données comptables de synthèse.

Les « comptes d'ensemble » remis aux commissaires aux comptes et établis par le parti politique doivent comprendre :

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

Le non-respect de l'article 11-7 par la formation politique a des conséquences importantes : la perte de l'aide publique l'année suivante, si le parti en était bénéficiaire ; la perte de la dispense du contrôle de la Cour des comptes, dans le même cas ; l'interdiction de financer une campagne électorale ou un autre parti politique, dans tous les cas.

La commission ne tient pas des textes légaux un pouvoir d'approbation des comptes, encore moins un pouvoir d'investigation et de contrôle des opérations retracées dans les documents comptables qui lui sont présentés. Son rôle consiste à vérifier le respect des obligations comptables des partis. Le contrôle des opérations comptables est à la charge exclusive des commissaires aux comptes du parti. Toutefois, la commission dispose d'informations particulières sur les fonds perçus par les mandataires et, par ailleurs, d'une vision globale des financements entre formations politiques étant dépositaire de l'ensemble de leurs comptes.

Les compétences de la commission ont été précisées par la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 9 juin 2010, *Association Cap sur l'avenir 13*). La commission peut écarter la certification des commissaires aux comptes uniquement en présence d'une incohérence manifeste et doit faire porter son contrôle sur le respect de l'obligation de dépôt des comptes, le respect des obligations tenant au périmètre de la comptabilité et le respect de

l'obligation de faire certifier les comptes déposés (voir en ce sens le treizième rapport d'activité - 2010 de la commission).

Ainsi, l'instruction va porter essentiellement sur :

- le respect de la date limite de dépôt ;
- l'existence et la régularité formelle du rapport de certification ;
- les flux financiers entre les partis politiques ;
- le montant de l'aide publique ;
- la variation du périmètre d'un exercice à l'autre ;
- et la cohérence entre les déclarations du mandataire et les comptes d'ensemble.

Il est à noter que les partis politiques qui ne respectent pas leurs obligations comptables et dont les comptes ne sont ni certifiés par des commissaires aux comptes, ni déposés à la commission, peuvent continuer de faire profiter leurs cotisants et donateurs d'une réduction d'impôt sur le revenu. La législation actuelle ne permet pas à la commission de retirer l'agrément d'une association de financement ou de refuser de délivrer des reçus à un mandataire financier dont le parti n'aurait pas respecté ses obligations comptables. Une disposition, votée dans les mêmes termes par les deux assemblées et insérée dans le projet de loi sur la transparence de la vie publique, prévoit de priver de l'avantage fiscal les dons et cotisations versés au parti se trouvant dans cette situation.

Proposition de la commission :

Aujourd'hui l'accès aux comptes des partis ayant financé une campagne électorale l'année N ne peut se faire que le 30 juin de l'année N+1. L'accès en temps réel aux comptes portant sur l'origine des fonds des partis politiques mis à la disposition des candidats aux élections et pour les dépenses faites en leur faveur serait souhaitable en période d'examen des comptes de campagne. Ce droit d'accès nécessiterait l'assistance des commissaires aux comptes.

6. La perte de l'aide publique en cas de perception de dons hors mandataire (art. 11-8)

L'article 11-8 de la loi du 11 mars 1988 prévoit la perte de la totalité de l'aide publique lorsqu'un parti politique a reçu des « dons de personnes identifiées » hors le canal de son ou ses mandataires.

En pratique, cette sanction n'a jamais été appliquée, car les rares cas rencontrés ne présentaient pas un caractère délibéré de fraude ou portaient sur des montants relativement faibles. Le manquement était régularisé par le parti de sa propre initiative ou sur les recommandations de la commission.

7. Le décret d'application de l'article 11-4

Depuis le décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 relatif à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, le dispositif concernant la gestion des reçus et le contrôle de la commission qui en découle ont peu évolué.

Ce dispositif est le suivant :

- le mandataire délivre à chaque donateur ou cotisant en contrepartie du don ou de la cotisation perçus (que ce soit la cotisation d'un adhérent ou celle d'un élu) un reçu détaché d'une formule numérotée éditée par la commission ;
- sur cette formule se trouvent une souche et un reçu sur lesquels sont mentionnés, le montant, la date de versement, l'identité et l'adresse du domicile fiscal du donateur ou du cotisant ;
- dès lors que le reçu excède 3 000 euros, le nom et l'adresse du mandataire doivent figurer sur le reçu. Ainsi, la confidentialité des dons et cotisations consentis d'un montant égal ou inférieur à 3 000 euros est préservée à l'égard de l'administration fiscale.

Le mandataire, après avoir délivré les reçus, doit, notamment pour éviter une fraude en matière fiscale, retourner à la commission avant le 15 mars de l'année suivant l'exercice concerné, en plus des souches de reçus et des reçus inutilisés, la copie de ses justificatifs de recettes. La commission exige donc sur le fondement de l'article 11 du décret du 9 juillet 1990 de disposer de la copie des relevés bancaires du mandataire, des bordereaux de remises de chèques et d'espèces et la liste de ses donateurs et cotisants. *Le mandataire doit ainsi pouvoir justifier à la commission de l'ensemble des dons et cotisations perçus et de tous les mouvements intervenus sur le compte bancaire unique qu'il s'est engagé à ouvrir.*

Dès lors que la commission constate une irrégularité, elle peut mettre en cause la validité du reçu délivré par le mandataire. En outre, en vertu de l'article L. 84 A du livre des procédures fiscales, la commission authentifie sur demande des agents des impôts les justificatifs des dons et communique à l'administration des impôts les infractions qu'elle relève en ce qui concerne la déductibilité des dons. En cas d'absence de retour par le mandataire du parti de ses justificatifs de recettes, la commission refuse l'année suivante de lui délivrer des reçus. Enfin, l'ensemble des justificatifs de recettes retournés à la commission sont conservés jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit celle au cours de laquelle le don a été recueilli.

Ainsi, trois principes forts se dégagent :

1. En contrepartie du versement d'un don ou d'une cotisation, le mandataire doit délivrer un reçu qui identifie le donateur ou le cotisant. La réduction d'impôt éventuelle est de 66 % du montant du don ou de la cotisation dans la double limite de 15 000 euros par foyer fiscal (Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011) et de 20 % du revenu imposable.
2. La commission est chargée de vérifier la réalité des versements et de relever les irrégularités qu'elle aurait pu constater. À cette fin, le mandataire doit retourner chaque année ses justificatifs de recettes.

3. La confidentialité des dons est assurée à l'égard de l'administration fiscale pour les dons ou cotisations d'un montant égal ou inférieur à 3 000 euros.

La gestion des reçus par les services de la commission est un processus peu complexe, mais qui est lourd et archaïque quant à sa mise en œuvre⁴³. En effet, comme prévu par les textes, le suivi des reçus est organisé de la façon suivante :

- la commission fait appel à un prestataire pour la création et l'acheminement partiel des formules de reçus. La quantité commandée est une estimation faite en fonction des quantités de reçus utilisés l'année précédente ;
- les mandataires font leur demande de reçus à la commission en fin d'année N au regard de leurs besoins ;
- la commission envoie directement ou par un prestataire les formules de reçus aux mandataires concernés en début d'année N+1 ;
- avant le 15 mars de l'année N+1, les mandataires renvoient les souches de reçus et la copie de leurs justificatifs de recettes à la commission ;
- la commission procède au contrôle des documents renvoyés par les mandataires.

Proposition de la commission :

Il conviendrait d'imposer aux mandataires des standards minima de présentation et de format utilisé pour leurs documents comptables afin de faciliter la tâche de contrôle de la commission.

⁴³ Afin de simplifier la gestion et le contrôle des reçus, la commission a mis en place avec quelques partis politiques (dont certains d'importance nationale) qui le souhaitent et qui en avaient la capacité, un processus de dématérialisation partielle des reçus.

III

CONCLUSION

de la deuxième partie

Les débats parlementaires, durant l'été 2013, sur les lois organique et ordinaire relatives à la transparence de la vie publique donnent un caractère particulier à l'analyse à laquelle s'est adonnée la commission dans ces pages. En tout état de cause, les deux assemblées se sont accordées sur un certain nombre de mesures, non sans conséquences sur le financement des partis politiques, qui devraient être adoptées à la rentrée parlementaire dans le cadre du vote sur la loi ordinaire.

Le projet de loi ordinaire pose le principe de l'interdiction d'utiliser les moyens dédiés à l'exercice d'un mandat parlementaire à d'autres fins, telles que le financement d'un parti ou d'une campagne électorale.

Il est également projeté d'inscrire dans la loi une pratique récemment initiée par les bureaux des deux assemblées et prévoyant la publication des rattachements des parlementaires pour l'attribution de la seconde fraction de l'aide publique. Les conditions de ces rattachements seraient également modifiées pour interdire à un parlementaire qui n'aurait pas été élu dans une circonscription outre-mer de se rattacher à un parti politique bénéficiaire de la première fraction de l'aide publique au titre du régime spécifique à l'outre-mer.

D'autres dispositions auraient un impact direct sur les travaux de la commission. Il s'agit notamment de la redéfinition du financement par les personnes physiques. En effet, d'une part, il est envisagé d'élargir aux cotisations l'assiette du plafond de 7 500 euros applicable aux dons; d'autre part ce plafond s'appliquera aux versements effectués par une personne physique à l'ensemble

des formations politiques et non plus à un seul parti. Il convient de souligner que le législateur, en prévoyant d'exclure les cotisations d'élus de ce plafond, identifie pour la première fois de manière spécifique cette forme de financement des partis.

De telles modifications auront des conséquences importantes, tant pour la commission que pour les partis politiques et leurs commissaires aux comptes, en termes de contrôles à mettre en place et de procédures d'échanges de données et de justificatifs.

Le législateur a également répondu à un souhait de la commission en prévoyant la mise en place, en cas de non-respect de ses obligations comptables par une formation politique, d'une sanction autre que la perte de l'aide budgétaire publique qui n'est reçue que par une minorité de partis. Cette sanction consisterait en la perte de l'avantage fiscal octroyé aux donateurs et cotisants à partir de l'année suivante.

En revanche, certains amendements, qui répondaient à des suggestions formulées par la commission dans ses précédents rapports, n'ont pas retenu l'assentiment des deux assemblées. Il s'agissait en particulier de la mise en place d'une procédure d'habilitation des mandataires personnes physiques, par alignement sur la procédure d'agrément des associations de financement ou encore de la possibilité de faire certifier les comptes par un seul commissaire aux comptes pour les formations politiques de faible surface financière dont l'organisation interne est dénuée de complexité.

Annexes **Annexes**

ANNEXE 1

**Les comptes de campagne des candidats
à l'élection présidentielle des 22 avril et 6 mai 2012**
(par ordre alphabétique)

Présentation simplifiée du compte de campagne de Mme Nathalie ARTHAUD

DÉPENSES (en euros)		RECETTES (en euros)	
	Montants déclarés par la candidate	Montants retenus par la CNCCFP	
		Montants déclarés par la candidate	Montants retenus par la CNCCFP
I. – DÉPENSES PAYÉES PAR LA MANDATAIRE FINANCIERE :	990 042	968 143	968 373
– apport personnel (y compris l'avance de 153 000 euros)			780 101
– versements définitifs des partis politiques			0
– dons des personnes physiques			168 057
– autres recettes			20 215
II. – CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :			
– dépenses payées directement	5 958	5 958	5 958
– concours en nature	26 156	36 287	36 287
III. – AUTRES CONCOURS EN NATURE :	3	3	3
Total des dépenses	1 022 159	1 010 391	1 010 621
Solde positif du compte	230	230	

Présentation simplifiée du compte de campagne de M. François BAYROU

DÉPENSES (en euros)		RECETTES (en euros)	
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP	Montants retenus par la CNCCFP
I. – DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE FINANCIER :	6 782 726	6 692 771	7 274 087
			6 563 045
			0
			683 652
			27 390
II. – CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :			
– dépenses payées directement	236	236	236
– concours en nature	260 000	105 887	105 887
III. – AUTRES CONCOURS EN NATURE :	0	20 000	20 000
Total des dépenses	7 042 962	6 818 894	7 400 210
Solde positif du compte	581 316	581 316	
			7 624 728
			7 400 210

Présentation simplifiée du compte de campagne de M. Jacques CHEMINADE

DÉPENSES (en euros)		RECETTES (en euros)	
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP	
		Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. – DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE FINANCIER :	471 623	442 340	443 158
			402 717
			0
			34 203
			6 238
II. – CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :	0	0	0
– dépenses payées directement	18 051	18 051	18 051
– concours en nature			
III. – AUTRES CONCOURS EN NATURE :	9 000	11 286	11 286
Total des dépenses	498 674	471 677	472 495
Solde positif du compte	818	818	

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

DÉPENSES (en euros)		RECETTES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. – DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE FINANCIER :	921 778	918 044	941 636	937 129
– apport personnel (y compris l'avance de 153 000 euros)			800 000	795 493
– versements définitifs des partis politiques			57 500	57 500
– dons des personnes physiques			76 779	79 779
– autres recettes			7 357	7 357
II. – CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :				
– dépenses payées directement	0	0	0	0
– concours en nature	152 365	152 365	152 365	152 365
III. – AUTRES CONCOURS EN NATURE :	163 493	34 188	163 493	34 188
Total des dépenses.....	1 237 636	1 104 597	1 257 494	1 123 682
Solde positif du compte	19 858	19 085		

Présentation simplifiée du compte de campagne de M. François HOLLANDE

DÉPENSES (en euros)		RECETTES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. – DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE FINANCIER :	13 557 010	13 493 335	13 715 081	13 617 107
II. – CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :				
– dépenses payées directement	7 173 075	7 186 341	7 173 075	7 186 341
– concours en nature	1 039 780	1 039 780	1 039 780	1 039 780
III. – AUTRES CONCOURS EN NATURE :	30	500	30	500
Total des dépenses.....	21 769 895	21 719 956	21 927 966	21 843 728
Solde positif du compte	158 071	123 772		

Présentation simplifiée du compte de campagne de Mme Eva JOLY

DÉPENSES (en euros)		RECETTES (en euros)		
	Montants déclarés par la candidate	Montants retenus par la CNCCFP	Montants déclarés par la candidate	Montants retenus par la CNCCFP
I. – DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE FINANCIER :	1 723 783	1 695 052	1 727 175	1 698 544
I. – RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE FINANCIER, DONT :				
– apport personnel (y compris l'avance de 153 000 euros)			835 249	806 560
– versements définitifs des partis politiques			441 800	441 800
– dons des personnes physiques			449 313	449 371
– autres recettes			813	813
II. – CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :				
– dépenses payées directement	70 963	75 649	70 963	75 649
– concours en nature	18 000	37 572	18 000	37 572
III. – AUTRES CONCOURS EN NATURE :	200	200	200	200
Total des dépenses	1 812 946	1 808 473	1 816 338	1 816 965
Solde positif du compte	3 392	3 492		

Présentation simplifiée du compte de campagne de Mme Marine LE PEN

DÉPENSES (en euros)			RECETTES (en euros)		
	Montants déclarés par la candidate	Montants retenus par la CNCCFP		Montants déclarés par la candidate	Montants retenus par la CNCCFP
I. - DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE FINANCIER :	8 990 908	8 295 443	I. - RECETTES PERÇUES PAR LE MANDATAIRE FINANCIER, DONT :	8 999 930	8 304 465
			- apport personnel (y compris l'avance de 153 000 €).....	8 903 000	8 207 535
			- versements définitifs des partis politiques	0	0
			- dons des personnes physiques	41 328	41 328
			- autres recettes	55 602	55 602
II. - CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :			II. - CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :		
- dépenses payées directement	0	0	- paiements directs	0	0
- concours en nature	105 000	192 300	- concours en nature	105 000	192 300
III. - AUTRES CONCOURS EN NATURE :	0	0	III. - AUTRES CONCOURS EN NATURE :	0	0
Total des dépenses	9 095 908	8 487 743	Total des recettes	9 104 930	8 496 765
Solde positif du compte	9 022	9 022			

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

DÉPENSES (en euros)			RECETTES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP		Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. – DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE FINANCIER :	9 253 120	9 115 467	I. – RECETTES PERÇUES PAR LE MANDA- TAIRE FINANCIER, DONT :	9 293 550	9 155 897
			– apport personnel (y compris l'avance de 153 000 euros)	8 696 853	8 559 200
			– versements définitifs des partis politiques	0	0
			– dons des personnes physiques	499 801	499 801
			– autres recettes	96 896	96 896
II. – CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :			II. – CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :		
– dépenses payées directement	0	0	– paiements directs	0	0
– concours en nature	261 198	269 174	– concours en nature	255 898	269 174
III. – AUTRES CONCOURS EN NATURE :	0	43 090	III. – AUTRES CONCOURS EN NATURE :	5 300	43 090
Total des dépenses	9 514 318	9 427 731	Total des recettes	9 554 748	9 468 161
Solde positif du compte	40 430	40 430			

Présentation simplifiée du compte de campagne de M. Philippe POUTOU

DÉPENSES (en euros)		RECETTES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus par la CNCCFP
I. – DÉPENSES PAYÉES PAR LA MANDATAIRE FINANCIÈRE :	815 730	795 440	815 821	795 531
– apport personnel (y compris l'avance de 153 000 euros)			811 772	791 482
– versements définitifs des partis politiques			0	0
– dons des personnes physiques			4 049	4 049
– autres recettes				
II. – CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :				
– dépenses payées directement	0	0	0	0
– concours en nature	8 336	8 336	8 336	8 336
III. – AUTRES CONCOURS EN NATURE (fournis par des personnes physiques) :	31	31	31	31
Total des dépenses	824 097	803 807	824 188	803 898
Solde positif du compte	91	91		

Présentation simplifiée du compte de campagne de M. Nicolas SARKOZY

DÉPENSES (en euros)		RECETTES (en euros)		
	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus*	Montants déclarés par le candidat	Montants retenus*
I. DÉPENSES PAYÉES PAR LE MANDATAIRE FINANCIER :	16 456 826	16 426 930	16 577 093	16 546 744
			10 691 775	10 661 426
			0	0
			5 817 956	5 817 956
			67 362	67 362
II. CONTRIBUTIONS DES PARTIS POLITIQUES :				
- dépenses payées directement :	4 879 736	6 323 771	4 879 736	6 323 771
- concours en nature :	1 722	41 482	1 722	41 482
III. AUTRES CONCOURS EN NATURE :	1 380	182 935	1 380	182 935
TOTAL DES DÉPENSES :	21 339 664	22 975 118	21 459 931	23 094 932
Solde positif du compte :	120 267	119 814		

(*) *Décision du Conseil constitutionnel du 4 juillet 2013 réformant certaines dispositions de la décision de la commission à la suite du recours formé par le candidat.*

ANNEXE 2

Statistiques relatives aux élections partielles

(comptes de campagne examinés en 2012)

Scrutins		Décisions					
Type	Total	A	AR	ARM	AD + HD	R	Total
Municipales	2	3	5	2	-	-	10
Cantoniales	3	9	2	-	-	-	11
Total	5	12	7	2	0	0	21

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