

COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Seizième
RAPPORT D'ACTIVITÉ
2014

Adopté par la commission
en sa séance du 30 mars 2015

« 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, 2015.

ISBN : 978-2-11-010007-8

Sommaire

SEIZIÈME RAPPORT D'ACTIVITÉ 2014

INTRODUCTION	15
PREMIÈRE PARTIE	
LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE	23
Chapitre I. LES ÉLECTIONS MUNICIPALES DES 23 ET 30 MARS 2014	23
I. Le compte rendu du contrôle	23
1. Nombre et volume des comptes	23
2. Montant global et ventilation des recettes et des dépenses déclarées	26
II. Les décisions de la commission	35
1. Bilan général.....	35
2. Les réformations.....	37
3. Le remboursement forfaitaire par l'État	41
4. La diminution du remboursement.....	43
5. La dévolution	43
6. Les décisions de rejet.....	44
7. Le traitement des recours gracieux	46

Chapitre II. L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN48

I. L'élection des représentants au Parlement européen pose certaines questions spécifiques48

1. Implication des formations politiques nationales
dans la campagne et mutualisation des dépenses48

2. L'interdiction de financement par les partis politiques
européens de campagnes électorales en France49

II. Le compte rendu du contrôle50

1. Nombre et volume des comptes50

2. La ventilation des recettes et des dépenses52

III. Les décisions de la commission60

1. Bilan général60

2. Les réformations61

3. Le remboursement forfaitaire par l'État et la dévolution63

4. Les décisions de rejet64

5. Le traitement des recours gracieux65

Chapitre III. LES ÉLECTIONS PROVINCIALES EN NOUVELLE-CALÉDONIE DU 11 MAI 201466

Chapitre IV. LES SUITES JURIDICTIONNELLES DES DÉCISIONS DE LA COMMISSION67

I. Les décisions relatives aux élections municipales67

1. Les saisines en raison du rejet
du compte de campagne68

2. Les saisines en raison de l'absence de dépôt ou de dépôt
hors délai du compte de campagne70

3. Les conséquences à l'égard des élus71

II. Les décisions relatives à l'élection des représentants au Parlement européen72

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES.....75

Chapitre I. LES OBLIGATIONS COMPTABLES DES PARTIS POLITIQUES75

I. Le rôle de la commission au regard de la nouvelle rédaction de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée.....75

II. Les conséquences du non-respect des obligations comptables79

Chapitre II. LES PERSPECTIVES82

I. La liste unique des donateurs et cotisants.....82

II. La dématérialisation des rapports entre la commission et les partis politiques83

TROISIÈME PARTIE

DU CONSTAT AUX PROPOSITIONS87

Chapitre I. LES QUESTIONS RELATIVES AUX CAMPAGNES ÉLECTORALES.....87

I. Limiter les risques de rejet pour paiement direct87

II. Limiter les risques de rejet pour absence de visa d'un expert-comptable88

III. Clarifier les règles d'utilisation des indemnités de mandat.....89

IV. Raccourcir la période de prise en compte des dépenses électorales89

V. Simplifier les conditions de versement de la dévolution.....90

Chapitre II. LES QUESTIONS RELATIVES AUX PARTIS POLITIQUES	92
I. Le périmètre des comptes d'ensemble des partis	92
II. L'adaptation des règles du co-commissariat aux comptes aux spécificités des partis politiques	93
III. Les cotisations des élus	95
CONCLUSION	99
ANNEXE	
Statistiques relatives aux élections partielles (comptes de campagne examinés en 2013 et 2014)	105

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, ancien conseiller d'État en service extraordinaire.

- membres de la Cour de cassation :

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

- membres de la Cour des comptes :

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

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

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

(*) Dont le mandat a été renouvelé par décret en date du 30 décembre 2014 sur proposition du Premier président de la Cour de cassation.

Introduction **Introduction**

INTRODUCTION

En 2014, l'activité de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques s'est révélée dense à la fois dans le cadre de ses missions principales, par le nombre de scrutins dont elle a dû examiner les comptes de campagne, ou encore par l'approfondissement des investigations sur les recettes des partis politiques rendu possible par la loi n° 2013907 du 11 octobre 2013, mais aussi par la variété des activités menées, qu'elles soient en amont ou en aval du « cœur » des missions de la commission.

En effet, l'année 2014 a mobilisé les services de la commission, au-delà des campagnes classiques de contrôle des comptes, d'abord pour faire face à l'évolution des missions, principalement par un travail juridique et technique pour appliquer dès 2015 le contrôle du respect par les donateurs et cotisants des partis politiques du plafond global (tous partis confondus) de 7 500 euros par an et par cotisant ou donateur. La loi de 2013 précitée dispose ainsi qu'il appartient à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de vérifier le respect de ce plafond, ce qui suppose la création d'un fichier numérisé national. Le problème s'est révélé juridiquement et techniquement plus complexe qu'il ne paraissait au premier abord, et a nécessité plus d'une année pour offrir un cadre juridique sécurisé permettant le recueil et le traitement de ces nouvelles données, fournies par les partis politiques, parallèlement à celles que produisent déjà les mandataires financiers. En plus d'une autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (du fait notamment de la création d'un nouveau fichier national), trois décrets se sont révélés nécessaires, pour permettre notamment l'accès au fichier national des élus (les cotisations d'élus devant être exclues du calcul du seuil des 7 500 euros), ainsi qu'un arrêté ministériel qui précise les spécificités techniques des fichiers, obligatoirement numériques, fournis par les différents responsables de partis et leurs mandataires.

Dans le même temps, le service des systèmes d'information de la commission a mis en œuvre l'application permettant de recueillir les données pour l'exercice 2014, avant le 15 mars 2015 (mandataires) ou le 15 avril 2015 (responsables des partis).

En matière informatique toujours, la commission a décidé dès 2012 de transformer profondément l'application de traitement des comptes de campagne, développée au début des années 2000 et qui avait dû être régulièrement adaptée aux nombreuses évolutions qu'ont connues les missions de la commission dans ce domaine ; ce qui pouvait mettre en cause, à terme, la fiabilité de l'application. Le développement de la nouvelle application s'est prolongé jusqu'au premier trimestre de l'année 2015 avec l'objectif qu'elle soit totalement opérationnelle pour le contrôle des comptes des élections départementales de mars 2015.

Si le cycle de traitement des comptes des candidats comme des partis a tendance à s'allonger en amont de la phase du contrôle effectif, pour appliquer des modifications législatives, il s'allonge également en aval du fait du développement des recours gracieux et contentieux, faisant l'objet de plus en plus de pourvois en appel, mais surtout du fait du développement des demandes de communication. Les comptes sommaires annuels des partis politiques et les comptes de campagne simplifiés font l'objet de publications régulières prévues par la loi, et la commission édite désormais des données globales sur les comptes des élections récentes sur la plate-forme ouverte des données publiques « data.gouv.fr » mise en place par le Gouvernement ; surtout la commission est confrontée à une demande exponentielle de communication des documents administratifs reçus ou produits par la commission.

Ainsi, en matière de comptes de campagne, les demandes de consultation des décisions de la commission ont débuté en 2013 (3 demandes) pour croître fortement en 2014 (82 demandes). Le développement est plus significatif encore pour les demandes de consultation des comptes de campagne eux-mêmes (hormis les

consultations liées à des instructions judiciaires) qui sont passées de 57 en 2013 à 399 en 2014. Pour les comptes des partis politiques, le nombre de consultations avait régressé de 2010 à 2013 (de 142 à 29) pour remonter à 377 en 2014.

Outre la charge du travail de suivi et de manutention engendrée par les consultations qui peuvent être sollicitées par tout demandeur (elles sont de droit selon la loi de 1978 dite loi « CADA » et les différents avis formulés par cette dernière institution sur les documents reçus et produits par la CNCCFP), ces consultations nécessitent une expertise menée par des rapporteurs volontaires pour vérifier l'anonymisation des documents consultables. Si cette procédure est principalement électronique pour les comptes des partis, elle reste manuelle pour les comptes de campagne (la plus importante en termes de volume de pièces consultables), avec des délais inévitables pour récupérer les comptes archivés, vérifier l'anonymisation et réaliser les copies éventuellement demandées. Ces demandes concernent donc l'ensemble des pièces justificatives hormis la plupart des données nominatives (ce qui exclut par exemple les informations sur les donateurs) mais certaines demandes concernent également les documents issus des échanges contradictoires entre les candidats et les rapporteurs de la commission. A la suite d'un jugement du tribunal administratif de Paris donnant satisfaction à la requête formulée par un organe de presse pour un compte d'un candidat à l'élection présidentielle de 2007, la commission a porté l'affaire devant le Conseil d'État. Le Conseil d'État a relevé que tous les documents détenus par la commission qui justifient les écritures figurant dans le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle constituent des « documents administratifs » susceptibles d'être communiqués dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978.

Ces demandes de communication représentent une charge nouvelle pour la commission, qui n'était pas confrontée à ces demandes il y a quelques années encore... Le sujet s'est compliqué en 2014 par les graves problèmes rencontrés par les Archives nationales où sont régulièrement archivés les documents

de la commission. En effet, une partie du site de Fontainebleau où sont entreposés les comptes est inaccessible depuis mars 2014, en raison d'une menace d'effondrement de certaines unités de conservation ; actuellement aucune date n'est avancée par la direction des Archives de France pour les travaux de confortation du site, ce qui rend impossible la consultation de documents anciens archivés en attendant la réalisation des travaux, et impose de conserver dans les locaux de la commission les comptes de campagne des scrutins récents, puisqu'aucun versement nouveau n'est accepté dans les différents sites d'archives.

Pour répondre à toutes ses missions traditionnelles ou nouvelles, la commission a mobilisé la totalité des moyens mis à sa disposition. Ainsi, le budget de la commission pour 2014 s'est élevé en loi de finances initiale (LFI) à 4,90 millions d'euros en autorisation d'engagement et 6,05 millions d'euros en crédits de paiement. Ceux-ci se décomposent en 4,01 millions d'euros en dépenses de personnel et 2,04 millions d'euros en dépenses de fonctionnement. L'exécution budgétaire pour ce même exercice atteint 4,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,31 millions d'euros en crédits de paiement. Ceux-ci représentent 87,95 % des dépenses affectées en LFI. S'agissant des dépenses de fonctionnement, les crédits consommés ont représenté 98,93 % (traduisant une forte tension sur cette ligne budgétaire). S'agissant des crédits de personnel, le taux de consommation est un peu moins élevé (82,3 %), principalement en raison du paiement différé de certaines vacations des quelques cent soixante rapporteurs « occasionnels » mobilisés en 2014. L'instruction des comptes faisant l'objet de décisions au cours de dernier trimestre d'une année ne peut donner lieu à règlement des vacations qu'au début de l'exercice suivant.

S'agissant des emplois, la commission disposait en 2014 d'un plafond de 43 « équivalents temps pleins travaillés » (ETPT) permettant d'occuper 34 emplois permanents (dont les deux tiers de cadres A ou assimilés) et de collaborateurs occasionnels recrutés par voie de contrats de un à six mois en général. Ainsi, le service juridique a vu ses effectifs passer de 16 à 31 agents

durant la période la plus intense de contrôle des comptes des candidats aux élections municipales et européennes, qui correspondait également à la période d'instruction des comptes des partis pour l'exercice précédent. Le plafond de 43 ETPT a été intégralement utilisé.

À cet égard, l'évaluation des besoins réels de la commission est difficile, notamment en termes d'emplois, en raison d'incertitudes sur le volume des tâches à réaliser dans des délais légalement contraints, avec par exemple des scrutins d'un type nouveau pour la commission ou encore des modifications législatives ayant un impact à court terme. C'est le cas, pour le pôle des « partis politiques », des mesures liées à la loi du 11 octobre 2013 précitée qui n'ont pas été accompagnées de mesures budgétaires pour 2014. Les incertitudes portent également sur le nombre de candidats, celui des scrutins contentieux, et des signalements impliquant une instruction plus conséquente, voire sur la modification du calendrier électoral. L'exercice est d'autant plus délicat que la programmation ministérielle demandée a un caractère triennal « glissant » impliquant par exemple d'arrêter un nombre d'emplois nécessaires pour une année N , au tout début de l'année $N-2$.

Toutefois, la souplesse permise par le recrutement d'agents contractuels pour des durées limitées a permis jusqu'ici, et non sans difficulté, de faire face aux besoins de sorte que, depuis plusieurs années, aucun compte de campagne n'a fait l'objet d'une approbation tacite, faute de temps pour l'examiner et notifier la décision dans les délais. Cette souplesse a permis également que les décisions sur le respect par les partis politiques de leurs obligations comptables en 2013 aient pu être délibérées dans les temps pour une publication de l'avis de la commission et des comptes consolidés avant la fin de l'année 2014. Le respect de ce délai a permis au ministère de l'intérieur de publier, dès janvier 2015, le décret arrêtant le financement public annuel des partis politiques.

Le présent rapport relate dans sa première partie le contrôle des comptes des candidats aux différentes élections générales, nationales (municipales, représentants au Parlement européen) ou locales (élections provinciales de Nouvelle-Calédonie)¹. Dans une deuxième partie, le rapport traite des missions de la commission au regard des partis politiques, comment elles ont été assurées et quels enseignements ont pu en être tirés. Enfin, dans une troisième partie, le rapport revient sur un certain nombre d'observations et de propositions, parfois déjà exprimées dans un des précédents rapports mais qui n'ont pas encore connu de suite législative, ou qui pourraient constituer des pistes de réflexion pour l'avenir.

En 2014, la commission a tenu au total 76 séances dont 62 consacrées à l'examen des comptes de campagne.

¹ Le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections sénatoriales du 28 septembre 2014 se poursuit jusqu'en avril 2015 ; il en sera rendu compte dans le rapport d'activité pour 2015.

Partie **1** Première partie

**Le contrôle des comptes
de campagne**

PREMIÈRE PARTIE

LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

Chapitre I

Les élections municipales des 23 et 30 mars 2014

I. Le compte rendu du contrôle

1. Nombre et volume des comptes

Selon les dispositions de l'article L. 52-12 alinéa 2 du code électoral, « *au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin, chaque candidat ou candidat tête de liste présent au premier tour dépose à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques son compte de campagne et ses annexes* ». Lors des élections municipales, 4 794 candidats têtes de liste² se sont présentés dans 1 130 circonscriptions de plus de 9 000 habitants, soit une moyenne de plus de quatre candidats par circonscription, en très légère progression par rapport aux deux scrutins précédents.

Seuls 4 748 candidats étaient tenus de déposer un compte de campagne à la commission. Ainsi, 46 candidats ayant participé à cette élection n'ont pas déposé de compte de campagne, conformément aux dispositions de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011, puisqu'ils avaient recueilli moins de 1 % du total des suffrages exprimés et n'avaient perçu aucun don de personne physique.

² Dans la suite du rapport le terme « candidat » désigne les têtes de liste aussi bien pour les élections municipales que pour l'élection européenne.

Tableau 1

Élections municipales - Évolution du nombre de candidats par circonscription

Scrutin	Circonscriptions	Candidats	Nombre de candidats par circonscription
2001	1 040	3 953	3,80
2008	1 073	4 126	3,85
2014	1 130	4 794	4,24

Tableau 2 Élections municipales

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	4 748	73	31	4 644
Candidats ≥ 5% SE	4 152	20	10	4 122
‣ Avec recettes et dépenses		0	9	4 110
‣ Comptes "0"		0	1	11
Candidats < 5% SE	596	53	21	522
‣ Avec recettes et dépenses		0	18	495
‣ Comptes "0"		0	3	28
II. Candidats dispensés du dépôt de compte	46			
Total	4 794			

Lors du scrutin de 2014, 73 candidats n'ont pas respecté l'obligation de dépôt, et 31 candidats ont déposé leur compte après le délai légal, soit respectivement 1,53 % et 0,65 % des

candidats. On observe ainsi une légère baisse par rapport au scrutin de 2008 pour lequel 2 % des candidats n'avaient pas déposé leur compte et 0,8 % avaient accompli cette démarche postérieurement au délai prescrit. La commission a donc examiné 4 675 comptes de campagne de candidats (dont 31 comptes déposés hors délais), parmi lesquels 4 122 pouvaient prétendre au remboursement forfaitaire de l'État, puisqu'ils avaient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. La part des candidats éligibles au remboursement forfaitaire de l'État (85,98 %) lors du scrutin de 2014 est ainsi voisine de celle observée en 2008 (87,77 %).

En outre, 39 candidats ont déposé un compte sans recette ni dépense, soit moins de 1 % du total des comptes examinés. Onze d'entre eux auraient pu bénéficier d'un remboursement compte tenu du pourcentage de voix obtenu. Lors du scrutin de 2008, 84 candidats avaient déposés un compte sans recette ni dépense, dont 17 avaient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Au cours de ces élections, 261 scrutins réunissant 1 181 candidats (dont 1 173 candidats astreints à déposer un compte) ont fait l'objet d'un recours contentieux, soit 23,1 % des scrutins et 24,63 % du nombre total de candidats. Lors des précédentes élections municipales de 2008, cette proportion était légèrement supérieure et s'établissait respectivement à 24,88 % et 29,44 %.

Tableau 3
Élections municipales - Le contentieux

	Candidats			Circonscriptions		
	Nombre total	Concernés par un contentieux		Nombre total	Concernées par un contentieux	
		Nombre	%		Nombre	%
2008	4 126	1 215	29,45	1 073	267	24,88
2014	4 794	1 181	24,63	1 130	261	23,10

2. Montant global et ventilation des recettes et des dépenses déclarées

Le montant total des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'établit respectivement à 105,59 millions d'euros et à 102,41 millions d'euros, soit une hausse de près de 25 % par rapport au précédent scrutin. L'interprétation de cette progression doit néanmoins être nuancée puisque, outre la hausse du nombre de candidats, les élections municipales des 9 et 16 mars 2008 étaient organisées conjointement avec les élections cantonales, certains candidats étant présents dans les deux scrutins.

2.1. Les recettes

Le montant total des recettes déclarées par les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés s'élève à 102,12 millions d'euros, soit une moyenne de 24 793 euros par candidat.

Avec un montant de 73,14 millions d'euros, l'apport personnel des candidats constitue la principale source de financement (soit 69,27 % du montant total des recettes), même si sa part est en recul par rapport au scrutin de 2008 (69,8 %). En ce qui concerne la composition de cet apport personnel, les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés privilégient les versements personnels et le recours à l'emprunt bancaire, lesquels représentent plus des trois-quarts de l'apport personnel. Les versements sur fonds propres constituent 79 % de l'apport personnel des candidats ne pouvant prétendre au remboursement forfaitaire de l'État, et le recours à l'emprunt (notamment auprès des établissements bancaires) est sensiblement moins important que pour les autres candidats.

La comparaison avec le scrutin de 2008 permet de dégager quelques évolutions dans la composition de l'apport personnel :

- Parmi les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, la part des versements personnels dans le total des recettes recule de 7 %, et le recours à l'emprunt bancaire de 6,3 %. Ces candidats ont davantage sollicité les prêts de formations politiques (+ 7,6 %). Cette évolution, déjà relevée

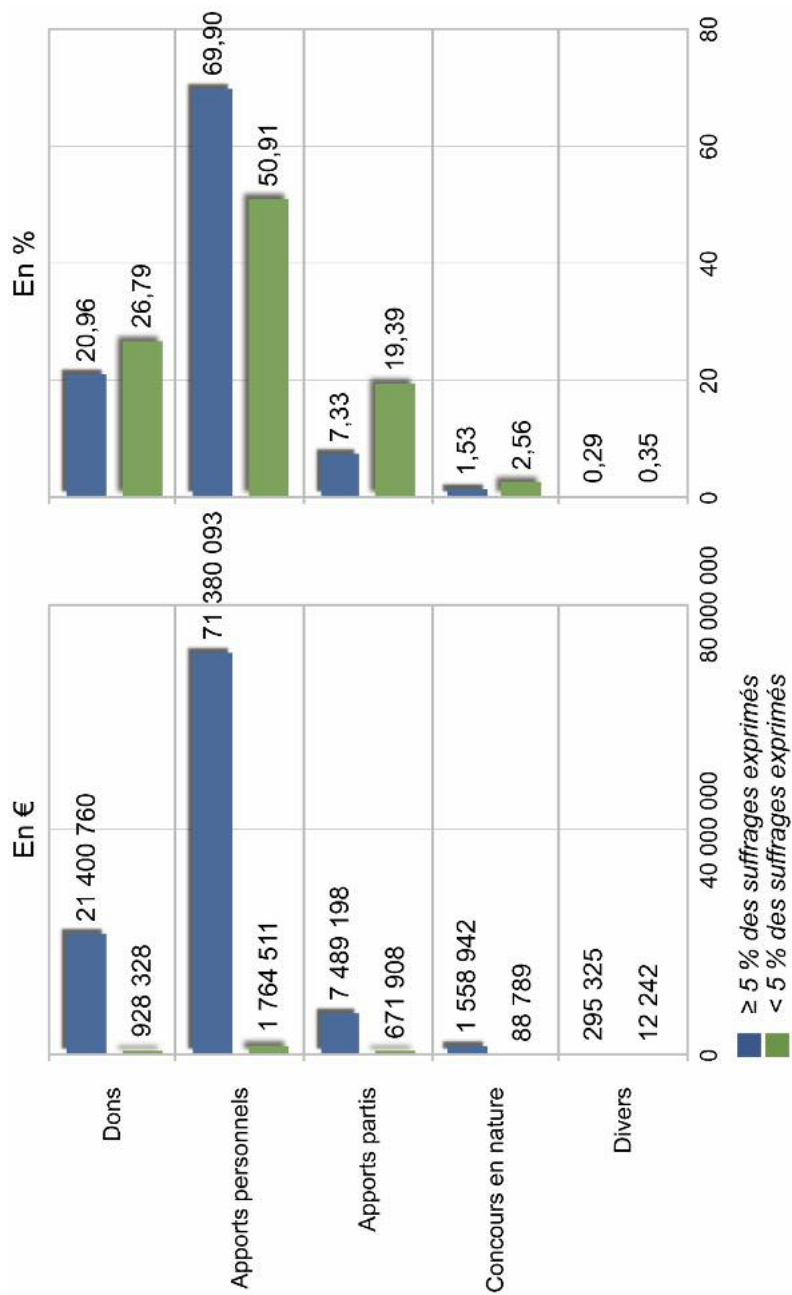
Tableau 4

Élections municipales - L'origine des recettes

Origine de la recette	Origine détaillée	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 5% des suffrages exprimés			Candidats < 5% des suffrages exprimés		
		€	%	Rappel 2008	€	%	Rappel 2008	€	%	Rappel 2008
Dons	Dons personnes physiques	22 329 089	21,15	17,20	21 400 760	20,96	17,1	928 328	26,8	20,9
	Versements personnel candidat	35 178 592	33,32	40,30	33 783 926	33,08	39,8	1 394 667	40,2	47,1
Apports personnels	Emprunt bancaire	22 469 351	21,28	27,70	22 317 981	21,85	28,1	151 370	4,4	12,9
	Emprunt parti	12 753 911	12,08	4,50	12 613 102	12,35	4,5	140 809	4,1	4,3
	Emprunt à des personnes physiques	1 933 940	1,83	0,90	1 917 033	1,88	0,9	16 907	0,5	0,5
	Frais financiers candidat	534 828	0,51	0,70	533 007	0,52	0,7	1 821	0,1	0,4
Apports des partis	Menues dépenses du candidat	273 981	0,26	0,20	215 044	0,21	0,2	58 937	1,7	1
	Versements définitifs	3 632 444	3,44	3,60	3 277 097	3,21	3,6	355 347	10,3	4,7
	Dépenses payées directement	3 207 533	3,04	2,20	3 045 284	2,98	2,2	162 249	4,7	3,1
Concours en nature	Concours en nature	1 321 129	1,25	1,10	1 166 817	1,14	1,1	154 312	4,5	2,5
	Personnes physiques	802 053	0,76	0,60	765 082	0,75	0,6	36 971	1,1	1
Divers	Candidats	845 678	0,80	0,80	793 860	0,78	0,8	51 818	1,5	1,2
		307 567	0,29	0,20	295 325	0,29	0,4	12 242	0,4	0,3
Total		105 590 096	100	100	102 124 318	100	100	3 465 778	100	100

Graphique 1

Élections municipales - L'origine des recettes



dans le précédent rapport d'activité, procède de la reconnaissance de la possibilité pour les partis politiques de consentir des prêts aux candidats qu'ils soutiennent sans avoir souscrit eux-mêmes un emprunt bancaire³. Les prêts consentis par des personnes physiques augmentent très légèrement (+ 1 %) ;

- L'apport personnel des candidats non éligibles au remboursement forfaitaire de l'État connaît une évolution similaire, avec un recul de 6,9 % des versements personnels et de 8,5 % des emprunts bancaires. La part des prêts consentis par les partis demeure stable. Les candidats ont également financé leur campagne grâce à des dons de personnes physiques, dont la proportion dans les recettes progresse chez les candidats éligibles au remboursement (+ 3,86 %), et plus encore chez les candidats non remboursables (+ 5,9 %). Les contributions des partis (sous leurs formes variées) restent stables par rapport à 2008, sauf chez les candidats n'ayant pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, où elles représentent 19,5 % des recettes lors des élections de 2014, contre 10,3 % six ans auparavant. De manière habituelle, on relève une plus forte participation des partis politiques et un recours aux dons de personnes physiques plus élevé chez ces candidats.

2.2. Les dépenses

Pour les 4 121 candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et ayant déclaré des dépenses, le montant total des dépenses s'élève à 99,13 millions d'euros, soit une moyenne de 24 055 euros par candidat, contre 22 844 euros lors du scrutin de 2008, soit une hausse de 5,3 %. Mais en euros constants⁴, on observe une baisse de 1,82 % de la dépense moyenne par candidat en 2014 par rapport à 2008.

³ Arrêt du Conseil d'État n° 323679 du 24 juillet 2009, voir 15^e rapport d'activité, pages 57 et 58.

⁴ 24 055 euros de 2014 équivalent à 22 427 euros en 2008. Lors de ce scrutin, 3 501 candidats éligibles au remboursement de l'État et ayant déclaré des dépenses avaient engagé un montant total de 79,98 millions d'euros de dépenses, soit 22 844 euros par candidat (voir 11^e rapport d'activité, pages 18, 19 et 25).

Le tableau suivant illustre la stabilité dans la ventilation par nature des dépenses déclarées par les candidats, lors des deux derniers scrutins municipaux. L'importance respective de chaque poste budgétaire demeure quasiment inchangée. La propagande imprimée demeure néanmoins le principal poste de dépenses des candidats, avec près de la moitié du total des frais engagés, même si sa part relative recule légèrement.

Tableau 5
Élections municipales
La nature des dépenses

Nature des dépenses	Dépenses déclarées			
	2008		2014	
	€	%	€	%
Propagande imprimée	42 789 140	52,18	50 443 857	49,25
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	10 632 291	12,97	14 793 680	14,44
Études et communication	6 072 440	7,40	8 584 221	8,38
Frais postaux et de distribution	4 850 525	5,91	5 793 021	5,66
Sites internet	3 906 557	4,76	5 537 691	5,41
Réunions publiques	4 367 243	5,33	5 003 074	4,89
Déplacements - restauration - réception	2 974 843	3,63	3 918 973	3,83
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	2 739 913	3,34	3 214 472	3,14
Frais d'expert-comptable	2 247 045	2,74	3 089 783	3,02
Frais de personnel	1 424 931	1,74	2 037 467	1,99
Total	82 004 928	100	102 416 239	100

L'examen des dépenses déclarées selon le pourcentage de voix obtenues par les candidats met en évidence quelques différences. Les dépenses d'impression et de publication (hors campagne officielle) sont proportionnellement plus importantes (+ 3,94 %) chez les candidats éligibles au remboursement. La comparaison

avec le scrutin de 2008 permet de relever une baisse de la part relative à ce type de dépenses, pour l'ensemble des candidats.

Tableau 6

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

Nature des dépenses	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
	€	%	Rappel 2008	€	%	Rappel 2008
Propagande imprimée	48 701 023	49,1	52,1	1 742 833	53,1	56,2
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	14 344 639	14,5	12,9	449 040	13,7	14,6
Études et communication	8 360 784	8,4	7,5	223 437	6,8	4,6
Frais postaux et de distribution	5 629 687	5,7	5,9	163 334	5,0	5,7
Déplacements - restauration - réception	4 800 614	4,8	5,3	202 458	6,2	5,0
Sites internet	5 423 548	5,5	4,8	114 143	3,5	5,2
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	3 069 840	3,1	3,3	144 633	4,4	3,5
Réunions publiques	3 809 020	3,8	3,7	109 952	3,35	1,90
Frais d'expert- comptable	2 981 986	3,0	2,7	107 796	3,3	3,0
Frais de personnel	2 011 011	2,0	1,8	26 456	0,8	0,3
Total	99 132 152	100	100	3 284 082	100	100

Inversement, les frais d'études et communication et de réalisation des sites internet représentent une part légèrement plus élevée

des dépenses pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Le tableau suivant présente le montant des dépenses des candidats selon la nature de celles-ci et selon le pourcentage de voix exprimées⁵.

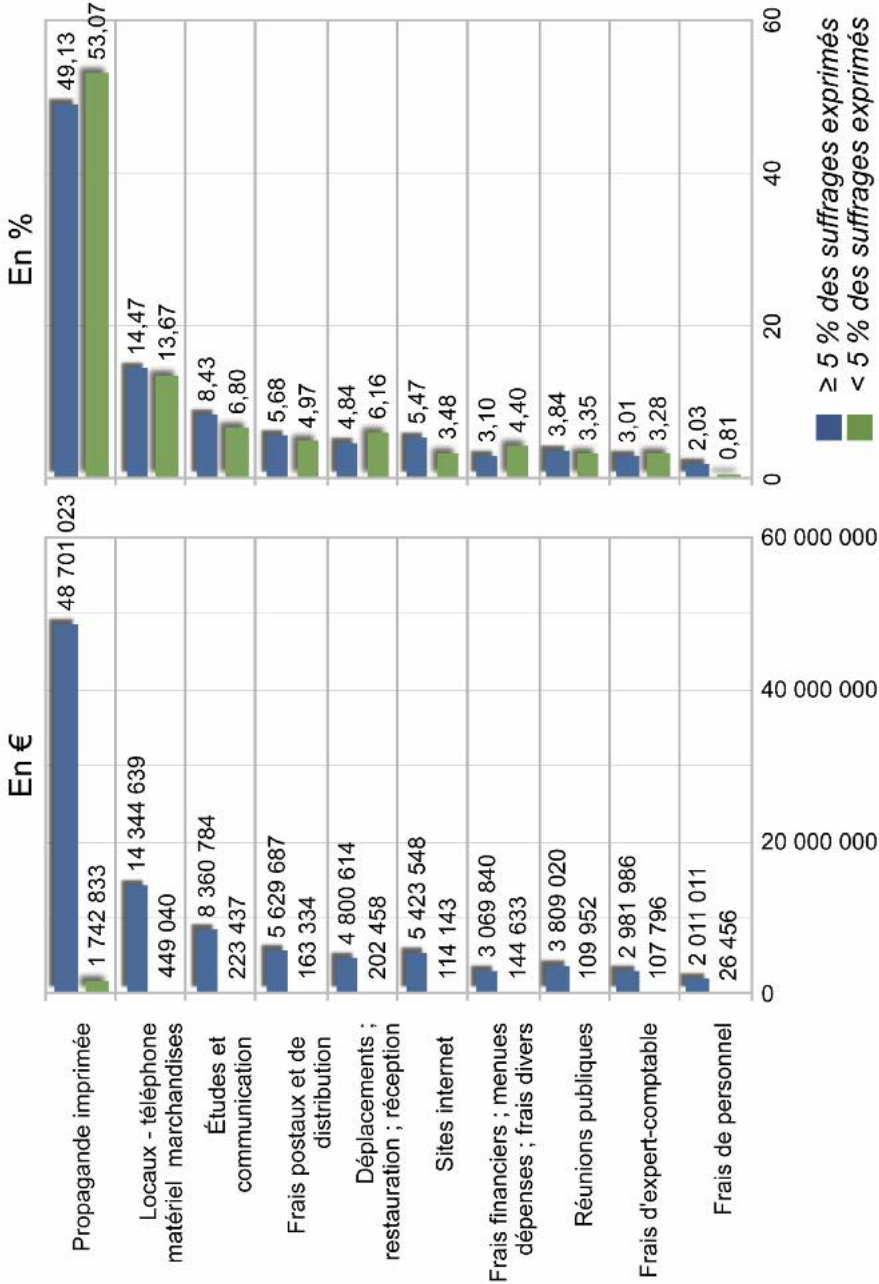
Tableau 7
Élections municipales - Ventilation par nature des dépenses déclarées
Montant moyen dépensé par candidat

Nature des dépenses	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés	Candidats < 5 % des suffrages exprimés
	€	€
Propagande imprimée	11 817,8	3 384,1
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	3 480,8	871,9
Études et communication	2 028,8	433,8
Frais postaux et de distribution	1 366,0	317,1
Déplacements - restauration - réception	1 164,9	393,1
Sites internet	1 310,0	221,6
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	744,9	280,8
Réunions publiques	924,2	213,4
Frais d'expert-comptable	723,6	209,3
Frais de personnel	487,9	51,3
Total	24 048,9	6 376,4

⁵ Les 39 candidats (28 remboursables, 11 non remboursables) ayant présenté un compte sans dépense ni recette n'ont pas été pris en compte dans la base de calcul.

Graphique 2

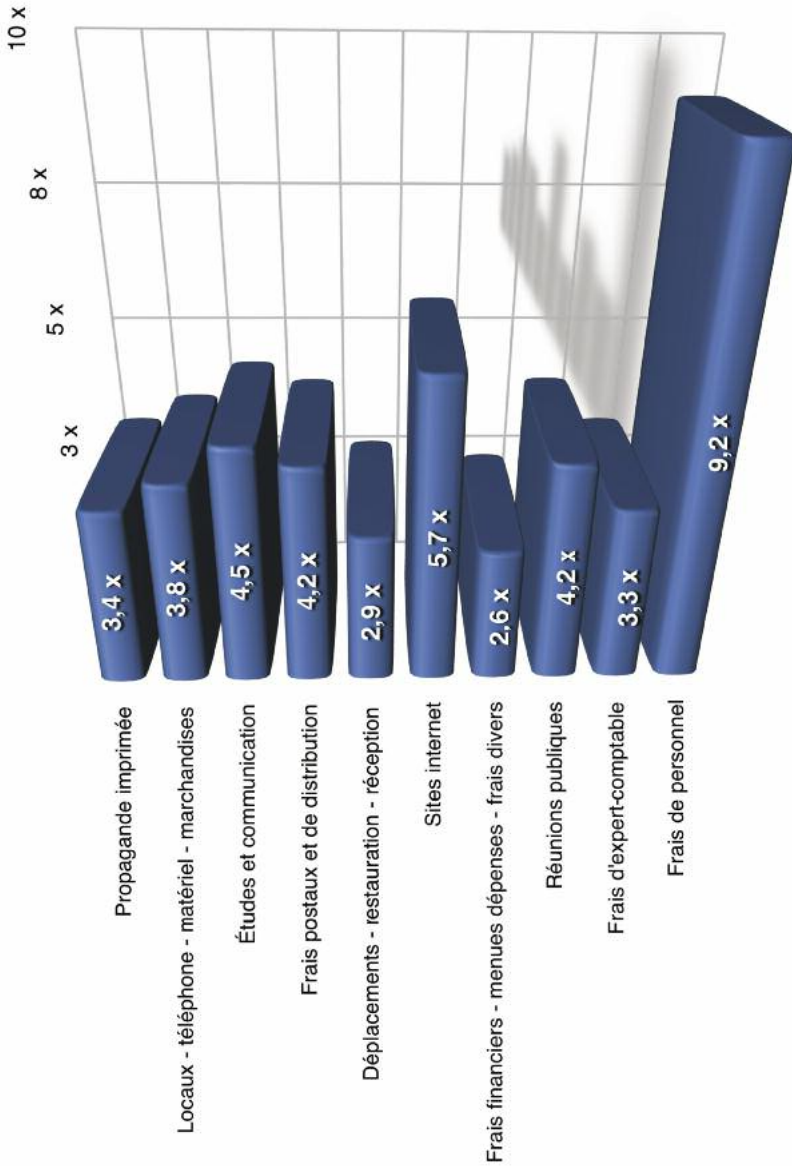
Élections municipales - Ventilation des dépenses selon le pourcentage de suffrages recueillis



Graphique 3

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

(par exemple le 1^{er} a dépensé en moyenne un montant 9,2 fois supérieur à celui dépensé par le 2^d en sites internet)



II. Les décisions de la commission

1. Bilan général

Hormis la constatation d'absence de dépôt ou de dépôt hors délai du compte de campagne, la commission prend trois types de décisions, selon les dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral : l'approbation simple, l'approbation après réformation et le rejet du compte. La commission détermine le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État aux candidats dont les comptes ont été approuvés. À cet égard une loi du 14 avril 2011 (article L. 52-11-1 du code électoral) a donné à la commission la possibilité de réduire le montant du remboursement forfaitaire selon le nombre et la gravité des irrégularités relevées qui ne lui paraissent pas devoir conduire au rejet du compte. Lors de l'examen des comptes des élections municipales des 23 et 30 mars 2014, la commission a ainsi modulé à la baisse le montant du remboursement de 59 candidats.

Dans le cadre de l'examen des comptes des candidats aux élections municipales, la commission a été destinataire de 496 signalements émanant de candidats concurrents ou d'autres personnes, pensant à tort ou à raison avoir décelé des violations de la législation sur le financement des campagnes électorales. La majorité des faits signalés portait sur des soupçons de concours, directs ou indirects, apportés par des personnes morales, publiques ou privées, à la campagne du candidat en cause et à la non intégration supposée dans son compte de campagne de l'ensemble des dépenses électorales effectuées pendant la période de financement de la campagne. La commission s'attache à examiner tous les griefs soulevés même si, en définitive, très peu de ces signalements comportent des éléments probants et exploitables.

Toutefois, la prise en compte de ces signalements a notablement alourdi l'instruction par les rapporteurs de la commission et a pu parfois être mal perçue par les candidats concernés, car le système est avant tout déclaratif. Dans l'ensemble, les éléments de réponses demandés ont été apportés.

Tableau 8

Élections municipales - Les décisions de la commission

Décision	2001		2008		2014	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Absence de dépôt	76	1,92	82	1,99	73	1,54
Dépôt hors délai	12	0,30	36	0,87	31	0,65
Comptes non examinés	41	1,03	0	0,00	0	0,00
Approbation simple	2 668	67,32	2 284	55,36	1 970	41,49
Approbation après réformation	1 026	25,89	1 570	38,05	2 435	51,28
Approbation avec modulation					12	0,25
Approbation après réformation avec modulation					47	0,99
Rejet	140	3,53	154	3,73	180	3,79
TOTAL	3 963	100	4 126	100	4748	100
<i>Dispensé de dépôt*</i>					46	

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

Conformément à la tendance observée lors des dernières élections générales⁶, la proportion de comptes de campagne ayant fait l'objet de réformations croît significativement et représente, en 2014, plus de la moitié des décisions prises par la commission.

Le tableau suivant expose la répartition des décisions prises par la commission selon le pourcentage de voix recueillies par les candidats. Les candidats remboursables voient leur compte de campagne faire davantage l'objet d'approbation après

⁶ 13^e rapport d'activité page 39, 14^e rapport d'activité page 53 et 15^e rapport d'activité page 67.

réformation, alors que la part des comptes non déposés, déposés hors délai et rejetés est bien plus significative parmi les candidats non remboursables.

Tableau 9
Élections municipales
Les décisions de la commission
selon les suffrages exprimés

Décision	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés		Candidats < 5 % des suffrages exprimés	
	Nombre	%	Nombre	%
Absence de dépôt	20	0,48	53	8,89
Dépôt hors délai	10	0,24	21	3,52
Approbation simple	1 607	38,70	363	60,91
Approbation après réformation	2 332	56,17	103	17,28
Approbation avec modulation	12	0,29		
Approbation après réformation avec modulation	47	1,13		
Rejet	124	2,99	56	9,40
TOTAL	4 152	100	596	100

2. Les réformations

Dans le cadre de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections municipales générales de 2014, la commission a pris 2 435 décisions d'approbation après réformation (auxquelles il convient d'ajouter les 47 décisions d'approbation après réformation avec modulation), contre 1 570 en 2008. Les principaux motifs de retrait des comptes de certaines dépenses déclarées sont les suivants :

- dépenses n'ayant pas de caractère électoral ;
- dépenses post-électorales ou engagées le jour du scrutin ;

- retranchements liés aux intérêts d'emprunt (prorata des intérêts à hauteur du capital utilisé, dépassement de la période maximale d'inscription des intérêts, absence de paiement à la date de dépôt du compte) ;
- coût du matériel ramené à sa valeur d'usage ;
- requalification de dons en apport personnel ;
- dépenses relatives à la campagne officielle (article R. 39 du code électoral).

Tableau 10

Élections municipales - Montants déclarés par les candidats et montants retenus par la commission

	2008				2014			
	Déclaré	Réformation	Retenu	%	Déclaré	Réformation	Retenu	%
Dépenses totales	43 590 488	1 164 235	42 426 253	2,67	68 649 118	2 103 311	66 545 807	3,06
▶ dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	42 998 431	1 066 802	41 931 629	2,48	67 223 699	1 831 200	65 392 499	2,72
Recettes totales	44 829 276	1 232 431	43 596 845	2,75	70 815 330	1 964 903	68 850 427	2,77
▶ dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	44 189 424	1 137 134	43 052 290	2,57	69 324 538	1 809 225	67 515 313	2,61
Apport personnel	32 319 435	706 739	31 612 696	2,19	49 136 956	1 696 009	47 440 947	3,45
▶ dont candidat ≥ 5% des suffrages exprimés	31 878 944	648 154	31 230 790	2,03	48 428 572	1 521 685	46 906 887	3,14

Le montant des recettes et des dépenses déclarées des 2 482 candidats dont le compte a fait l'objet de réformations s'élève respectivement à 70,82 millions d'euros et 68,65 millions d'euros. Le montant total des retranchements s'élève à 2 millions d'euros en recettes et 2,10 millions d'euros en dépenses, soit une progression significative en valeur absolue en comparaison du

scrutin de 2008, et plus modérée, en valeur relative, avec 3,06 % du montant des dépenses déclarées, contre 2,67 % en 2008. Le nombre et le montant global des réformations augmentent d'un scrutin à l'autre, au-delà de l'effet mécanique induit par la hausse du nombre de candidats. Comme l'expose le tableau 10 ci-avant, 87,06 % des sommes retranchées ont concerné des comptes dont les candidats étaient éligibles au remboursement de l'État, contre 91,63 % lors du scrutin de 2008.

Les deux tableaux suivants montrent l'impact des 2 482 décisions d'approbation après réformation (dont 47 avec modulation) sur les principaux postes de dépenses, tant en valeur absolue qu'en valeur relative.

Tableau 11
Élections municipales - Principaux postes de dépenses réformés en montant

Poste de dépenses	Montant réformé €
Frais d'impression & publication (hors R. 39)	732 725
Frais de réception	271 678
Frais financiers*	243 986
Honoraires & conseils en communication	155 256
Location & mise à disposition immobilière	123 189
Frais de transport	100 052
Autres	476 425
Total	2 103 311

Tableau 11 bis
Élections municipales - Principaux postes de dépenses réformés en pourcentage du montant déclaré

Poste de dépenses	% de réformation du poste par rapport au montant déclaré
Matériels (valeur d'utilisation)	17,5
Frais financiers*	16,01
Enquêtes et sondages	11,88
Frais de réception	8,19
Frais de transport	5,94

(*) Payés par le mandataire et le candidat

En valeur absolue, les frais d'impression et de publication (hors campagne officielle) représentent le poste de dépenses le plus touché, avec 732 725 euros de dépenses retranchées, soit 34,83 % du montant total des réformations. Ce montant de réformation sur les frais d'impression et de publication se décompose en 512 296 euros pour les candidats éligibles au remboursement de l'État (sur 32,43 millions d'euros déclarés) et 220 428 euros pour les candidats ayant recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés (sur 802 722 euros déclarés). Les réformations décidées par la commission sur ce poste de dépenses représentent donc 1,57 % pour le premier groupe de candidats et 27,46 % pour le second. L'importance des réformations effectuées chez ces candidats au sein de ce poste de dépenses est principalement le fait de l'exclusion des dépenses de la campagne officielle, souvent déclarées par erreur dans le compte de campagne.

Les six postes de dépenses ayant été le plus affectés par les réformations représentent les quatre cinquièmes du montant total des retranchements.

Le tableau 11 bis montre que près d'un sixième du coût des matériels achetés dans le cadre de la campagne électorale et des intérêts d'emprunt ont été réformés par la commission. Ces montants sont assez proches de ceux observés lors des législatives de 2012 et des cantonales de 2011⁷.

Sur les réformations, un point mérite une attention particulière, celui des dépenses dites mutualisées.

Dans son avis Beuret du 30 juin 2000, le Conseil d'État a notamment rappelé qu'il appartenait à la CNCCFP « *en application de l'article L. 52-15 du code électoral et sous le contrôle du juge, de veiller à ce que le remboursement n'excède pas le montant de la contribution effective du candidat aux dépenses retracées dans son compte de campagne, de relever les irrégularités éventuelles des dépenses facturées par les formations politiques, tenant, notamment, à l'inexistence des prestations ou à leur surévaluation*

⁷ 14^e rapport d'activité page 54 et 15^e rapport d'activité page 67.

et de réformer en conséquence les comptes de campagne dont elle est saisie ».

La commission a constaté, depuis plusieurs années⁸, le développement de la pratique de mutualisation des dépenses. En effet, les partis politiques ont recours à ce procédé, qui consiste à prendre en charge des dépenses, puis à les refacturer à leurs candidats, lesquels les imputent ensuite à leurs comptes de campagne. Cette pratique n'est pas irrégulière. Cependant, elle est source de difficultés tant dans l'appréciation de la réalité des prestations lorsque la formation les réalise elle-même ou fait appel à une association dont les comptes sont inclus dans le périmètre de certification de ses comptes, que de la plus-value réellement apportée par la formation politique lorsque celle-ci a fait appel à un prestataire extérieur et refacture les prestations aux candidats à un prix supérieur à celui facturé au parti par ce dernier.

La commission a également relevé la refacturation aux candidats par les formations politiques de documents reflétant la stratégie générale desdits partis. Elle a été conduite à réformer tout ou partie de ces refacturations, les factures produites n'ayant permis d'apprécier ni la matérialité ni l'étendue des prestations dont ont personnellement bénéficié les candidats.

3. Le remboursement forfaitaire par 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 s'ils ont financé tout ou partie de leur campagne sur apport personnel. Lors du scrutin de 2014, 3 879 candidats, ayant déclaré 94,04 millions d'euros de dépenses, ont perçu un remboursement dont le montant s'élève à 62,86 millions d'euros, soit 65,55 % des dépenses engagées durant la campagne électorale, et 16 205 euros en moyenne par candidat remboursé.

⁸ 13^e rapport d'activité, page 54.

Tableau 12

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

% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	3 060	78,89
≥ 90% et < 100%	371	9,56
≥ 80% et < 90%	180	4,64
< 80 %	268	6,91
Total	3 879	100

Ce tableau présente la part de l'apport personnel remboursée aux candidats ayant financé – partiellement ou en intégralité – leurs dépenses de campagne avec leur apport personnel, et ayant obtenu un remboursement. L'apport personnel déclaré est pris en compte après d'éventuelles requalifications en recettes, réformations en dépenses, et après soustraction du solde éventuel.

Aux termes de l'article L. 52-11-1 modifié par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011, les dépenses électorales des candidats aux élections auxquelles l'article L. 52-4 est applicable font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État égal à 47,5 % de leur plafond de dépenses, contre 50 % lors du scrutin de 2008. Lors du scrutin de 2014, parmi les 3 879 candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et financé leur campagne par un apport personnel, 819 candidats présentaient un apport personnel compris entre le nouveau maximum arrêté à 47,5 % du plafond des dépenses et le précédent fixé à 50 % de ce plafond. Cette mesure d'économie s'est traduite pour ces candidats par une diminution globale de leur remboursement d'un montant de 705 603 euros.

Il y a lieu d'observer que quelques candidats n'ont pas obtenu le remboursement de la totalité de leur apport personnel parce que celui-ci, après réformation éventuelles, dépassait la proportion de 47,5 % du plafond des dépenses.

4. La diminution du remboursement (modulation)

La commission a exercé ce pouvoir d'appréciation à 59 reprises, soit en prenant une décision d'approbation simple avec modulation (12 cas), soit en prenant une décision d'approbation après réformation et avec modulation (47 cas). L'impact financier de ces décisions demeure limité puisqu'elles ont entraîné au total une diminution du remboursement forfaitaire de 66 424 euros. Il est toutefois plus important que lors du contrôle des comptes des élections législatives de 2012, où la réduction du remboursement s'était élevée à 11 726 euros (22 cas).

La diminution du remboursement était motivée, dans la majeure partie des cas, par l'une des irrégularités suivantes : dépenses omises, contributions de personnes morales prohibées, dépenses irrégulières. Les montants des diminutions du remboursement étaient compris entre 32 euros et 5 000 euros, contre 86 et 3 753 euros lors du contrôle des comptes des élections législatives de 2012.

5. La dévolution

Selon les dispositions de l'article L. 52-6 du code électoral, 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. Cette somme est reversée, sous le contrôle du préfet, à une association reconnue d'utilité publique ou à une association de financement d'un parti politique. Dans le cadre du contrôle des élections municipales, la commission a arrêté un montant de dévolution de 504 594 euros concernant 149 candidats, le montant maximum constaté s'élevait à 77 567 euros.

Sur ce point, il convient de souligner quelques difficultés d'application du code électoral :

- la mise en œuvre de la notion de dévolution après décision de la commission est souvent mal comprise par les candidats et leurs mandataires et dès lors mal appliquée ;

- les fonctions du mandataire cessant de plein droit trois mois après le dépôt du compte, il est conduit à verser le solde de son compte bancaire au bénéficiaire désigné par le candidat avant que la commission n'ait fixé le montant définitif de la dévolution ;
- la commission n'a pas connaissance du versement effectif de la dévolution.

6. Les décisions de rejet

La commission a rejeté 180 comptes de campagne, représentant 3,85 % des 4 675 comptes déposés et examinés, contre 3,73 % en 2008.

L'absence de présentation d'un compte par un expert-comptable demeure la principale cause de rejet des comptes de campagne, en progression de plus de 3 % par rapport à 2008. Avec les paiements directs (- 3,49 %) et les dépenses omises, (+ 3,23 %), ces trois irrégularités représentent plus de 70 % des causes de rejet. L'examen des motifs à l'aune du pourcentage de voix obtenu révèle quelques différences intéressantes :

- l'absence de présentation du compte par un expert-comptable représente 59,25 % des causes de rejet pour les candidats non remboursables, contre 18,25 % pour les candidats éligibles au remboursement ;
- les paiements directs valent pour 12,96 % des motifs de rejets des candidats non remboursables mais 34,92 % des candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, soit la première cause de rejet parmi cette catégorie de candidats ; trois des onze décisions de rejet de comptes de campagne de candidats élus ont été fondées sur cette irrégularité ;
- les dépenses omises ne représentent que 3,7 % des causes de rejet parmi les comptes des candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages, contre plus de 15 % chez les candidats remboursables.

Tableau 13

Élections municipales - Motivation des décisions de rejet

	Motif principal du rejet	Rappel 2008		2014	
		nombre	%	nombre	%
Formalités substantielles	Absence de visa d'expert-comptable ou visa tardif	42	27,27	55	30,56
	Absence de mandataire financier / absence d'attestation de compte « zéro »	9	5,84	0	0,00
	Compte en déficit	7	4,55	7	3,89
	Absence / Irrégularité liée au compte bancaire du mandataire	5	3,25	2	1,11
Questions de fond	Paiement direct	49	31,82	51	28,33
	Compte insincère / dépenses omises	13	8,44	21	11,67
	Incompatibilité de fonction du mandataire financier	6	3,90	13	7
	Absence de pièces justificatives	4	2,60	12	6,67
	Don ou concours en nature de personne morale	14	9,09	8	4,44
	Apport de parti politique non agréé	0	0,00	3	2
	Absence de preuve du paiement de dépenses	0	0,00	3	1,67
	Financement irrégulier	0	0,00	2	1,11
	Utilisation IRFM	0	0,00	2	1,11
	Don de personne physique irrégulier	2	1,30	1	0,56
	Dépassement de plafond	3	1,95	0	0,00
Total		154	100	180	100

Le montant total des dépenses et des recettes déclarées dans les 180 comptes de campagne rejetés s'élevait respectivement à 3,22 millions d'euros et 3,32 millions d'euros, dont 2,12 millions d'euros d'apport personnel, contre 1,99 millions d'euros de recettes et 2,01 millions d'euros en dépenses en 2008.

En 2014, 124 des 180 candidats dont les comptes ont été rejetés ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, et 121 candidats avaient financé tout ou partie de leurs dépenses sur apport personnel, pour un montant de 1,61 millions d'euros, contre 1,25 millions d'euros en 2008 ; ces candidats ont été privés de tout remboursement, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral.

7. Le traitement des recours gracieux

Les décisions d'approbation après réformation de la commission 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.

Au 30 mars 2015, la commission a été destinataire de soixante-trois recours gracieux (contre trente-huit en 2008). Six d'entre eux concernaient des comptes pour lesquels la commission avait pris une décision de rejet, ou constaté le dépôt hors délai ou l'absence de dépôt, cas qui avaient fait l'objet de la saisine du tribunal administratif territorialement compétent, juge de l'élection ; ils étaient donc irrecevables.

Cinquante-trois recours gracieux étaient dirigés contre une décision d'approbation après réformation, soit 2,13 % des comptes ayant fait l'objet de réformations, soit une proportion proche de celle observée en 2008. Quatre recours visaient une décision d'approbation et demandaient la rectification d'une erreur matérielle.

Au total, quinze de ces recours ont été rejetés, quarante acceptés, dont douze l'ont été partiellement. La commission a donc accepté au moins partiellement plus de 62 % des recours gracieux (contre 32 % en 2008). Ce nouvel examen a conduit la commission à réintégrer dans les comptes un montant total de 86 279 euros (dont 22 119 euros en recettes). Il convient également d'ajouter le cas d'un candidat pour lequel le nouvel examen a conduit à l'annulation de la dévolution et un autre, pour lequel le montant de la dévolution a été réduit au vu des justifications produites.

Chapitre II

L'élection des représentants au Parlement européen du 25 mai 2014

I. L'élection des représentants au Parlement européen pose certaines questions spécifiques

1. Implication des formations politiques nationales dans la campagne et mutualisation des dépenses

Plus que d'autres scrutins, l'élection des représentants au Parlement européen se distingue par l'importance de l'implication des formations politiques. En effet, bien qu'en France le territoire soit divisé en huit circonscriptions pour cette élection, le scrutin revêt en réalité un caractère national. Cette situation trouve une traduction dans la structure du financement des campagnes électorales retracé dans les comptes de campagne. Ainsi, bien que chaque liste ayant obtenu plus de 1 % des suffrages exprimés soit astreinte à déposer un compte, le financement de la campagne est fréquemment organisé au niveau national par une formation politique ou par l'association de plusieurs formations politiques.

Cette situation a notamment pour effet une mutualisation fréquente des dépenses, que ce soit par leur répartition en quotes-parts payées par les différents mandataires des listes associées, ou que ce soit par l'intermédiaire d'une refacturation aux candidats des prestations commandées par le parti. Cette pratique, en progression dans toutes les élections depuis plusieurs années, non contraire en son principe aux dispositions législatives et réglementaires régissant le financement des campagnes électorales et à la jurisprudence, soulève des difficultés quant au contrôle des comptes.

En effet, dans la mesure où chaque candidat tête de liste est individuellement responsable des opérations décrites dans son compte de campagne, il ne peut y ajouter les dépenses d'une

autre circonscription. Il s'ensuit que, lorsqu'une dépense est répartie entre plusieurs circonscriptions, la commission doit être en mesure de vérifier que celle-ci a bénéficié effectivement à chacune des listes qui en supporte le coût au prorata de la quote-part mise à sa charge. Or, la présentation de certaines dépenses fait obstacle à cette vérification. Il conviendrait donc que les candidats et leurs mandataires soient particulièrement attentifs à la présentation de ces dépenses et exigent des prestataires des facturations détaillées et, le cas échéant, étayées de pièces justificatives adéquates pour établir la réalité des prestations au bénéfice des différents candidats.

2. L'interdiction de financement par les partis politiques européens de campagnes électorales en France

Le règlement n° 1524/2007 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2007 permet aux partis politiques européens de financer sur leur budget des opérations de campagne, au niveau européen, dans le cadre des élections des représentants au Parlement européen auxquelles ils entendent participer. Néanmoins, ce même règlement prévoit que les partis et candidats nationaux demeurent soumis à l'application du droit national de chaque État et que les fonds qui leur sont alloués ne peuvent financer, directement ou indirectement, « *d'autres partis politiques nationaux ou des candidats nationaux* ». En tout état de cause, au regard de la législation française, aucun candidat ne peut recevoir, directement ou indirectement, d'aide matérielle d'un État étranger ou d'une personne morale étrangère, conformément aux dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral. Par conséquent, toute participation d'un parti européen au financement de la campagne d'une liste de candidats à l'élection européenne est proscrite. La commission a ainsi été amenée à rejeter un compte lors de l'examen des comptes déposés à la suite des élections du 25 mai 2014, au motif qu'un parti européen ayant son siège aux Pays-Bas avait apporté une contribution substantielle au financement de la campagne d'une liste de candidats.

II. Le compte rendu du contrôle

1. Nombre et volume des comptes

Lors de l'élection du 25 mai 2014, 193 candidats têtes de liste se sont présentés au suffrage des électeurs, nombre en hausse de 20 % par rapport à l'élection du 7 juin 2009. Tous les candidats ont déposé leur compte de campagne dans le délai prescrit, soit au plus tard le vendredi 1er août 2014. Lors du précédent scrutin, sur 160 candidats têtes de liste, 6 n'avaient pas respecté l'obligation de dépôt et 4 avaient déposé postérieurement au délai légal. En application de la loi du 11 avril 2011, 88 candidats (soit 45,6 %) qui avaient recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et n'avaient perçu aucun don de personne physique n'étaient pas astreints à déposer un compte de campagne ; 61 candidats ont obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés (pourcentage spécifique appliqué à ce type d'élection) et pouvaient donc prétendre au remboursement forfaitaire de l'État. Parmi les 44 autres candidats ayant déposé un compte, 5 n'ont engagé aucune dépense et perçu aucune recette pour mener leur campagne, soit 2,6 % des candidats, et n'ont donc mis en œuvre que les moyens de propagande officiels, qui n'ont pas à figurer au compte de campagne ; leur nombre a fortement décru par rapport à 2009, ce qui est à relier à l'exonération de l'obligation de dépôt évoquée ci-dessus.

À la suite du scrutin de mai 2014, des recours ont été déposés dans trois circonscriptions. La commission a donc dû notifier les décisions concernant 43 candidats dans un délai de deux mois⁹, soit 23 % du nombre total. En 2009, la totalité des circonscriptions étaient concernées par une protestation électorale, et sept sur huit en 2004 soit 87 % des candidats.

Le montant global des recettes et des dépenses déclarées par les candidats s'établit respectivement à 27,47 millions d'euros et 26,72 millions d'euros, contre respectivement 34,79 millions d'euros de recettes et 33,01 millions d'euros en dépenses, lors du

⁹ Parmi les 78 candidats présents dans les trois circonscriptions concernées par une protestation électorale, 35 étaient dispensés de dépôt du compte.

précédent scrutin : d'un scrutin à l'autre, le montant total des recettes et des dépenses diminue donc de 21,04 % pour les premières et de 19,05 % pour les secondes. Le plafond des dépenses, fixé à 1 265 000 euros par circonscription, est resté inchangé entre 2009 et 2014.

Tableau 14
Élection des représentants au Parlement européen
Les comptes déposés

Caractéristiques	2004	2009	2014
I. Candidats astreints à déposer un compte	169	160	105
Candidats ≥ 3 % suffrages exprimés	57	67	61
▶ dont comptes "0"	0	0	0
▶ dont comptes déposés hors délai	0	0	0
▶ dont comptes non déposés	0	0	0
Candidats < 3 % suffrages exprimés	112	93	44
▶ Avec recettes et dépenses	47	39	39
▶ dont comptes "0"	48	44	5
▶ dont comptes déposés hors délai	2	4	0
▶ dont comptes non déposés	15	6	0
II. Candidats dispensés du dépôt de compte			88
Total	169	160	193

Sur les 105 candidats têtes de liste ayant déposé leur compte de campagne, 100 ont engagé des dépenses et perçu des recettes. La dépense moyenne par liste s'établit à 267 168 euros, contre 314 397 euros en 2009, soit une diminution de 15 %, et de près de 21 % en euros constants.

2. La ventilation des recettes et des dépenses

2.1. La répartition des recettes

Le tableau 15 décrit l'origine et la répartition des recettes présentées dans les comptes, pour l'ensemble des candidats, puis en fonction du pourcentage de voix obtenues.

L'emprunt demeure la principale source de financement de la campagne, avec près de 86 % du montant total des recettes, mais son origine est profondément modifiée d'un scrutin à l'autre : les prêts consentis par les partis politiques représentent plus de 51 % contre 30 % en 2009, alors que le recours à l'emprunt bancaire, qui représentait plus de 55 % des recettes en 2009, n'en constitue plus qu'un tiers en 2014.

Le recours aux dons de personnes physiques et les versements personnels des candidats demeurent globalement très faibles, comme lors des scrutins de 2009 et 2004.

Pour les candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés, les ressources d'emprunt – dont la composition interne est fortement modifiée entre 2009 et 2014 – représentent plus de 88 % du total des recettes. Les contributions des partis, non prises en compte dans le remboursement, augmentent très légèrement, avec 8,83 % des recettes.

Le recours à l'emprunt des candidats non éligibles au remboursement de l'État est quasiment nul. La part des dons de personnes physiques progresse de plus de 18 % de 2009 à 2014, et celle des versements personnels des candidats de près de 16 % et constitue un peu moins de 30 % du total des recettes. On note également un recul prononcé des contributions des partis politiques (sous la forme de versements définitifs consentis en remplacement des prêts aux candidats, de dépenses prises en charge et de concours en nature), avec 28 % du total des recettes, contre 45,8 % cinq ans auparavant.

Tableau 15

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

Origine de la recette	Origine détaillée	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 3 % des suffrages exprimés			Candidats < 3 % des suffrages exprimés		
		€	%	Rappel 2009	€	%	Rappel 2008	€	%	Rappel 2009
Dons	Dons personnes physiques	5 19 916	1,89	1,20	111 725	0,42	0,5	408 191	40,0	21,70
	Versements personnel candidat	508 082	1,85	2,10	204 142	0,77	1,7	303 940	29,8	13,90
Apports personnels	Emprunt bancaire	9 206 600	33,52	55,70	9 201 413	34,79	57,5	5 187	0,5	2,50
	Emprunt parti	14 014 741	51,02	29,90	14 014 741	52,99	30,8	0	0,0	0,00
	Emprunt à des personnes physiques	100 100	0,36	1,40	100 100	0,38	1,1	0	0,0	11,70
	Frais financiers candidat	404 721	1,47	0,30	404 115	1,53	0,4	606	0,1	0,00
Apports des partis	Menues dépenses du candidat	6 702	0,02	0,10	4 114	0,02	0	2 588	0,3	1,10
	Versements définitifs	578 571	2,11	1,50	465 000	1,76	0,6	113 571	11,1	27,40
	Dépenses payées directement	1 104 915	4,02	3,50	983 928	3,72	3,1	120 987	11,9	15,30
	Concours en nature	935 841	3,41	3,70	884 946	3,35	3,8	50 895	5,0	3,10
Concours en nature	Personnes physiques	54 691	0,20	0,10	46 342	0,18	0,1	8 349	0,8	0,80
	Candidats	29 359	0,11	0,20	24 634	0,09	0,2	4 725	0,5	0,50
Divers	Produits divers et financiers	5 067	0,02	0,30	4 902	0,02	0,2	165	0,0	1,90
Total		27 469 306	100	100	26 450 102	100	100,0	1 019 204	100	100

Tableau 16

Élection des représentants au Parlement européen - Comparaison du montant des dépenses engagées par électeur inscrit et par votant
(trois derniers scrutins - hors campagne officielle)

	Circonscriptions								Total & moyenne	
	Outre-Mer	Est	IDF	Massif Central	Nord-Ouest	Ouest	Sud-Est	Sud-Ouest		
2004										
Total des dépenses	2 832 424 €	3 655 763 €	5 219 535 €	3 602 581 €	4 444 627 €	4 597 364 €	4 653 743 €	4 039 028 €	33 045 065 €	
Nombre d'inscrits	1 435 978	5 639 683	6 206 637	3 235 943	6 340 216	5 844 464	7 040 134	5 775 540	41 518 595	
Coût par inscrit	1,97 €	0,65 €	0,84 €	1,11 €	0,70 €	0,79 €	0,66 €	0,70 €	0,93 €	
Nombre de votants	398 718	2 305 208	2 797 399	1 468 321	2 670 366	2 636 749	2 766 407	2 633 463	17 676 631	
Coût par votant	7,10 €	1,59 €	1,87 €	2,45 €	1,66 €	1,74 €	1,68 €	1,53 €	2,45 €	
2009										
Total des dépenses	2 822 874 €	3 720 373 €	5 143 819 €	3 420 623 €	4 628 288 €	3 793 559 €	5 194 447 €	4 287 763 €	33 011 746 €	
Nombre d'inscrits	1 635 705	5 854 557	6 823 189	3 342 417	6 568 936	6 177 375	7 679 850	6 200 794	44 282 823	
Coût par inscrit	1,73 €	0,64 €	0,75 €	1,02 €	0,70 €	0,61 €	0,68 €	0,69 €	0,85 €	
Nombre de votants	375 624	2 289 221	2 870 076	1 422 747	2 613 947	2 616 994	3 044 003	2 759 549	17 992 161	
Coût par votant	7,52 €	1,63 €	1,79 €	2,40 €	1,77 €	1,45 €	1,71 €	1,55 €	2,48 €	
2014										
Total des dépenses	2 434 824 €	3 248 696 €	4 031 665 €	3 016 626 €	3 603 570 €	3 107 556 €	3 732 851 €	3 541 047 €	26 716 835 €	
Nombre d'inscrits	1 782 772	5 882 396	8 087 036	3 371 274	6 602 270	6 353 572	7 982 510	6 482 882	46 544 712	
Coût par inscrit	1,37 €	0,55 €	0,50 €	0,89 €	0,55 €	0,49 €	0,47 €	0,55 €	0,67 €	
Nombre de votants	303 065	2 538 339	3 152 285	1 553 394	2 837 669	2 855 509	3 429 265	3 078 367	19 747 893	
Coût par votant	8,03 €	1,28 €	1,28 €	1,94 €	1,27 €	1,09 €	1,09 €	1,15 €	2,14 €	

2.2. La répartition des dépenses

Le tableau 16 expose la répartition des dépenses engagées entre les huit circonscriptions et le coût des campagnes électorales par électeur inscrit et par votant.

Toutes les circonscriptions ont connu une diminution des dépenses entre le scrutin de 2009 et celui de 2014, avec un plafond de dépenses inchangé et arrêté à 1 265 000 euros par circonscription. Le nombre d'électeurs inscrits a augmenté de 5,1 %. La baisse du coût de la campagne se vérifie également dans le coût moyen par électeur inscrit (- 21,1 %) ou par votant (- 13,7 %), à l'exception de la circonscription Outre-Mer, où le coût par votant croît très légèrement. La diminution des dépenses déjà relevée lors du précédent scrutin (voir douzième rapport d'activité, page 56) est confirmée en 2014.

2.3. Ventilation des dépenses par nature

Le tableau 17 expose la ventilation des dépenses déclarées par les candidats selon leur nature et permet de mettre en exergue un certain nombre d'inflexions significatives, d'un scrutin à l'autre, en valeur absolue et en pourcentage.

Les frais d'impression et de publication hors campagne officielle demeurent le poste de dépenses le plus important, mais le montant des sommes consacrées à ces frais recule de plus de 23 % entre le scrutin de 2009 et celui de 2014. Les dépenses consacrées à la location de permanence, à l'achat de matériels et aux frais de téléphonie diminuent de plus de 51 %, celles des frais de transport et de réception de 42,4 % et les dépenses liées à internet refluent de près de 39 %.

Inversement, il convient de relever la hausse de plus de 8,5 % des dépenses consacrées aux réunions publiques.

Tableau 17

Élection des représentants au Parlement européen
Nature des dépenses

Nature des dépenses	Dépenses déclarées			
	2008		2014	
	€	%	€	%
Propagande imprimée	8 263 897	25,03	6 333 778	23,71
Réunions publiques	3 845 023	11,65	4 174 785	15,63
Frais de personnel	3 888 584	11,78	3 533 356	13,23
Frais postaux et distribution	2 705 653	8,20	2 958 783	11,07
Déplacements - restauration - réception	3 705 557	11,22	2 134 237	7,99
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	4 201 916	12,73	2 051 812	7,68
Études et communication	2 011 417	6,09	1 932 502	7,23
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	1 806 889	5,47	1 452 463	5,44
Sites internet	1 890 996	5,73	1 216 672	4,55
Frais d'expert-comptable	691 814	2,10	928 447	3,48
Total	33 011 746	100	26 716 835	100

Le tableau suivant permet de constater que la part des dépenses déclarées des candidats ayant recueilli moins de 3 % des suffrages exprimés ne représente que 3,2 % du montant total des dépenses de l'ensemble des candidats, soit une proportion voisine de celle observée en 2009¹⁰. Les dépenses déclarées sont

¹⁰ Il convient de rappeler que la dispense d'obligation de dépôt du compte de campagne a été introduite par la loi du 14 avril 2011 : lors du scrutin de 2009, les candidats ayant recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant perçu aucun don avaient l'obligation de déposer leur compte. 60 des 160 candidats étaient dans ce cas de figure. Le montant de leurs dépenses déclarées s'élevait à 57 409 euros, soit 0,17 % des 33,01 millions d'euros de dépenses déclarées par l'ensemble des candidats

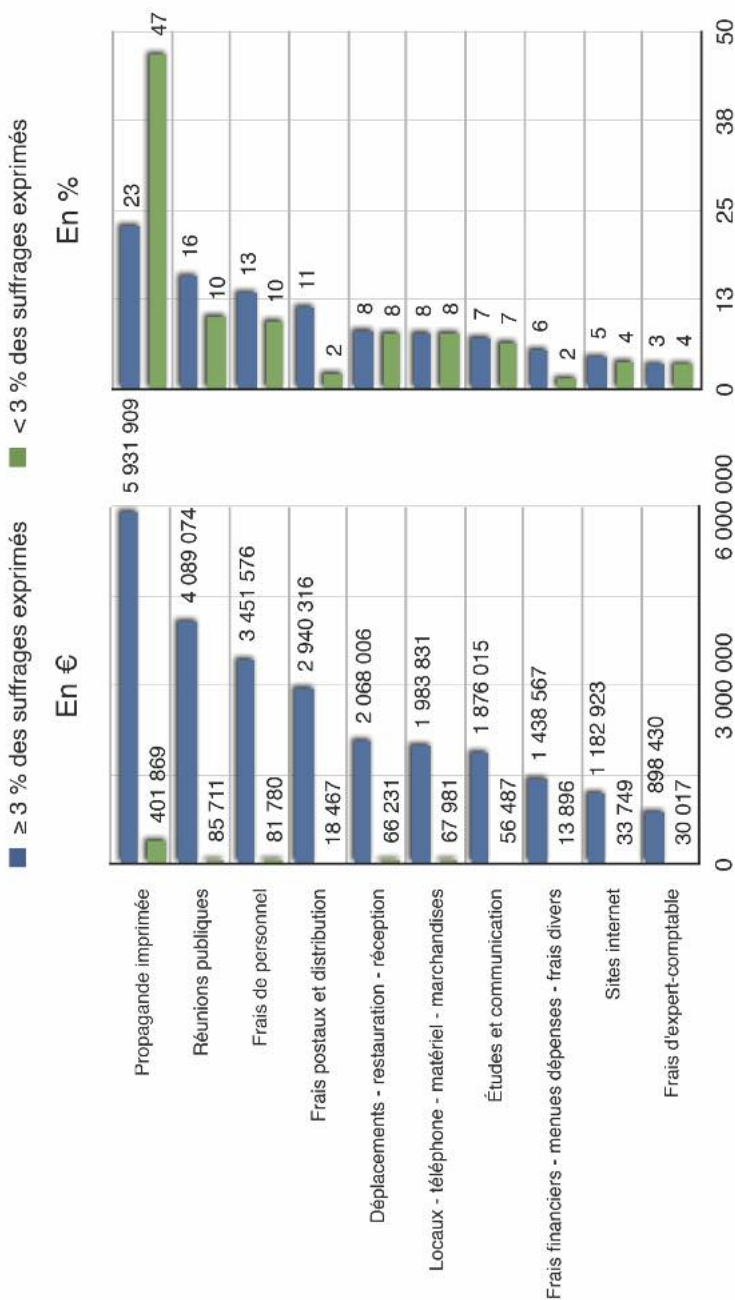
différentes de celles des candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés : les dépenses d'impression et de publication hors campagne officielle demeurent le principal poste de dépense, les frais de personnels et de réunions publiques progressent nettement d'un scrutin à l'autre.

Tableau 18
Élection des représentants au Parlement européen
Nature des dépenses selon les suffrages recueillis

Nature des dépenses	Dépenses déclarées			
	Candidats ≥ 3 % des suffrages exprimés		Candidats < 3 % des suffrages exprimés	
	€	%	€	%
Propagande imprimée	5 931 909	22,94	401 869	46,94
Réunions publiques	4 089 074	15,81	85 711	10,01
Frais de personnel	3 451 576	13,35	81 780	9,55
Frais postaux et distribution	2 940 316	11,37	18 467	2,16
Déplacements - restauration - réception	2 068 006	8,00	66 231	7,74
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	1 983 831	7,67	67 981	7,94
Études et communication	1 876 015	7,25	56 487	6,60
Frais financiers - menues dépenses - frais divers	1 438 567	5,56	13 896	1,62
Sites internet	1 182 923	4,57	33 749	3,94
Frais d'expert-comptable	898 430	3,47	30 017	3,51
Total	25 860 647	100	856 188	100

Graphique 4

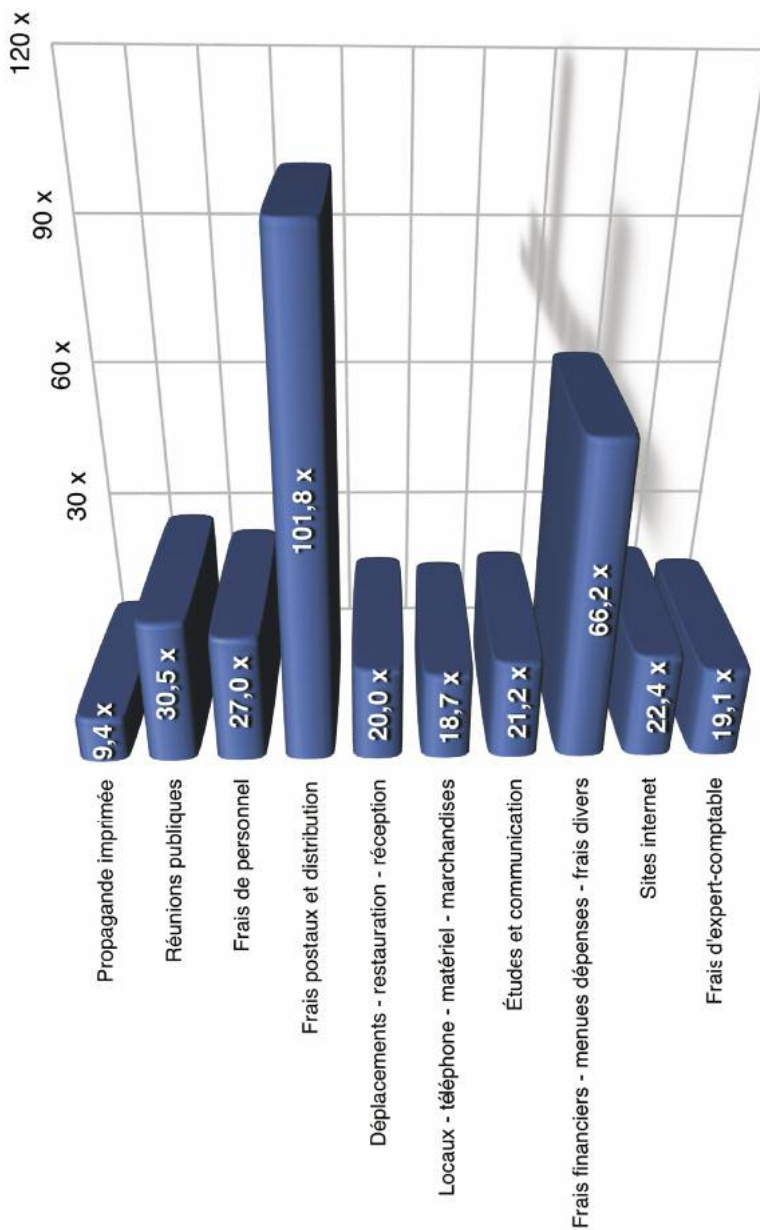
Élection des représentants au Parlement européen
Ventilation des dépenses déclarées en euros et
selon le pourcentage des suffrages recueillis



Graphique 5

Élection des représentants au Parlement européen - Ventilation par nature des dépenses - Echelle des montants dépensés - Comparaison candidat $\geq 3\%$ des suffrages exprimés / candidat $< 3\%$ des suffrages exprimés

(par exemple le 1^{er} a dépensé en moyenne un montant 101,8 fois supérieur à celui dépensé par le 2^d en frais postaux et de distribution)



III. Les décisions de la commission

1. Bilan général

La progression du nombre de décisions d'approbation après réformation, déjà relevée entre les scrutins de 2004 et de 2009, est à nouveau confirmée puisqu'elles représentent près des deux tiers des décisions prises par la commission. La proportion des décisions de rejet reflue nettement, pour arriver à des seuils légèrement supérieurs à ceux observés lors des autres élections (municipales, législatives).

Tableau 19

Élection des représentants au Parlement européen
Les décisions de la commission

Décision	2004		2009		2014	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Absence de dépôt	15	8,88	6	3,75	0	0,00
Dépôt hors délai	2	1,18	4	2,50	0	0,00
Approbation simple	82	48,52	50	31,25	31	29,52
Approbation après réformation	57	33,73	81	50,63	51	48,57
Approbation avec modulation					0	0,00
Approbation après réformation avec modulation					18	17,14
Rejet	13	8	19	11,88	5	4,76
Total	169	100	160	100	105	100
<i>Dispensé de dépôt*</i>					88	

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

2. Les réformations

La commission a prononcé 51 décisions d'approbation après réformation auxquelles s'ajoutent 18 décisions d'approbation après réformation avec modulation. Les principaux motifs ont été les suivants :

- dépenses n'ayant pas de caractère électoral ;
- retranchements liés aux intérêts d'emprunt ;
- dépenses post-scrutin ;
- dépenses d'impression de la campagne officielle (article R. 39 du code électoral) ;
- dépenses hors circonscription ;
- dépenses personnelles.

Par rapport aux recettes et aux dépenses déclarées (27,47 millions d'euros et 26,72 millions d'euros), le total des retranchements s'établit à 1,31 millions d'euros en recettes et 1,14 millions d'euros en dépenses, représente 5,3 % des dépenses déclarées par les candidats, soit une légère progression par rapport au scrutin de 2009. De plus, les retranchements opérés à l'égard des candidats remboursables s'élèvent à 1,26 millions d'euros, soit 94,48 % du total des réformations. Lors du scrutin de 2009, ce taux n'était que de 74,94 %.

Le tableau ci-contre présente les postes de dépenses les plus affectés par les réformations décidées par la commission. Les frais d'organisation de réunions publiques représentent ainsi 30,8 % du total des réformations : ce qui s'explique par le fait que certaines réunions publiques relevaient

Tableau 20
Élection des représentants au
Parlement européen
Principaux postes de
dépenses réformés

Poste de dépenses	Montant réformé €
Réunions publiques	409 829
Frais divers	260 902
Frais financiers	161 100
Dépenses de personnel	132 487
Frais de transport	98 009
honoraires et conseil en communication	81 845
Total	1 144 172

en réalité de l'activité quotidienne de formations politiques ou qu'une partie de leur coût devait être rattachée aux élections municipales qui avaient eu lieu deux mois auparavant.

Les réformations au titre des frais divers s'expliquent principalement par le fait que huit candidats tête de liste ont chacun inscrit dans cette rubrique la somme de 30 000 euros correspondant à une provision pour factures impayées ne figurant pas au compte. La commission a également retranché des comptes de campagne un montant de 161 100 euros d'intérêts d'emprunt, représentant 16,3 % du montant total déclaré dans ce poste de dépense, soit un pourcentage comparable à celui observé lors des élections municipales mais inférieur à celui des élections législatives de 2012¹¹.

Cas particulier des provisions

L'organisation centralisée du financement de la campagne au niveau d'un parti a conduit la commission à constater les mêmes irrégularités dans les comptes de plusieurs listes de candidats soutenues par la (ou les) même(s) formation(s) politique(s).

La commission a notamment sanctionné l'inscription aux comptes de huit candidats d'un montant de 30 000 euros au titre d'une provision ayant vocation à couvrir des dépenses impayées au dépôt du compte et n'y figurant pas. La commission a considéré que cette pratique comptable est étrangère à la notion de compte de campagne qui, aux termes de la loi, doit répondre à une double obligation de sincérité et d'exhaustivité au moment de son dépôt. Dans la mesure où il est ressorti de l'instruction que des dépenses engagées en vue de l'élection n'avaient effectivement pas été inscrites dans les comptes concernés et n'avaient pas été payées au moment de leur dépôt, la commission a considéré l'inscription de cette provision comme une irrégularité ; estimant qu'elle ne justifiait pas le rejet du compte et la saisine du juge de l'élection, la commission a diminué le remboursement dû par l'État d'une somme de 1 000 euros dans chacun des huit cas relevés.

¹¹ 15^e rapport d'activité, page 67.

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

Lors des élections des représentants au Parlement européen, les candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés sont éligibles au remboursement forfaitaire de l'État, ce qui était le cas en 2014 de 61 candidats. Cinq d'entre eux ayant présenté un compte sans apport personnel ne pouvaient prétendre au remboursement de l'État. Les 56 candidats bénéficiaires du remboursement avaient inscrit un montant de 25,44 millions d'euros de dépenses. Le montant du remboursement arrêté par la commission s'est élevé à 22,12 millions d'euros, soit 86,96 % des dépenses déclarées, contre 83,18 % cinq ans auparavant, dans la limite de l'apport personnel retenu (éventuellement après réformation).

Tableau 21
Élection des représentants au Parlement européen
Les décisions de la commission

% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	1	1,79
≥ 90% et < 100%	43	76,79
≥ 80% et < 90%	11	19,64
< 80 %	1	1,79
Total	56	100

La part de l'apport personnel remboursée aux candidats à l'élection des représentants au Parlement européen demeure significative puisque près de 79 % des candidats ont perçu un remboursement supérieur ou égal à 90 % de leur apport personnel, contre plus de 88 % en 2009. Cette évolution à la

baisse peut être expliquée par la proportion plus élevée des dépenses réformées par rapport aux dépenses déclarées, la concentration accrue des réformations sur les comptes éligibles au remboursement et dans une moindre mesure, l'effet des décisions comportant une modulation : dans 18 cas, la commission a diminué le remboursement des candidats pour des montants allant de 1 000 euros à 5 000 euros, pour une somme totale de 22 000 euros.

Lorsque le compte de campagne présente un solde positif ne provenant pas de l'apport personnel du candidat, la commission fixe le montant de la dévolution. Lors du scrutin de 2014, la commission a arrêté un montant total de 11 919 euros de dévolution concernant 13 candidats.

4. Les décisions de rejet

La commission a rejeté 5 comptes de campagne, soit 4,76 % des 105 comptes déposés et examinés. En 2009, la commission avait rejeté 19 comptes, dont 14 en raison de l'absence de mandataire financier¹². Lors du scrutin de 2014, le motif de rejet était l'absence d'expert-comptable pour quatre candidats. Les comptes de deux de ces candidats étaient également entachés d'une autre irrégularité : des dépenses directes excessives pour l'un, et la déclaration comme mandataire financier d'un membre de la liste, pour l'autre. Le cinquième cas concerne un concours en nature de personne morale.

Le montant total des dépenses et des recettes déclarées dans les cinq comptes rejetés s'établissait à 11 041 euros et 81 221 euros dont 13 986 euros d'apport personnel. Cependant, aucune de ces décisions n'a eu de conséquence financière car ces candidats avaient tous obtenu moins de 3 % des suffrages exprimés.

¹² Ou désigné mais non déclaré à la préfecture ou déclaré tardivement.

5. Le traitement des recours gracieux

À l'expiration du délai de recours de deux mois, la commission a été destinataire de douze recours gracieux (contre deux à l'occasion des élections 2004 et dix à l'occasion des élections 2009), représentant 11,43 % des cent-cinq comptes de campagne ayant fait l'objet d'une décision de la commission. Parmi ces recours gracieux, quatre ont été rejetés, sept partiellement admis, le dernier intégralement accepté au vu des justifications complémentaires apportées par les candidats. La commission a admis en tout ou en partie huit recours gracieux à la suite de la présentation de nouveaux éléments. Elle a ainsi accepté au moins partiellement plus de 66 % des demandes, contre 90 % en 2009 (sur dix recours gracieux, neuf avaient été partiellement acceptés et 1 avait été rejeté). Après un nouvel examen, un montant de 76 574 euros de dépenses réformées a été réintégré dans les comptes de campagne des candidats concernés. Parmi les douze recours gracieux, huit étaient dirigés contre une décision d'approbation après réformation avec modulation, soit 44,44 % des comptes ayant fait l'objet d'une telle décision, quatre étaient dirigés contre une décision d'approbation après réformation sans modulation, soit 7,84 % des comptes de campagne concernés.

Chapitre III

Les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie du 11 mai 2014

Le 11 mai 2014 s'est tenue l'élection des membres du Congrès et des Assemblées de province de Nouvelle-Calédonie.

Le scrutin s'est déroulé sur trois circonscriptions : la province Sud (40 sièges à pourvoir), la province Nord (22 sièges à pourvoir) et la province des Îles Loyautés (14 sièges à pourvoir).

Les 17 candidats têtes de liste étaient tenus de déposer leurs comptes de campagne au plus tard le 10 juillet 2014, soit auprès des services du Haut-commissariat, soit directement auprès des services de la CNCCFP.

Le scrutin dans la province Sud a fait l'objet d'un recours contentieux, la CNCCFP était donc tenue de statuer sur les comptes des candidats de la circonscription dans le délai restreint de deux mois à compter de la date limite de dépôt des comptes de campagne.

À l'issue du contrôle effectué par la commission, sur les 17 candidats têtes de liste, 8 ont vu leur compte de campagne approuvé et 8 ont vu leur compte approuvé après réformation. La commission a constaté le dépôt hors délai d'un seul compte de campagne.

Tableau 22
Élections provinciales en Nouvelle-Calédonie
Les décisions de la commission

Décision	Nombre	%
Approbation	8	47
Approbation après réformations	8	47
Dépôt hors délai	1	6

Chapitre IV

Les suites juridictionnelles des décisions de la commission

I. Les décisions relatives aux élections municipales

Lorsque la commission rejette un compte de campagne, constate l'absence de dépôt de ce dernier ou son dépôt hors délai au regard des dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral, elle a l'obligation de saisir le juge en application des dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral. Le candidat a alors le droit de contester la décision prise par la commission devant le juge, mais ne peut plus former de recours gracieux auprès de cette dernière, celle-ci étant dessaisie du fait de la saisine du juge de l'élection. Si le juge constate que la commission a statué à bon droit, il peut, s'il constate une volonté de fraude ou des manquements d'une particulière gravité aux règles relatives aux financements des campagnes électorales, prononcer l'inéligibilité du candidat. Si le juge de l'élection considère que la commission n'a pas statué à bon droit, il doit, le cas échéant, fixer le montant du remboursement dû au candidat, en application de l'alinéa 2 de l'article L. 118-2 du code électoral.

À l'issue de l'instruction des comptes de campagne, la commission a, d'une part, prononcé 180 décisions de rejet, et, d'autre part, constaté 73 absences de dépôt et 31 dépôts hors délai. Elle a donc, en application de l'article L. 52-15 du code électoral, saisi le juge de l'élection du cas de 284 candidats. En 2008, il y avait eu 272 saisines visant les comptes de candidats aux élections municipales.

Au 30 mars 2015, sur les 284 saisines effectuées par la commission, le juge de l'élection avait statué sur 273 d'entre elles. Il a été jugé dans 94,9 % des cas (260 saisines) que la commission avait saisi le juge de l'élection à bon droit. Une sanction d'inéligibilité a été prononcée à l'égard de 169 candidats

(61,7 % des cas). Selon les dispositions de l'article L. 118-3 alinéa 4 du code électoral, « *l'inéligibilité est prononcée pour une durée maximale de trois ans et s'applique à toutes les élections* ». Cependant dans 17 jugements, la peine d'inéligibilité prononcée n'a visé que les élections municipales.

Tableau 23

Décisions de la commission et jugements rendus par les tribunaux administratifs, selon le type de saisine

	Type de saisine par la commission			
	Absence de dépôt	Dépôt hors-délai	Rejet	Total
Saisines du juge	73	31	180	284
<i>Jugements reçus au 30/03/2015</i>	73	31	169	273
- <i>Inéligibilité</i>	70	15	84	169
- <i>Non-lieu à Inéligibilité</i>	1	14	71	86
- <i>Rejet de la saisine</i>	2	2	14	18

Au 30 mars 2015, un tribunal administratif n'ayant pas statué dans le délai de trois mois prévu par l'article R. 120 du code électoral a pris une ordonnance de renvoi et s'est dessaisi au profit du Conseil d'État.

1. Les saisines en raison du rejet du compte de campagne

Les décisions de rejet prises par la commission, au nombre de 180, n'ont pas été remises en cause par le juge dans 155 cas sur un total de 169 jugements reçus au 30 mars 2015. Selon les motifs de rejet et, compte tenu des circonstances de l'espèce, le juge de l'élection a déclaré inéligibles 84 candidats, pour une durée allant de 3 à 18 mois. Dans 71 cas, le juge a estimé que la commission avait statué à bon droit, mais a considéré qu'il n'y avait pas lieu de prononcer une sanction d'inéligibilité (NLA dans le tableau 24).

Tableau 24

**Sanctions d'inéligibilité prononcées en cas de rejet à bon droit
par la commission**

Motif de rejet du compte	Sanctions d'inéligibilité prononcées						
	NLAI*	3 mois	6 mois	1 an	15 mois	18 mois	2 ans
Absence de dépôt	-	-	-	1	-	-	-
Absence de pièces justificatives	7	-	-	3	1	2	1
Absence de visa d'expert-comptable	15	-	3	19	-	5	1
Absence de visa d'expert-comptable/ Absence de pièces justificatives	-	-	1	2	-	1	-
Absence de visa d'expert-comptable/ Absence de pièces justificatives / paiements directs	-	-	-	1	-	-	-
Absence de visa d'expert-comptable / compte en déficit	-	-	-	3	-	-	1
Absence de visa d'expert-comptable / paiements directs	-	-	-	1	-	-	-
Absence de mandataire financier / paiements directs	-	-	-	1	-	-	-
Compte bancaire mandataire financier ouvert au mauvais nom	-	-	1	-	-	-	-
Compte en déficit	2	-	-	3	-	-	-
Dépenses omises	7	-	-	1	-	4	1
Paiements directs	30	1	2	6	-	1	1
Paiements directs / Absence de pièces justificatives	-	-	-	-	-	-	1
Paiements directs / Dépenses omises	-	-	-	1	-	1	-
Utilisation IRFM : permanence	1	-	-	-	-	-	-
Absence de visa d'expert-comptable/ concours de personne morale	-	-	-	1	-	-	-
Don de personnes physique > 4 600 euros	1	-	-	-	-	-	-
Incompatibilité : mandataire financier = colistier	3	1	-	3	-	-	-
Incompatibilité : mandataire financier = expert-comptable	1	-	-	-	-	-	-
Incompatibilité : colistier = membre AFE	-	-	-	4	-	-	-
Concours de personne morale	4	-	-	-	-	2	1
Concours de personne morale / dépenses omises	-	-	-	1	-	-	-
Total général	71	2	7	51	1	16	7

(*) NLAI : non lieu à inéligibilité

Dans 14 cas, le juge a estimé que la commission n'avait pas statué à bon droit, et a rejeté sa saisine. La commission a fait appel de ces jugements devant le Conseil d'État dans 10 cas.

2. Les saisines en raison de l'absence de dépôt ou de dépôt hors délai du compte de campagne

S'agissant des saisines pour absence de dépôt du compte de campagne, le juge a confirmé la saisine de la commission dans 97 % des cas (soit 71 saisines sur 73), et a prononcé une sanction d'inéligibilité pour 70 candidats, allant de 6 mois à 3 ans. Seul un candidat n'a pas été déclaré inéligible. Dans 2 cas, le juge a estimé que la commission ne l'avait pas saisi à bon droit. La commission n'a pas fait appel de ces deux jugements.

Tableau 25

Décisions des tribunaux administratifs relatives à l'inéligibilité

Durée de l'inéligibilité	Absence de dépôt	Dépôt hors délai	Rejet	Total
3 mois	-	-	2	2
6 mois	4	5	7	16
1 an	34	9	51	94
15 mois	-	-	1	1
18 mois	27	1	16	44
2 ans	4	-	7	11
3 ans	1	-	-	1
Total	70	15	84	169

S'agissant enfin des saisines en raison du dépôt hors délai du compte de campagne, le juge de l'élection a estimé que la commission l'avait saisi à bon droit dans 94 % des cas (soit 29

saisines sur 31), et a prononcé une sanction d'inéligibilité à l'encontre de 15 candidats pour une durée allant de 6 à 18 mois ; 14 candidats n'ont pas été déclarés inéligibles. Le juge a rejeté la saisine de la commission dans 2 cas. La commission a fait appel d'un de ces jugements.

3. Les conséquences à l'égard des élus

Lorsque qu'une sanction d'inéligibilité est prononcée à l'encontre d'un candidat élu, celui-ci est déclaré démissionnaire d'office. L'article L. 270 du code électoral dispose que *« le candidat venant sur une liste immédiatement après le dernier élu est appelé à remplacer le conseiller municipal élu sur cette liste dont le siège devient vacant pour quelque cause que ce soit. La constatation, par la juridiction administrative, de l'inéligibilité d'un ou plusieurs candidats n'entraîne l'annulation de l'élection que du ou des élus inéligibles. La juridiction saisie proclame en conséquence l'élection du ou des suivants de la liste »*.

En définitive, 23 candidats, dont deux qui avaient été élus maire, ont été déclarés démissionnaires de leur mandat de conseiller municipal. Il est à noter qu'un candidat dont le compte avait été rejeté par la commission a été sanctionné d'une inéligibilité mais n'a pas été déclaré démissionnaire d'office car il avait renoncé à son mandat de conseiller municipal avant qu'intervienne la décision du juge de l'élection.

N.B. Les suites juridictionnelles données par le juge de l'élection aux saisines de la commission sont indiquées sous réserve des décisions définitives du Conseil d'État, qui a été saisi en appel, dans 24 cas par les candidats concernés, élus ou non, des jugements des tribunaux administratifs.

II. Les décisions relatives à l'élection des représentants au Parlement européen

Dans le cadre du contrôle de l'élection des représentants au Parlement européen, la commission a prononcé 5 décisions de rejet, et a en conséquence saisi le Conseil d'État, juge de l'élection en application de l'article L. 52-15 du code électoral. Au 30 mars 2015, le Conseil d'État s'était prononcé sur une saisine de la commission, jugeant que celle-ci a statué à bon droit et prononçant une peine d'inéligibilité d'un an à l'encontre du candidat.

Partie **2** Deuxième partie

Le contrôle du financement des partis politiques

DEUXIÈME PARTIE

LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

Chapitre I

Les obligations comptables des partis politiques

I. Le rôle de la commission au regard de la nouvelle rédaction de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée

L'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoit que les partis politiques qui relèvent de cette même loi, doivent déposer leurs comptes annuels certifiés par deux commissaires aux comptes au plus tard le 30 juin suivant l'année de l'exercice à la commission qui assure leur publication sommaire au Journal officiel de la République française.

Depuis la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique qui a entendu donner des moyens supplémentaires à la commission, l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée prévoit que « *la commission demande, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* ».

Si la finalité des missions de la commission reste en partie inchangée et si elle ne devient pas le « juge des comptes » des partis politiques, les textes existants ayant confié aux commissaires aux comptes la charge d'examiner et de certifier ces comptes, les moyens juridiques lui permettant d'exercer ses

missions telles que définies à l'article précité sont renforcés et changent la nature de son contrôle. Elle peut ainsi appréhender, sous le contrôle du juge, la vérification du respect des obligations comptables relatives aux différents éléments du compte et non plus au vu des seuls éléments en sa possession, à savoir les justificatifs de recettes des mandataires, comme c'était le cas précédemment. Cependant, au regard des documents à la disposition de la commission que sont les comptes consolidés (bilan, compte de résultat et annexe) et les justificatifs de recettes du mandataire, les incohérences, les anomalies ou irrégularités pour lesquelles la commission peut user de son pouvoir de communication de pièces comptables sont difficilement décelables.

Malgré cet état de choses, la commission a, dans le cadre de l'instruction des comptes portant sur l'exercice 2013, demandé pour la première fois des pièces comptables et des justificatifs aux partis politiques pour lesquels elle estimait que les comptes déposés présentaient des informations imprécises ou incohérentes.

Il convient également de souligner que sa mission légale restant identique, la commission demeure confrontée à trois difficultés :

- *une instruction enfermée dans des délais relativement courts*. La commission devant communiquer avant le mois de novembre au secrétariat général du Gouvernement la liste des partis éligibles à l'aide publique ayant respecté leurs obligations afin que les parlementaires puissent s'y rattacher en vue de faire bénéficier le parti de leur choix de la seconde fraction de l'aide publique, la durée de l'instruction est limitée à quatre mois pour les partis concernés, dès lors la demande de pièces et son analyse doivent se faire dans des délais relativement brefs ;
- *une absence de sanction spécifique* pour le refus de transmission à la commission des pièces demandées ;
- *une incertitude quant au maintien* de la jurisprudence du Conseil d'État « Cap sur l'avenir 13 »¹³ compte-tenu des évolutions législatives ultérieures ; cette décision précisait les missions de la commission et l'autorisait à passer outre la certification des

¹³ CE n° 327423 du 9 juin 2010.

commissaires aux comptes uniquement en présence d'une incohérence manifeste.

Pour pallier ces difficultés inhérentes à la nature et à la qualité des documents mis à sa disposition, la commission a utilisé les nouveaux pouvoirs qui lui ont été donnés dans un certain nombre de cas, en demandant des justificatifs complémentaires concernant notamment :

- le niveau des disponibilités compte tenu des recettes et dépenses annuelles ;
- la structure des prêts et de leur mode de remboursement ;
- la nature des emprunts et dettes figurant sur plusieurs exercices et dont l'origine n'était pas déterminée dans les annexes aux comptes ;
- les variations du montant des produits non justifiées par rapport à l'exercice précédent ;
- les dévolutions d'excédent de comptes de campagne dont l'origine n'est pas identifiable ;
- les aides financières ou facturations des services rendus aux candidats qui n'étaient pas en adéquation avec les données déclarées dans les comptes de campagne des candidats concernés ;
- les comptes présentant l'ensemble des dépenses sous le seul poste comptable « Autres charges externes ».

Parmi les 335 comptes déposés en 2014 à la commission, 167 comptes ont fait l'objet d'une procédure contradictoire qui a porté dans 27 cas sur une demande de pièces justificatives en vertu de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988. Dans la quasi-totalité des cas, l'ensemble des pièces comptables et justificatives demandées a été transmis à la commission.

Ainsi que la commission l'avait déjà proposé dans son 15^e rapport d'activité, cette nouvelle possibilité portant sur les pièces de l'exercice déposé pourrait utilement être complétée par un accès en temps réel aux comptes des partis, en période d'examen des comptes de campagne, pour vérifier et corroborer les différents

éléments de financement ou de facturation destinés aux candidats aux élections. Ce droit d'accès devrait s'exercer avec l'assistance des commissaires aux comptes.

II. Les conséquences du non-respect des obligations comptables

La commission est chargée de constater chaque année le respect par les partis politiques de leurs obligations de dépôt des comptes. Ce constat détermine ceux qui sont susceptibles d'entrer ou de demeurer dans le champ des dispositions de la loi du 11 mars 1988. À ce titre, ils sont admis à bénéficier de l'aide publique directe sous réserve de leurs résultats aux dernières élections législatives ; ils ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes et à la réglementation des associations subventionnées ; ils ont le droit de financer une campagne électorale ainsi qu'un autre parti politique.

Sont sanctionnés par la perte de ces avantages, les partis politiques qui n'auraient pas déposé leurs comptes dans le délai fixé par la loi, qui auraient déposé des comptes non certifiés, qui auraient fait l'objet d'un refus de certification par les commissaires aux comptes et plus généralement tous les partis pour lesquels la commission aurait constaté un manquement aux obligations prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988.

Dans son précédent rapport d'activité, la commission soulignait, pour le regretter, que les partis politiques qui ne respectaient pas leurs obligations comptables et dont les comptes n'étaient ni certifiés par des commissaires aux comptes, ni déposés, pouvaient continuer à faire profiter leurs cotisants et donateurs d'une réduction d'impôt sur le revenu. En effet, la législation en vigueur ne permettait 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. La commission ne dispose toujours pas de ce pouvoir, cependant, le législateur, par la loi du 11 octobre 2013 précitée, a entendu mettre fin au bénéfice de l'avantage fiscal octroyé par les partis qui ne respectent pas leurs obligations comptables.

Ainsi, les dons et cotisations versés au profit de la formation politique, au titre de l'année suivant le constat par la commission du non-respect des obligations légales, n'ouvrent plus droit à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts. Ils donnent cependant lieu à délivrance d'un reçu qui précise cette restriction, conformément au II de l'article 11 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 modifié.

Cette disposition – qui a trouvé à s'appliquer pour la première fois en 2014 – semble ne pas atteindre complètement l'objectif recherché. En effet, la commission a remarqué que certaines formations politiques défailtantes avaient peu après la décision les concernant créé un parti politique « frère » dont la dénomination était très proche et qui était uniquement destiné à se substituer l'année suivante à la formation en cause pour l'encaissement des dons et cotisations.

Les fonds ainsi perçus ouvrent droit à la réduction d'impôt prévue au point 3 de l'article 200 du code général des impôts au bénéfice des sympathisants et adhérents. La formation nouvellement créée et bénéficiaire des fonds pourra ensuite en toute légalité les reverser au profit du parti pour lequel la commission avait constaté un manquement.

Dès lors, le principal objectif du législateur consistant à priver le parti fautif de l'aide indirecte de l'État peut être assez facilement contourné.

Ce constat illustre la difficulté pour le législateur de définir une sanction adéquate et efficace à l'encontre des partis politiques qui ne respecteraient pas les obligations prévues par la loi sur la transparence financière. La liberté constitutionnelle de création et d'organisation des partis politiques a conduit paradoxalement le législateur à ne prévoir initialement qu'une seule sanction extrêmement lourde et automatique pour les partis défailtants, à savoir la suppression du financement public, qui toutefois ne trouve à s'appliquer qu'aux partis antérieurement bénéficiaires de cette aide en fonction de leurs résultats aux élections législatives.

Dans les faits, la commission n'a jamais eu à constater le non-respect des obligations comptables d'un parti bénéficiaire d'un

montant de l'aide publique conséquent.

La jurisprudence du Conseil d'État a ensuite établi un lien entre le respect des obligations comptables du parti et les règles relatives au financement des campagnes électorales en privant le parti défaillant de la possibilité de financer une campagne électorale¹⁴. Là encore, cette sanction d'origine jurisprudentielle peut dans la pratique être très limitée dans le temps en raison du calendrier du dépôt et d'examen des comptes, puisqu'il suffit que le parti respecte l'année suivante ses obligations pour que la sanction soit levée.

Si le passage d'un contrôle essentiellement formel à un contrôle plus étendu par la commission était envisagé, il devrait s'accompagner de sanctions adaptées à la faute du parti. En l'état, la commission n'a le choix qu'entre constater le respect ou le non-respect des obligations comptables du parti. Le parti fautif se voit automatiquement appliquer les sanctions précédemment évoquées de manière indifférenciée, que la commission ait pris sa décision en raison de comptes non déposés, de comptes déposés mais non certifiés par deux commissaires aux comptes, de comptes déposés en temps utile mais certifiés par un seul commissaire aux comptes ou encore de comptes certifiés par deux commissaires aux comptes mais déposés hors délai.

La commission dispose ainsi de peu de marge de manœuvre. En outre, les sanctions ne sont pas proportionnées au manquement du parti et sont la conséquence directe et automatique du constat de la commission, sous réserve du contrôle du juge administratif.

¹⁴ CE, ass., 30 oct. 1996, Élections municipales de Fos-sur-Mer.

Chapitre II

Les perspectives

I. La liste unique des donateurs et cotisants

Depuis la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, il est prévu que « *les partis politiques communiquent chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser un ou plusieurs dons ou cotisations* ».

La commission qui est d'ores et déjà destinataire de la liste des donateurs et cotisants ayant versé leurs fonds via le mandataire du parti, va pour la première fois en 2015 être destinataire de l'ensemble des informations relatives aux cotisations et dons encaissés en 2014, y compris les cotisations versées directement au trésorier du parti.

La liste des donateurs sera identique à celle déjà transmise par le mandataire en ce qui concerne les dons qui doivent obligatoirement transiter par son compte, mais les cotisations qui peuvent être directement perçues par le parti ou ses organisations territoriales ou spécialisées devront également figurer sur cette liste.

Cette nouvelle obligation découle de l'élargissement aux cotisations de l'assiette du plafond de 7 500 euros applicable aux dons et de l'application de ce plafond aux versements effectués par une personne physique à l'ensemble des formations politiques et non plus à un seul parti. Il est à noter que le respect du plafond ne concerne pas les cotisations d'élus. Ainsi, pour s'assurer du respect de cette nouvelle obligation, la commission va devoir recouper les données de plus de 400 partis politiques ayant pour certains plusieurs dizaines voire centaines de structures locales.

C'est pourquoi il est indispensable que les formations politiques respectent les conditions posées par l'arrêté du 9 décembre 2014

qui précise le format et le contenu du fichier numérique devant être transmis à la commission. En effet, sans une certaine homogénéité des pratiques, le contrôle serait très lourd à organiser et peu fiable.

Cette nouvelle obligation qui, par ailleurs, n'est assortie d'aucune conséquence pour les partis politiques qui ne la respecteraient pas, conduit la commission à développer davantage les procédures de dématérialisation qu'elle entretient avec les différents partis politiques, ce qui implique notamment des procédures sécurisées de transmission et de stockage de ces données à caractère personnel.

II. La dématérialisation des rapports entre la commission et les partis politiques

Afin de simplifier la gestion et le contrôle des reçus, la commission a mis en place depuis plusieurs années avec quelques mandataires de partis politiques (dont certains d'importance nationale), qui le souhaitent et qui en avaient la capacité, un processus de dématérialisation partielle des reçus. Cette procédure prévoit la constitution de bases de données relatives aux donateurs du parti afin d'éditer sous format numérique les reçus qui leur sont destinés.

Par ailleurs, dans le cadre du retour des justificatifs de recettes des mandataires, certains d'entre eux ont pris l'habitude de retourner leurs bases de données nominatives sous format numérique.

Le décret n° 2014-715 du 26 juin 2014 modifiant le décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l'application de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques incite en outre les mandataires à transmettre leurs justificatifs de recettes par voie électronique en reportant d'un mois la date limite de leur dépôt à la commission.

Ces règles qui facilitent le travail de contrôle de la commission et simplifient l'archivage de ces données numérisées nécessitent des mesures strictes quant à leur protection et leur conservation, et ce d'autant plus qu'elles portent sur l'ensemble des adhérents et sympathisants des partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988 en France.

En conséquence, la commission met actuellement en œuvre¹⁵ des procédures sécurisées renforcées d'accès à ces informations afin de ne pas divulguer à des tiers des données sensibles susceptibles de révéler l'opinion politique des personnes concernées.

Il est à noter que la commission conserve les informations relatives aux donateurs et cotisants jusqu'au 31 décembre de la troisième année qui suit celle au cours de laquelle elle les a reçues, en application de l'article 12 du décret précité ; elles sont ensuite détruites.

¹⁵ Conformément à la délibération n° 2014-220 du 22 mai 2014 portant autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et conformément au décret n° 2015-48 du 22 janvier 2015 relatif aux traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Partie **3** Troisième partie

Du constat aux propositions

TROISIÈME PARTIE

DU CONSTAT AUX PROPOSITIONS

Dans ses précédents rapports d'activité¹⁶, en ce qui concerne les partis politiques et dans les avis sur les comptes des partis politiques publiés chaque année au Journal officiel, la commission a fait état de difficultés rencontrées dans l'exercice de ses missions et a proposé des solutions qui supposent l'évolution du corpus de textes s'appliquant au financement de la vie politique. De nouvelles propositions sont présentées ci-après à la suite des constats récents de la commission, tant en ce qui concerne le financement des campagnes électorales que celui des formations politiques.

Chapitre I

Les questions relatives aux campagnes électorales

I. Limiter les risques de rejet pour paiement direct

Les paiements directs effectués par le candidat hors canal du mandataire demeurent une des principales causes de rejet des comptes, malgré des seuils de tolérance relativement élevés (10 % du montant des dépenses du compte et 3 % du montant du plafond de dépenses autorisé) et des exceptions compte tenu de la nature de la dépense (location de voiture par exemple). Parallèlement, la commission voit augmenter, en raison de l'évolution des pratiques commerciales, les paiements par carte bancaire, notamment pour des achats sur internet.

¹⁶ Voir en particulier les suggestions présentées dans le 15^e rapport d'activité en ce qui concerne l'élection présidentielle (pages 105 à 108) et celle des députés représentant les Français établis hors de France (pages 83 à 87).

Or, en l'état actuel des textes, les paiements effectués par le candidat via internet ne peuvent être comptabilisés qu'au titre des paiements directs irréguliers. Si des dépenses sont effectuées en ligne, elles doivent être réglées à partir du compte bancaire ouvert par le mandataire financier, qui doit s'assurer, le cas échéant, d'être en possession du mode de paiement adéquat, y compris éventuellement une carte de paiement. Au demeurant, les mandataires négligent trop souvent le virement bancaire comme mode de règlement, notamment en attendant la délivrance du chéquier.

II. Limiter les risques de rejet pour absence de visa d'un expert-comptable

Malgré la mise en œuvre de dispositions permettant d'exonérer certains candidats de la formalité de la mise en état d'examen du compte de campagne par un expert-comptable (comptes ne présentant ni dépense ni recette), la méconnaissance de cette formalité substantielle demeure une des principales causes de rejet.

Par ailleurs, le bon exercice de sa mission légale par l'expert-comptable implique que celui-ci soit désigné suffisamment tôt et que le candidat et son mandataire soient en mesure de lui fournir toutes les pièces et informations nécessaires.

Compte tenu du coût que représentent les honoraires de l'expert-comptable pour certains candidats, la commission souhaiterait que le législateur rende cette obligation facultative pour les candidats n'ayant pas droit au remboursement forfaitaire de l'État. Parallèlement il pourrait être envisagé que la profession mette en place une procédure de mission légale à coût minime pour les candidats non remboursables ou pour les comptes d'un faible montant.

III. Clarifier les règles d'utilisation des indemnités de mandat

Cette question concerne en premier lieu l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) des parlementaires qui constitue un problème en elle-même dans la mesure où son existence pose la question de l'égalité entre les candidats c'est-à-dire entre ceux qui en sont bénéficiaires et les autres. La commission a insisté depuis les dernières élections législatives sur l'interdiction d'utiliser cette indemnité pour financer une campagne électorale et a été conduite à rejeter les comptes de campagne de cinq candidats pour ce motif, et de nouveau ceux de deux candidats têtes de listes à l'issue des élections municipales 2014. Cette interdiction a été confirmée par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (nouvel article L. 52-8-1 du code électoral).

Mais seules les assemblées peuvent mettre en œuvre un contrôle de l'utilisation de l'IRFM. Les bureaux des deux assemblées se sont récemment saisis de cette question¹⁷ et ont notamment défini avec plus de précision les types de dépenses éligibles, sans toutefois prévoir des modalités de contrôle appropriées.

S'agissant des autres indemnités de frais de mandat perçues par les élus locaux, il faut s'en tenir à la déontologie des bénéficiaires. En effet, la commission n'est pas en mesure de vérifier si les candidats en font usage lors de leurs campagnes électorales.

IV. Raccourcir la période de prise en compte des dépenses électorales

L'une des origines des mises en cause récurrentes d'élus, en particulier ceux des collectivités territoriales, portant sur l'utilisation de moyens publics par un candidat sortant, réside dans la longueur

¹⁷ Réunion du bureau de l'Assemblée nationale du 18 février 2015 et réunion du bureau du Sénat du 11 mars 2015.

de la période de douze mois pendant laquelle les dépenses électorales doivent être recensées afin d'assurer l'exhaustivité du compte de campagne. En effet, le caractère éventuellement électoral des dépenses exposées dans les douze mois avant l'élection est souvent difficile à contrôler, alors que l'essentiel de la campagne se déroule en fait dans les trois à six derniers mois. La commission suggère ainsi que soit étudiée la possibilité de raccourcir la période de prise en compte des dépenses électorales à six ou huit mois, au sens de l'article L. 52-4 du code électoral.

Cette mesure pourrait également clarifier la question des primaires dites « ouvertes », ce qui répondrait à la préoccupation exprimée par le Conseil d'État¹⁸. En effet, dans cette hypothèse, l'inscription dans un futur compte de campagne des dépenses exposées par le candidat sélectionné à la suite d'une élection primaire pourrait alors être obligatoire au sein de cette période et exclue dans le cas (le plus fréquent) où cette élection se déroulerait plus de six mois avant le scrutin.

V. Simplifier les conditions de versement de la dévolution

Lorsque le compte de campagne présente un solde excédentaire dû à un montant de dons ou d'apport financier d'un parti supérieur au montant des dépenses, les candidats doivent faire la dévolution de cet excédent à l'association de financement d'un parti politique (aucune disposition ne permet le versement à un mandataire financier personne physique) ou à un établissement reconnu d'utilité publique.

Cette notion est souvent mal comprise des candidats. Par ailleurs, ils ont souvent tendance à effectuer cette dévolution en faveur du parti politique dont ils sont les plus proches, ce qui ne correspond pas forcément au choix des donateurs et pose un problème dans

¹⁸ Avis n° 388003 du 31 octobre 2013.

la mesure où le versement effectué pourrait permettre de tourner la règle du plafonnement des dons aux partis politiques. Enfin, la commission a également rencontré des cas où l'établissement bénéficiaire n'est pas d'intérêt public, voire où le candidat est intéressé à la gestion dudit établissement (participation au conseil d'administration ou de surveillance). On rappellera que la vérification du versement adéquat de la dévolution incombe au préfet du département où est domicilié le candidat, et non à la commission.

L'enjeu financier global n'étant pas très important pour le financement des partis politiques (environ 0,05 % des recettes de l'ensemble des partis) une solution simple serait, par analogie au dispositif déjà existant pour l'élection présidentielle, de prévoir un versement de la dévolution à la Fondation de France, au moins pour la partie correspondant aux dons de personnes physiques.

Chapitre II

Les questions relatives aux partis politiques

I. Le périmètre des comptes d'ensemble des partis

En pratique, les partis disposent d'une marge discrétionnaire importante pour déterminer quelles sont les diverses structures qui doivent être incluses dans leur périmètre comptable. Cette liberté dans la définition de leur périmètre par les partis complique le contrôle qu'exerce la commission sur les structures habilitées à financer une campagne électorale, et elle est source de contentieux. Il serait souhaitable que le législateur se saisisse de la question de l'intégration des sections dans les comptes des partis pour ce qui est du périmètre de certification. En effet, celles-ci sont de fait des représentations des partis politiques, mais dès lors qu'elles ne sont pas, contrairement aux fédérations, intégrées dans le périmètre de certification des comptes aucun contrôle sur leur financement n'est possible, en particulier quant à l'interdiction de tout financement direct ou indirect par une personne morale autre qu'un parti politique. C'est pourquoi, du point de vue de la commission, les sections d'un parti ne peuvent financer une campagne électorale.

Pour clarifier cette situation, il suffirait, d'une part que le code électoral prévoie expressément que seule une structure figurant dans le périmètre de certification des comptes d'un parti politique est habilitée à financer une campagne électorale ou une autre structure soumise à la loi sur la transparence financière de la vie politique, d'autre part que soient précisées les règles d'intégration de ces structures dans les comptes d'ensemble.

II. L'adaptation des règles du co-commissariat aux comptes aux spécificités des partis politiques

Le système mis en place à l'origine était dimensionné pour prendre en considération moins d'une cinquantaine de formations politiques : il y en a actuellement près de dix fois plus et chaque année environ un cinquième de ces formations ne respectent pas leurs obligations. Paradoxalement, une amélioration passerait probablement par un réexamen de l'obligation pour tout parti de présenter des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes.

En effet, la mission légale des commissaires aux comptes de parti politique a la particularité de devoir s'exercer dans le cadre d'un co-commissariat aux comptes – dans les conditions prévues par le code de commerce – quelle que soit la surface financière du parti. Les deux commissaires aux comptes conformément à l'article 17 du code de déontologie de la profession « *doivent appartenir à des structures d'exercice professionnel distinctes, c'est-à-dire qui n'ont pas de dirigeants communs, n'entretiennent pas entre elles de liens capitalistiques ou financiers et n'appartiennent pas à un même réseau* ».

Cette obligation peut représenter une source de difficulté pour certains partis, souvent de faible surface financière, qui ne désignent jamais de commissaires aux comptes ou ne les renouvellent pas en cas de démission ou à la fin de leur mandat, et contreviennent donc à la législation. Afin d'éviter ces situations, la commission préconise de limiter l'exigence de certification par deux commissaires aux comptes aux partis dont les comptes sont de montants élevés ou dont la structure est complexe. Dans les autres cas, le visa d'un seul commissaire au compte apporterait des garanties suffisantes et permettrait d'alléger la charge financière qui pèse de fait sur ces partis de moindre envergure, tout en simplifiant la recherche de commissaires aux comptes par les dirigeants de ces formations.

Afin de définir quels partis devraient se soumettre à l'obligation d'une double certification, différents critères peuvent être

envisagés. Un premier critère pourrait être le bénéfice du financement public : seules les formations politiques percevant cette aide devraient faire certifier leurs comptes par deux commissaires aux comptes (soit, au titre de l'exercice 2013, 56 partis sur les 408 tenus de déposer des comptes certifiés). Ce critère, bien qu'objectif, n'est que partiellement satisfaisant, certains partis n'étant bénéficiaires que de sommes modestes. Un second critère consisterait à fixer un seuil selon le niveau de ressources des partis (toutes ressources confondues) : ce seuil pourrait s'établir à 230 000 euros¹⁹. En retenant cette limite, 42 partis auraient eu l'obligation en 2013 de déposer à la commission des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes, les autres partis pouvant ne désigner qu'un seul commissaire aux comptes.

En contrepartie de cet allègement, une obligation de rotation des commissaires aux comptes pourrait être envisagée.

Actuellement, les commissaires aux comptes sont nommés pour six ans et les partis peuvent les conserver d'un mandat à l'autre. Certains partis ont donc les mêmes commissaires aux comptes pendant de très nombreuses années ce qui peut engendrer des situations susceptibles de remettre en cause l'impartialité ou l'indépendance des commissaires aux comptes désignés.

Afin de pallier ce risque, le législateur pourrait envisager d'introduire un dispositif de rotation obligatoire des commissaires aux comptes. Une telle obligation est déjà prévue à l'article L. 822-14 du code du commerce pour les commissaires aux comptes des entités dont les titres financiers sont admis à la négociation sur un marché réglementé et ceux de certaines associations, qui ne peuvent certifier les comptes durant plus de six exercices consécutifs. Si cette disposition était reprise par le législateur, les commissaires aux comptes des formations politiques ne pourraient faire plus d'un mandat et seraient remplacés tous les six ans.

¹⁹ Ce montant correspond au montant des ressources au-dessus duquel les comptes annuels des syndicats professionnels doivent être certifiés par un commissaire aux comptes et publiés.

Enfin, la commission réitère sa demande de ne plus se voir opposer le secret professionnel des commissaires aux comptes. Selon l'article L. 822-15 du code du commerce, les commissaires aux comptes sont astreints au secret professionnel « *pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance à raison de leurs fonctions* ». L'obligation du respect du secret professionnel émanant d'un texte législatif, sa levée n'est possible que par un texte de même nature et s'exerce vis-à-vis de certaines juridictions, autorités de tutelles ou encore d'organismes de contrôle.

La commission, bien que chargée de contrôler le respect par les partis de leurs obligations comptables et financières, se voit cependant opposer le secret professionnel des commissaires aux comptes certifiant les comptes des formations politiques. Afin de permettre des échanges directs et la transmission d'informations utiles au contrôle, la commission pourrait se voir reconnaître un droit de communication sur les documents détenus par les commissaires aux comptes.

III. Les cotisations des élus

Traitées comme une exception au regard du plafond de versement prévu à l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 modifiée, les cotisations ou contributions des élus bénéficient néanmoins d'un régime fiscal identique à celui des dons ou des cotisations d'adhérents malgré leurs particularités.

Au-delà du point spécifique de l'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat qui se rapporte à l'exercice du mandat parlementaire et qui, à ce titre, est exonérée de l'impôt sur le revenu et ne peut en aucun cas être utilisée pour financer une cotisation ou un don à un parti politique, les cotisations d'élus bénéficient du droit à la réduction d'impôt dès lors qu'elles sont versées au mandataire du parti et ce, quand bien même les élus disposeraient de contreparties matérielles accordées par leur formation politique, ce qui dans les faits est le plus souvent le cas. Or, ce droit à réduction d'impôt n'est pas ouvert aux donateurs

bénéficiaires de contreparties à leurs versements, ces derniers ne s'analysant plus comme une libéralité, ce qui est clairement édicté par l'article 200.3 du code général des impôts.

Cette double singularité des cotisations d'élus — dé plafonnement des montants pouvant être versés et droit à réduction d'impôt à hauteur maximale de 66 % de 15 000 euros par foyer fiscal malgré l'existence de contreparties — crée, selon la commission, une inégalité de traitement entre les élus et les autres citoyens.

Il convient de rappeler que les cotisations issues des indemnités versées par le budget de l'État ou celui d'une collectivité territoriale aux élus représentent une part conséquente du financement des partis politiques par les personnes physiques ; en 2013, les recettes totales des 322 partis ayant déposé des comptes certifiés s'élevaient à 199,63 millions d'euros, dont 36,32 millions d'euros de contributions d'élus soit 18 %.

Conclusion

Conclusion

CONCLUSION

Les clarifications et améliorations apportées par le législateur, depuis quelques années, aux règles de financement des campagnes électorales ont produit leurs effets, et le constat dressé par la commission dans son précédent rapport d'activité a été confirmé à l'occasion des scrutins qui ont eu lieu en 2014.

Du point de vue des candidats, qu'il s'agisse de la dispense du dépôt d'un compte de campagne pour ceux qui n'ont pas obtenu 1 % des suffrages exprimés et n'ont pas bénéficié de dons, de l'uniformisation du délai du dépôt des comptes, de l'obligation de désignation d'un mandataire au plus tard lors de l'enregistrement de la candidature, ou de l'affirmation du droit au compte bancaire de ce mandataire, toutes ces modifications du code électoral ont contribué à faciliter les formalités substantielles à remplir et à permettre à de nombreux candidats d'éviter de se trouver confrontés à un risque de rejet de leur compte. De même, la nouvelle définition du rôle du juge de l'élection, saisi par la commission en cas d'absence ou de retard de dépôt du compte, ou de rejet de celui-ci, a réduit objectivement la fréquence de la déclaration d'inéligibilité. Celle-ci est en revanche étendue comme c'est logique à l'ensemble des élections ultérieures organisées pendant la période d'effet de la sanction. L'attribution au juge du pouvoir de statuer lui-même sur le compte et le droit au remboursement du candidat, dans le cas où il estime que la commission n'a pas statué à bon droit, simplifie la procédure en évitant un retour vers la commission et donc un délai supplémentaire avant le remboursement éventuel des dépenses de campagne.

Du point de vue de la commission, les précisions apportées au rôle de l'expert-comptable chargé de présenter le compte sont censées mieux garantir le respect des règles de description et de justification des opérations financières de la campagne, même si en ce domaine des lacunes ont été constatées, qui seront signalées à l'organisation professionnelle. La possibilité de réduire le remboursement pour

sanctionner des irrégularités lorsque celles-ci ne paraissent pas justifier le rejet du compte, pouvoir nouveau dont la commission a usé avec précaution, a heureusement renforcé son pouvoir d'appréciation en épargnant aux candidats concernés la charge parfois lourde du non remboursement de leurs dépenses.

S'agissant du financement des partis politiques et de leurs obligations comptables, l'extension des moyens d'investigation de la commission qui peut désormais demander communication de toutes pièces comptables ou justificatives « *nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* », lors de l'examen des comptes annuels certifiés, constitue une avancée appréciable ; elle devrait toutefois être complétée par la possibilité d'accéder à la comptabilité des partis en temps réel afin de pouvoir vérifier la réalité et les modalités des aides directes ou indirectes apportées aux candidats aux élections qu'ils soutiennent.

Un autre progrès vers la moralisation de la vie politique, explicitement souhaité par la commission, est la perte de l'avantage fiscal pour les donateurs des partis qui n'ont pas respecté leurs obligations comptables, mesure qui concerne l'année suivant la constatation de ce manquement et se prolonge tant qu'il persiste. Vont dans le même sens la publication des rattachements des députés et sénateurs pour l'attribution de la seconde fraction de l'aide publique et la confirmation par la loi de l'interdiction d'utiliser l'indemnité représentative de frais de mandat, ainsi que des moyens mis à la disposition des parlementaires par les assemblées, pour financer une campagne électorale ; cependant, le respect de cette interdiction est pour la commission difficile à vérifier, en l'absence d'un contrôle qui ne peut être que le fait du Parlement en raison du principe de la séparation des pouvoirs.

Cette évolution globalement positive des règles dont la commission est chargée d'assurer le respect, dans la limite de ses compétences et de ses moyens, ne doit pas masquer les sujets sur lesquels des incertitudes demeurent, faute de dispositions appropriées dans le code électoral : ainsi, le développement prévisible de la pratique des « primaires » destinées à sélectionner les candidats n'est en rien règlementé, de sorte que la commission a dû définir elle-même

des critères d'inscription des dépenses dans les comptes de campagne à l'occasion de l'élection présidentielle ; le Conseil d'État, saisi pour avis lors des élections municipales, a validé pour l'essentiel ces principes tout en incitant le législateur à intervenir. Sur d'autres points, les dispositions applicables ont été mal comprises ou sont apparues inadaptées, comme c'est le cas pour le financement et l'exécution des dépenses exposées par les candidats aux sièges de députés représentant les Français établis hors de France. Ces deux exemples montrent qu'il serait hautement souhaitable que les pouvoirs publics apportent des réponses aux questions posées en poursuivant la modernisation de la législation, de préférence en temps utile pour qu'elle puisse être effective lors des échéances électorales nationales de 2017.

La commission émet le vœu que les suggestions qu'elle a présentées, en s'appuyant sur son expérience, soient prises en considération dans cet effort de mise à jour du code électoral.

Annexe

ANNEXE

Statistiques relatives aux élections partielles

Comptes de campagne examinés en 2013

Scrutins		Décisions de la commission						DD*
Type	Nombre	A	AR	AD	HD	R	Total	
Législatives	6	20	22	2	1	-	45	5
Municipale	1	2	1	-	-	1	4	-
Cantoniales	8	19	15	1	1	-	36	-
Total	15	41	38	3	2	1	85	5

Comptes de campagne examinés en 2014

Scrutins		Décisions de la commission						DD*
Type	Nombre	A	AR	AD	HD	R	Total	
Législatives	3	14	13	2	-	-	29	8
Cantonale	1	1	5	-	-	-	6	-
Total	4	15	18	2	-	-	35	8

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

Sens des décisions :

A : approbation

AR : approbation après réformation

ARM : approbation après réformation avec modulation

AD : absence de dépôt

HD : dépôt hors délai

R : rejet

