



Commission nationale
des comptes de campagne
et des financements politiques

RAPPORT D'ACTIVITÉ

2020

RAPPORT D'ACTIVITÉ

2020

Adopté par la Commission en sa séance du 15 avril 2021, en application de l'article 21 de la loi du 20 janvier 2017, portant statut général des autorités administratives indépendantes.

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
31-35 rue de la Fédération - 75015 Paris
Tél. : 01 44 09 45 09 • www.cnccfp.fr

Date de publication : juin 2021 • ISBN : 978-2-11-157476-2

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1	Avant-propos du Président	4
2	Les chiffres clés de 2020	8
3	Les faits marquants de 2020	10
4	La Commission	12
I.	LES MISSIONS DE LA CNCCFP	16

1	Le contrôle des comptes de campagne	18
1.	Les élections municipales des 15 mars et 28 juin 2020	25
	<i>Données générales</i>	25
	<i>Les thématiques qui ressortent de ce scrutin</i>	37
2.	Les autres élections	49
2	Les obligations légales des partis politiques	52
1.	Les partis politiques au sens de la loi du 11 mars 1988 : une catégorie définie par la loi	55
2.	Une première inflexion dans l'accroissement du nombre de partis politiques	59
3.	L'examen par la CNCCFP du respect des obligations des partis politiques	62
4.	Les décisions de la Commission sur le respect des obligations	68
5.	L'évolution du financement et des dépenses des partis politiques dont les ressources sont les plus importantes	73
6.	Les démarches en ligne pour les partis politiques et leurs mandataires	79

II. VIE INTERNE DE LA CNCCFP : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT	82
1 Focus sur les conséquences de la Covid-19	82
2 Ressources humaines et financières	83
1. Ressources humaines	83
2. Ressources budgétaires	86
3. Recherche de nouveaux locaux	87
4. Recherche de mutualisation et d'optimisation des dépenses	87
III. INFORMER LE CITOYEN ET ACCOMPAGNER LES CANDIDATS ET LES PARTIS	90
1 Une communication adaptée à la situation sanitaire	90
2 Communication des comptes de campagne et publication des comptes des partis politiques	91
IV. LES AVANCÉES DU PROJET DE DÉMATÉRIALISATION	94
1 Les enjeux et impacts du projet de dématérialisation	94
1. Un enjeu majeur	94
2. Un projet attendu par la majorité des partenaires de la Commission	95
3. Des évolutions de texte nécessaires	95
4. Une démarche inclusive	96
2 Avancement du projet Fin'Pol	98
ANNEXE	102

1 AVANT-PROPOS

Par Jean-Philippe VACHIA
Président de la CNCCFP

L'année 2020 aura été, à bien des égards, marquante pour la CNCCFP.

La Commission a dû, comme toutes les autres institutions publiques françaises et comme l'ensemble des acteurs du secteur privé, s'adapter au contexte exceptionnel de la crise sanitaire provoquée par la pandémie de la Covid-19. Le présent rapport en porte la marque et montre comment la Commission a assuré la continuité de ses activités.

Les élections municipales de 2020 se sont déroulées dans ce contexte et, en application de la législation de l'état d'urgence sanitaire, le second tour a eu lieu fin juin, plus de trois mois après le premier tour. Les conséquences sur les comptes de campagne déposés par les candidats sont nombreuses. D'une part, le rapport rappelle les mesures législatives et réglementaires adoptées pour l'occasion (augmentation du plafond des dépenses pour les listes présentes au second tour ; décalage des dates de dépôt des comptes de campagne ; délais ouverts à la Commission pour statuer sur les comptes des candidats



dans les circonscriptions faisant l'objet d'un contentieux électoral) et, d'autre part, il évoque l'impact concret de la crise sanitaire sur le déroulement des campagnes électorales, du point de vue de leur financement. En conséquence, c'est **en février 2021**, avant l'expiration du délai imparti par la loi adoptée pour la circonstance, que la Commission a pu achever **l'examen des 5 200 comptes des élections municipales 2020** relevant de sa compétence (auxquels il faut ajouter un peu moins de 130 comptes pour les élections à la Métropole de Lyon).

La crise sanitaire a aussi affecté le processus de dépôt des comptes des

partis politiques de l'année 2019, reporté de plus de deux mois par la loi. **L'examen de près de 500 comptes de partis politiques s'est ainsi étendu jusqu'au premier trimestre 2021** mais la Commission a pu statuer sur ceux éligibles à l'aide publique avant la fin de l'année 2020. Le travail réalisé par la Commission permet de s'assurer de la pleine adaptation des partis au nouveau cadre comptable mis en place fin 2018 et aux exigences renforcées issues de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique dont les partis prennent la mesure.

L'année 2020 voit la fin du mandat de cinq membres de la Commission (le 30 juin) : MM. François Logerot, Premier président honoraire de la Cour des comptes, François Delafosse, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, Mme Martine Betch, conseillère honoraire à la Cour de

cassation, M. Philippe Grégoire, ancien conseiller d'État en service extraordinaire et Mme Maud Colomé, conseillère maître honoraire à la Cour des comptes. Au-delà des remerciements qui leur

sont dus pour leur engagement, un hommage particulier doit être rendu au président François Logerot qui, pendant quinze ans, a présidé aux destinées de la Commission en y apportant son exceptionnelle connaissance des mécanismes du financement de la vie politique et la grande sûreté de son jugement. La Commission, largement renouvelée début juillet 2020 et dont on trouvera la composition dans les pages qui suivent, a pu entreprendre ses travaux dans les meilleures conditions grâce au passage de témoin entre l'ancien et le nouveau président.

« [...] la Commission sera à même de mettre en œuvre le dispositif de dépôt dématérialisé des comptes de campagne et des reçus-dons dès les prochaines élections générales de 2022. »

C'est sous l'impulsion du président Logerot qu'a été lancé le grand chantier de la dématérialisation des processus de la CNCCFP. Grâce aux crédits budgétaires accordés par le Parlement, l'opération est entrée dans une phase active à l'été 2020, de telle sorte que la Commission

sera à même de mettre en œuvre le dispositif de dépôt dématérialisé des comptes de campagne et des reçus-dons dès les prochaines élections générales de 2022.

Ce chantier ambitieux a vocation à couvrir l'ensemble des processus de la Commission dans les années à venir. Il est urgent de mettre celle-ci au diapason de la transformation numérique de la société et de l'État.

Le présent rapport, tout en se situant dans la continuité des rapports d'activité précédents, est publié sous une formule nouvelle.

Il s'agit d'abord pour la CNCCFP de satisfaire de la manière la plus adéquate à l'exigence de la loi du 30 janvier 2017 modifiée qui dispose que les autorités administratives

indépendantes adressent chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport d'activité rendant compte de l'exercice de leurs missions et de leurs moyens.

En second lieu, la Commission entend apporter à tous les citoyens les informations utiles pour comprendre son rôle et son action.

Outre la présentation analytique des grandes données chiffrées de ses vérifications sur les comptes des campagnes électorales et sur ceux des partis politiques, le rapport s'efforce de

fournir, sous des formes renouvelées, des clés de compréhension et des illustrations des enjeux de ceux-ci.

C'est qu'au-delà de son objet immédiat le rapport d'activité de la CNCCFP ambitionne de nourrir la réflexion sur le financement de la vie politique en France dont on trouvera ici les données

essentielles pour l'année 2020. Il s'agit de contribuer autant que faire se peut à la pleine transparence du fonctionnement de l'État de droit démocratique en ce domaine et aux réflexions sur les améliorations possibles.

De ce point de vue, il paraît utile de donner chaque année en annexe un éclairage sur les grands systèmes de financement de la vie politique dans les États démocratiques. Pour le premier exercice de ce genre c'est le financement des élections aux États-Unis qui est analysé par une universitaire spécialiste de ce domaine.

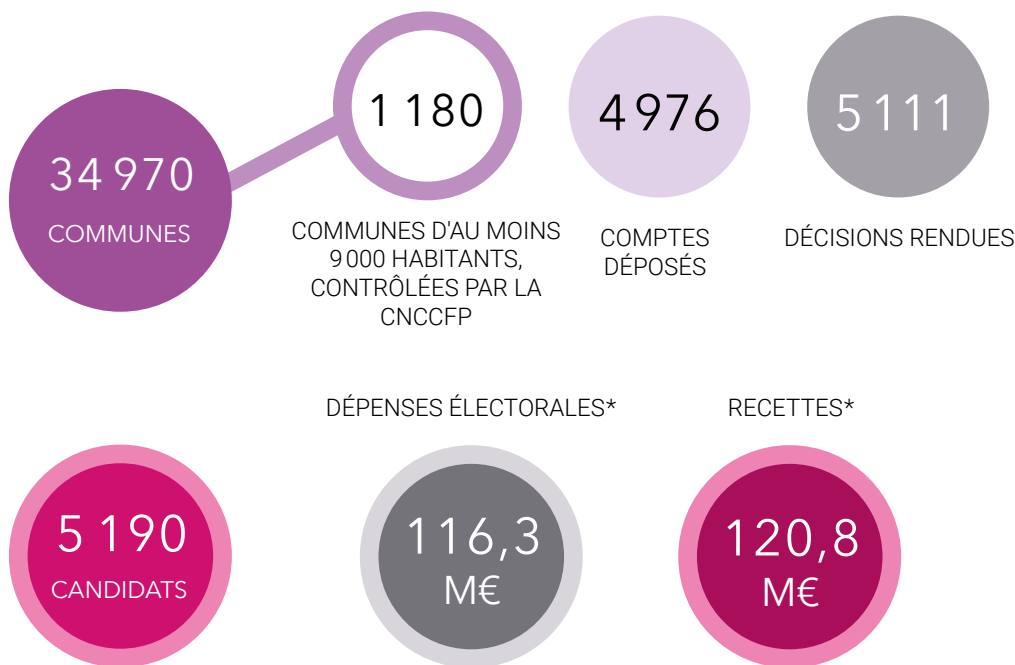
« C'est qu'au-delà de son objet immédiat le rapport d'activité de la CNCCFP ambitionne de nourrir la réflexion sur le financement de la vie politique en France. »

Jean-Philippe VACHIA



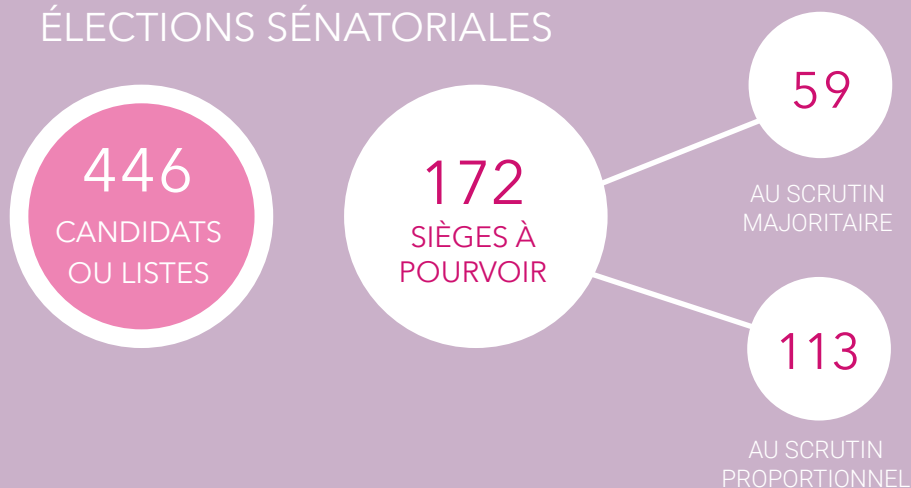
2 LES CHIFFRES CLÉS DE 2020

LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE ÉLECTIONS MUNICIPALES

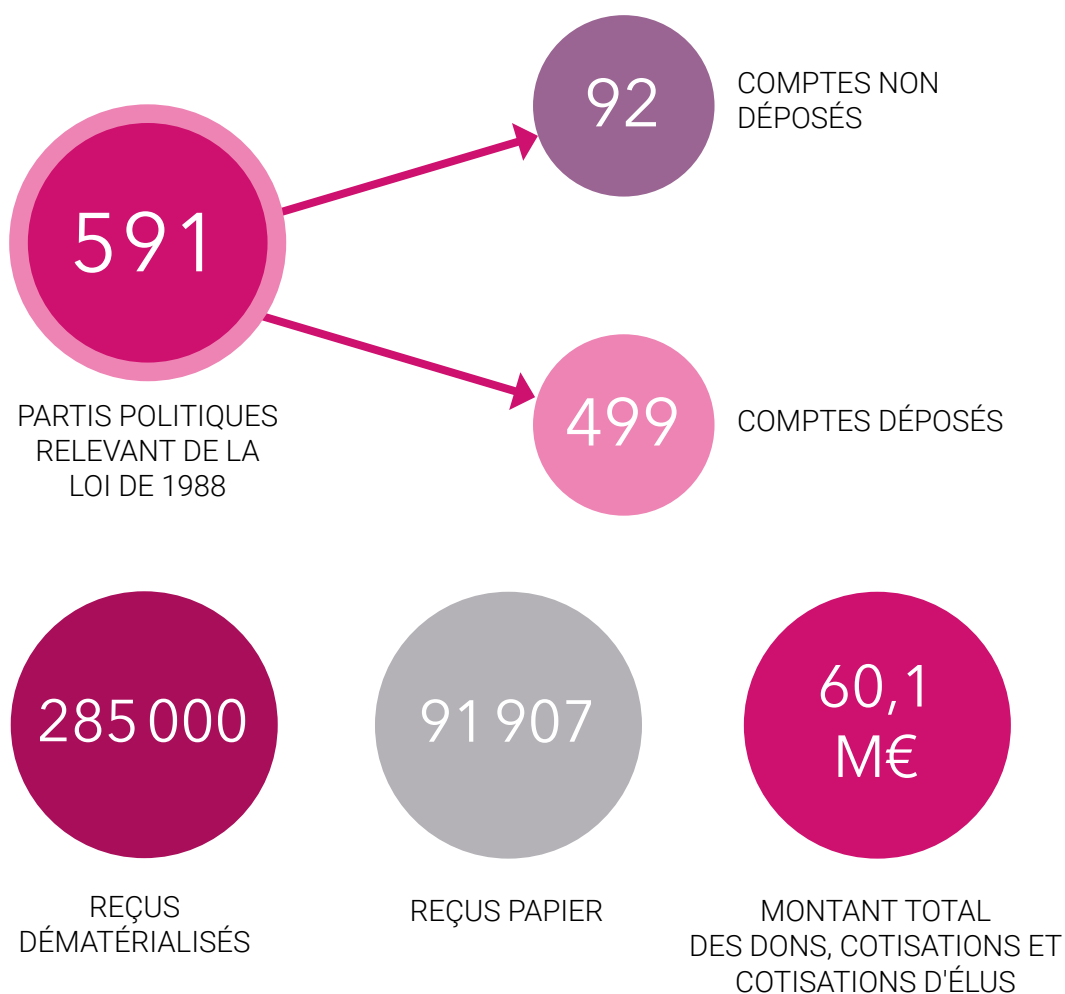


(*) pour l'ensemble des candidats.

ÉLECTIONS SÉNATORIALES



LES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES EXERCICE 2019



LA COMMISSION

SÉANCES
DE LA COMMISSION
EN 2020

59

MEMBRES

9

CRÉDITS DE
PAIEMENT
CONSOMMÉS

6,98 M€

AGENTS
PERMANENTS

44

3 LES FAITS MARQUANTS EN 2020

FÉVRIER

15/02 Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2018.

MARS

03/03 Publication de l'avis de marché relatif à l'acquisition d'un système d'information de gestion des comptes de campagne, du financement des partis politiques et de leurs contrôles.

15/03 1^{er} tour des élections municipales et communautaires et métropolitaines de Lyon.

23/03 Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 : report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon de 2020 ; report de la date limite de dépôt des comptes des partis politiques ; augmentation du plafond des dépenses de campagne.

AVRIL

27/04 Publication du nouveau règlement intérieur de la CNCCFP.

MAI

27/05 Décret n° 2020-643 du 27 mai 2020 relatif au report du second tour du renouvellement général des conseillers municipaux et communautaires, des conseillers de Paris et des conseillers métropolitains de Lyon de 2020 et à l'adaptation du décret du 9 juillet 1990 à l'état d'urgence sanitaire.

JUIN

13/06 Renouvellement de la Commission (décret du 13 juin 2020 portant nomination à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques).

28/06 2^d tour des élections municipales et communautaires et métropolitaines de Lyon.

JUILLET

03/07 Décret du 3 juillet 2020 portant nomination du président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

10/07 Date limite de dépôt des comptes de campagne pour les listes de candidats présentes au seul 1^{er} tour des élections municipales.

AOÛT

04/08 Attribution du marché relatif à l'acquisition d'un système d'information de gestion des comptes de campagne, du financement des partis politiques et de leurs contrôles.

SEPTEMBRE

11/09

- Date limite de dépôt des comptes de campagne pour les listes de candidats présentes au second tour des élections municipales.
- Date limite de dépôt des comptes des partis politiques au titre de l'exercice 2019.

27/09 Élections sénatoriales.

OCTOBRE

04/10 Nouvelle-Calédonie : 2^e référendum d'autodétermination.

NOVEMBRE

17/11 Décret n° 2020-1397 pris pour l'application de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 et visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral (*voir encadré ci-contre*).

DÉCEMBRE

04/12 Date limite de dépôt du compte de campagne des candidats aux élections sénatoriales.

04/12 Date limite de dépôt du compte de campagne pour le référendum de Nouvelle-Calédonie.



**Décret n° 2020-1397
du 17 novembre 2020
visant à clarifier diverses
dispositions du droit
électoral (en application de
la loi n° 2019-1269 du
2 décembre 2019)**

- *Dispenser le candidat non remboursable de recourir à un expert-comptable* : lorsque le candidat a obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés et que les recettes et les dépenses de son compte n'excèdent pas 4 000 euros.
- *Sanctionner l'affichage sauvage* : la Commission doit être informée par l'autorité compétente sanctionnant l'affichage sauvage.
- *Permettre au mandataire de recourir à des prestataires de services de paiement pour recueillir des fonds* : les modalités de ces transferts financiers sont déterminées afin de garantir la traçabilité des opérations et le respect des dispositions applicables aux candidats et partis politiques.
- *Le montant total des emprunts de personnes physiques à taux réduit ne peut excéder 47,5 % du plafond des dépenses.*

4 LA COMMISSION

1

Composition

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques comprend neuf membres nommés, pour cinq ans, par décret :

- trois membres ou membres honoraires du Conseil d'État, désignés sur proposition du vice-président du Conseil d'État, après avis du bureau ;
- trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation, désignés sur proposition du premier président de la Cour de cassation, après avis du bureau ;
- trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes, désignés sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis des présidents de chambres.

Leur mandat est renouvelable une fois et non révocable.

Le président, nommé parmi les membres de la Commission par décret du président de la République, ne peut être âgé de plus de soixante-neuf ans le jour de sa nomination ou de son renouvellement.

Conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2015-948 du 31 juillet 2015 et de la loi n° 2017-55 portant statut général des autorités

administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, la composition de la Commission doit respecter la parité, soit en l'espèce une alternance d'un mandat à l'autre : 5 femmes-4 hommes (2020-2025) / 4 femmes-5 hommes (2025-2030).

Cinq membres ont vu leur mandat s'achever en 2020 :

- François Logerot, président, Cour des comptes ;
- Martine Betch, Cour de cassation ;
- Maud Colomé, Cour des comptes ;
- François Delafosse, vice-président, Cour des comptes ;
- Philippe Grégoire, Conseil d'État.

Le mandat de trois membres a été renouvelé au 1^{er} juillet 2020 :

- Martine Denis-Linton, Conseil d'État ;
- Francine Levon-Guérin, Cour de cassation ;
- Jean-Dominique Sarcelet, Cour de cassation.

Cinq nouveaux membres ont également été désignés en juillet 2020 :

- Jean-Philippe Vachia, Cour des comptes ; ce dernier a été nommé président par décret du 3 juillet 2020 ;
- Christian Babusiaux, Cour des comptes ; ce dernier a été nommé vice-président par décision du 10 juillet 2020 ;
- Régis Fraisse, Conseil d'État ;
- Blandine Froment, Cour de cassation ;
- Hélène Morell, Cour des comptes.

COMPOSITION DE LA COMMISSION



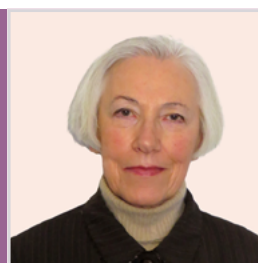
Jean-Philippe VACHIA
PRÉSIDENT

Président de chambre
honoraire à la Cour des
comptes

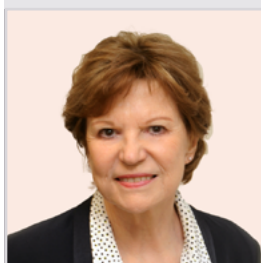


Christian BABUSIAUX
VICE-PRÉSIDENT

Président de chambre
honoraire à la Cour des
comptes



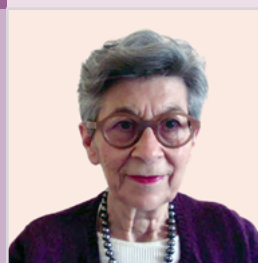
Françoise DUCAROUGE
Conseillère d'État honoraire



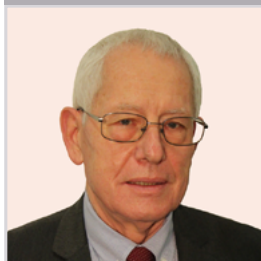
Martine DENIS-LINTON
Conseillère d'État honoraire



Régis FRAISSE
Conseiller d'État honoraire



Francine LEVON-GUÉRIN
Conseillère honoraire
à la Cour de cassation



Jean-Dominique SARCELET
Avocat général honoraire
à la Cour de cassation



Blandine FROMENT
Avocate générale honoraire à la
Cour de cassation pour exercer
les fonctions de procureure
générale près d'une cour d'appel



Hélène MORELL
Conseillère maître honoraire
à la Cour des comptes

2

Fonctionnement

Modification du règlement intérieur

Le décret n° 2020-173 du 27 février 2020, pris en application de l'article 8-1 de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et API a abrogé les dispositions du décret du 30 mai 2018 relatives à la rémunération du président, du vice-président et des rapporteurs généraux. Ce même texte et l'arrêté du même jour pris pour son application fixent désormais le dispositif et le montant des indemnités du président et du vice-président.

Le décret du 27 février 2020 a renvoyé au règlement intérieur de chaque AAI ou API pour la fixation des autres indemnités, avant le 1^{er} juin 2020.

La Commission a adopté un nouveau règlement intérieur, abrogeant celui précédemment adopté par décision du 10 juillet 2017. La décision n° 2020-2252 du 27 avril 2020, modifiée par la décision n° 2020-2421 du 24 novembre 2020, comprend désormais les dispositions relatives aux indemnités de séance et vacations des rapporteurs généraux pour l'instruction des comptes de

campagne et le contrôle du respect de leurs obligations comptables par les partis politiques. La Commission a également introduit de nouvelles dispositions relatives à son fonctionnement (délibération par audio ou visioconférence notamment).

Obligations déontologiques

La loi n° 2017-55 et la décision n° 2020-2252 du 27 avril 2020 portant adoption du règlement intérieur de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (modifiée par la décision n° 2020-2421 du 24 novembre 2020) fixent les obligations déontologiques applicables aux membres et anciens membres de la CNCCFP afin de prévenir notamment tout conflit d'intérêts. Un référent déontologue a été mis en place. Par décision du 10 juillet 2020, Mme Martine Denis-Linton, membre de la Commission, a été nommée référente déontologue.

Séances de la Commission

Les séances ont lieu au siège de la Commission et ne sont pas publiques. Elles se tiennent au minimum une fois par semaine, le lundi.

En 2020, 59 séances ont été tenues dont 41 depuis le renouvellement de la Commission en juillet 2020.

I. LES MISSIONS DE LA CNCCFP

INTRODUCTION

La Commission exerce deux grandes catégories de missions : la première consiste en le contrôle des comptes de campagne à l'occasion des élections politiques et la seconde se rapporte à la réception, assortie de certaines vérifications, des comptes des partis politiques et à leur publication.

La première partie de ce chapitre est ainsi consacrée au contrôle des comptes de campagne en 2020.

Aux termes de l'article L. 52-15 du code électoral la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques « approuve et après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. Elle arrête le montant du remboursement forfaitaire » prévu par la loi. Lorsque la Commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la Commission saisit le juge de l'élection. Ce dernier peut, en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales, déclarer inéligible pour une certaine durée le candidat en cause. En outre, la Commission peut saisir le procureur de la République en cas d'irrégularités constitutives de délits punis par la loi.

En 2020, il s'est agi essentiellement du contrôle des comptes de la campagne des élections municipales. En application de l'article L. 52-4 du code électoral les dispositions du code relatives au financement et au plafonnement de la campagne électorale ne s'appliquent, pour les élections municipales, que dans les communes d'au moins 9 000 habitants. Les candidats ayant réuni au moins 1% des suffrages exprimés (et ceux ayant obtenu moins de 1% des suffrages exprimés s'ils ont bénéficié de dons de personnes physiques) sont tenus de déposer un compte de campagne présenté par un expert-comptable et retraçant les dépenses et les recettes de celle-ci.

C'est dans le contexte très particulier de la crise sanitaire que ces élections se sont déroulées et les conséquences de celle-ci sont exposées au début des développements de cette première partie. Les principales données sur les comptes reçus et sur les décisions rendues font ensuite l'objet d'une présentation articulée par différents tableaux chiffrés que l'on pourra rapprocher de ceux des élections précédentes, faisant ainsi ressortir les caractéristiques propres à cette année 2020. Certaines thématiques sont enfin mises en relief, traduisant des évolutions dans les questions posées par l'examen des comptes de campagne.

Les autres consultations de l'année sont plus brièvement évoquées : en ce qui concerne les comptes de la campagne des élections sénatoriales de septembre, le bilan de leur examen et le sens des décisions rendues par la Commission seront retracés dans le prochain rapport d'activité. Il en est de même s'agissant des décisions prises sur les dépenses des partis et des groupements politiques admis à participer à la deuxième consultation, tenue en octobre 2020, sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

La deuxième partie de ce chapitre porte sur les comptes des partis politiques.

En application de l'article 11-7 de la loi du 11 mars modifiée relative à la transparence financière de la vie politique, les partis politiques doivent déposer chaque année leurs comptes certifiés par un ou deux commissaires aux comptes à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui les rend publics et assure leur publication au Journal officiel. La loi comporte un certain nombre d'obligations à la charge des partis dont le respect conditionne l'octroi de l'aide publique inscrite au budget de l'État, d'une part et, d'autre part, la possibilité pour les donateurs - personnes physiques - de bénéficier de l'avantage fiscal prévu au code général des impôts. Au-delà de la vérification du respect du cadre comptable qui s'impose

aux partis politiques, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle sur leurs dépenses. En revanche, elle s'assure de la conformité des ressources qui, outre l'aide publique, ne peuvent provenir que de personnes physiques dans des limites définies par la loi. Elle vérifie aussi la licéité des emprunts obtenus qui ne peuvent pas provenir d'autres personnes morales que des banques de l'Espace économique européen ou d'autres partis politiques ou encore, sous certaines conditions, de personnes physiques. En cas de constat de non-respect de leurs obligations par les partis la Commission peut priver ceux-ci, pour une durée maximale de trois ans, du bénéfice de l'aide publique et, pour les donateurs, de l'avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu. En outre, aux termes de l'article 11-9 de la loi du 11 mars 1988, le manquement d'un dirigeant d'un parti aux obligations de dépôt d'un compte certifié respectant le cadre défini par la loi constitue un délit et la Commission est amenée à saisir le procureur de la République compétent dans cette situation.

Les comptes de l'exercice 2019 des partis politiques devaient être déposés au plus tard le 11 septembre 2020 à la Commission. Sont présentées dans cette partie diverses observations sur les comptes des partis politiques après qu'ont été exposés plus globalement les contours des missions de la Commission en ce domaine.

1 LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

L'année 2020 a été marquée par plusieurs élections et plus particulièrement par la tenue des élections municipales et communautaires. Il s'agit aussi d'expliquer comment la Commission procède au contrôle des comptes de campagne, à travers, notamment, du regard de plusieurs intervenants du contrôle.



Blandine Froment,
membre de la Commission



Ma participation aux travaux de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, en tant que membre de celle-ci, constitue une nouvelle expérience professionnelle qui se situe cependant dans le prolongement de ma carrière judiciaire.

Comme magistrate, j'avais été amenée à m'intéresser aux diverses échéances électorales dans le cadre notamment des commissions de propagande et de contrôle des opérations de vote ou de l'examen des recours d'électeurs radiés d'une liste électorale, etc.

Aborder le processus électoral à travers le contrôle des comptes des candidats a constitué une véritable nouveauté

même si l'élaboration des décisions de la Commission s'apparente par bien des aspects à celle des jugements, les principaux tenant au respect absolu du contradictoire et à la délibération collégiale.

Mes premiers travaux au sein de la Commission, le contrôle des comptes des candidats aux élections municipales qui s'est traduit par l'examen de plus de 5 000 comptes répartis entre les membres de la Commission, m'ont donné une idée de l'ampleur globale de la tâche de la Commission et du rôle déterminant des rapporteurs et des chargés de mission.

Ce minutieux travail de préparation de la décision est aussi important que la phase de délibération de la Commission.

L'intérêt c'est le triple regard porté sur les comptes, d'abord par le rapporteur qui « défriche », engage le dialogue avec les candidats à travers la procédure

contradictoire, puis par le chargé de mission avec lequel le rapporteur général travaille en étroite relation.

Les séances de la Commission sont des moments privilégiés de concertation et de fonctionnement démocratique. La confrontation des points de vue exprimés en toute liberté par les neuf membres dont la culture professionnelle est différente mais partageant des valeurs communes permet de construire des décisions équilibrées qui, dans le respect des règles du code électoral et de la jurisprudence, prennent notamment en compte les difficultés rencontrées parfois par les candidats au cours de leur campagne ou pour présenter leur compte de campagne.

Dans le contexte inédit de la crise sanitaire et du confinement, la recherche du respect de l'égalité des armes entre les maires sortants et les autres candidats n'a pas toujours été simple, certains maires pouvant être tentés de valoriser leurs actions durant la crise sanitaire en utilisant les vecteurs de communication de la mairie au détriment des seconds.

Les prochaines échéances électorales, départementales et régionales, seront l'occasion sans doute d'approfondir des questions telles que l'utilisation des réseaux sociaux par les candidats. De bons débats en perspective !



Jacques Lacoste,
rapporteur

Comment et pourquoi devient-on rapporteur ?



Après avoir pratiqué, encadré, dirigé le contrôle fiscal pendant ma vie professionnelle, participer au contrôle des comptes de campagne est apparu comme une évidence. Et puis, cette activité est intéressante à plus d'un titre.

D'abord, à travers le contrôle des comptes, le rapporteur contribue de façon évidente à l'exercice de la démocratie.

Cet aspect valorisant de la mission complète l'intérêt sociologique que l'on peut découvrir à l'analyse du contenu des comptes : on ne fait pas campagne de la même façon en Bretagne, en Provence ou dans les Outre-mer, le contenu des dépenses en témoigne. La diversité des élections et types de scrutins se retrouve dans le volume et la plus ou moins grande complexité des comptes.

À cet égard, les élections municipales y occupent une place particulière. La multiplicité des sources de financement et des natures de dépenses y est très importante, ce qui augmente singulièrement les risques d'erreurs ou d'omissions, sans compter l'incidence des fusions de listes entre les deux tours.

La vigilance du rapporteur y est fortement sollicitée et le contexte sanitaire de l'année 2020 a exigé, tout à la fois, rigueur, discernement et hauteur de vue.

L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE

Un cadre législatif adapté

Le cadre législatif et réglementaire applicables aux élections municipales a été adapté par la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, complétée le 1er avril 2020 par une ordonnance et, le 27 mai 2020, par deux décrets.

Pour les élections municipales, le second tour, initialement fixé au 22 mars 2020, a été reporté au 28 juin 2020. Et il en a résulté le report de la date limite de dépôt des comptes de campagne, fixée au 10 juillet 2020 pour les candidats présents au seul premier tour et au 11 septembre 2020 pour les candidats du second tour. Le législateur a tiré les conséquences du prolongement de la période de financement électoral en prévoyant une hausse du plafond des dépenses de 20 % pour les candidats présents au second tour.

Un aménagement des contrôles en matière électorale

Au-delà de ces modifications législatives, la Commission, consciente des difficultés rencontrées par les candidats, a adapté sa doctrine de contrôle afin de tenir compte de la situation sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19.

Avant le début de l'instruction des comptes de campagne, la Commission a émis des recommandations à ses rapporteurs. Il a été ainsi indiqué que serait accordée une

tolérance particulière aux frais d'annulation facturés suite aux interdictions des regroupements par les

pouvoirs publics ou, à l'impossibilité pour un candidat de restituer du matériel loué en raison du confinement.

Cette approche compréhensive s'est prolongée tout au long de l'examen des comptes. Dans ses décisions, la Commission a accepté la prise en charge, au titre du remboursement de l'État, de l'achat de masques et de gels hydroalcooliques pour l'équipe de campagne. Elle a aussi admis qu'un bailleur, personne morale, accorde à un candidat un abattement de loyer du local de campagne pendant la période du confinement sans que cela soit considéré comme un concours en nature prohibé.

Une « approche compréhensive[...] »

Une hausse notable des contentieux électoraux

Aux termes de l'article L.118-2 du code électoral, lorsque le juge administratif est saisi de la contestation d'une élection pour tout motif, il sursoit à statuer jusqu'à réception des décisions de la Commission sur les comptes de campagne des candidats présents dans la circonscription concernée. La Commission dispose en principe de deux mois à partir de la date limite de dépôt des comptes pour se prononcer. Mais ce délai a été porté à trois mois par la loi du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020. Lors de cette élection, les résultats dans 384 communes (soit dans près de près d'un tiers des circonscriptions relevant de la compétence de la Commission) ont été contestés devant le tribunal administratif, ce qui représente une hausse de 47 % par rapport au scrutin de 2014.

Cette hausse significative s'explique, en partie par la situation sanitaire, puisque près d'un recours contre l'élection sur deux comporte au moins un moyen en rapport avec la Covid-19. Ainsi, une partie de ces recours avaient une incidence financière et ont amené la Commission à

se prononcer sur des griefs dont certains pouvaient être en rapport avec la crise sanitaire, mais la majorité relevait de la compétence du seul juge de l'élection (sincérité du scrutin remise en cause en raison de l'abstention, report du second tour...).

COMMUNES FAISANT L'OBJET DE
RECOURS CONTRE LES ÉLECTIONS
EN 2020



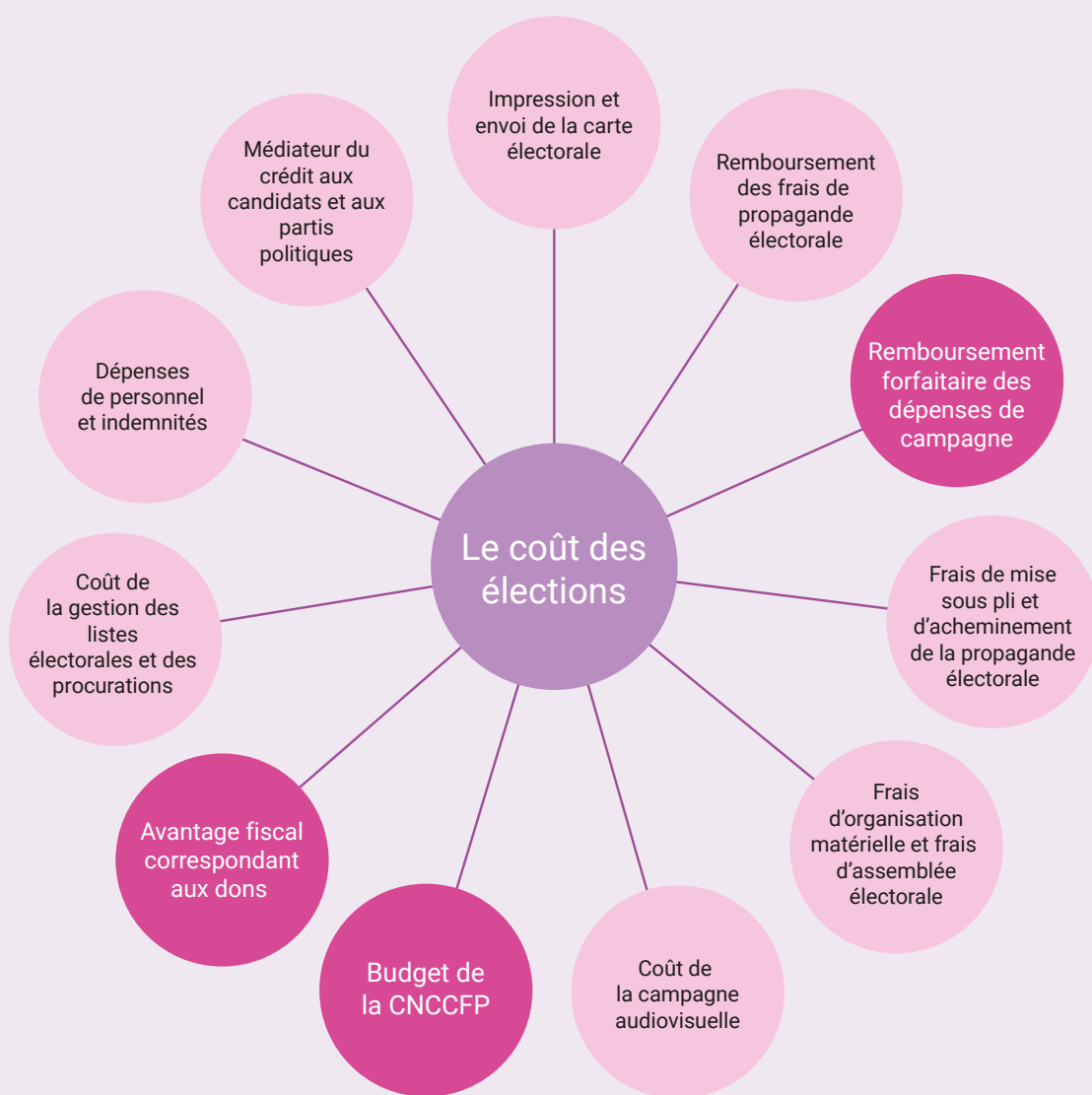
« [...] près d'un recours contre l'élection sur deux comporte au moins un moyen en rapport avec la Covid-19. »

Cette hausse significative du nombre de contentieux électoraux, combinée à la hausse du nombre de candidats, a eu pour conséquence d'entraîner une tension particulière sur les services de la Commission.

Ainsi, 816 comptes du premier tour ont dû être instruits, examinés et notifiés entre le 10 juillet et le 10 octobre 2020 et 954 du second tour entre le 11 septembre et le 11 décembre 2020 (voir ci-après, p. 26).

LA DÉPENSE PUBLIQUE ALLOUÉE EN 2020

La dépense publique consacrée au financement de la vie politique est délicate à mesurer. Le schéma ci-dessous illustre la complexité de la dépense électorale.*



(*) S'y ajoute, au titre du financement des campagnes par les partis politiques, une quote-part de l'aide publique versée par l'État auxdits partis.

Sans reprendre l'ensemble de ces éléments, il est possible de donner une **estimation des conséquences sur les finances publiques des décisions de la Commission.**

En s'en tenant aux seuls comptes des élections municipales de 2020 (en excluant donc ceux des élections sénatoriales et du référendum en Nouvelle-Calédonie, qui seront présentés intégralement dans le rapport d'activité 2021) mais en relevant qu'une partie des décisions de la Commission ont été prises début 2021, les conséquences sont les suivantes.

Le remboursement forfaitaire de l'État

Tout d'abord, la Commission fixe le montant du remboursement forfaitaire des dépenses électorales de chaque candidat dans les communes d'au moins 9 000 habitants. Ainsi qu'il résulte des tableaux ci-après, le montant total s'élève à 70,45 millions euros.

Montant total du
remboursement forfaitaire
de l'État pour les élections
municipales

70,45
M€

Les dons aux candidats

Les dons consentis par les personnes physiques aux candidats sont susceptibles de donner lieu à une réduction d'impôt sur le revenu pour le donateur, aux termes de l'article 200 du code général des impôts. La Commission s'assure, lors de l'examen des comptes de campagne, de la présence et de la régularité des reçus-dons, les donateurs pouvant verser jusqu'à 4 600 euros par campagne, tous candidats confondus, et l'avantage fiscal est de 66 % du montant versé (sous réserves de conditions complémentaires). Néanmoins, comme la Commission l'a déjà souligné, il est quasiment impossible de déterminer la dépense fiscale précise correspondante. En effet, seuls les dons et cotisations aux partis politiques sont spécifiquement identifiés dans les statistiques fiscales (ligne 7UH de la déclaration de revenus) alors que les dons aux candidats sont déclarés avec les dons aux associations (ligne 7UF). Par ailleurs, un certain nombre de contributeurs ne déclarent pas ces dons ou cotisations, soit pour des raisons de choix personnel, soit parce qu'ils ne sont pas imposables. Il est donc seulement possible d'estimer la dépense fiscale maximale correspondante à partir des montants déclarés dans les comptes de campagne des candidats.

À ce titre **pour les élections municipales de 2020, la dépense fiscale serait au maximum de 17,6 M d'euros.**

COMPRENDRE LE PARCOURS D'UN COMPTE DE CAMPAGNE

Cette présentation synthétique reprend les règles générales et non les dispositions spécifiques à certaines élections (notamment l'élection présidentielle et l'élection des représentants au Parlement européen)

Pendant les 6 mois de la campagne électorale

Le **candidat déclare un mandataire** chargé de suivre et de régler l'ensemble des dépenses de la campagne et de percevoir les recettes de la campagne (dons, apports...).



DÉPÔT DU COMPTE

1



Un **seul compte bancaire** pour recueillir les fonds destinés à financer la campagne et régler les dépenses.



2 mois après l'élection

Le candidat doit déposer son compte de campagne **présenté par un expert-comptable** qui s'assure de la présence des pièces justificatives.



Un rapporteur examine le compte de campagne

150 rapporteurs (non permanents)

Le rapporteur peut engager un échange avec le candidat par courrier afin de lui demander des pièces complémentaires ou de justifier certaines recettes ou dépenses du compte.



INSTRUCTION

2



Cette facture correspond à la réunion publique de lancement de ma campagne électorale qui a eu lieu le 24 septembre 2019.



6 200 lettres et/ou mails envoyés aux candidats en 2020

COMMISSION

3

Les services de la Commission complètent l'instruction

Ils préparent le compte pour son passage en Commission et assurent la cohérence et l'égalité de traitement de l'instruction de chacun des comptes déposés. Les comptes sont répartis entre 8 chargés de mission.



Les 9 membres de la Commission se prononcent sur chaque compte

Un membre de la Commission, rapporteur général, présente le compte. La Commission adopte une décision et arrête le montant du remboursement dû par l'État. La Commission retire du remboursement les dépenses non électorales. En cas d'irrégularité, la Commission peut soit rejeter le compte soit réduire le montant du remboursement octroyé au candidat.

La décision est notifiée au candidat

Le candidat peut contester la décision devant la Commission (recours gracieux) et/ou devant le juge administratif (recours contentieux).

5 234 décisions notifiées aux candidats pour les élections municipales et métropolitaines



NOTIFICATION

4

La décision est notifiée au préfet en charge de verser au candidat le remboursement dû par l'État au titre des dépenses électorales.

5 % Seuls les candidats ayant obtenus au moins 5% des suffrages sont remboursés

La Commission saisit le juge de l'élection

en cas de rejet d'un compte, de dépôt hors délai ou d'absence de dépôt. Le juge doit alors se prononcer sur l'inéligibilité du candidat.

1

Les élections municipales des 15 mars et 28 juin 2020

a. Données générales

Le nombre et les caractéristiques des comptes

Lors de ces élections municipales, 5 190 listes se sont présentées dans 1 180 communes d'au moins 9 000 habitants, ce qui représente plus de quatre listes par circonscription. Le nombre total de candidats a augmenté de plus de 8 % par rapport au scrutin de 2014, mais celui des candidats par circonscription est demeuré stable.

Scrutin	Communes d'au moins 9 000 habitants	Candidats	Nombre de candidats par circonscription
2008	1 073	4 126	3,85
2014	1 130	4 794	4,24
2020	1 180	5 190	4,40

Au total, 5 111 candidats tête de liste étaient tenus de déposer un compte de campagne à la Commission. En effet, 79 candidats n'avaient pas à déposer leur compte, dans la mesure où ils avaient recueilli moins de 1 % de suffrages exprimés

et n'avaient pas perçu de don de personne physique.

Candidats		Comptes		
		Comptes non déposés ou déposés hors délais		Comptes déposés dans les délais
Caractéristiques	Nombre	Absence de dépôt	Comptes déposés hors délais	
I. Candidats astreints à déposer un compte	5 111	141	108	4 862
• Candidats $\geq$ 5 % SE	4 333	38	58	4 237
- Avec recettes et dépenses			53	4 228
- Comptes 0			5	9
• Candidats < 5 % SE	778	103	50	625
- Avec recettes et dépenses			44	610
- Comptes 0			6	15
II. Candidats dispensés de dépôt	79			
Total	5 190			

Lors du scrutin de 2020, 141 candidats n'ont pas respecté l'obligation de dépôt et 108 ont déposé leur compte après le délai légal (respectivement 2,71 % et 2,08 % des candidats), soit une légère hausse par rapport aux élections de 2014.

La Commission a ainsi examiné 4 970 comptes (dont les comptes déposés hors délai), parmi lesquels 4 295 émanant de candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et pouvant prétendre au remboursement de l'État.

En raison de la crise sanitaire, le second tour des élections municipales en Guyane a été annulé par le décret n° 2020-774 du 24 juin 2020. Un nouveau scrutin a été organisé, les 15 et 25 octobre 2020. Le contrôle des comptes de campagne des candidats présents dans les deux communes de Guyane concernées sera présenté dans le prochain rapport d'activité.

Répartition contentieux / non contentieux 2014-2020

Les résultats dans 384 communes réunissant 1 788 candidats (dont 1 770 astreints à déposer un compte de campagne) ont fait l'objet d'un contentieux devant le tribunal administratif, soit près de 33 % des circonscriptions et 34 % des candidats. Cela représente une hausse de 10 points par rapport au scrutin de 2014.



ÉLECTIONS MÉTROPOLITAINES DE LYON

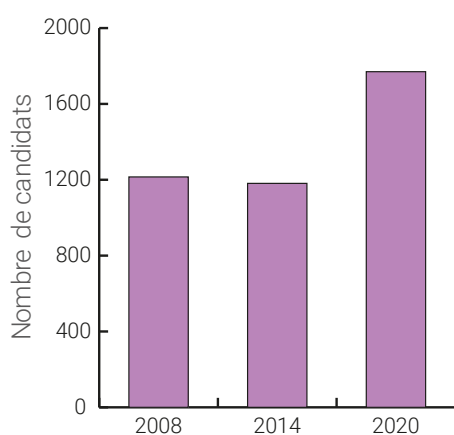
La Commission a été amenée à contrôler un nouveau scrutin en 2020 : les élections métropolitaines de Lyon portant renouvellement des membres du conseil de la métropole de Lyon. Elle se déroulent désormais au suffrage universel direct et ont eu lieu en même temps que les élections municipales.

Ce scrutin se déroule dans 14 circonscriptions mêlant des communes de moins et de plus de 9 000 habitants.

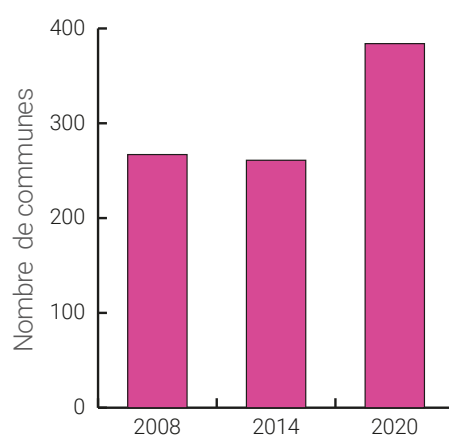
123 candidats têtes de liste se sont présentés à cette élection. Nombreux sont les candidats qui ont également participé aux élections municipales à Lyon et dans les communes environnantes, faisant apparaître ainsi des dépenses mutualisées entre listes aux deux scrutins, nécessitant une instruction homogène des comptes des candidats présents aux deux élections. Pour les élections métropolitaines de Lyon, une seule circonscription a fait l'objet d'un recours contre l'élection.



Candidats et communes concernés par un contentieux



Candidats concernés par un contentieux



Communes concernées par un contentieux

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

Le montant global des sommes déclarées s'élève respectivement à 120,77 millions d'euros en recettes et 116,18 millions d'euros en dépenses, ce qui représente une hausse de 14,4 % pour les recettes et de 13,4 % pour les dépenses par rapport à 2014. Les recettes s'étaient alors élevées à 105,59 millions d'euros et les dépenses à 102,41 millions d'euros.

• Les recettes

L'apport personnel (composé des versements des candidats sur leurs fonds personnels et des emprunts contractés par ces derniers) demeure la principale source de financement des candidats et représente plus de 69 % du total des recettes, soit un taux équivalent à celui de 2014. Sa composition connaît néanmoins quelques évolutions sensibles comme il suit.

Origine des recettes	Origine détaillée des recettes	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
		€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %
Dons	Dons de personnes physiques	26 461 896	21,91	21,15	24 967 498	21,75	20,96	1 494 398	24,95	26,8
Apports personnels	Versements personnel candidat	48 151 308	39,87	33,32	45 690 148	39,81	33,08	2 461 160	41,09	40,2
	Emprunt bancaire	21 354 571	17,68	21,28	20 893 992	18,20	21,85	460 579	7,69	4,4
	Emprunt parti	8 514 412	7,05	12,08	8 452 648	7,36	12,35	61 764	1,03	4,1
	Emprunt personnes physiques	4 792 435	3,97	1,83	4 554 335	3,97	1,88	238 100	3,98	0,5
	Frais financiers	306 467	0,25	0,51	303 115	0,26	0,52	3 352	0,06	0,1
	Menues dépenses	578 076	0,48	0,26	465 431	0,41	0,21	112 645	1,88	1,7
Apports partis	Versements définitifs	3 062 908	2,54	3,44	2 438 547	2,12	3,21	624 361	10,42	10,3
	Dépenses payées directement	2 976 599	2,46	3,04	2 685 387	2,34	2,98	291 212	4,86	4,7
	Concours en nature	1 562 123	1,29	1,25	1 519 415	1,32	1,14	42 708	0,71	4,5
Concours en nature	Personnes physiques	1 470 454	1,22	0,76	1 250 324	1,09	0,75	76 370	1,28	1,1
	Candidat	1 326 694	1,10	0,80	1 363 569	1,09	0,78	106 885	1,78	1,5
Divers		215 475	0,18	0,29	199 591	0,17	0,29	15 884	0,27	0,4
Total		120 773 418	100	100	114 784 000	100	100	5 989 418	100	100

D'une part, les versements personnels des candidats progressent de 6,5 points. D'autre part, considérée dans ses trois composantes, la part de l'emprunt dans le financement des campagnes des candidats recule de plus de 6 points. Ce recul correspond à une diminution de 3,6 points de l'emprunt bancaire et de 5 points des emprunts auprès des formations politiques. En revanche, même si sa contribution au financement des campagnes demeure modeste avec près de 4 % des recettes, et en dépit de l'encadrement des dispositions relatives aux prêts de personnes physiques instauré par la loi du 15 septembre 2017, le recours à l'emprunt auprès de personnes physiques progresse chez tous les candidats (+ 2,1 points).

• Les dépenses

Dans le cadre de ce scrutin, 4 935 candidats ont engagé un montant de 116,18 millions de dépenses.

La dépense moyenne pour les 4 281 candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés est de 25 900 euros et de 8 110 euros pour les 654 candidats n'ayant pas atteint ce seuil.

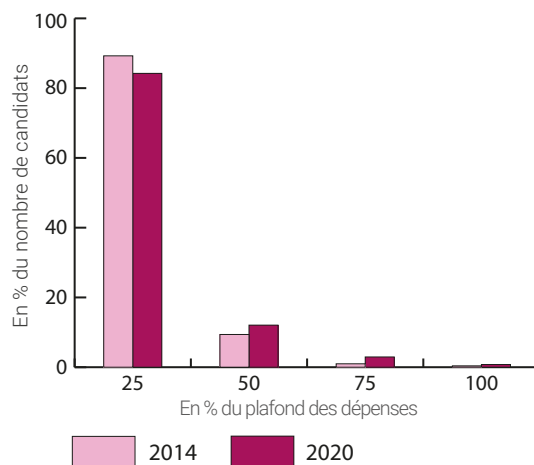
MONTANT MOYEN DÉPENSÉ
PAR CANDIDAT
(≥ 5 % des suffrages exprimés)

25 900 €

Lors du scrutin de 2014, les montants s'établissaient respectivement à 24 055 euros et 6 634 euros. Si les dépenses des candidats remboursables restent stables, celles des candidats non-remboursables ont donc augmenté, en moyenne, de près de 25 %. La part des dépenses des candidats pouvant bénéficier du remboursement de l'État représente plus de 95 % du total des dépenses déclarées, soit un montant très légèrement inférieur à celui observé lors du scrutin de 2014 (97 %).

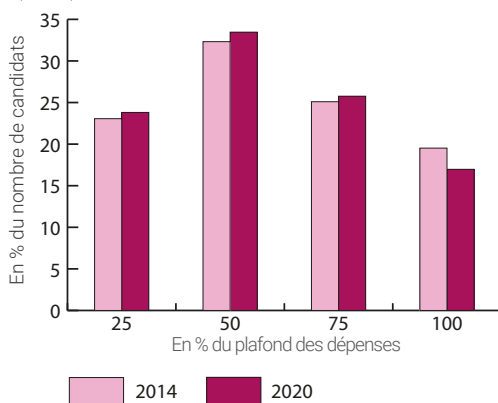
Les graphiques qui suivent présentent, pour **les candidats ayant participé au premier tour**, la moyenne des dépenses engagées par rapport au plafond des dépenses, lors des deux derniers scrutins. Plus des quatre cinquièmes des candidats non éligibles au remboursement ont limité leurs dépenses de campagne en-deçà du quart du plafond des dépenses.

Part des dépenses des candidats ayant obtenu moins de 5 % des voix par rapport au plafond des dépenses (en %)



Les candidats remboursables du premier tour ont tendance à exposer des dépenses plus importantes, en pourcentage du plafond légal mais demeurent loin en dessous de celui-ci pour la plupart. L'évolution est minime par rapport à 2014. Lors des deux élections, plus de la moitié de cette catégorie de candidats a limité ses dépenses en-deçà de 50 % du plafond des dépenses.

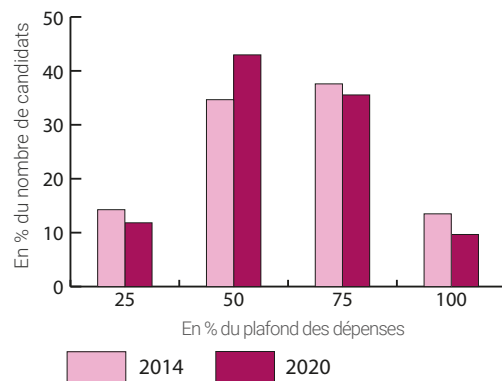
Part des dépenses des candidats remboursables du 1^{er} tour par rapport au plafond des dépenses (en %)



Le graphique suivant permet de mesurer le montant moyen dépensé par les **candidats présents au second tour** : il faut rappeler qu'en 2020 le plafond des dépenses a été fixé par la loi du 23 mars 2020 et le décret du 27 mai 2020 à 1,2 du plafond prévu par l'article L. 52-11 du code électoral. L'évolution doit être appréciée à l'aune de la crise sanitaire et du report du second tour de l'élection au 28 juin 2020, entraînant un allongement de la durée de la campagne de plus de trois mois. On relève que 97 candidats, parmi les 1 622 candidats présents au second tour (soit 6 %), dont les dépenses ont excédé le plafond des dépenses de droit commun, ont bénéficié de la majoration mentionnée

plus haut. Ainsi **seule une petite minorité de listes présentes au second tour a effectivement utilisé la faculté ouverte par le législateur d'augmenter le montant total de leurs dépenses.**

Part des dépenses des candidats remboursables du 2^d tour par rapport au plafond des dépenses (en %)



La répartition des dépenses par nature et selon les suffrages recueillis est présentée dans le tableau figurant page 30. En dépit d'une stabilité générale, quelques tendances peuvent être soulignées : les frais d'impression hors campagne officielle demeurent le premier poste de dépense mais leur part dans le total des dépenses recule de plus de 6,5 points par rapport à 2014. La hausse de 3,5 points relevée dans les dépenses liées à internet et aux productions audiovisuelles traduit **l'intérêt croissant des candidats pour les campagnes numériques** : néanmoins l'utilisation de certains outils numériques dans le cadre de campagne électorale - comme les réseaux sociaux - peut ne générer aucune dépense et n'est donc pas valorisée dans les comptes de campagne. Ces deux évolutions sont davantage marquées parmi les candidats non éligibles au remboursement de l'État.

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

Nature des dépenses	Ensemble des candidats			Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
	€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %
Propagande imprimée	49 579 988	42.67	49.25	47 385 386	42.76	49.10	2 194 602	41.38	53.10
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	17 229 225	14.83	14.44	16 416 891	14.81	14.50	755 004	14.24	13.70
Conseils en communication - sondages	11 033 874	9.50	8.38	10 553 218	9.52	8.40	480 656	9.06	6.80
Internet, productions audiovisuelles	10 450 980	9.00	5.41	9 915 065	8.95	5.50	535 915	10.10	3.50
Frais postaux et distribution	8 313 295	7.16	5.66	7 918 735	7.15	5.70	394 560	7.44	5.00
Réunions publiques	4 726 053	4.07	4.89	4 582 827	4.14	3.80	143 226	2.70	3.35
Déplacements - restauration - réception	4 456 348	3.84	3.83	4 209 176	3.80	4.80	247 172	4.66	6.20
Honoraires d'expert-comptable	4 246 215	3.65	3.02	4 025 425	3.63	3.00	220 790	4.16	3.51
Frais financiers - menues dépenses - divers	3 075 726	2.65	3.14	2 820 278	2.54	3.01	255 448	4.82	4.40
Frais de personnel	3 070 050	2.6	1.99	2 993 844	2.7	2.00	76 206	1.4	0.80
Total	116 181 754	100	100	110 820 845	100	100	5 303 579	100	100

Les décisions de la Commission

Décision	2008		2014		2020	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Constat d'absence de dépôt	82	1,99	73	1,54	141	2,76
Constat de dépôt hors délai	36	0,87	31	0,65	108	2,11
Approbation simple	2 284	55,36	1 970	41,49	2 601	50,89
Approbation tacite	0	0	0	0	3	0,06
Approbation après réformation	1 570	38,05	2 435	51,28	1 976	38,66
Approbation avec modulation			12	0,25	27	0,53
Approbation après réformation avec modulation			47	0,99	61	1,19
Approbation avec réduction du remboursement			0	0	10	0,20
Rejet	154	3,73	180	3,79	184	3,60
Total	4 126	100	4 748	100	5 111	100

Les deux tableaux suivants détaillent les décisions de la Commission selon les suffrages recueillis par les candidats.

Type de décision	Candidats < 5 % des suffrages exprimés
Constat d'absence de dépôt	103
Constat de dépôt hors délai	50
Approbation tacite	2
Approbation simple	433
Approbation après réformation	123
Rejet	67

Type de décision	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés
Constat d'absence de dépôt	38
Constat de dépôt hors délai	58
Approbation tacite	1
Approbation simple	2 168
Approbation après réformation	1 853
Approbation avec modulation	27
Approbation après réformation avec modulation	61
Approbation avec réduction du remboursement	10
Rejet	117

Le nombre des décisions d'approbation simple augmente de plus de 9 points et celui des comptes approuvés après réformation recule de plus de 12 points. La proportion des comptes rejetés demeure stable. La Commission constate que **les candidats sont globalement plus respectueux des règles relatives au financement électoral**. Cependant, outre une légère hausse du nombre d'absences de dépôt, il convient de relever, malgré le report des dates limites de dépôt des comptes en raison de la situation sanitaire, **l'accroissement sensible du nombre de comptes déposés après le délai légal quand bien même il ne s'agit que d'un chiffre marginal au regard de l'ensemble des comptes déposés**.

La moitié des comptes de campagne des candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés a fait l'objet d'une approbation simple, contre près de 39 % en 2014. Plus de 56 % des comptes de cette catégorie de candidats avaient été approuvés après réformation lors du scrutin précédent ; ce taux est inférieur à 43 % pour les élections de 2020.

Les rejets de comptes des candidats non remboursables représentent 36 % du total des décisions de rejets, alors que cette catégorie de candidats constitue 15 % de l'ensemble des participants au scrutin.



ÉLECTIONS MÉTROPOLITAINES DE LYON

123 candidats ont engagé au total 2 336 198 euros de dépenses pour 2 386 679 euros de recettes.

Type de décision	Nombre
Constat d'absence de dépôt	1
Approbation simple	43
Approbation après réformation	70
Approbation après réformation avec modulation	1
Rejet	2
<i>Dispensé de dépôt</i>	6

Au total, le remboursement forfaitaire de l'État pour l'ensemble des candidats s'élève à 1 817 938 euros.

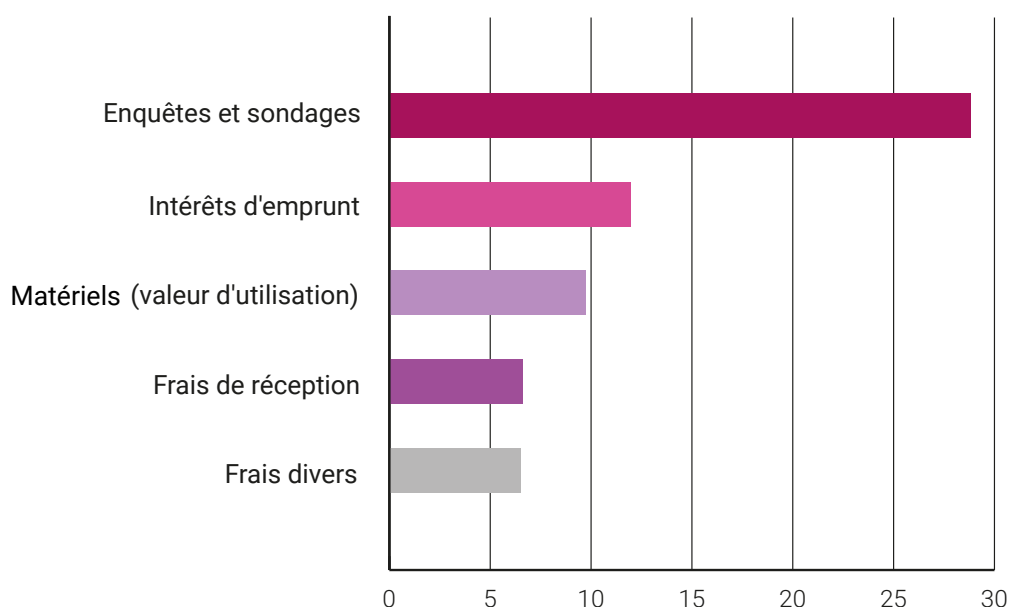
Les réformations

La Commission a pris 1 976 décisions d'approbation après réformation et 61 décisions d'approbation après réformation avec modulation (cf. page 35). Le montant total des réformations s'élève à 2 161 573 euros en dépenses et à 2 068 653 euros en recettes. Les réformations effectuées sur les comptes des candidats remboursables s'élèvent à 1 834 518 euros, soit près de 85 % du total du montant total des réformations.

Les principaux motifs de retronchement des dépenses dans les comptes de campagne sont les suivants :

- dépenses n'ayant pas caractère électoral (par exemple, les frais de réception non destinés aux électeurs ou l'achat d'un sondage d'intention de vote n'ayant pas fait l'objet d'une exploitation médiatique);
- dépenses de la campagne officielle, qui relèvent d'un financement distinct prévu par l'article R.39 du code électoral;
- dépenses post-scrutin (par exemple, un véhicule loué au-delà de l'élection);
- absence de pièce justificative (par exemple, une facture qui n'est pas appuyée d'un exemplaire du tract imprimé);
- l'acquisition d'équipement (par exemple, l'achat d'un ordinateur ou d'un smartphone) : seule la valeur d'utilisation peut figurer au compte de campagne et non le prix d'achat;
- les intérêts d'emprunt mal calculés (surévalués).

Le graphique suivant représente la part de dépenses réformées en pourcentage du montant total du poste comptable concerné.



En valeur absolue, les postes de dépenses les plus touchés par les réformes sont les frais d'impression, les honoraires en communication, les études d'opinion et les sondages et les frais de réception.



Les signalements

La Commission reçoit tout au long de l'année des informations de tiers sur ce qu'ils estiment être des manquements à la législation relative au financement électoral. La Commission procède à un examen systématique des griefs financiers et, lorsqu'elle considère le signalement fondé, elle en tient compte dans ses décisions. Lors des élections municipales de 2020, la Commission a reçu plus de 200 signalements. Après examen, une grande majorité de ces signalements ont été écartés au motif qu'ils n'étaient appuyés d'aucun élément de preuve ou que les faits dénoncés n'avaient pas lieu de l'être (par exemple, un tract est signalé à la Commission, mais son coût figure au compte du candidat). En définitive, la Commission a tenu compte des éléments signalés dans une trentaine de cas.

Le remboursement des dépenses par l'État

Les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés ont droit au remboursement de l'État s'ils ont financé tout ou partie de leurs dépenses avec leur apport personnel. Lors du scrutin de 2020, 3 987 candidats étaient concernés, pour un apport personnel total de 80,35 millions d'euros. **Ils ont perçu un montant de remboursement de 70,45 millions euros, représentant 87,15 % de leur apport personnel et 63,57 % des dépenses déclarées.**

La part de l'apport personnel remboursée aux candidats demeure significative dans la mesure où près des deux tiers d'entre eux ont perçu un remboursement supérieur ou égal à 90 % de leur apport personnel.

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

% de remboursement	Nombre de candidats	%
100 % de l'apport personnel	784	19,66
≥ 90 % et < 100 %	1 831	45,92
≥ 80 % et < 90 %	530	13,29
< 80 %	842	21,12
Total	3 987	100

La diminution du montant du remboursement (modulation)

Conformément aux dispositions de l'article L.52-11-1 du code électoral, la Commission dispose d'un pouvoir de modulation. Lorsqu'elle constate un manquement qui pourrait justifier le rejet du compte, elle peut se limiter à réduire le remboursement forfaitaire de l'État en cas d'irrégularité non significative. Lors des élections municipales de 2020, **elle a exercé son pouvoir d'appréciation dans 88 cas, en approuvant le compte** (avec ou sans réformation) **tout en décidant une modulation du remboursement de l'État**. Le montant total des modulations ainsi prononcées s'élève à 130 735 euros.

Dans plus de la moitié des cas, la diminution du remboursement était consécutive au constat de la contribution d'une personne morale à la campagne d'un candidat, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral. Viennent ensuite, par ordre décroissant d'importance, en termes de montant, les paiements directs de dépenses hors mandataire financier, les publicités commerciales prohibées (notamment sur les réseaux sociaux) et les dépenses omises. Ces quatre motifs représentent près de 90 % de l'ensemble des diminutions du remboursement.

Outre les 88 cas de modulation, la Commission a procédé dans 10 cas à la réduction du remboursement forfaitaire de l'État en raison de la présence de

dépenses intrinsèquement irrégulières au sein du compte (cf. p. 42).

La dévolution

Selon les dispositions de l'article L. 52-6 du code électoral, la Commission arrête le montant de la dévolution correspondant au solde positif du compte lorsqu'il ne provient pas de l'apport personnel du candidat. Elle est faite au profit d'un parti politique ou d'un établissement reconnu d'utilité publique. La Commission a ainsi arrêté un montant de dévolution de 515 083 euros, concernant 155 candidats.

Les décisions de rejet

La Commission a rejeté 184 comptes de campagne, soit 3,70 % des comptes déposés et examinés, contre 3,85 % en 2014. Parmi les candidats dont les comptes ont été rejetés, 117 avaient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. Ils avaient engagé 1 405 881 euros de dépenses, financées à hauteur de 1 031 454 euros d'apport personnel.

L'absence de présentation du compte par un expert-comptable, les paiements directs hors mandataire financier et les contributions de personnes morales non habilitées à financer une campagne représentent les trois principales causes de rejet, et plus des trois quarts du total de ce type de décision. Dans trois cas, le compte a été rejeté pour dépassement du plafond des dépenses.

	Motif principal du rejet	2014		2020	
		Nombre	%	Nombre	%
Formalités substantielles	Absence d'expert-comptable ou visa tardif	55	30,56	68	37,16
	Compte en déficit	7	3,89	8	4,37
	Absence / irrégularité liée au compte bancaire du mandataire	2	1,11	3	2
Questions de fond	Paiement direct	51	28,33	57	31,15
	Compte insincère / dépenses omises	21	11,67	11	6,01
	Incompatibilité de fonction du mandataire financier ou de l'expert-comptable	13	7,22	6	3,28
	Absence de pièces justificatives	12	6,67	6	3,28
	Contribution de personne morale ou de parti non agréé	11	6,11	12	6,56
	Absence de preuve du paiement des dépenses	3	1,67	2	1,09
	Utilisation de l'avance de frais de mandat	2	1,11	0	0
	Recettes perçues hors compte du mandataire	2	1,11	2	1,09
	Dons de personnes physiques irréguliers	1	0,56	2	1,09
	Prêts de personnes physiques irrégulier	0	0	2	1,09
	Publicité commerciale interdite	0	0	1	0,55
	Dépassement du plafond des dépenses	0	0	3	1,64
	Total	180	100	183*	100

(*) S'y ajoute un cas de rejet confirmé par le tribunal administratif.

Les autres suites

Lors de l'examen des comptes, la Commission peut être amenée à relever certains faits qui ne relèvent pas de sa compétence. Elle en informe alors l'institution ou l'administration compétente. Ces signalements au procureur de la République, à la DGFIP ou à Tracfin (voire au Procureur général près la Cour des comptes) sont en cours de formalisation et seront exposés dans le prochain rapport d'activité.

b. Les thématiques qui ressortent de ce scrutin



Emmanuel Tailly,
chargé de mission à la
CNCCFP



La mission principale des huit chargés de mission du pôle élection de la CNCCFP est de participer au contrôle des comptes de campagne des candidats (5 111 listes astreintes au dépôt d'un compte pour les élections municipales 2020), sous la direction des membres de la Commission, qu'ils assistent dans la préparation des dossiers et lors du passage en séance collégiale. À cette fin, les chargés de mission supervisent le travail d'une vingtaine de rapporteurs chacun, qu'ils conseillent et informent. Ils contribuent à l'homogénéité et à l'impartialité des instructions, qu'ils complètent si nécessaire. Ils répondent aux demandes des candidats, mandataires et experts-comptables. Ils assurent la rédaction des décisions prises collégialement par la Commission et veillent à leur notification dans les délais légaux. Ils sont également chargés d'analyser les protestations électorales et les signalements reçus par la Commission, d'instruire les recours gracieux des candidats et de rédiger des mémoires en cas de recours contentieux, de préparer les réponses qu'il est possible d'apporter aux questions posées par les interlocuteurs de la Commission, de participer à la rédaction

« Chaque élection apporte son lot de nouveautés, législatives, réglementaires, jurisprudentielles [...] »

collective de tous les documents émanant de la Commission.

Chaque élection apporte son lot de nouveautés, législatives, réglementaires, jurisprudentielles, issues de l'inventivité des candidats ou de l'évolution technologique des campagnes électorales, entraînant une complexification des contrôles : dépenses mutualisées entre plusieurs candidats ou plusieurs élections concomitantes, suivi du remboursement des prêts de personnes

physiques, vérification de l'inscription des structures d'un parti qui ont financé la campagne dans le périmètre comptable dudit parti, recoupements entre les comptes de campagne et les comptes des partis, frais

supplémentaires de la campagne officielle, durée de prise en compte des intérêts, montant des honoraires d'expert-comptable au regard des diligences nécessitées par le compte, remises accordées par les fournisseurs, dépenses d'internet et publicité commerciale (proscrite) sur les réseaux sociaux, manifestations institutionnelles qui prennent une dimension électorale ou font l'objet d'une exploitation électorale, publications des collectivités locales ou tribunes libres à caractère électoral, dépenses liées à la crise sanitaire ou annulées en raison de cette crise, etc.

Les difficultés persistantes d'accès au compte bancaire pour certains candidats

La Commission continue de constater les difficultés rencontrées par certains mandataires pour ouvrir un compte de dépôt destiné à retracer la totalité des opérations financières de la campagne. Outre le refus d'ouverture d'un compte par les établissements de crédit, l'obtention de moyens de paiement et l'accès au compte en ligne (codes d'accès non communiqués, relevés indisponibles...) peuvent s'avérer problématiques.

La Commission recommande ainsi aux candidats de déclarer un mandataire le plus tôt possible afin de disposer du temps nécessaire pour ouvrir un compte. Pendant la campagne, elle oriente les candidats qui lui font état de difficultés vers les institutions idoines :

- le Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques exerce une mission de conciliation ;
- la Banque de France peut procéder à la désignation d'office d'un établissement tenu d'ouvrir un compte (L. 52-6-1 du code électoral).

La Commission conseille aux candidats, en attendant l'ouverture du compte et s'ils en ont la possibilité, de faire régler leurs dépenses par une formation politique. De même, ils sont invités à conserver et à produire, avec le compte de campagne, les documents démontrant les obstacles rencontrés et les démarches faites pour y remédier. En pratique, plusieurs

candidats ont engagé ces dernières de manière trop tardive ou n'ont apporté aucun élément permettant d'apprécier la réalité des refus d'ouverture.

Les candidats dont le mandataire n'a pas été en mesure d'ouvrir à temps un compte de dépôt risquent le rejet de leur compte de campagne, s'ils ont payé directement leurs dépenses électorales (au-delà des seuils tolérés de 10 % du montant total des dépenses et de 3 % du plafond). La Commission examine les situations au cas par cas, au vu des pièces justificatives fournies par le candidat, pour décider si les paiements directs constatés peuvent, dans les circonstances de l'espèce, être admis.



Un candidat, confronté à d'importantes difficultés pour ouvrir un compte bancaire, a exercé en temps utile son droit au compte auprès de la Banque de France. L'ouverture n'a cependant été effective que le lendemain du scrutin. Cette situation l'a contraint à payer directement la totalité de ses dépenses électorales (environ 2 300 euros). Au regard des démarches engagées, la Commission a décidé de ne pas rejeter son compte.



En revanche, un candidat a fait l'objet d'un refus d'ouverture de compte le 13 mars 2020. Il n'avait toutefois sollicité l'établissement que le 2 mars 2020, soit à peine 13 jours avant le scrutin, ce qui était très tardif. La Commission a décidé de rejeter le compte.

Covid-19 : Les distributions de masques et de gels hydroalcooliques en période électorale

Les distributions de masques et de gel hydroalcoolique par des collectivités territoriales et des candidats, élus sortants ou non, dans un contexte de pénurie de masques (et dans une certaine mesure de gel hydroalcoolique), alors que le second tour des élections municipales, initialement prévu le 22 mars 2020, était suspendu, ont fait, dans certains cas, l'objet de protestations électorales devant le tribunal administratif. Sans préjuger des décisions du juge de l'élection, la CNCCFP a en conséquence eu à se prononcer, dans les limites de ses compétences sur 46 de ces protestations, ainsi que sur huit signalements relatifs à ces distributions.

Il est apparu que les situations pouvaient être différentes : la distribution était organisée tantôt par une collectivité territoriale en tant que telle, tantôt par un élu, le cas échéant candidat, ou par un candidat non élu. Les questions suivantes ont été posées : une telle distribution avait-elle été exploitée au profit d'une candidature ? Comment les masques avaient-ils été obtenus (achat, mise à disposition par une personne morale) ? Étaient-ils inscrits dans le compte de campagne ? S'agissait-il de

matériel destiné à l'équipe de campagne, aux participants à d'éventuelles réunions de campagne, aux électeurs à l'appui d'un tract, à une catégorie ou à l'ensemble de la population ?

En résumé, se sont posés le problème de la régularité de la dépense et celui de son admission ou non dans le compte.

Eu égard à la situation sanitaire du pays, le fait pour des exécutifs locaux d'avoir pris l'initiative de procurer, dans

« [...] se sont posés le problème de la régularité de la dépense et celui de son admission ou non dans le compte. »

le cadre de leurs fonctions, des matériels de protection à leurs concitoyens ou aux professionnels de santé de leur ville ou de leur département, et d'en avoir rendu compte dans des publications ou par voie

numérique, pouvait être regardé comme s'inscrivant dans l'activité institutionnelle, de la collectivité dès lors qu'ils n'avaient pas agi manifestement dans un but de promotion électorale. Néanmoins des abus ont pu être relevés, notamment en cas de détournement manifeste par une action de communication électorale. Enfin, dans certains cas il s'agissait d'une initiative d'un candidat ayant assuré l'opération avec ses propres moyens : il lui appartenait d'en inscrire le coût dans son compte de campagne.

La Commission a eu à se prononcer sur **53 comptes** pour lesquels elle était saisie d'une question portant sur des distributions de masques ou de produits sanitaires à la suite d'un contentieux électoral ou d'un signalement. Elle a considéré que :

- dans **47 cas**, ces distributions s'inscrivaient dans l'exercice des prérogatives de l'élu concerné en période de crise sanitaire et n'avaient pas fait l'objet d'une exploitation spécifiquement électorale.



Dans une commune, au regard des éléments produits, la Commission a considéré que la distribution de masques s'est opérée, compte tenu du contexte sanitaire, dans le cadre institutionnel communal, sans mise en avant des élus dans un objectif électoral. Cette analyse a été confirmée par le tribunal administratif.

- dans les six autres cas, la Commission a retenu une exploitation électorale de la distribution de masques.



Dans un cas, la CNCCFP a constaté que la distribution de masques lavables et de flacons de gel hydroalcoolique par des militants a bien été imputée au compte de campagne de la liste concernée, au titre des concours en nature fournis par les candidats.

En revanche, si le candidat n'a pas intégré dans son compte de campagne les dépenses relatives à une distribution présentant un objet électoral, la Commission a réduit le remboursement dû au candidat ou a rejeté le compte du candidat. Pour cela, elle a apprécié les circonstances de chaque espèce, notamment, au regard du coût global de l'opération et du nombre de personnes visées par ces distributions ainsi que du caractère isolé ou non de l'irrégularité.



La CNCCFP a constaté que la distribution de 80 000 masques obtenus auprès d'une association départementale de maires (et dont une partie était destinée aux habitants de la commune du candidat) a été organisée par un candidat et a fait l'objet d'une exploitation électorale dans des vidéos publiées sur les réseaux sociaux et destinées à mettre en lumière ses qualités d'organisateur dans la perspective du second tour des élections municipales. Dans les circonstances de l'espèce, la Commission a diminué de 25 000 euros le remboursement forfaitaire de l'État, soit près de 50 % de la somme normalement due.



Dans une autre commune, environ 15 000 masques ont été distribués par une association dont le président-fondateur était candidat tête de liste et la trésorière, n° 2 de ladite liste. Cette distribution s'est effectuée sous pochettes plastiques comportant un tract faisant apparaître la photographie du candidat tête de liste. Des visières de protection, des colis alimentaires et des « *kits pédagogiques et ludiques* » ont également été distribués. En outre, la Commission a relevé que l'association a organisé de nombreuses activités pendant la période électorale et a assuré la promotion de son président. L'ensemble de ces concours en nature de personne morale, prohibé par l'article L. 52-8 du code électoral, ont entraîné le rejet du compte de campagne concerné.

Les campagnes numériques et les réseaux sociaux : un contrôle en évolution



Les dépenses intrinsèquement irrégulières

Certains candidats intègrent dans leur compte de campagne des dépenses irrégulières, c'est-à-dire contraires à certaines dispositions législatives. Il s'agit essentiellement des dépenses d'affichage « sauvage » ou de publicité, et notamment celles réalisées sur les réseaux sociaux.

Confrontée à ces dépenses, la Commission a affiné sa doctrine en suivant la jurisprudence. De telles dépenses doivent bien figurer dans le compte de campagne dès lors qu'elles ont été engagées pour l'obtention de suffrages des électeurs et être prises en compte pour vérifier si le plafond des dépenses électorales a été respecté. En revanche, comme le jugent le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État, de telles dépenses ne peuvent faire l'objet d'un remboursement de la part de l'État (CE, 19 juin 2013, n° 356862, CNCCFP c/ M. Ouzoulias). En ce cas, la Commission maintient la dépense dans le compte mais retire du montant du remboursement la somme correspondant à la dépense irrégulière.

Lors des élections municipales, la Commission a rendu 10 décisions d'approbation avec réduction du remboursement.

Des campagnes renouvelées

Le recours aux réseaux sociaux, qui s'est renforcé en raison de la situation sanitaire, confronte la Commission à de nouvelles problématiques de contrôle. Les candidats se sont appropriés les outils du numérique pour mener leur campagne et accroître leur chance de remporter l'élection. Si les élections municipales de 2020 permettent de constater la place toujours croissante prise par le monde du numérique, elles confirment qu'il s'agit de modes d'action complémentaires aux outils traditionnels des campagnes électorales. En effet, les dépenses relatives aux productions audiovisuelles et à l'internet progressent de 66 % entre les scrutins de 2014 et 2020, même si la propagande imprimée reste le premier poste de dépenses des candidats.

Le contrôle des opérations électorales sur les réseaux sociaux

Les informations publiées par les candidats sur leurs réseaux sociaux sont à la fois un outil du contrôle de la Commission mais aussi un objet de son contrôle.

Un outil tout d'abord, puisque les rapporteurs et la Commission peuvent être amenés à recouper les pièces d'un compte ou les déclarations d'un candidat avec les éléments publiés sur les réseaux sociaux.

Un objet de contrôle, ensuite, puisque la Commission sanctionne les irrégularités commises aux moyens de ces réseaux. La variété et les possibilités offertes par les réseaux sociaux multiplient les risques d'irrégularités, notamment de concours prohibés de personnes morales. Ainsi, lors des élections municipales de 2020, la Commission a été amenée à se prononcer à de nombreuses reprises sur l'utilisation des comptes numériques officiels des communes sur les réseaux sociaux au profit de la candidature d'un élu-sortant ou sur des messages de soutien affichés sur les pages web de personnes morales. En outre, l'une des dispositions phares de la réglementation électorale française est d'interdire toute forme de publicité pendant les six mois précédant une élection : à cet égard, la « *sponsorisation* » payante sur les réseaux sociaux est assimilée à de la publicité prohibée au sens de l'article L. 52-1 du code électoral.

« La Commission attire l'attention des pouvoirs publics sur le calcul coûts-bénéfices qui pourrait être fait par certains candidats, au risque de nuire à l'effectivité de l'interdiction. »

plateformes sont concernés (Instagram, Twitter, Youtube, Google...). Ces sponsorisations, qui s'accompagnent d'options de ciblage publicitaire (âge, résidence, centre d'intérêts...), assurent une portée considérable aux messages diffusés pour un coût souvent minime. Elles sont néanmoins irrégulières.

À chaque fois que la Commission a identifié le recours à un moyen publicitaire

prohibé et non déclaré dans le compte, elle en a tiré les conséquences dans ses décisions, en procédant à un abattement sur le remboursement dû par l'État, comme le lui permet l'article L.52-11 du code électoral. En revanche, si le candidat a intégré cette dépense irrégulière dans son compte de campagne, la Commission maintient cette dépense dans le compte

mais, en application de la jurisprudence constitutionnelle et administrative, retire son exact montant du remboursement. Au regard du faible coût de ces publicités, cette mesure n'a qu'un effet marginal sur le remboursement du candidat. À cela s'ajoute le faible nombre de poursuites pénales engagées sur le fondement de l'article L.113-1 du code électoral sanctionnant le recours à un moyen de publicité prohibé. La Commission attire l'attention des pouvoirs publics sur le calcul coûts-bénéfices qui pourrait être fait par certains candidats, au risque de nuire à l'effectivité de l'interdiction.



L'essentiel des cas rencontrés par la Commission concerne le réseau social Facebook, mais tous les réseaux et

Un contrôle renforcé

Afin d'améliorer l'efficacité de son contrôle lors de l'examen des comptes des élections municipales 2020, la Commission a, notamment, eu recours à la Bibliothèque publicitaire de Facebook, qui regroupe l'ensemble des publicités identifiées comme portant sur un « enjeu social, électoral ou politique ». Cet outil permet de vérifier l'existence d'une publicité, tout particulièrement à la suite d'un signalement ou à d'un contentieux, et d'obtenir des précisions sur son coût et sa portée.

protocoles de coopération et d'échanges d'informations. Une réflexion devrait être ouverte en ce domaine avec les pouvoirs publics.

Au delà, la Commission relève que les dépenses liées aux campagnes numériques ne permettent pas, à elle seules, d'apprécier l'étendue des campagnes digitales, puisqu'elles ne retracent pas le recours aux réseaux sociaux, dont l'utilisation est, par principe, gratuite.



Un candidat aux élections municipales a sponsorisé un post Facebook qui a généré entre 4 000 et 5 000 vues d'utilisateurs en âge de voter et habitant sa région, alors qu'elle n'a coûté que 7,5 euros. Ce candidat a sponsorisé deux autres publications. La Commission a décidé de retirer 1 000 euros de son remboursement.

La Commission renforce son expertise en la matière pour les prochaines élections. Aujourd'hui, aucun cadre normatif ne lui permet de solliciter directement les opérateurs de ces réseaux afin, par exemple, d'identifier avec précision l'origine d'une publicité ou de mettre en œuvre des

Le financement prohibé d'une campagne électorale par les associations

Seuls les partis ou groupements politiques, au sens de la loi du 11 mars 1988, peuvent participer au financement d'une campagne électorale. Les associations de la loi 1901, qui n'ont pas cette qualité même si elles présentent un objet politique, ne sont pas admises à financer une campagne électorale. Dès lors, les candidats doivent veiller à ce qu'aucune association ne vienne participer à leur campagne ou engager des actions les valorisant, particulièrement s'ils sont présidents ou membres de l'association.

Les élections municipales apportent de **nouvelles illustrations** sur les conséquences de l'interdiction des concours de personnes morales appliquée aux associations. Le soutien financier direct ou indirect d'une association à une campagne est de nature à entraîner le rejet du compte du candidat.



Une contribution financière directe de 2 500 euros (15 % des recettes du compte) à la campagne d'un candidat par une association a entraîné le rejet du compte de campagne.



Une association de soutien a organisé un événement annuel lors duquel le candidat a prononcé un discours. La Commission a considéré que le coût de cet événement, qui s'est tenu pendant la période électorale et dans la circonscription, a nécessairement eu un caractère électoral et devait être intégré dans le compte de campagne.



Une association qui n'est pas un parti politique et dont l'action et les intérêts se confondent avec ceux du candidat est tenue de facturer la totalité de ses prestations au mandataire de la campagne. La Commission apprécie cette confusion d'intérêts au regard, notamment, des statuts de l'association, de ses moyens d'action et de son identité visuelle. Une association n'ayant simplement facturé qu'une partie des prestations réalisées par un salarié, la Commission a décidé, au regard du caractère significatif de la dépense éludée, de rejeter le compte.

Les régularisations du compte de campagne

L'absence de présentation du compte par un expert-comptable

L'article L. 52-12 du code électoral dispose que « *le compte de campagne est présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés ; celui-ci met le compte en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives requises* ».

Dans le cadre de l'instruction, lorsque le rapporteur constate que le compte n'a pas été présenté par un expert-comptable, il engage une procédure contradictoire dans laquelle il annonce au candidat que la Commission est susceptible de prononcer le rejet de son compte pour manquement à une formalité substantielle.

Le Conseil d'État a considéré que « *la possibilité de régulariser le vice en question est ouverte à tous les candidats tant que la commission nationale n'a pas statué* » (CE, 31 août 2009, M. Arribes).

Dès lors, si le candidat, avant que la Commission ne se soit prononcée, présente à nouveau son compte visé par un expert-comptable, celle-ci ne prononcera pas le rejet à la condition toutefois que le compte présenté comporte les mêmes données chiffrées que celles déclarées dans le premier compte.

En revanche, si les montants déclarés dans le compte initial et dans le compte rectificatif divergent de manière substantielle, en dépenses et en recettes, cette régularisation ne peut être admise. Dès lors, la Commission se prononcera sur le premier compte déposé par le candidat et décidera le rejet du compte initial pour absence de présentation par un expert-comptable.

Les dépenses électorales non déclarées au moment du dépôt

Par ailleurs, la Commission peut être amenée à se prononcer sur des dépenses qu'un candidat n'a pas déclaré dans son compte de campagne (par exemple, la facture a été adressée après le dépôt du compte). Si le candidat informe spontanément la Commission de cette erreur, celle-ci réintègre la dépense au compte, qui entrera, le cas échéant, dans l'assiette du remboursement alors même que l'expert-comptable n'en a pas eu connaissance.

En revanche, si l'omission d'une dépense est révélée par l'instruction ou à la lecture d'un contentieux électoral ou d'un signalement, la Commission peut prononcer le rejet du compte pour dépense omise ou diminuer le montant du remboursement de l'État.

c. Les premières suites juridictionnelles des élections municipales

Les décisions relatives aux protestations électorales

Pour les élections municipales de 2020, 384 des 1 180 communes examinées ont fait l'objet d'une protestation électorale. Au total, la Commission a instruit et notifié 1 770 décisions dans un délai de trois mois. Fin mars 2021, le juge de l'élection avait rejeté 300 protestations sur les 384 déposées et 14 élections avaient été annulées.

Les saisines du juge de l'élection par la Commission

Lorsque la Commission rejette ou constate l'absence de dépôt ou le dépôt hors délai d'un compte de campagne, elle est tenue de saisir le juge de l'élection. Pour les élections municipales, il s'agit du tribunal administratif et un appel est possible devant le Conseil d'État.

La Commission a saisi le juge de l'élection pour les comptes de campagne de 433 candidats aux élections municipales de 2020. Elle a en effet, d'une part, prononcé 184 décisions de rejet, d'autre part, elle a

constaté 141 absences de dépôt et 108 dépôts hors délai.

Au 31 mars 2021, sur ces 433 saisines, les tribunaux administratifs ont jugé dans 220 cas que la Commission les avait saisis à bon droit et a déclaré inéligibles 171 candidats. Dans 22 cas, le candidat a fait appel du jugement devant le Conseil d'État. En revanche, et dans 4

cas, le tribunal a jugé que la Commission l'avait saisi à tort (preuve de l'envoi du compte dans le délai prescrit présentée devant le tribunal administratif, montant du concours d'une personne morale ayant entraîné un dépassement de plafond trop faible pour justifier le rejet...). Il

restait au juge administratif compétent à statuer sur 233 saisines.

« La Commission a saisi le juge de l'élection pour les comptes de campagne de 433 candidats aux élections municipales de 2020. »



Une députée et colistière a fait distribuer une lettre de mi-mandat électorale dont les frais de conception et de distribution ont été payés par l'Assemblée nationale. Ces frais, d'un montant total de 1 960 euros, n'ont pas été intégrés au compte. Le juge de l'élection a considéré que la Commission avait, à bon droit, rejeté le compte du candidat.

Les recours contre les décisions de la Commission

Au 15 mars 2021, 135 candidats ont formé un recours gracieux contre la décision rendue par la Commission et 3 candidats ont engagé un recours contentieux devant le tribunal administratif de Paris.

Le rapport d'activité 2021 exposera les suites apportées aux recours gracieux des candidats ainsi que les suites juridictionnelles des décisions de la Commission.

2

Les autres élections

a. Les autres scrutins au cours de l'année 2020

Quatre élections partielles

Au cours de l'année 2020, la Commission a examiné quatre scrutins relatifs à des élections partielles ; ce faible nombre de scrutins s'explique par la pandémie de la Covid-19 qui a conduit au report de certaines élections. Ainsi, la loi organique du 3 août 2020 a reporté l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et les élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Scrutins		Décisions de la Commission*				
Type	Nombre	A	AR	AD	R	Total
Départementales partielles	2	3	2	2	0	7
Municipales partielles	2	5	0	0	1	6
Total	4	8	2	2	1	13

(*) Légendes :

A : approbation

AR : approbation après réformation

AD : absence de dépôt

R : rejet

Les élections sénatoriales

Les élections sénatoriales s'étant déroulées le 27 septembre 2020, les candidats devaient déposer leurs comptes de campagne avant le 4 décembre 2020. Sur 446 candidats ou candidats têtes de liste, 247 se sont présentés dans les départements élisant leurs sénateurs au scrutin majoritaire et 199 dans les départements élisant leurs sénateurs au scrutin proportionnel.

Sur ces 446 candidats, ou candidats têtes de liste, 422 étaient astreints au dépôt d'un compte de campagne, et 408 ont respecté cette obligation.

Compte tenu de la date limite de dépôt des comptes, aucune décision relative aux élections sénatoriales n'a été rendue en 2020. Les premières décisions, à savoir celles relatives aux scrutins faisant l'objet d'un contentieux devant le Conseil constitutionnel, devaient être rendues avant le 4 février 2021, ce qui a été le cas. Le contrôle des comptes des élections sénatoriales de 2020 sera donc présenté dans le rapport d'activité relatif à l'année 2021.

Le référendum en Nouvelle-Calédonie

Dans le cadre de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie organisée le 4 octobre 2020, la Commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation a publié le 9 juillet 2020 au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie la liste des partis ou groupements politiques habilités à participer à la campagne officielle pour la consultation :

- le groupement « *Union nationale pour l'Indépendance* » ;
- le parti « Calédonie ensemble » ;
- le groupement « *Les Loyalistes 1* » ;
- le groupement « *Les Loyalistes 2* » ;
- le parti « *Parti travailliste* » ;
- le groupement « *UC-FLNKS et Nationalistes* ».

Ces 6 partis ou groupements politiques ont déposé un état des dépenses au plus tard le 11 décembre 2020 auprès du Haut-commissariat ou de la CNCCFP. La Commission devant se prononcer au plus tard le 4 février 2021, ce point sera également abordé dans le prochain rapport.

b. Les suites juridictionnelles des scrutins passés

L'élection des représentants au Parlement européen

La Commission a examiné en 2019 les comptes de campagnes des candidats à l'élection des représentants au Parlement européen. Elle a rejeté un compte, a constaté l'absence de dépôt de trois candidats et un dépôt hors délai. Pour ces cinq candidats, le Conseil d'État a jugé qu'elle avait statué à bon droit. Sur les 8 décisions d'approbation après réformation, deux candidats ont fait un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris.



2 LES OBLIGATIONS LÉGALES DES PARTIS POLITIQUES

L'activité de la CNCCFP en 2020 fait ressortir deux grandes tendances. La première est que le nombre de partis politiques a diminué, contrairement à l'accroissement constant des années précédentes. La délivrance et le retrait des agréments des associations de financement de partis politiques prononcés par la Commission reflètent cette évolution. La seconde est que les comptes 2019 des partis politiques examinés en 2020 marquent une amélioration de l'application du nouveau règlement comptable de 2018. Les périmètres comptables des partis politiques sont mieux renseignés. L'évolution vers des comptes plus harmonisés et traduisant mieux l'activité des partis politiques, amorcée dans les comptes de 2018, se trouve confirmée par ceux de 2019.

L'article 4 de la Constitution de 1958 dispose que : « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement* ». Ce texte leur confère une totale liberté de création et d'organisation.

Cette liberté s'accompagne de garanties essentielles prévues notamment par les lignes directrices sur la réglementation des partis politiques adoptées par la Commission du Conseil de l'Europe pour la démocratie par le droit (Commission de Venise, 15-16 octobre 2010) : non-discrimination, égalité de traitement, pluralisme politique par exemple.

***Les partis
se forment
et exercent
leur
activité
librement***

En outre, ils peuvent bénéficier d'avantages légaux tels que le financement public direct ou indirect via des avantages fiscaux, sous réserve, pour que l'aide soit conforme aux principes d'égalité et de liberté, que ne soit pas méconnue « l'exigence

du pluralisme des courants d'idées et d'opinions qui constitue le fondement de la démocratie » (Conseil constitutionnel, n° 89-271 DC du 11 janvier 1990).

En contrepartie de ces droits, ils doivent respecter les obligations légales et comptables portant sur la légalité de leur financement et accepter que leurs états financiers soient connus des citoyens.

Rappel : 11 lois relatives au financement des partis politiques ont progressivement complété la loi de 1988 qui fonde l'action de la CNCCFP

1990 : Loi n° 90-55 du 15 janvier relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. *Création de la CNCCFP et encadrement des dons.*

2019 : Loi n° 2019-1269 du 2 décembre visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral. *Autorisation du recours aux prestataires de service de paiement.*

1993 : Loi n° 93-122 du 29 janvier relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. *Plafonnement des dons de personnes morales.*

2017 : Loi n° 2017-1339 du 15 septembre pour la confiance dans la vie politique. *Obligation d'établir leurs comptes selon un règlement comptable.*

1995 : Loi n° 95-65 du 19 janvier relative au financement de la vie politique. *Interdiction du financement par les personnes morales. Extension de l'avantage fiscal aux cotisations.*

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

2017 : Loi n° 2017-286 du 6 mars tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats. *Modulation des sanctions relatives au non-respect des obligations légales.*

2000 : Loi n° 2000-493 du 6 juin tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives. *Sanctions financières en cas de non-respect de la parité.*

*Instauration du
financement public
et des obligations
comptables*

2014 : Loi n° 2014-873 du 4 août pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. *Aggravation des sanctions financières en cas de non-respect de la parité.*

2003 : Loi n° 2003-327 du 11 avril relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques. *Limitation du bénéfice de l'aide publique.*

2005 : Loi n° 2005-32 du 18 janvier de programmation pour la cohésion sociale. *Augmentation de la réduction d'impôt pour les donateurs et cotisants (66% du montant).*

2013 : Loi n° 2013-907 du 11 octobre relative à la transparence de la vie publique. *Fin de l'avantage fiscal pour les donateurs et cotisants des partis n'ayant pas respecté leurs obligations comptables.*

Depuis 1988, différentes lois sont venues encadrer et clarifier le financement de la vie politique.

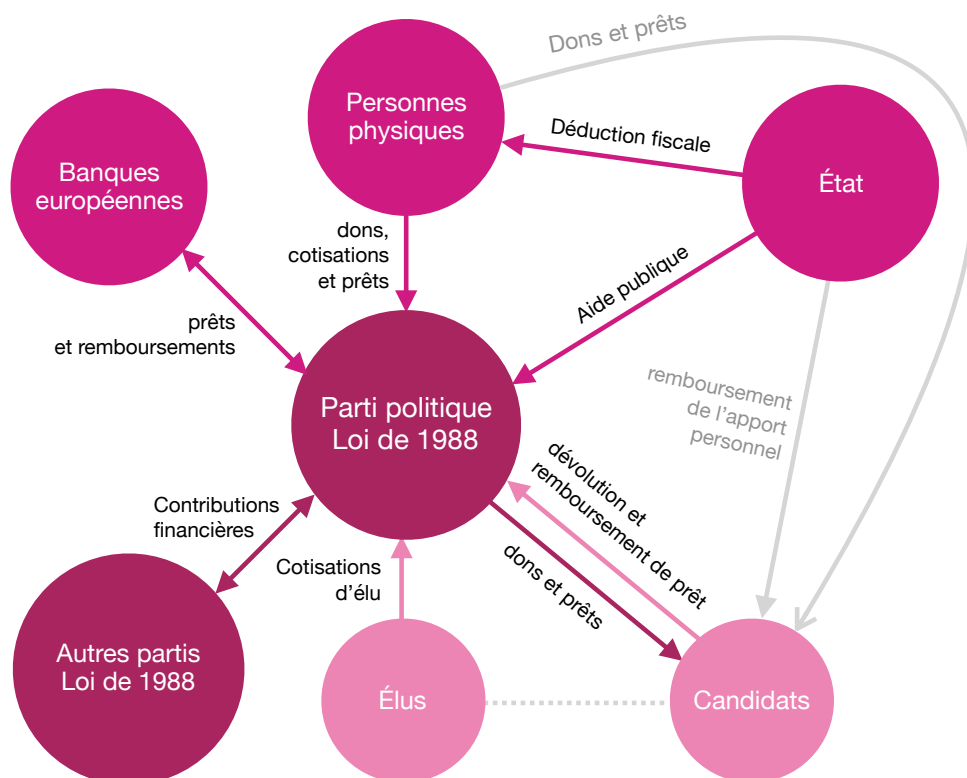
L'objectif poursuivi a été notamment de moraliser la vie publique et de restaurer la confiance dans les institutions publiques. Il s'agissait de donner aux partis des droits équivalents, de favoriser la liberté d'expression tout en évitant que des intérêts particuliers viennent influencer la décision publique.

Aujourd'hui, la CNCCFP s'assure que chaque parti politique qui interviendrait dans la vie politique en finançant un candidat ou un autre parti politique respecte bien les obligations comptables et financières prévues par les textes.

Elle publie tous les ans les comptes des partis afin que chaque citoyen puisse connaître la provenance et l'utilisation des fonds, ainsi que les résultats de l'examen mené par la Commission.

Après avoir rappelé la définition des partis politiques (1) et montré l'évolution de leur nombre (2), sont exposés le contrôle du respect de leurs obligations (3), la nature des décisions de la Commission (4), avec un accent mis sur l'évolution financière des partis dont les ressources sont les plus importantes (5) et sur la montée en puissance des démarches en ligne (6).

Financement des partis politiques relevant de la loi de 1988 et financements par ces partis.



1

Les partis politiques au sens de la loi du 11 mars 1988 : une catégorie définie par la loi

a. La notion générale de parti politique

Il n'existe aucune définition légale de la notion de parti politique. Plusieurs types d'entités à objet politique ont ainsi une activité politique sous diverses appellations : partis mais aussi groupements, formations, micro partis, fondations, *think tanks*, clubs de réflexion, laboratoires d'idées, etc. Dans cet ensemble, les partis politiques au sens de la loi du 11 mars 1988 constituent une catégorie particulière faisant l'objet d'une définition précise.

Le législateur a, en effet, entendu définir une catégorie spécifique dans laquelle les partis peuvent choisir de se placer : ils bénéficient alors d'un certain nombre de droits en contrepartie d'obligations.

Les droits

bénéficier de l'aide de l'État
financer un candidat
financer un autre parti politique
faire bénéficier ses donateurs et cotisants d'une réduction d'impôt

Les autres organisations participent au débat d'idées mais ne peuvent ni bénéficier d'un financement public ni financer des formations politiques ou des candidats. Les seules personnes morales autorisées à financer la vie politique sont l'État et les entités politiques qui se sont placées dans le cadre de la loi de 1988.

Au sens de cette loi, est considérée comme parti politique la personne morale de droit privé qui s'est assignée un but politique si elle a bénéficié de l'aide publique et si elle s'est dotée d'un mandataire qui est soit une association de financement agréée, soit un mandataire financier personne physique déclaré en préfecture. À compter de son entrée dans le champ de la loi, elle doit déposer chaque année auprès de la CNCCFP des comptes certifiés.

Les obligations

tenir une comptabilité selon un règlement établi par l'Autorité des normes comptables
communiquer chaque année à la CNCCFP la liste des personnes ayant consenti à lui verser un ou plusieurs dons ou cotisations, ainsi que les montants de ceux-ci
communiquer à la CNCCFP une copie des contrats de prêts consentis par des personnes physiques l'année de leur conclusion
faire certifier ses comptes chaque année
déposer ses comptes à la CNCCFP qui en assure la publication
ne pas bénéficier de financement en provenance de personnes morales
percevoir des dons plafonnés
respecter les conditions définies par la loi pour souscrire des emprunts

b. Les partis politiques éligibles à l'aide publique

Outre les financements privés (cotisations, dons et prêts de personnes physiques, prêts des établissements de crédits et des sociétés de financement), les partis peuvent bénéficier d'une aide publique attribuée chaque année dont le montant est calculé en fonction des résultats aux élections législatives et partagé en deux fractions :

- la première attribuée en fonction du nombre de voix recueillies aux élections législatives ;
- la seconde correspondant au rattachement choisi annuellement par les parlementaires aux partis éligibles à la première fraction de l'aide publique.

Le montant global de l'aide publique affecté au financement des partis est inscrit dans le projet de loi de finances et fait l'objet d'une répartition par décret.

En 2020, le décret d'attribution a prévu le versement pour un total de 66 080 891 euros d'aide publique pour 30 partis politiques (sur 35 éligibles) dont 14 ayant présenté des candidats exclusivement en Outre-mer. Neuf partis ont vu leur aide publique modulée en raison du

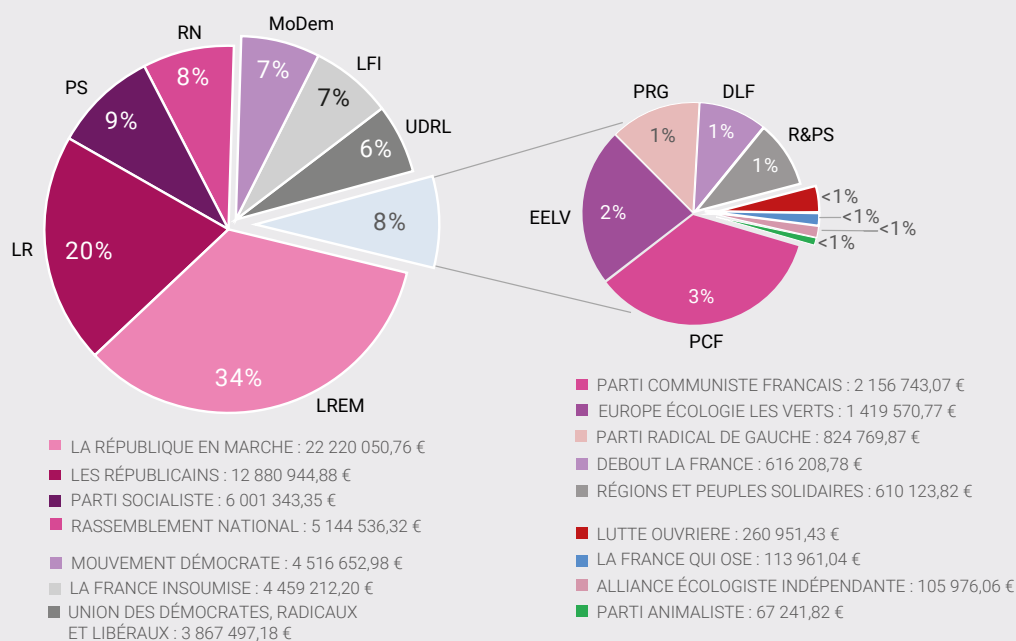
non-respect de l'obligation de parité hommes-femmes. Pour l'année 2020, le montant total de cette réduction s'élevait à 2,3 millions d'euros. Il a diminué par rapport à la précédente législature (5,5 millions d'euros) malgré un calcul plus sévère de la pénalité prévue par la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. Chaque année, le décret d'attribution précise pour chaque parti le montant de l'aide publique non versée de ce fait.

Une division de plus de moitié des modulations pour non-respect de la parité depuis l'actuelle législature

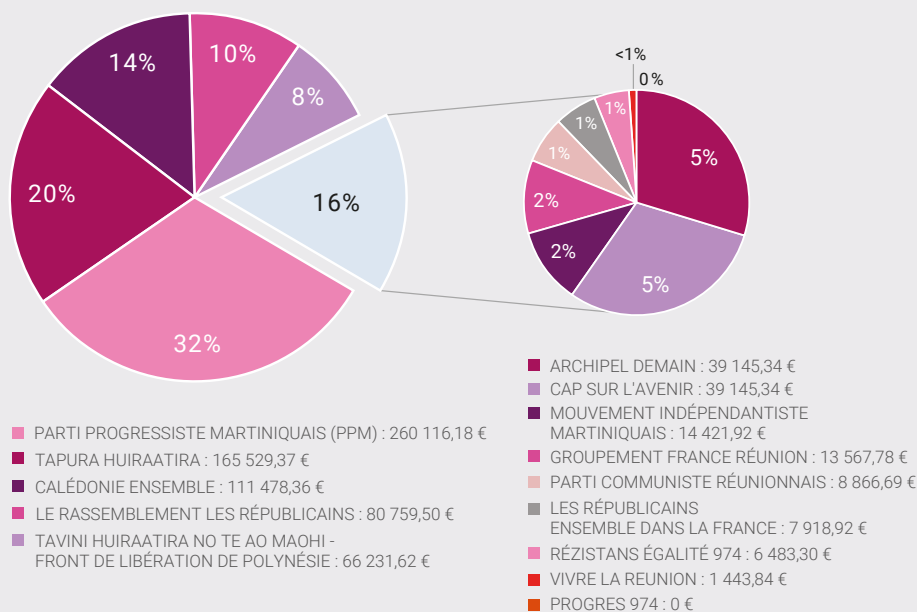
L'aide est versée aux partis à la suite du constat par la CNCCFP du respect de leurs obligations légales prévues par la loi du 11 mars 1988. Le montant total des crédits inscrit dans la loi de finances est alors réparti par le Gouvernement dans un décret d'attribution. Ce décret répartit pour 2020 un montant total de 66,08 millions d'euros dont 32,08 millions au titre de la première fraction et 34 millions au titre de la seconde.

Les graphiques ci-dessous traduisent, à titre d'information, la répartition faite par ce décret.

Répartition de l'aide publique versée en 2020 en métropole (en %)



Répartition de l'aide publique versée en 2020 aux partis ayant présenté uniquement des candidats dans les collectivités territoriales des Outre-mer (en %)



c. Une aide publique indirecte : l'incitation fiscale aux dons et cotisations

Il existe aussi une aide indirecte : l'incitation fiscale résultant de la réduction d'impôt sur le revenu, à hauteur de 66 % accordée par l'État aux donateurs et cotisants. La statistique nationale relative à l'impôt sur le revenu 2019, déclaré en 2020, indique que 59 millions d'euros de dons et cotisations ont été déclarés par plus de 165 000 foyers fiscaux. Pour les revenus de 2018, déclarés en 2019, les chiffres correspondants étaient de 57,43 millions d'euros pour 190 498 foyers fiscaux. La même statistique au titre de l'impôt sur le revenu 2017 faisait état d'un total de 82 millions d'euros de dons et cotisations pour 269 937 déclarations.

Le nombre de foyers fiscaux et le montant plus élevé de 2017 tiennent aux élections présidentielle et législatives. Les données pour 2019 font ressortir un nombre de foyers fiscaux moins élevé que celles pour 2018 mais un montant supérieur.

MONTANT TOTAL DES DONS ET COTISATIONS DÉCLARÉS À L'ADMINISTRATION FISCALE

AU TITRE DE 2018

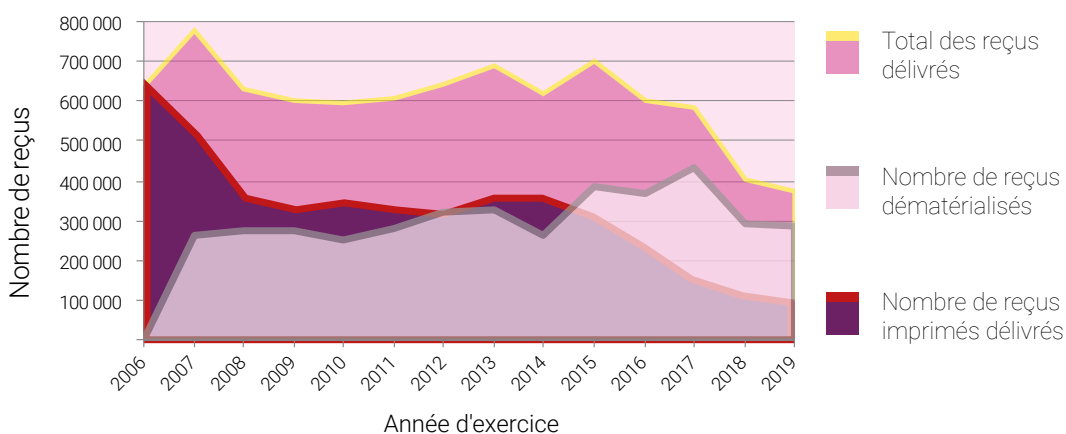
57,4
M€

AU TITRE DE 2019

59
M€

Pour 2019 comme pour 2017 et 2018, le montant figurant dans la statistique fiscale est légèrement inférieur au total résultant des comptes des partis, à savoir 60,1 millions d'euros en 2019, 58,5 en 2018 et 83,28 en 2017. L'écart constaté est assez constant (1,1 millions d'euros au titre de 2019 ; 1,07 pour 2018 ; 1,28 pour 2017) et peut être expliqué notamment par les dons et cotisations de personnes non imposables sur le revenu.

L'édition des reçus par la Commission



2

Une première inflexion dans l'accroissement du nombre de partis politiques

a. L'évolution du nombre de partis politiques

En 10 ans, le nombre de partis politiques a presque doublé, passant de 300 à 591, lesquels devaient déposer en 2020 leur compte 2019. Environ 20 % d'entre eux n'ont pas respecté cette obligation.

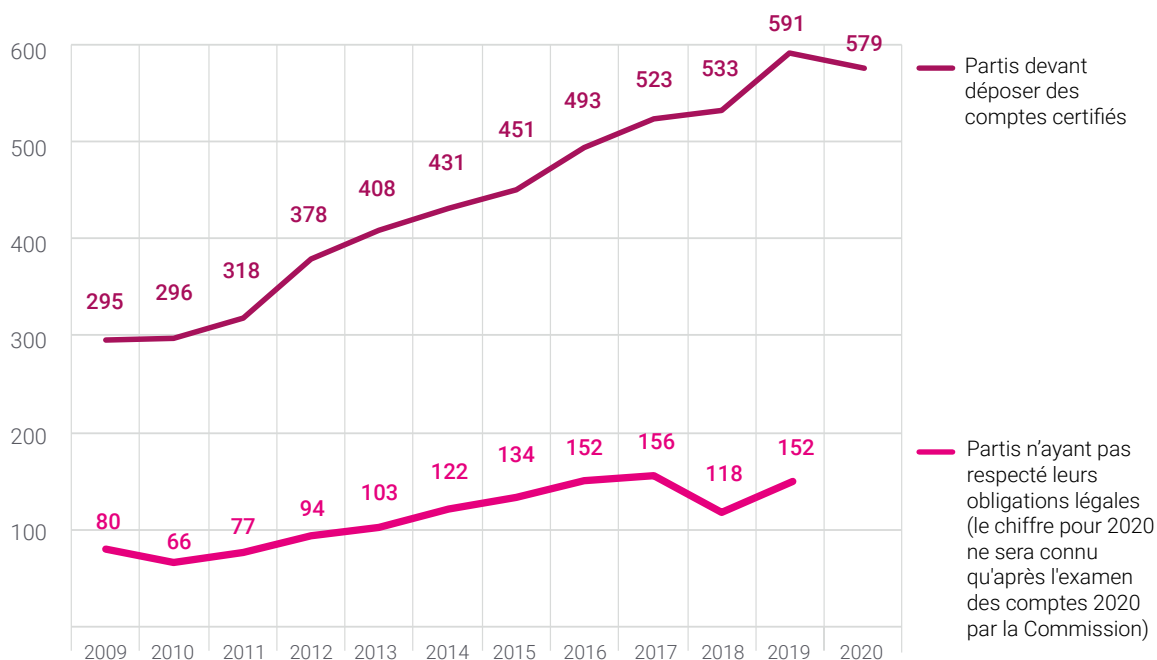
591 partis devant déposer des comptes pour 2019 et 579 au titre de 2020 : l'amorce d'une diminution ?

Ces formations sont majoritairement des partis sans existence réelle et qui n'ont pas mené à leur terme les formalités de dissolution.

À partir de la loi du 11 octobre 2013, le plafond de 7 500 euros de dons et de cotisations par personne physique ne s'apprécie plus par parti, mais tout parti confondu. Cette réforme pouvait laisser penser que le nombre de partis créés allait diminuer. Il a en réalité

continué d'augmenter. 2020 marque peut-être une inflexion : le nombre de partis devant déposer des comptes a baissé de 591 à 579 fin 2020, puis à 550 fin mars 2021.

Évolution depuis 2009 du nombre de partis devant déposer des comptes certifiés à la CNCCFP



La typologie de création des partis politiques est variée. Ils peuvent par exemple être créés pour une élection donnée, dans le cadre de l'organisation d'une primaire afin de désigner un candidat à une future élection ou avoir au contraire vocation à perdurer, par exemple pour assurer une indépendance financière vis-à-vis d'un parti national. Dans le premier cas, le parti disparaît souvent une fois passé l'évènement qui avait suscité sa création. Ces entités peuvent soit se dissoudre, soit redevenir des associations de droit commun ne relevant plus de la loi du 11 mars 1988.

La liste des partis relevant de la loi du 11 mars 1988 est mise à jour en temps réel sur le site internet de la Commission

La majorité des partis ont une activité locale et six partis, dont l'objet précise qu'ils ont un champ de compétences géographiquement limité, se sont encore créés en 2020 en demandant l'agrément de leur association de financement par la Commission. L'ouverture du droit à la réduction d'impôt pour les dons perçus est également une incitation à la création d'un parti politique, notamment pour les candidats dans les circonscriptions de moins de 9 000 habitants qui ne disposent pas de mandataire pouvant recueillir des dons ouvrant droit à une

réduction d'impôt.

Enfin, les partis ayant présenté des candidats exclusivement en Outre-mer représentent environ 12 % de l'ensemble des partis. En 2020, un parti a demandé l'agrément de son association de financement.

b. L'agrément des associations de financement par la Commission et les déclarations de mandataires financiers en préfecture

Un parti ne peut disposer que d'un seul mandataire (association de financement ou personne physique) par structure. Outre le sien propre, il peut disposer d'autant de mandataires que d'organisations territoriales. Ce choix d'organisation lui revient, la collecte de fonds étant soit décentralisée, soit centralisée au siège du parti.

La décision d'agrément ou de retrait d'agrément d'une association est prise par la Commission et publiée au Journal officiel. Ces dix dernières années, le nombre des agréments était demeuré assez stable. Depuis l'été 2020, 24 associations de financement ont été agréées et 34 agréments retirés, traduisant ainsi que le nombre de partis sortant du champ de la loi de 1988 a été supérieur à celui des partis y entrant. Cette évolution s'est prolongée début 2021, certains partis à vocation exclusivement locale disparaissant après les élections municipales.

Année	Agréments délivrés	Agréments retirés
2010	17	13
2011	30	11
2012	39	17
2013	45	12
2014	33	22
2015	37	15
2016	50	16
2017	42	17
2018	43	32
2019	130*	44
2020	63*	32

(*) Entre 2019 et 2020, plus d'une centaine d'agrément ont été délivrés par la Commission à la demande d'un parti pour chacune de ses fédérations.

Un parti peut librement opter pour un **mandataire financier** qui est une personne physique. En ce cas, la Commission n'intervient pas : la déclaration du mandataire s'effectue en préfecture. La Commission en prend seulement acte. En moyenne, plus d'une trentaine de mandataires financiers sont ainsi déclarés chaque année.

Année	Déclarations en préfecture	Fin de fonctions
2010	12	6
2011	18	4
2012	32	9
2013	30	10
2014	21	33
2015	35	24
2016	32	32
2017	37	25
2018	45	29
2019	73	37
2020	25	22

Au 31 mars 2021, il y avait 190 mandataires financiers déclarés et 730 associations de financement agréées par la Commission pour 550 partis politiques

Cette différence de procédure entre la délivrance d'un agrément à une association de financement et la déclaration d'un mandataire financier en préfecture ne se justifie plus en l'état actuel, la publication au Journal officiel n'intervenant en outre que pour les associations de financement.

3

L'examen par la CNCCFP du respect des obligations des partis politiques

Les partis politiques doivent respecter leurs obligations légales telles que prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 : s'assurer de la nature des financements qu'ils reçoivent ou accordent, tenir une comptabilité établie selon un règlement comptable, faire certifier leurs comptes d'ensemble et enfin les déposer à la Commission qui a la charge de leur publication.

a. La préparation de l'examen des comptes

L'examen des comptes des partis politiques permet à la Commission de s'assurer du respect par les partis de leurs obligations au regard de la loi de 1988.

Cette mission démarre à la date limite de dépôt des comptes, le 30 juin (ou dès le printemps si l'on y inclut la préparation), pour s'achever fin décembre, début janvier. Par exception, la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a repoussé la date limite de dépôt des comptes de l'exercice 2019 au 11 septembre 2020.

Janvier - février

L'établissement du modèle des comptes

Afin de faciliter le travail des partis politiques, la Commission propose, sur son site internet, des modèles de comptes établis selon le règlement comptable de l'Autorité des normes comptables.

Mars - avril

La circulaire de la Commission

Afin de rappeler leurs obligations aux partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988, la Commission leur adresse chaque année une circulaire. Le 10 avril 2020, la circulaire sur les comptes 2019 a ainsi été communiquée aux partis et publiée sur le site de la Commission.

L'audit des commissaires aux comptes

Il a pour objectif d'obtenir l'assurance raisonnable que les comptes annuels pris dans leur ensemble ne comportent pas d'anomalies significatives.

Depuis la loi du 19 juillet 2019, les commissaires aux comptes sont déliés du secret professionnel à l'égard de la CNCCFP. Celle-ci a formulé sur cette base deux demandes, une fois en 2019 et une fois en 2020. La Commission a engagé des contacts avec le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) pour assurer la mise en oeuvre effective de cette disposition.

b. L'instruction 2020

Septembre 2020 - mars 2021

Le dépôt des comptes certifiés

La Commission a d'abord constaté si la date limite (11 septembre 2020) de dépôt des comptes certifiés des partis avait été respectée.

La phase d'instruction

L'examen des comptes suit une liste de points de contrôle dont l'objectif est de s'assurer du respect des obligations légales du parti figurant à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988.

L'examen des comptes

Les premières vérifications portent notamment sur l'exhaustivité des états de synthèse (bilan, compte de résultat et annexe), le respect des règles d'établissement et de présentation et sur le nombre requis de commissaires aux comptes au regard du total des produits.

Le périmètre

L'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 prévoit que la comptabilité des partis politiques retrace : « *tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion* ».

Pour s'assurer de l'exhaustivité du

périmètre, la Commission recherche toutes les entités qui pourraient avoir un lien économique ou politique avec le parti. Le périmètre comptable d'un parti peut ainsi se composer non seulement d'organisations territoriales ou spécialisées à objet politique (fédérations, sections, etc.) mais également de sociétés ou associations diverses (SCI, SARL, associations de débat d'idées, instituts de formation, etc.). Signe d'une meilleure intégration des entités devant entrer dans le périmètre comptable des partis, le nombre total d'entités intégrées (hors mandataires et tous partis confondus) est passé de 2 691 entités en 2018 à 6 154 entités en 2019.

*Au titre de l'exercice
2019, 6 154 entités
rattachées à des
formations politiques
relevant de la loi de
1988 contre 2 691 pour
l'exercice 2018*

L'enjeu du périmètre comptable est de déterminer les entités qui doivent ou non être considérées comme ayant vocation à y figurer. Les entités intégrées au périmètre comptable entrent dans le champ de la certification par les commissaires aux comptes qui peuvent vérifier, par exemple, les modalités d'intégration. La sécurité juridique des comptes de campagne des candidats et du parti est ici en jeu.

En effet, les organisations territoriales ou spécialisées à caractère politique peuvent financer la campagne électorale d'un candidat uniquement si elles figurent dans le périmètre comptable d'un parti. Inversement, la comptabilité d'une structure qui a financé un candidat doit être intégrée dans les comptes d'ensemble du parti.

En ce qui concerne les autres structures à objet économique dont la comptabilité serait intégrée au compte d'ensemble d'un parti, aucun circuit financier irrégulier ne doit être constaté entre le parti et la structure. Par exemple, un centre de formation, une imprimerie ou un journal ne doit pas aider financièrement le parti au sein duquel leur comptabilité est intégrée quand bien même une proximité existe entre ces derniers.

L'examen des justificatifs de recettes du mandataire

Le mandataire du parti est chargé de recueillir l'ensemble des ressources du parti. Pour ce qui concerne les dons et cotisations, il doit adresser chaque année à la Commission ses justificatifs de recettes.

Leur examen consiste principalement à les rapprocher des comptes du parti. La Commission délivre aux partis des reçus qu'ils pourront retourner aux donateurs et cotisants. Pour l'exercice 2019, 91 907 reçus papier ont été délivrés aux partis. Ceux-ci peuvent également choisir la procédure de reçus dématérialisés (285 000 reçus. Voir p. 79).

L'annexe aux comptes

La Commission s'assure de l'exhaustivité des informations devant figurer en annexe et notamment de celles relatives aux conditions d'octroi des prêts consentis et des emprunts souscrits. Elle vérifie également que les copies des conventions de prêts consentis aux partis lui ont bien été transmises au cours de l'année.

En 2020, deux partis ont transmis d'eux-mêmes une copie de leurs contrats de prêts et huit partis l'ont fait au cours de l'examen des comptes et à la demande de la Commission.

Le contradictoire

Si la Commission envisage de constater qu'un parti politique a manqué à ses obligations, elle le met toujours en mesure de présenter ses observations ou de modifier les éléments correspondants de ses comptes.

Nombre	Comptes 2018	Comptes 2019
Total de contradictoires	362	361
dont pour non-respect des règles d'établissement et de présentation des comptes	95	26
dont pour périmètre incomplet	11	23
dont pour conditions d'octroi des prêts consentis ou des emprunts souscrits non-renseignées	13	10

c. L'examen des comptes par la Commission

L'examen des comptes par la Commission est susceptible d'entraîner des sanctions administratives et pénales.

L'examen en séance

Un des membres de la Commission, en tant que rapporteur général, présente la synthèse de l'examen effectué. La Commission décide si le parti a bien respecté ses obligations légales et des suites à donner. Elle s'est ainsi réunie à six reprises entre novembre 2020 et mars 2021.

La notification des décisions

Les décisions de la Commission sont notifiées sans délai aux partis. Pour la première fois en 2020, la Commission a notifié ses décisions constatant le respect des obligations, alors que jusque là elle ne notifiait que celles constatant un non-respect.

La Commission examine en début d'année les éventuels recours gracieux formés à l'encontre de ses décisions : en 2020, quatre recours contre celles concernant les comptes de 2018 ; la Commission a partiellement accueilli l'un des recours.

d. La publication de l'avis et des comptes

Chaque année, la Commission publie au Journal officiel « *un avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques* ». Celui sur les comptes de 2018 a été publié le 15 février 2020 et celui sur les comptes de 2019, le 18 avril 2021.

L'avis donne des éléments statistiques et des informations financières. Il indique le sens de l'ensemble des décisions de la Commission (respect et non-respect) et fournit des indications pour faciliter la lecture des comptes. Les comptes eux-mêmes sont publiés sur son site internet.

L'avis relatif à la publication générale des comptes renvoie vers le site de la Commission sur lequel sont publiés tous les comptes déposés par les partis politiques, accompagnés, le cas échéant, d'observations de la Commission. Pour la première fois en 2020 (comptes 2018), il s'est agi d'une publication intégrale, après occultation des données personnelles, et non plus d'une publication « sommaire » des comptes.



Entretien avec Antoine Barat-Vassard, chargé de mission au pôle partis politiques en charge de l'instruction des comptes

Depuis l'application du règlement n° 2018-03 du 12 octobre 2018, quelles ont été les principales difficultés rencontrées lors de l'examen des comptes annuels des partis politiques ?

La définition du périmètre comptable reste à mieux appréhender pour les partis politiques (notamment en cas d'implantation locale importante). Si les principales formations ont réussi en 2020 à intégrer l'ensemble de leurs organisations territoriales, certaines écartent encore de leur périmètre des entités qu'elles jugent non significatives. La période d'examen des comptes permet d'accompagner les partis qui auraient des interrogations relatives à leur périmètre comptable.

Les prêts et les emprunts n'ont-ils pas fait l'objet de nouvelles dispositions ?

Depuis la loi pour la confiance dans la vie politique de 2017, l'annexe des comptes doit détailler les conditions d'octroi des emprunts souscrits et des prêts octroyés par les partis. En outre, les emprunts

à taux préférentiels sont à présent encadrés et la copie des contrats de prêt doit être transmise à la Commission l'année de leur signature. Il s'agit de veiller à ce que les emprunts ne se transforment pas en libéralités pour cause, notamment, d'abandon de créances ou d'absence de remboursement. La Commission a pu constater pour ce deuxième exercice d'application que l'information relative à ces contrats est nettement mieux renseignée en annexe des comptes.

Qu'est-ce qui caractérise votre travail d'examen des comptes ?

C'est un travail à la fois individuel sur les dossiers mais aussi collectif et menant également à des échanges écrits ou verbaux avec les partis. Une deuxième caractéristique c'est l'intérêt de participer à un système récent et conduisant à des améliorations réelles.

Deux ans après, la plupart des partis politiques ont adopté le nouveau règlement comptable.



Entretien avec Richard Le Bronnec, chargé de mission au pôle partis politiques en charge de l'instruction des comptes

La situation sanitaire a-t-elle eu un impact sur l'examen des comptes en 2020 ?

La loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 a permis de laisser aux partis plus de temps pour établir et faire certifier leurs comptes en repoussant la date limite de dépôt des comptes. Cela a décalé de deux mois et demi la période d'examen des comptes. Par ailleurs, pour les services de la Commission, il y a eu la mise en place du travail à distance.

À ce propos, le second confinement a eu lieu pendant la période d'examen des comptes, comment les services de la Commission ont-ils allié travail à distance et examen des comptes ?

Pendant le premier confinement, une difficulté a été que nous avons dû, pour des raisons évidentes de sécurité des données (informations personnelles sur les donateurs et cotisants), reporter le contrôle des justificatifs de recettes produits par les mandataires.

Cinq mois plus tard, la situation n'était plus la même ; le travail à distance a eu le temps de se déployer pleinement, d'être appréhendé, de s'organiser au sein des services, de telle manière qu'il n'y a eu ni de retard ni baisse de qualité dans le cadre du contrôle. Le contradictoire avec les partis a pu être mené normalement.

Pour conclure : une année particulière, mais réussie, qui nous laisse bien plus qu'entrevoir l'intérêt du chantier de dématérialisation en cours afin de moderniser la procédure d'examen des comptes de partis politiques.

4

Les décisions de la Commission sur le respect des obligations

À la suite de l'examen des comptes la Commission peut constater le non-respect des obligations légales prévues à l'article 11-7. Les développements qui suivent résument l'analyse complète présentée dans l'avis sur les comptes de 2019 publiés au Journal officiel du 18 avril 2021.

a. Les cas les plus fréquents de non-respect des obligations

Les motifs les plus fréquemment retenus par la CNCCFP pour constater le non-respect des obligations sont les suivants :

- L'absence de dépôt des comptes ;
- Les comptes déposés hors délai ;
- Les comptes non certifiés par un commissaire aux comptes (CAC).

L'absence de dépôt des comptes

Ce motif de non-respect a été le plus courant ces 10 dernières années. **En 2020, sur 591 partis, 93 n'avaient pas déposé leurs comptes 2019 à la Commission.** Le nombre de partis n'ayant pas déposé de comptes deux années de suite est en augmentation : 52 pour les

comptes de 2017 et 2018, et 55 pour ceux de 2018 et 2019.

Les comptes déposés hors délai

Le dépôt hors délai a été, après l'absence de dépôt, le motif de constat du non-respect des obligations légales le plus fréquent au cours de ces mêmes années. **En 2020, pour l'exercice 2019, 49 comptes sont parvenus hors délai à la Commission,** auxquels s'ajoutent deux comptes non certifiés également parvenus hors délai, dont cependant une partie non négligeable avec un retard de moins d'une semaine, et certains partis ont fait état de difficultés liées à la crise sanitaire.

Les comptes non certifiés par un commissaire aux comptes

L'absence de certification est un motif rare de constat du non-respect des obligations comptables des partis relevant de la loi du 11 mars 1988. **En 2020, pour l'exercice 2019, neuf comptes sont parvenus non certifiés à la Commission.** Certains partis invoquent une difficulté à trouver un commissaire acceptant la mission de certification.

La Commission vérifie aussi que, pour les partis qui doivent faire certifier leurs comptes par deux commissaires aux comptes, ceux-ci appartiennent bien à des structures distinctes.

Ces deux derniers motifs, dépôt hors délai et comptes non certifiés, pouvaient se cumuler pour certains partis.

b. Les autres cas de non-respect

Les motifs relatifs au contenu même des comptes retenus par la CNCCFP pour constater le non-respect des obligations peuvent notamment être les suivants :

- les comptes dont la présentation et l'établissement ne respectent pas le règlement du 12 octobre 2018 ;
- le périmètre comptable incomplet ;
- le contenu de l'annexe incomplet ;
- l'incohérence manifeste des comptes.

En 2020, à la suite des échanges avec les partis, 91 ont déposé des comptes rectifiés et la Commission n'a constaté le non-respect que pour trois partis, dont deux faisaient apparaître d'autres irrégularités, dans les trois cas sur le fondement du premier motif.

L'incohérence manifeste

En cas d'incohérence manifeste, la Commission peut, sur le fondement

de la jurisprudence du Conseil d'État (CE, Cap sur l'avenir 13, 9 juin 2010, n° 327423), être conduite à aller au-delà de la certification des commissaires aux comptes dans l'examen du respect des obligations légales d'une formation politique. La vérification de la cohérence des comptes consiste à rapprocher les justificatifs de recettes des mandataires et les comptes déposés mais aussi la cohérence entre le bilan, le compte de résultat et toutes les informations qui doivent figurer en annexe des comptes. Depuis 2011, sur ce fondement de l'incohérence manifeste, la Commission a constaté une fois un manquement. En 2020, elle a relevé, comme les autres années, des problèmes de cohérence, par exemple entre les ventilations retenues par le mandataire et celles reprises dans les comptes. Cependant, aucun ne lui a paru constituer une discordance telle qu'elle la conduise à la qualifier d'incohérence manifeste.

Exercice	Comptes déposés hors délai	Comptes non certifiés ou certifiés par un seul commissaire aux comptes	Périmètre comptable incomplet	Incohérence manifeste dans les comptes	Refus de certification des comptes par les commissaires aux comptes	Comptes non établis selon le règlement du 12 octobre 2018
2008	7	5	0	0	0	
2009	11	4	0	0	2	
2010	4	3	0	0	1	
2011	14	9	0	1	0	
2012	9	10	1	0	0	
2013	18	13	0	0	0	
2014	12	17	0	0	1	
2015	14	10	2	0	0	
2016	10	14	0	0	0	
2017	30	7	0	0	0	
2018	25	5	0	0	0	2
2019	49	9	0	0	0	1

c. Les conséquences juridiques et financières des décisions de la Commission

Au total, pour l'exercice 2019, la Commission a constaté que 152 partis n'avaient pas respecté leurs obligations.

Ce constat entraîne l'interdiction de financer une campagne électorale ou un autre parti politique à compter de la notification de sa décision.

Il peut également entraîner cumulativement selon les cas :

- la perte de l'aide publique pour une durée maximale de trois ans, si le parti en était bénéficiaire ;
- la perte, à compter de l'année suivante, pour une durée maximale de trois ans, du droit à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts pour les dons et cotisations encaissés à son profit ;
- la perte de la dispense du contrôle de la Cour des comptes.

La Commission proportionne ses sanctions au regard des circonstances de l'espèce et des explications apportées par le parti.

Exercice 2019

Sanctions décidées par la Commission

Privation des droits	Nombre	Durée de la sanction
Aide publique directe	1	1 an
Réduction d'impôt	94	de 9 mois à 3 ans
Aide publique directe et réduction d'impôt	3	3 ans

d. Les signalements effectués par la Commission

La loi modifiée du 11 mars 1988 prévoit en son article 11-9 des sanctions pénales entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Le non-dépôt de la liste des donateurs par le parti et la non-transmission, le cas échéant, de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de la mission de la Commission est passible d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En outre, ne pas déposer des comptes dans les conditions fixées à l'article 11-7 est passible de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

Le dépassement du plafond du montant des dons et l'acceptation par un parti politique d'un financement par une personne morale, sont passibles des mêmes peines.

L'article 40 du code de procédure pénale dispose que « *toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ».

À l'issue de l'examen des comptes des partis pour l'exercice 2019, la Commission a décidé de transmettre 82 signalements.

Les signalements pour dépassement du plafond des dons

La vérification du respect du plafond de versement sur l'ensemble des formations politiques passe par l'exploitation de la liste des donateurs et cotisants que chaque parti est annuellement tenu de déposer, en vertu de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 précitée, à la Commission avant le 15 avril suivant l'année pour laquelle elle est établie.

Sur les quatre derniers exercices, cinq signalements au titre l'article 40 ont été faits pour non-respect de l'article 11-4. En 2020, un seul signalement a été fait pour ce motif, au titre de dons effectués en 2018.

Lorsqu'un dépassement est constaté, la Commission interroge le cas échéant directement les donateurs ou cotisants concernés et, selon la réponse, dénonce les faits au procureur de la République.

Par ailleurs, elle alerte l'administration fiscale sur le fondement de l'article L. 84-A du livre des procédures fiscales selon lequel « *La Commission communique à l'administration des impôts les infractions qu'elle relève en ce qui concerne la déductibilité des dons prévus au I.* »

Les signalements pour le non-dépôt de comptes à la Commission, le dépôt hors délai ou le dépôt de comptes non certifiés

La Commission a l'obligation légale d'effectuer un signalement dès lors qu'elle a constaté une absence de dépôt des comptes, un dépôt hors délai ou le dépôt de comptes non certifiés.

Exercice	Signalements et motifs pour non-respect de l'article 11-7				
	absen- ce de dépôt	hors délai	non- certifi- cation	hors délai et non- certifi- cation	Total
2017	118	30	3	4	155
2018	76	2	0	0	78
2019	77	4	1	0	82

Les suites données aux signalements

La Commission n'a été informée des suites données que pour moins d'un tiers des signalements envoyés aux différents parquets au titre de l'exercice 2017. Certains parquets classent sans suite l'ensemble des cas signalés au motif que les « *poursuites pénales [sont] non proportionnées ou inadaptées au regard du préjudice causé par l'infraction relevée* ». En effet, l'obligation, pour la Commission, d'effectuer des signalements concerne le cas de non-dépôt des comptes d'un parti en activité mais aussi, par exemple, des partis qui n'ont pratiquement ni recette ni dépense.

Exercice	Suite des signalements pour non-respect de l'article 11-7	
	nombre de réponses des parquets	dont classement sans suite
2017	68	29
2018	21	3
2019	—	—

Cette situation conduit à trois observations.

La quasi totalité des signalements au procureur est effectuée à la suite d'une absence de dépôt. Les attributions de la Commission ne lui permettent pas d'engager une procédure de retrait d'agrément ou de fin de fonction du mandataire financier lorsqu'un parti n'a, par exemple, pas déposé de comptes ni reçu de dons plusieurs années de suite. Une telle compétence permettrait que le parti n'entre plus dans la champ de la loi de 1988, tout en pouvant, s'il le souhaite, poursuivre son activité et contribuer aux débats d'idées.

La Commission ne dispose pas de la possibilité de demander à un parti qui n'a pas déposé ses comptes de lui fournir des éléments lui permettant d'apprécier s'il a cependant eu une activité.

La Commission peut aussi rappeler sa suggestion, présentée dans son rapport d'activité 2019, que la compétence des parquets pour connaître des délits prévus par l'article 11-9 de la loi du 11 mars 1988 soit attribuée concurremment au parquet national financier et aux juridictions interrégionales spécialisées en matière économique et financière. L'objectif est de faciliter la nécessaire harmonisation des poursuites et que soit renforcée l'attention portée aux enquêtes menées, de manière à améliorer la réponse aux signalements effectués.

Les déclarations à TRACFIN

Le président de la Commission a l'obligation de déclarer au service de renseignement financier national TRACFIN, dès qu'il en a connaissance, les faits dont il soupçonne qu'ils sont en relation avec une infraction à la législation fiscale, conformément à l'article 18 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Depuis 2017, trois déclarations ont ainsi été effectuées.

L'article L. 52-14 du code électoral dispose que « *la Commission peut demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation qu'elle juge nécessaire pour l'exercice de sa mission* ».

La Commission avait ainsi demandé en 2019 l'intervention d'un officier de police judiciaire pour qu'il procède à toute investigation utile au regard des comptes déposés par un parti. Le compte rendu de ces investigations, qu'elle a reçu en 2020, l'a amenée, d'une part à compléter un signalement déjà effectué au procureur de la République et, d'autre part, à déclarer certains des faits, en rapport possible avec des infractions aux textes sur le blanchiment des capitaux et à la législation fiscale.

L'évolution du financement et des dépenses des partis politiques dont les ressources sont les plus importantes

L'origine du financement et le patrimoine des partis politiques sont souvent complexes, notamment pour les formations politiques d'importance nationale composées de nombreuses structures locales. En effet, les comptes d'ensemble des formations politiques déposés à la Commission sont des comptes au sein desquels les retraitements comptables sont nombreux. Ainsi, ces partis peuvent intégrer dans leurs comptes, on l'a vu, un grand nombre d'entités de natures différentes.

Au sein de ces agrégats disparates, figurent, d'une part, les dons et les cotisations ainsi que l'aide publique et, d'autre part, les aides aux candidats qui caractérisent l'activité des partis politiques et dont il est possible de comparer les montants.

Entre 2018 et 2019, une baisse des cotisations

a. Des recettes en provenance des personnes physiques globalement en baisse

Une tendance à la baisse des cotisations

Le graphique ci-après (p. 74) montre qu'entre 2015 et 2019, le montant total des cotisations pour les 10 partis ayant le plus de ressources en 2019 passe de 20 à 13 millions d'euros par an. Il en est de même pour les contributions d'élus qui

fléchissent de 27 millions d'euros par an à 16,5 millions. Dans le détail, certains partis politiques connaissent des baisses plus marquées que d'autres.

La corrélation entre le nombre d'adhérents et l'évolution du montant total des cotisations n'est pas automatique. Le montant de l'adhésion est librement fixé par les partis politiques qui peuvent le faire évoluer d'une année sur l'autre.

La hausse du montant total des cotisations perçues par le Parti communiste français, tient pour une part dans l'intégration d'un grand nombre de sections dans ses comptes d'ensemble depuis 2018.

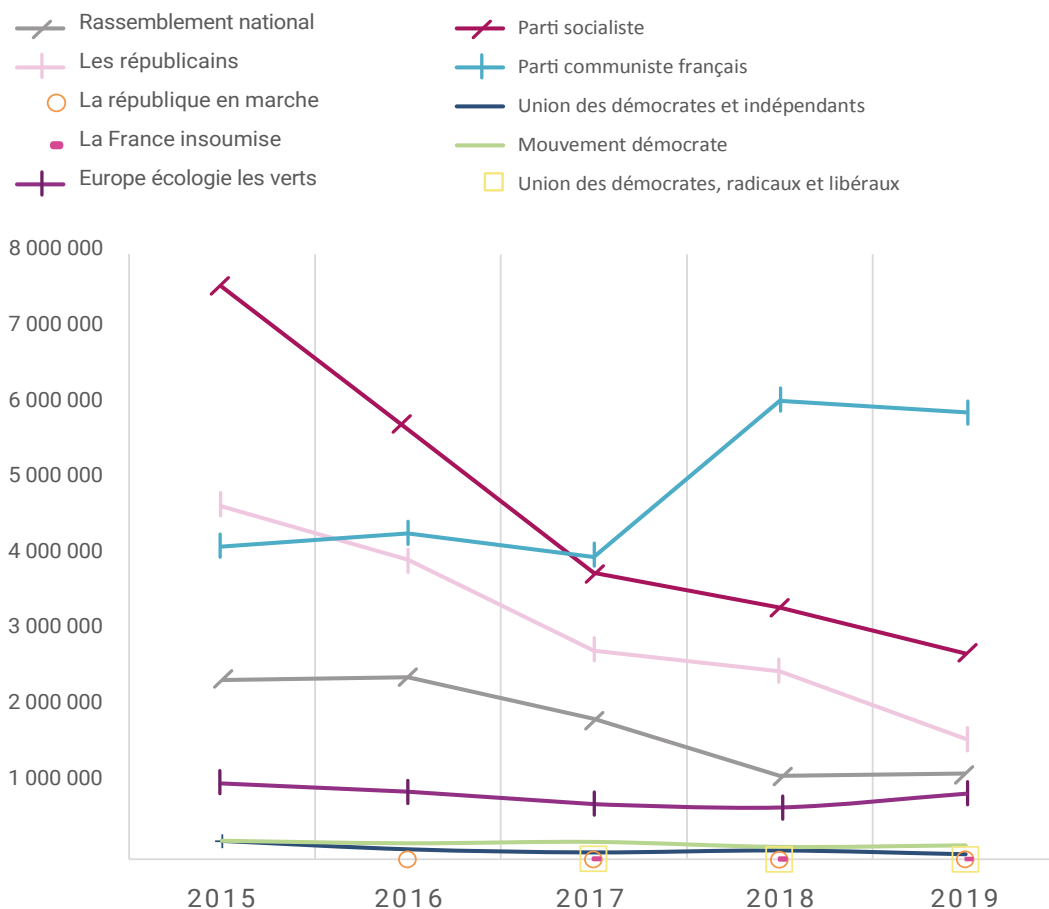
La république en marche n'est un parti politique au sens de la loi du 11 mars 1988 que depuis 2016 et La France insoumise et l'Union des démocrates, radicaux et libéraux ne le sont que depuis 2017. Toutefois, cela n'a pas d'incidence sur la présentation du graphique. En effet, ni LREM, ni LFI ne perçoivent de cotisations. En ce qui concerne la dernière formation, les adhésions sont perçues par le Parti de gauche. Quant à l'UDRL elle ne perçoit aucune recette hormis l'aide publique qui est ensuite reversée à d'autres partis politiques avec lesquels un accord a été passé (UDI ; Les centristes ; Parti radical ; Agir, la droite constructive).

Une tendance à la stabilisation des dons sur le moyen terme

Après une croissance en 2016-2017 au terme de laquelle le total des dons s'élevait à 27,7 millions d'euros, le montant est retombé, en 2018, à 11,1 millions d'euros, avant de revenir, en 2019, près de son niveau de 2015, soit une quinzaine de millions d'euros.

La majorité des dons aux 10 partis aux ressources les plus importantes s'effectue à destination de trois d'entre eux : Les républicains, La république en marche et le Parti communiste français. Les dons et cotisations représentent des volumes comparables.

Évolution du montant des cotisations des 10 partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2019



Une part plus importante de l'aide publique

La légère hausse du montant de l'aide publique pour les 10 partis politiques ayant le plus de ressources en 2019, à savoir 62,9 millions d'euros, tient notamment à un meilleur respect des règles de la parité par certains d'entre eux aux élections législatives de 2017.

Le total des dons et cotisations a baissé ces cinq dernières années, ce qui a entraîné mécaniquement une hausse de la part de l'aide publique, bien que cette dernière ait elle-même diminué. Ce mouvement a pour conséquence notamment une place accrue de l'aide publique pour les partis politiques ayant les ressources les plus importantes. Le résultat des élections législatives dont dépend l'attribution de l'aide publique pour toute la durée de la

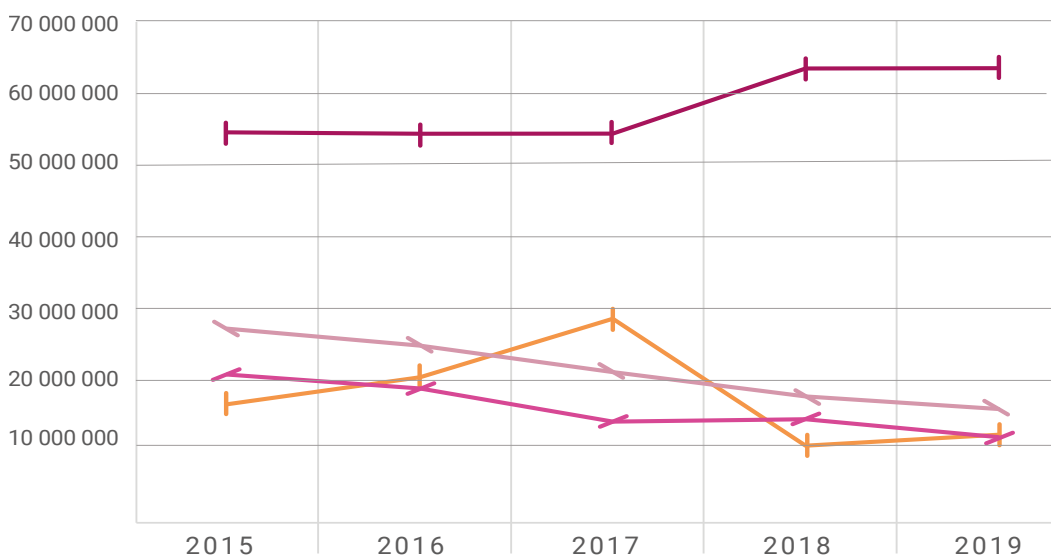
législature est ainsi un enjeu financier essentiel, les résultats des autres élections n'étant pas pris en compte.

Les partis politiques ne présentant des candidats que dans les collectivités territoriales d'Outre-mer

En 2020, sur 592 partis politiques devant déposer des comptes 2019, 70 avaient leur siège dans une collectivité d'Outre-mer. Parmi ces derniers, 14 ont pu bénéficier de l'aide publique pour un montant total d'un peu plus de 917 000 euros sur un total de produits de 1 592 126 euros, soit 1,39 % de l'aide publique globale. La médiane des dons perçus s'élève à 2 795 euros et la médiane des cotisations perçues à 6 316 euros, pour un montant total de dons et cotisations de 569 029 euros.

Évolution du montant des dons, cotisations, contribution d'élus au regard du montant de l'aide publique

- Montant total des dons pour les 10 partis politiques ayant le plus de ressources en 2019
- Montant total des cotisations pour les 10 partis politiques ayant le plus de ressources en 2019
- Montant total des contributions d'élus pour les 10 partis politiques ayant le plus de ressources
- Montant total de l'aide publique pour les 10 partis politiques ayant le plus de ressources en 2019



b. Le financement des campagnes électorales et la structure des dépenses

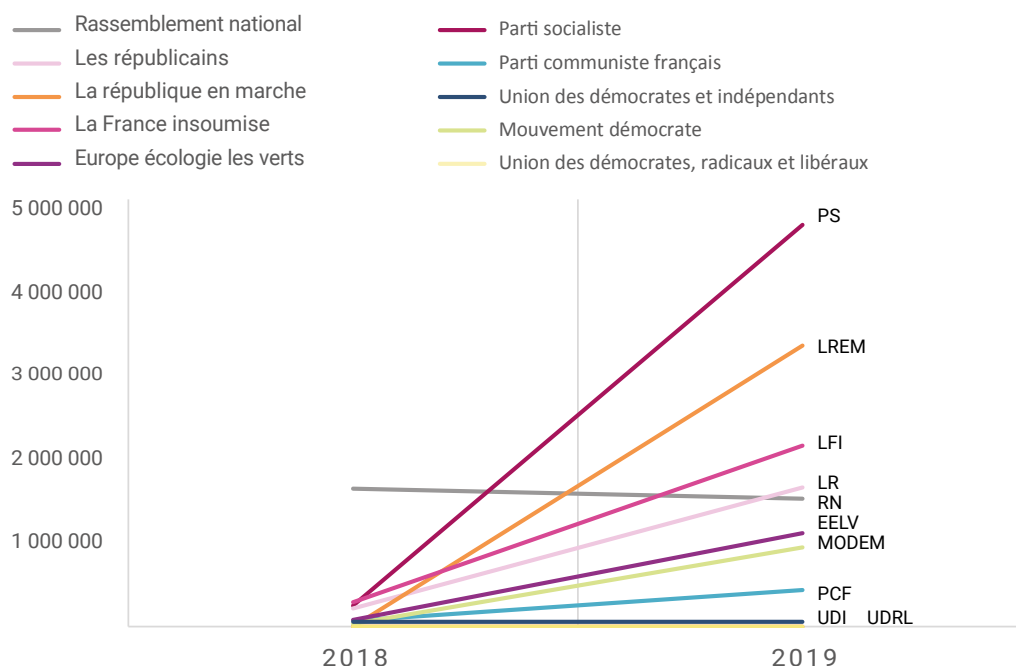
Le financement des campagnes électorales : des prêts aux candidats en hausse

En 2019, se sont tenues les élections européennes qui mobilisent moins de partis politiques que les élections locales ou législatives. Les élections européennes conduisent souvent les partis concernés à soutenir financièrement leurs candidats par l'intermédiaire de prêts (voir en ce sens le 21^e rapport d'activité 2019 de la Commission). Ces prêts peuvent par

ailleurs être eux-mêmes adossés à un prêt bancaire répercuté au candidat. Cet emprunt constitue pour le candidat un apport personnel et ce dernier n'ouvre droit au remboursement de l'État qu'aux conditions prévues par le code électoral.

À l'exception du Rassemblement national et du Parti communiste français, dont les montants correspondent à des prêts plus anciens, et de l'Union des démocrates et indépendants et de l'Union des démocrates, radicaux et libéraux qui n'effectuent pas de prêts aux candidats, la hausse du montant des prêts constatée correspond pour la quasi-totalité à un prêt à un candidat tête de liste aux européennes de 2019.

Évolution du montant des prêts aux candidats des 10 partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2019



La structure des dépenses pour les 10 partis ayant les ressources les plus importantes en 2019 : prolongation d'une tendance à la baisse

Ni la Constitution ni la loi n'encadrent les dépenses des formations politiques. Les partis politiques procèdent aux dépenses de leur choix dès lors qu'elles sont conformes à leur objet et que l'engagement et le paiement de la dépense respectent leurs procédures internes.

Il ne relève pas de la compétence de la Commission de se prononcer sur l'opportunité ou la régularité des dépenses d'un parti ou sur son organisation.

Si les commissaires aux comptes venaient à identifier au cours de leur audit des dépenses constitutives d'irrégularités, ils seraient amenés à les signaler dans une communication *ad hoc* adressée à la plus haute instance dirigeante de la formation politique et à les mentionner dans leur rapport de certification. La Commission les reprendra alors dans sa publication des comptes. Ce cas ne s'est pas présenté pour les comptes de 2019.

Les principaux postes que l'on peut qualifier d'externes (dirigées vers d'autres acteurs) sont les suivants : dépenses de congrès, manifestation et université, de communication, contributions aux candidats et aux autres formations

Dépenses des 10 partis ayant les ressources les plus importantes pour l'exercice 2019, par catégorie de dépenses

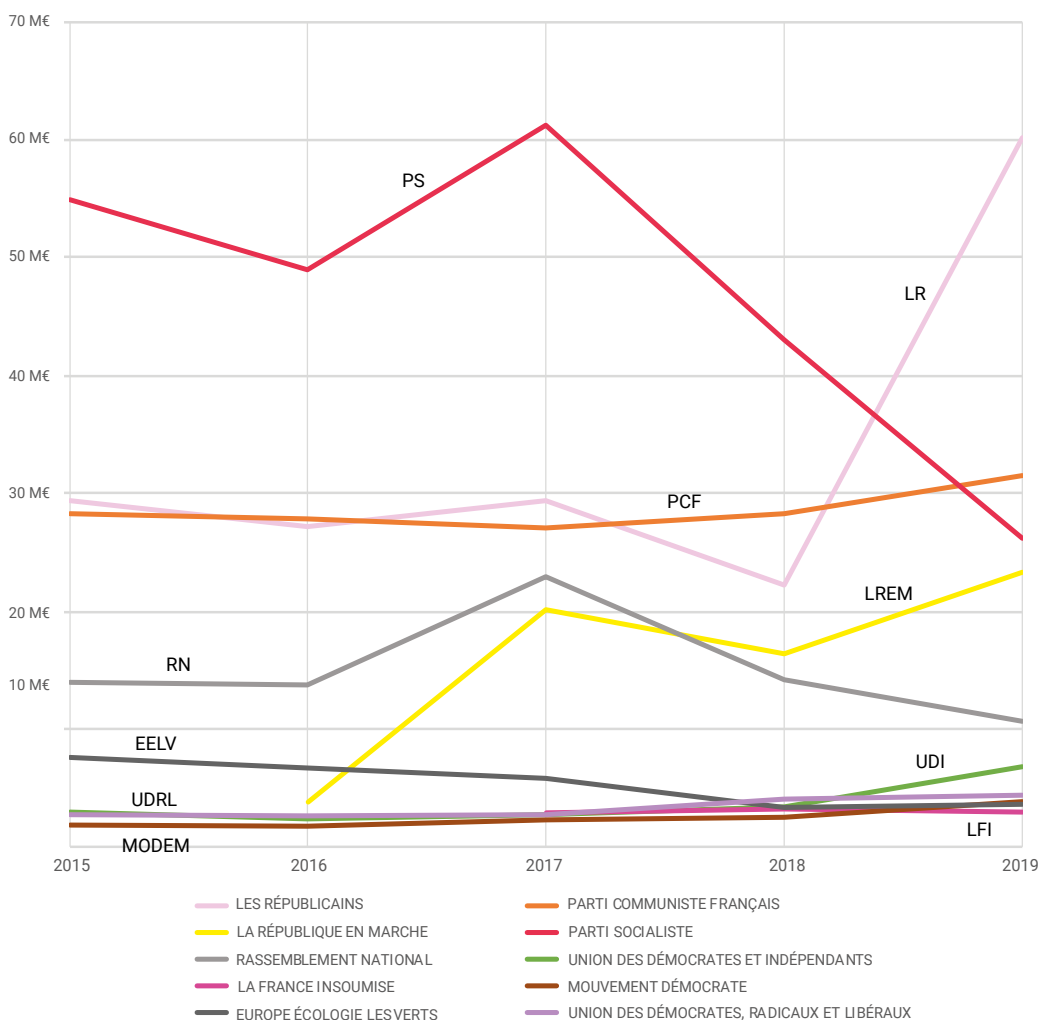
PARTIS POLITIQUES Exercice 2019	Total des dépenses	Congrès, manifestation et université	Communication	Contributions aux candidats	Contributions à des partis politiques	Fonctionnement courant et divers
LR	60,2 M€	899 197 €	1 M€	1,7 M€	186 380 €	57,5 M€
PCF	31,6 M€	4,6 M€	2,1 M€	1,3 M€	152 537 €	25,5 M€
PS	26,2 M€	112 021 €	84 160 €	956 901 €	208 304 €	24,9 M€
LREM	23,3 M€	1,7 M€	868 496 €	1,8 M€	22 300 €	19,8 M€
RN	10,7 M€	847 689 €	486 577 €		1 500 €	9,8 M€
UDI	6,8 M€	83 392 €	1,9 M€	2,5 M€	377 000 €	3,9 M€
UDRL	4,4 M€				4,4 M€	8 470 €
MODEM	3,8 M€	502 219 €	170 876 €	46 893 €	652 226 €	2,6 M€
EELV	3,7 M€			220 104 €	3 290 €	3,4 M€
LFI	3 M€	181 841 €	294 791 €	29 154 €	220 013 €	2,6 M€

politiques. Ces dépenses sont délicates à analyser. En effet, la comptabilité des partis politiques combine une comptabilité par nature avec l'utilisation de postes spécifiques à l'activité politique et la ventilation entre les postes n'est pas identique.

En outre, pour un même parti, le périmètre comptable s'est élargi en 2018-2019 en raison de la mise en œuvre progressive du nouveau règlement comptable.

L'évolution des dépenses d'un parti politique d'une année sur l'autre est essentiellement liée aux campagnes électorales. En 2019, les dépenses des formations politiques ont baissé par rapport à 2018, malgré les élections européennes. Pour Les républicains, les dépenses incluent en 2019 des charges exceptionnelles liées à la cession du siège.

Évolution des dépenses totales, de 2015 à 2019, des 10 partis ayant les ressources les plus importantes



6

Les démarches en ligne pour les partis politiques et leurs mandataires

La Commission propose des services dématérialisés aux partis politiques et à leurs mandataires. L'objectif est de faciliter le respect de leurs obligations légales dans des conditions de sécurité maximale quant à l'intégrité de leurs données.

a. Les partis politiques

Le dépôt des comptes

Pendant longtemps, la grande majorité des comptes déposés à la Commission l'était sous format papier, les comptes ainsi déposés étaient numérisés afin de les rendre accessibles pour leur examen par les services de la Commission. Cette dernière incite les partis politiques à transmettre leurs comptes sous format dématérialisé afin d'en assurer une publication qui permette à tous de visualiser les données et les informations comptables qui y figurent.

La Commission publie également sur la plateforme ouverte des données publiques françaises l'ensemble des données comptables des partis politiques pour chaque exercice.

Le dépôt des listes de donateurs

Un portail en ligne sécurisé permet aux partis politiques de déposer chaque année la liste de leurs donateurs et cotisants. Il assure aux partis la preuve du respect de leurs obligations vis-à-vis de la Commission et permet à cette dernière d'automatiser une série de contrôles portant notamment sur le respect des plafonds des dons et cotisations.

Les données comptables des partis politiques depuis l'exercice 2008 sont disponibles sur la plateforme ouverte des données publiques françaises : data.gouv.fr

b. Les mandataires

Les demandes de reçus

Les reçus remis aux donateurs et cotisants des partis politiques peuvent faire l'objet d'une procédure dématérialisée. La Commission édite à l'aide de bases de données fournies par les mandataires de partis politiques des reçus dématérialisés. En 2020, c'est plus de 285 000 reçus dématérialisés qui ont été délivrés aux mandataires par la Commission au titre des comptes 2019.

Le dépôt des justificatifs de recettes

En contrepartie de la délivrance de reçus, les mandataires doivent fournir leurs justificatifs de recettes : copie des relevés bancaires, des listings des paiements par prélèvement et virement bancaires, des bordereaux de remise de chèques et d'espèces, et un tableau de contrôle de trésorerie destiné à permettre une lecture synthétique des mouvements de trésorerie. Un portail en ligne sécurisé permet aux mandataires de déposer l'ensemble de ces pièces qui sont conservées 3 ans.

À terme, le chantier de dématérialisation des processus de la Commission permettra de disposer d'une plateforme de dépôt unique pour effectuer les démarches relatives tant aux comptes de campagne des candidats qu'aux partis politiques (cf. IV).

II. VIE INTERNE DE LA CNCCFP : ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT



1 FOCUS SUR LES CONSÉQUENCES DE LA COVID-19

La crise sanitaire a démontré, s'il en était besoin, les avantages que la CNCCFP pourra tirer de la mise en œuvre de la plateforme de dématérialisation (voir partie IV du présent rapport). L'organisation de l'activité est actuellement soumise à la gestion de flux papier, quand bien même un nombre sans cesse croissant de documents sont adressés par les usagers de la Commission sous format numérique.

Cette contrainte a été particulièrement prégnante dans le cadre de la crise sanitaire, la Commission étant dans une phase transitoire, mêlant des procédures et outils adaptés au traitement du papier avec la préparation de la dématérialisation.

Le premier confinement s'est traduit par une fermeture des locaux de la CNCCFP, seuls certains agents assurant une partie de leur activité en présentiel (fonctions logistiques, comptables, RH et informatiques). Le calendrier de contrôle a permis au service du contrôle et des affaires juridiques, d'assurer à distance les missions de la Commission (conseil aux candidats et aux mandataires financiers). Celles-ci s'y prêtaient à l'époque.

Les agents de la CNCCFP ont rapidement repris leur activité sur site, en alternant travail à distance et présentiel, dans le cadre général défini par le Gouvernement pour les administrations, afin d'assurer l'instruction des comptes de campagne des candidats aux élections municipales à partir du mois de septembre. Des solutions matérielles ont été trouvées pour adapter les modes d'exercice aux contraintes sanitaires. Des équipements individuels de protection ont été mis à disposition des agents et des membres de la Commission (masques, gel hydroalcoolique, cloisons plexiglas,...) et ceux-ci ont été dotés d'ordinateurs professionnels et de téléphones pour le travail à distance.

La Commission a modifié son règlement intérieur pour permettre la tenue de réunions et de délibérations à distance conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial. L'activité collégiale n'a ainsi jamais été interrompue par la crise sanitaire ou par les périodes de confinement ou les restrictions de circulation.

2 RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

1

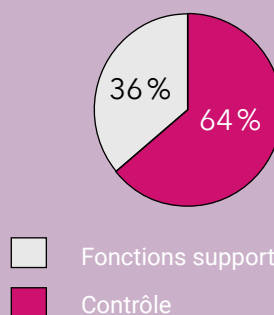
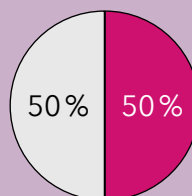
Ressources humaines

La double nature de l'activité de la CNCCFP, à la fois permanente et cyclique, fonde la gestion de ses ressources humaines, constituées d'un socle d'agents permanents renforcé en période de contrôle par des recrutements temporaires. En 2020, un plafond d'emplois de 58 équivalent temps plein (ETP) lui a été alloué en loi de finances, comprenant l'emploi du président de la Commission.

a. Agents permanents

Le secrétariat général de la CNCCFP compte 44 emplois permanents, répartis entre les trois services : administration générale, contrôle et affaires juridiques, systèmes d'information et sécurité, et le pôle communication-relations externes. Le nombre d'agents permanents est resté constant par rapport à 2019.

Les agents permanents



b. Agents temporaires

Le contrôle des comptes de campagne des élections municipales est, après celui des élections départementales, le plus conséquent en nombre de comptes déposés. La CNCCFP avait donc sollicité un volant de 13 ETP lui permettant de renforcer ses effectifs permanents sur les missions de contrôle, de logistique et d'anonymisation des données des décisions et comptes dont la communication est sollicitée.

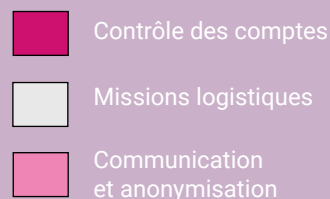
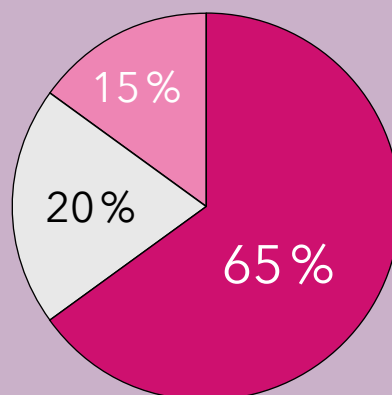
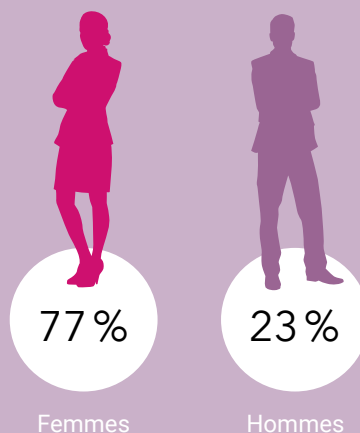
La crise sanitaire et la modification du calendrier électoral ont profondément bouleversé les prévisions faites en 2019. Pour 2020, le recrutement de ces renforts temporaires a en effet été décalé au second semestre 2020, se traduisant par une sous-consommation du plafond d'emplois 2020 (9 ETP sur les 13 prévus) et un report de charges sur 2021. Par ailleurs, le respect de la distanciation physique et des mesures sanitaires sur le lieu de travail ont conduit à limiter le nombre d'agents présents sur site et donc ces recrutements.

Au total, 30 personnes ont été employées en 2020 (en moyenne pour 4 mois), soit 9 emplois budgétaires.

Les agents temporaires

30

Agents temporaires
recrutés en 2020



c. Rapporteurs

Hors plafond d'emplois, la CNCCFP a recours à des collaborateurs extérieurs occasionnels nommés par le président de la Commission : les rapporteurs.

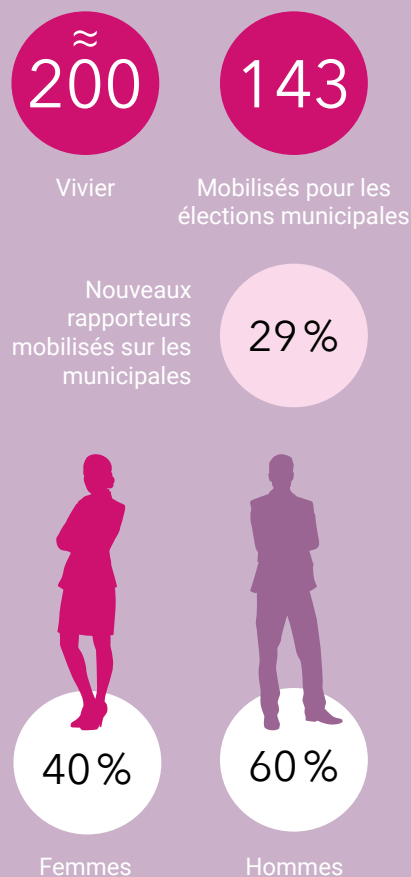
Aux termes de l'article 9 du règlement intérieur de la CNCCFP (décision n° 2020-2252 du 27 avril 2020), « l'instruction initiale des comptes, la conduite de la procédure contradictoire et la formulation des propositions qui en découlent sont assurées par des rapporteurs qui sont recrutés sur décision du président de la commission et reçoivent une formation ad hoc assurée par les services de celle-ci ».

Soumis à des obligations déontologiques, les rapporteurs sont nommés pour un an, renouvelable. Ils sont rémunérés par des vacations imputées sur les dépenses de personnel (titre 2) de la CNCCFP.

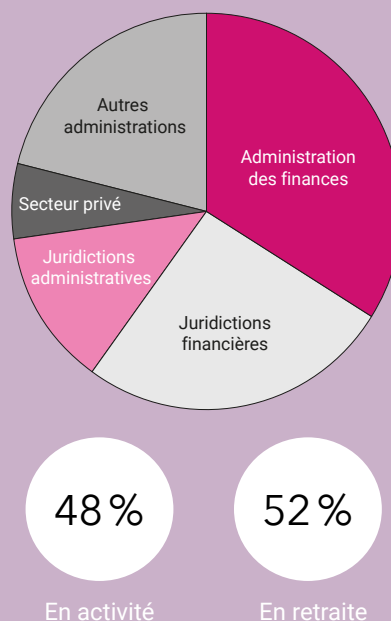
Des appels à candidature sont périodiquement adressés aux magistrats et fonctionnaires des juridictions administratives et financières et de l'administration des finances, compte tenu des compétences recherchées.

Eu égard au contexte sanitaire, une session de formation à distance a été organisée pour l'ensemble des rapporteurs mobilisés pour les élections municipales et des sessions complémentaires sur site, en groupes restreints, pour les rapporteurs nouvellement désignés.

Les rapporteurs



Profils



2

Ressources budgétaires

a. Crédits de personnel (titre 2)

La loi de finances initiale pour 2020 a été adoptée sur la base des projections connues en 2019, principalement au vu du calendrier électoral. 5,49 M€ ont été inscrits en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP). Après application du gel budgétaire, 5,46 M€ étaient effectivement disponibles.

	Crédits inscrits en LFI 2020 (€)	Crédits disponibles (€)	Exécution (€)
AE	5 486 500	5 459 067	4 539 869
CP	5 486 500	5 459 067	4 539 869

La consommation des crédits T2 constatée au 31 décembre 2020 traduit une exécution de 83,2 % des crédits disponibles. Cette sous-exécution est directement liée à la crise sanitaire, pour les deux raisons sus-évoquées :

- le décalage et la distinction entre les premier et second tours du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections municipales,
- un recrutement moindre de renforts pour respecter la distanciation physique entre les agents présents sur site.

b. Crédits de fonctionnement courant et investissement (hors titre 2)

Les crédits HT2 accordés par la loi de finances initiale s'établissaient à 11,37 M€ en AE et 4,27 M€ en CP et, après application de la réserve à 10,87 M€ et à 4,1 M€. Cette dotation recouvrait notamment la prévision d'autorisation d'engagement pour le bail du futur site sur 9 années, élément de négociation dans la recherche de ces locaux, ainsi qu'une tranche annuelle de 1,4 M€ à titre de provision pour la mise en œuvre du projet de dématérialisation.

	Crédits inscrits en LFI 2020 (€)	Crédits disponibles (€)	Exécution (€)
AE	11 377 521	10 870 820	10 868 997
CP	4 268 835	4 098 082	2 441 844

Au 31 décembre 2020 la consommation constatée est de 10,9 M€ en AE et 2,4 M€ en CP soit un taux d'exécution de 99,9 % en AE et 60 % en CP.

L'année 2020 a été dense pour la CNCCFP avec le lancement de la plateforme de dématérialisation, la signature d'un nouveau bail de 9 années fermes (cf. *infra*), le contrôle des comptes des municipales 2020 et la gestion de la crise sanitaire.

La sous-consommation en crédits de paiement est liée au contexte sanitaire. Un contentieux administratif a en outre retardé le lancement du projet de plateforme de dématérialisation et décalé une partie des premiers paiements.

3

Recherche de nouveaux locaux

Le bail de l'actuelle installation de la Commission venait à expiration en 2020 et ne pouvait pas être renouvelé eu égard aux conditions tarifaires exigées par le bailleur.

Initialement prévu en octobre 2020, le déménagement de la CNCCFP a dû être reporté compte tenu du décalage du calendrier de contrôle des comptes de campagne des élections municipales. Le propriétaire du site actuel a accepté de prolonger le bail de la CNCCFP jusqu'au 31 mai 2021, l'intérêt public justifiant de préserver cette période critique pour l'examen des comptes de campagne.

La recherche de locaux a été interrompue par la première période de confinement mais la CNCCFP a, après de nombreuses visites, trouvé une implantation adéquate dans le 15^e arrondissement de Paris. Le bail du futur siège de la CNCCFP, dans l'immeuble Carré Suffren, a été signé pour 9 ans par le service local du Domaine de Paris dans le respect des critères de la politique immobilière de l'État.

4

Recherche de mutualisation et d'optimisation des dépenses

L'année 2020 n'a pas été propice au développement des mutualisations. Cependant la CNCCFP a poursuivi la mise en œuvre des dispositifs établis depuis le second semestre 2018.

S'agissant du recours aux marchés ministériels ou interministériels auxquels est partie le ministère de l'Intérieur, la Commission bénéficie des tarifs négociés par ce dernier. Il en est de même pour les prestations ou équipements commandés auprès de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). La CNCCFP a ainsi actionné les marchés de prestations intellectuelles informatiques de l'UGAP pour le lancement de l'appel d'offres relatif à la plateforme de dématérialisation, afin de bénéficier d'une expertise technique et de la connaissance de l'état de l'art.

Dans le contexte sanitaire, la Commission a bénéficié des dispositifs d'achat et de logistique du ministère de l'Intérieur (LOGMI notamment) pour se procurer les équipements de protection indispensables à une reprise rapide de son activité en présentiel.

En termes d'optimisation des dépenses, la Commission a dans le cadre de son projet de dématérialisation choisi d'avoir recours aux prestations d'hébergement de la direction du numérique du ministère de l'Intérieur, excluant ces prestations de l'appel d'offres lancé au printemps 2020 (cf. *IV. Les avancées du projet de dématérialisation*). Cette solution allie en effet garantie en termes de sécurité des données et maîtrise des coûts.

III. INFORMER LE CITOYEN ET ACCOMPAGNER LES CANDIDATS ET LES PARTIS

1 UNE COMMUNICATION ADAPTÉE À LA SITUATION SANITAIRE

Le premier confinement a entraîné la fermeture totale des locaux de la Commission. La communication a dû être adaptée pour assurer la continuité des services et notamment l'information des candidats aux élections municipales. Ceux-ci ont rapidement été confrontés à de nombreuses interrogations suite au report du second tour et à ses conséquences sur le financement de leur campagne. Afin d'y répondre, le pôle communication a mis à jour quotidiennement le site internet de la Commission pour orienter les questions, vers la foire aux questions (FAQ), pour les plus fréquentes, ou vers le service juridique, pour les questions plus précises.

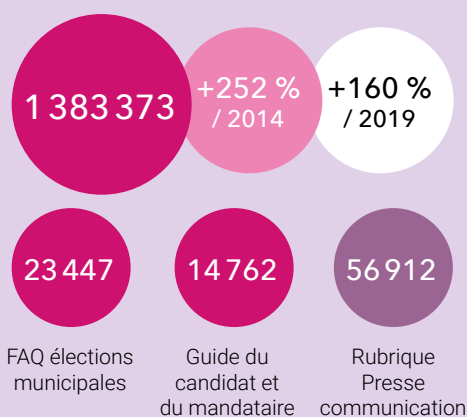
Le pôle communication a également répondu aux nombreuses questions et demandes d'éclaircissements que lui ont adressés les journalistes.

Au-delà de cette communication adaptée à destination des candidats et des partis, les relations avec le public et la presse ont été fortement ralenties. En application des consignes sanitaires, l'essentiel des rencontres avec l'extérieur se tient par vidéoconférence et la Commission n'a pas pu recevoir de délégations étrangères, ni organiser de conférence de presse. De même, la consultation sur place des comptes de campagne est suspendue depuis mars 2020 au profit d'une communication dématérialisée ou par voie postale des comptes.

La Commission a aussi collaboré avec *Le Courrier des maires* pour éditer un guide des comptes de campagne en amont des municipales (en ligne sur le site de la Commission, rubrique Presse et communication), afin d'exposer l'ensemble des règles fixées par les textes en vigueur.

Pour renforcer la transparence des financements politiques, toute personne peut consulter le compte de campagne d'un candidat, les comptes d'ensemble d'un parti politique ainsi que les décisions rendues par la Commission. Chaque année, ce sont plusieurs centaines de documents qui sont communiqués à des chercheurs, des journalistes et des citoyens.

SITE INTERNET cnccfp.fr
Pages consultées en 2020



Ainsi, pendant cette période, le service du contrôle et des affaires juridiques a été destinataire de plus de 1 300 demandes dont le quart portait sur les problématiques de la situation sanitaire.

2 COMMUNICATION DES COMPTES DE CAMPAGNE ET PUBLICATION DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES

1 L'accès détaillé aux comptes de campagne

Les demandes doivent être adressées par courriel au pôle communication de la Commission et préciser le nom du candidat, la nature, la date et la circonscription de l'élection, ainsi que l'étendue de la demande (l'ensemble du compte ou/et la procédure contradictoire, c'est-à-dire les échanges entre le rapporteur et le candidat en amont de la décision).

Avant d'être communiqué, le compte doit être préalablement anonymisé par une équipe dédiée du pôle communication. Lors de cette étape, toutes les informations personnelles protégées sont retirées du compte, telles que l'adresse privée des candidats, l'identité des militants ou celle des donateurs de la campagne. Une fois anonymisé et après extinction de tous les recours, le compte peut être consulté dans les locaux de la Commission si les conditions sanitaires le permettent ou communiqué par voie postale ou électronique.

2 La publication renforcée des comptes d'ensemble des partis politiques

« Début 2020, l'ensemble des comptes des partis politiques déposés en 2019, au titre l'exercice 2018, a été publié pour la première fois. »

Alors que, jusqu'à présent, la Commission était tenue de publier les comptes des partis politiques sous forme simplifiée, la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique renforce cette obligation et prévoit que la Commission rende publics et assure la publication de ces comptes. Début 2020, l'ensemble des comptes des partis politiques déposés en 2019, au titre l'exercice 2018, a été publié pour la première fois. Cette publication rend facilement disponibles les comptes, les éventuels extraits de comptes déposés postérieurement, les réserves et les observations du ou des commissaires aux comptes des partis politiques et les observations de la CNCCFP. Ces éléments sont accessibles sur le site de la Commission et leurs données comptables, dans un format réexploitable, mises à disposition sur la plateforme de diffusion de données publiques data.gouv.fr.

COMPTES DE CAMPAGNE

200

demandés
en 2020

250

pièces
communicables en
moyenne / compte
des municipales

Cette publication renforcée a conduit le pôle communication à une réorganisation afin de prévoir une anonymisation annuelle de l'ensemble des comptes des partis concomitamment à l'avancée du contrôle.

COMPTES DE PARTIS (exercice 2018)

493

anonymisés
et publiés en 2020

Les comptes détaillés de chaque parti, comprenant la procédure contradictoire, la totalité des rapports des commissaires aux comptes et les annexes peuvent être communiqués sur demande, après publication au *Journal officiel* et anonymisation des documents supplémentaires demandés.

IV. LES AVANCÉES DU PROJET DE DÉMATÉRIALISATION



1 LES ENJEUX ET IMPACTS DU PROJET DE DÉMATÉRIALISATION

En 2019 et 2020, la Commission a poursuivi ses travaux visant à permettre le dépôt dématérialisé des comptes de campagne et des partis politiques. La plateforme de dépôt a été baptisée *Fin'Pol* (pour financement politique).

1

Un enjeu majeur

La majorité des activités de la Commission est actuellement portée par des documents papier, qu'il s'agisse des comptes des candidats aux élections, de ceux des partis politiques ou encore des formules numérotées authentifiant les dons et contributions perçus par les candidats et les formations politiques.

L'exploitation d'un volume très conséquent de documents au format papier représente des coûts d'acheminement postaux, de manipulation et de stockage très important. Ces contraintes logistiques se font au détriment des délais d'instruction des comptes.

La dématérialisation constitue donc

un enjeu écologique, financier et organisationnel majeur pour la Commission.

Des ateliers associant la Commission, les experts-comptables et les commissaires aux comptes, les représentants des partis politiques ou les candidats avaient abouti à plusieurs constats en 2019 :

- la dématérialisation devra améliorer la fluidité des échanges d'informations entre les déposants et la Commission ;
- la plateforme devra permettre d'élaborer les comptes plus rapidement et faciliter des recherches plus rapides que sur des documents au format papier ;
- il est nécessaire d'élaborer un fichier normalisé des écritures comptables relatif aux comptes de campagne.

« La mise en place de Fin'Pol s'inscrit dans un mouvement de digitalisation de l'administration »

2

Un projet attendu par la majorité des partenaires de la Commission

La mise en place de *Fin'Pol* s'inscrit dans un mouvement de digitalisation de l'administration (placée au centre du programme gouvernemental Action Publique 2022). Elle est souhaitée par la majorité des partenaires (candidats aux élections politiques et leurs collaborateurs, notamment les membres de l'ordre des experts-comptables), l'essentiel de leurs missions étant exercées au moyen d'outils numériques.

Les pratiques en matière électorale ont évolué de manière remarquable :

- Si lors de l'élection présidentielle de 2012, le dépôt par les candidats de documents au format numérique était tout à fait résiduel, **lors de l'élection de 2017, un nombre très important de documents au format numérique ont été transmis à la Commission.**
- Ce **mouvement s'est poursuivi en 2019** lors de l'examen des comptes de campagne des candidats à l'élection des représentants au Parlement européen. La majorité des candidats ont déposé les annexes au compte et un fichier des écritures comptables dans un format dématérialisé et certains ont déposé numériquement l'intégralité des pièces justificatives.

- En outre, **les experts-comptables**, sont engagés depuis de nombreuses années dans la dématérialisation de leurs activités. La mise en place d'une procédure dématérialisée pour le dépôt des comptes de campagne apparaît donc comme une mise en conformité avec les pratiques de la profession, plus qu'une charge nouvelle imposée aux membres de l'ordre.

3

Des évolutions de texte nécessaires

Pour que ce projet puisse aboutir dans de bonnes conditions et produire l'ensemble des effets positifs attendus, des évolutions de texte sont nécessaires afin que l'utilisation par les usagers du téléservice mis en œuvre par la Commission soit la plus générale possible. Par conséquent, deux textes de loi sont nécessaires :

- La loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République, promulguée le 30 mars 2021, a rendu obligatoire, à titre expérimental, l'utilisation du téléservice pour le dépôt des comptes de campagne des candidats à cette élection en 2022 ainsi que pour l'édition des reçus délivrés aux donateurs.

- Une loi rendant obligatoire l'utilisation du téléservice pour les autres élections.

Les dispositions relatives aux comptes de campagne s'appliqueront donc pour l'élection présidentielle de 2022 et pourraient s'appliquer pour les élections législatives si une loi est adoptée avant le début de la période de financement desdites élections (décembre 2021). Ce même texte porterait les dispositions relatives aux partis et groupements politiques pour qu'elles soient applicables aux comptes de exercice 2023, déposés à compter du 1^{er} janvier 2024.

4

Une démarche inclusive

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques s'emploie à ce que l'appropriation du téléservice soit aisée pour les utilisateurs externes et internes à la Commission.

a. Pour les utilisateurs externes

La Commission a défini un plan de communication à destination des usagers afin qu'ils soient informés très en amont du dépôt des conditions dans lesquelles ils utiliseront le téléservice.

Par exemple, afin d'assurer l'accès de tous les publics au téléservice et que chacun puisse effectuer les formalités attendues, la CNCCFP diffusera des modules de formation en ligne interactifs. Des aides en lignes seront également présentes dans le téléservice.

Par ailleurs la Commission poursuit ses échanges avec les organismes professionnels concernés (ordre des experts-comptables et compagnie des commissaires aux comptes), afin que la plateforme *Fin'Pol* soit la plus ergonomique possible et que l'ensemble des candidats et des partis politiques puisse remplir leurs obligations de manière aisée.

Compte tenu de la nature des données traitées dans son système d'information

(dont certaines revêtent un caractère sensible au sens du règlement général sur la protection des données), la future plateforme répondra à des standards de niveau élevé pour garantir la sécurité de ces documents et données.

« Pour les utilisateurs externes [...] des modules de formation en ligne interactifs et des aides en ligne »

Pour ce faire, la Commission a formulé des exigences fortes en la matière dans le cahier des charges publié avec l'appel d'offres mentionné infra et s'est également rapprochée de la CNIL. Elle porte la plus grande attention au respect de ces exigences lors de la réalisation de la plateforme et de son environnement.

b. Pour les utilisateurs internes

• Accompagner et former

Le programme gouvernemental Action Publique 2022 a pour objectif d'offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé, en les impliquant pleinement à la définition et au suivi des transformations. La conduite du changement interne a déjà commencé et des ateliers collaboratifs continueront à être organisés pendant toute la durée

de la réalisation de la plateforme. Les agents de la Commission y sont associés. Ils seront accompagnés dans

« Pour les utilisateurs internes [...] un environnement de travail modernisé »

cette « mutation » numérique et formés à l'utilisation du nouvel outil.

• Améliorer les processus de contrôle

Le projet comprend un volet important d'assistance au contrôle visant à l'automatiser lorsque cela est possible, avec notamment un outil de lecture de document. Cette automatisation permettra aux rapporteurs et agents de la Commission de se consacrer aux tâches d'analyse les plus complexes.

En ce qui concerne les comptes de campagne, pour être effectives, ces évolutions nécessiteront une plus grande normalisation des pièces. Le dépôt par voie numérique devra être le plus généralisé possible. À terme, l'automatisation partielle des tâches permettra d'améliorer la qualité des contrôles et d'optimiser les délais de traitement des dossiers.

2 AVANCEMENT DU PROJET FIN'POL

La version 1 de *Fin'Pol*, la plateforme de dématérialisation des comptes, a été mise en place dès mars 2021 et trois autres versions seront disponibles d'ici septembre 2022.

Réalisation de la plateforme de dématérialisation

Après une phase de cadrage qui a permis l'élaboration d'un cahier des charges, un appel d'offres a été publié en mars 2020. Un accord-cadre d'une durée de quatre ans a été conclu avec la société Docaposte en août 2020. Le premier marché subséquent concerne la réalisation de la plateforme et son déploiement en vue des échéances de 2022, malgré les fortes contraintes organisationnelles dues à la crise sanitaire.

Hébergement

L'hébergement de la plateforme de dématérialisation est assuré par les services du ministère de l'Intérieur. L'offre de service du ministère, qui couvre l'ensemble de la chaîne d'hébergement, de l'installation des serveurs de tests et d'intégration jusqu'à qu'à la gestion du plan de reprise d'activité (PRA) et les exigences relatives à la sécurité informatique, nécessaire à ce projet sensible, ont rendu ce choix pertinent pour la Commission.



« Après avoir travaillé au contrôle de comptes de campagne pendant plusieurs années en tant que chargé de mission au pôle élection du service du contrôle et des affaires juridiques à la Commission, j'occupe désormais à plein temps le poste de référent métier sur le projet de dématérialisation des procédures de la Commission.

Ce projet offre une formidable occasion pour la Commission et ses services de pousser l'intégration des outils numériques dans l'accomplissement de ses missions, d'offrir un meilleur niveau de service aux usagers et de fournir une meilleure qualité d'informations au public en général.

À mon avis, en tant qu'ancien contrôleur et membre de l'équipe projet, l'intérêt de ce projet réside notamment dans le fait qu'il n'a pas seulement pour objet de transposer les procédures de la Commission dans un environnement numérique, mais bien plus de s'appuyer sur un outil unique pour optimiser le contrôle en simplifiant le dialogue avec l'utilisateur.

Ainsi, il s'agit d'optimiser les procédures de contrôle, en automatisant certaines tâches à faible valeur ajoutée, mais également de rendre plus fluides les échanges avec les usagers, dans le cadre des procédures de contrôle comme dans celui des missions générales d'information du public assurées par la Commission.

En ce qui concerne les modalités de contrôle la nouvelle application permettra une meilleure formalisation des pistes d'audit inscrites dans des parcours mieux définis. L'automatisation de certaines tâches, vise tant à réduire les délais de contrôle qu'à permettre aux contrôleurs d'approfondir certains points de contrôle. »

Pierre Azerot,
chargé de mission dématérialisation

Quatre versions mises en production entre mars 2021 et septembre 2022

Depuis Mars 2021

Première version opérationnelle de *Fin'Pol* destinée au dépôt numérique des comptes de comptes de campagne pour l'élection présidentielle. La plateforme ne sera accessible aux candidats et à leurs collaborateurs qu'à compter de la publication par le Conseil constitutionnel de la liste définitive des candidats.

Les candidats sont informés avant le début de la période de financement de la campagne qui sera ouverte le 1^{er} juillet 2021, des conditions dans lesquelles ils devront établir et déposer leur compte de campagne.

Octobre 2021

La deuxième version concernera le dépôt des comptes de campagne pour les élections autres que les élections présidentielles, ainsi que les fonctionnalités de contrôle pour les agents de la Commission. Les premières élections concernées pourraient être les élections législatives de 2022.

Cette version, développée dès avril 2021 doit être terminée en octobre 2021, avant la publication par la Commission du Guide du candidat et du mandataire pour cette élection.

Mai 2022

Mise en œuvre de la troisième version recouvrant des fonctionnalités transverses, notamment d'administration de la plateforme.

Septembre 2022

Déploiement de la quatrième version dédiée au dépôt et le contrôle des comptes annuels des partis politiques.

Les partis politiques devront donc déposer leur compte de l'exercice 2023 en janvier 2024 via la plateforme.

ANNEXE

Éclairage
international

LE FINANCEMENT DES ÉLECTIONS FÉDÉRALES AUX ÉTATS-UNIS

PAR ANNE E. DEYSINE

PROFESSEUR ÉMÉRITE DE L'UNIVERSITÉ
PARIS-NANTERRE, JURISTE ET
AMÉRICANISTE

En 2020, le cycle électoral aura coûté 14 milliards de dollars, 6,6 pour l'élection présidentielle et 7,2 pour les élections au Congrès, en considérable augmentation par rapport à 2016 (6,5 milliards de dollars, dont 2,4 pour la présidentielle). Les élections ont toujours coûté cher et, depuis les années 1960, les dépenses électorales aux États-Unis ont été dénoncées de façon presque unanime comme trop élevées. Pourtant les élections présidentielles de 1960 n'avaient coûté que 19,9 millions de dollars et certains considéraient qu'il n'était pas anormal de dépenser autant pour une campagne électorale que pour le lancement publicitaire d'une lessive. Deux facteurs contribuent à l'augmentation exponentielle des coûts : le recours aux multiples et onéreux consultants de tout type (juristes, comptables, spécialistes de la communication, des sondages) et l'omniprésence des publicités politiques,

qui sont autorisées aux États-Unis à la différence de la France et représentent plus de la moitié du budget d'un candidat.

Il semble légitime de se demander si de telles sommes sont justifiées et si elles contribuent à davantage de démocratie et d'égalité entre les acteurs de la société et du système électoral. Mais la question de l'égalité n'a jamais été reconnue comme pertinente par la Cour suprême des États-Unis, qui a préféré privilégier la liberté. Le Congrès des États-Unis a mis l'accent sur les plafonds de contributions et de dépenses et la transparence (*disclosure*) en considérant qu'un électeur informé peut voter en connaissance de cause. En conséquence, les grands traits du système sont le financement des candidats plutôt que des partis, une part infime de financement public et l'envol des dépenses électorales, impossibles à plafonner en raison de l'interprétation donnée par la Cour suprême du premier amendement de la Constitution qui garantit la liberté d'opinion et d'expression. Sa jurisprudence a, au fil du temps, fortement réduit la portée des textes tentant de réguler le financement des élections au niveau fédéral.

Financer les candidats plutôt que les partis

En raison du mode de scrutin à un tour (*winner takes all*), le bipartisme a toujours prévalu aux États-Unis mais les deux grands partis, démocrate et républicain, n'ont d'existence réelle que tous les quatre ans, au moment des élections présidentielles et de la convention tenue durant l'été précédant l'élection présidentielle. Avant, ont lieu les élections primaires et les « *caucus* » au cours desquels les candidats s'affrontent au sein de leur camp pour obtenir l'investiture du parti. Ceci explique que les candidats eux-mêmes et leurs comités (*PAC*) collectent les contributions électorales afin de faire campagne, même si les partis, au niveau national et au plan local, sont aussi organisés pour collecter des fonds et dépenser en faveur de certains candidats clés.

Les rares lois votées au début du XX^e siècle (*FCPA* ou *Foreign Corrupt Practices Act* de 1910 et 1925) en matière de financement des élections avaient pour objectif de lutter contre la corruption en augmentant la transparence via la divulgation (*disclosure*) obligatoire des contributions et des dépenses et la fixation de plafonds de contributions et dépenses électorales, mais elles étaient peu respectées.

En 1939, par la loi Hatch, le Congrès a réglementé les élections primaires et a ajouté des dispositions limitant les

contributions et les dépenses pour les élections fédérales. Mais la vraie réforme est la loi de réforme des financements électoraux (*Federal Election Campaign Act* - FECA) de 1971, amendée 1974 afin de remédier à certains des excès mis en lumière par l'affaire du Watergate.

L'impossibilité de plafonner les dépenses pour des raisons constitutionnelles

La loi FECA qui prévoyait des plafonds de contributions et de dépenses a immédiatement été contestée pour inconstitutionnalité, les Républicains arguant que ces dispositions constituaient des atteintes au premier amendement de la Constitution qui protège la liberté d'expression. Dans sa décision *Buckley v. Valeo* en 1976, la Cour suprême a distingué entre les contributions et les dépenses électorales, jugeant que plafonner les premières ne constituait pas une atteinte au premier amendement de la Constitution. En effet, un individu qui donnerait beaucoup pourrait s'acheter les bonnes grâces de l'élu bénéficiaire de ses largesses. Or, pour la juridiction suprême, l'objet de la loi FECA était de « *prévenir la corruption et l'apparence de corruption* ». En revanche, elle a jugé que dépenser de l'argent en faveur d'un candidat était l'équivalent d'exprimer une opinion politique protégée par le premier amendement à la Constitution, selon l'expression dorénavant bien connue « *l'argent, c'est de l'expression* »

ou « *money is speech* ».

Après Buckley, on a assisté à un envol des dépenses électorales qui, pour les seules élections à la Chambre et au Sénat, sont passées de 115,5 millions en 1976 à 765,3 millions en 1996. La créativité des acteurs du politique leur a ensuite permis de trouver des moyens permettant de contourner les rares règles existantes. Il y eut le recours à « *l'argent doux* » (*soft money*), c'est à dire à l'argent dépensé dans les États fédérés, non réglementé au niveau fédéral, par opposition à *hard money*, l'argent qui peut être collecté pour les élections fédérales et est soumis aux plafonds validés par la Cour suprême en 1976. En utilisant le *soft money* avec « *souplesse* » au niveau des États, par exemple pour financer des activités nobles comme l'aide à l'inscription sur les listes électorales, candidats et groupes pouvaient échapper aux règles fédérales. Une autre échappatoire permettait de financer sans limite les publicités en faveur d'une cause (*issue ads*). La loi interdisait de financer les publicités appelant à voter « *pour* » ou « *contre* » un candidat (*express advocacy*) mais pas les publicités de type général. Les *issue ads*, contre l'avortement par exemple, étaient autorisées alors qu'elles bénéficiaient clairement aux candidats qui épousaient cette vue. C'est pour remédier à ces deux dérives que fut adoptée la loi BCRA de 2002, qui s'efforçait de réglementer les dépenses dites indépendantes (non coordonnées avec la campagne d'un candidat) et les publicités politiques.

La loi a d'abord été validée par la Cour suprême (*McConnell*) mais, avec le changement de composition de la juridiction, plusieurs décisions ont peu à peu réduit la portée réelle des textes votés par le Congrès. La Cour a porté le coup final dans la décision *Citizens United v. FEC* de 2010 qui juge qu'il est inconstitutionnel de limiter les dépenses dites indépendantes, ce qui revient à vider de sens l'interdiction faite aux entreprises de participer financièrement aux campagnes électorales. Elles le font via les dépenses dites indépendantes.

L'interdiction devenue lettre morte faite aux personnes morales de contribuer aux campagnes électorales

La loi Tillman de 1907, que l'on considère généralement comme la première loi de financement des élections, interdit aux entreprises et aux banques nationales de contribuer aux campagnes électorales au niveau fédéral. En 1947 dans la loi Taft-Hartley, le Congrès ajouta les syndicats aux sociétés et interdit aux deux de contribuer financièrement et de dépenser au profit de candidats à des postes fédéraux. Mais ces textes étaient peu efficaces car la loi donnait la possibilité de créer des structures séparées appelées « *comités d'action politique* » ou PACs auxquels dirigeants et salariés pouvaient, plus ou moins

librement, verser des contributions électorales que le comité reversait ensuite aux candidats choisis. Sur le papier, l'entreprise (ou le syndicat) ne contribue pas directement mais le candidat est intimement conscient que le PAC de l'entité X lui a versé une belle somme au titre des contributions électorales, ce qui généralement lui garantit un accès facilité à l'élu. En conséquence, le nombre des PACs du monde des affaires est passé de 300 en 1971, à 1369 en 1980 et 2553 en 2017. Les PACs des syndicats ont oscillé entre 201 en 1974 et 272 en 2008 avec un pic en 1994 (792).

Un rôle accru des gros contributeurs

Le plafond fixé pour les contributions électorales en 1974 a été augmenté au fil du temps et de l'inflation et s'élevait en 2020 à 2800 dollars par campagne (primaire puis générale) et par candidat. Mais un individu pouvait verser plusieurs dizaines de milliers de dollars avec, jusqu'en 2014, un plafond global de 123.000 dollars pour un cycle électoral de deux ans. Ce seuil a été jugé trop limitatif et contesté en justice, ce qu'a admis la Cour suprême dans sa décision *McCutcheon v. FEC* en 2014. La Cour dans cette décision rendue par cinq voix (les conservateurs) contre quatre (les progressistes) a invalidé ce plafond, le Chief Justice affirmant que, certes, le Congrès peut fixer des limites aux contributions électorales pour protéger

« contre la corruption ou l'apparence de corruption » mais seulement s'il s'agit d'une corruption bien précise ou quid pro quo, qui renvoie à l'hypothèse bien difficile à établir d'un échange visible entre une somme d'argent et une action législative identifiée. I.J. Roberts écrit : « *Dépenser de larges sommes d'argent sans que ce soit en rapport avec un effort pour contrôler l'exercice des devoirs officiels d'un élu ne donne pas lieu à une corruption quid pro quo* ».

Le déséquilibre en faveur des gros contributeurs et des grandes entreprises avait déjà été accentué par la décision *Citizens United v. FEC* de 2010, dans laquelle la majorité de la Cour, allant au-delà de la question qui lui était posée, est revenue sur plusieurs jurisprudences (*Austin, McConnell*) et accorde aux personnes morales le droit à la liberté politique dont jouissent les personnes physiques. La Cour a jugé qu'un groupe indépendant peut dépenser des sommes non limitées en publicités électorales pour une cause générale (*issue ads*), par exemple « *pour la vie* », nom de code pour « *anti-avortement* » et indirectement pour un candidat. Il lui suffit de constituer un *SuperPac*, structure pouvant (à la différence des PACs classiques) collecter et dépenser des sommes illimitées. Selon la Cour, le premier amendement interdit de limiter les dépenses électorales faites par les corporations (entreprises), à la seule condition que ces dépenses ne soient pas effectuées en coordination avec la campagne du candidat. En

conséquence, les dépenses politiques non contrôlées par les candidats ou leurs campagnes ont augmenté de 125 % entre 2008 et 2012 (2008 - dernière élection présidentielle avant *Citizens* et 2012 - première élection qui suivit). Elles s'élevaient à 143,7 millions en 2008 et à 1,4 milliards de dollars en 2016.

Et elles continuent d'augmenter et affectent particulièrement les élections au Congrès où dans 26 cas en 2020, les dépenses opaques (*dark money*) effectuées par les *SuperPacs* et « groupes 501 » ont dépassé le total des sommes dépensées par les candidats et les partis. Les « groupes 501 (c) » bénéficient d'un statut fiscal favorable et ne sont pas soumis à l'obligation de divulguer les coordonnées de leurs donateurs et les sommes versées. Ces groupes sont donc opaques et faussent le jeu électoral alors qu'ils sont non responsables devant les électeurs via le processus électoral. Dans la réalité, un tel groupe qui peut dépenser sans limite, va nuire à la candidature d'une personne de façon à faire élire son adversaire qui défend les mêmes vues que le groupe en question. Il le fait grâce à un flot de publicités le plus souvent négatives et mensongères qui, en théorie, ne sont pas coordonnées avec la campagne du candidat bénéficiaire. Mais le système ne prévoit ni contrôle ni sanction.

Portion congrue pour le financement public direct

Un moyen de réforme serait le recours au financement public qui existe de façon limitée dans quelques États, mais il est contraire à la culture anti-État des Américains et n'a guère eu de succès quand un dispositif de financement public, pourtant limité, a été adopté en 1974 dans le cadre de la loi FECA. Il a été dénoncé comme étant du « *welfare* » pour les politiciens alors qu'il ne concernait que les élections présidentielles avec des montants prévus aux trois stades : élections primaires, convention nationale de chacun des grands partis et élection générale. Et ce n'était pas une ponction supplémentaire : le contribuable pouvait cocher une case sur sa déclaration d'impôts s'il souhaitait qu'une partie de ses impôts serve à financer les élections. Si le système n'a jamais réellement suscité l'enthousiasme, il a assez bien fonctionné pendant une vingtaine d'années. Mais il a ensuite été abandonné car sa contrepartie - accepter de ne pas dépenser plus que la somme prévue par la loi - était devenue une contrainte trop lourde qui pénalisait les candidats y ayant recours. C'est la raison pour laquelle les candidats, d'abord au niveau des élections primaires puis au stade de l'élection générale, ont décidé de renoncer au financement public. Ce fut le cas de Barack Obama en 2008 qui a dépensé près de 750 millions de dollars alors qu'il n'aurait pu recevoir (et donc dépenser) que les 84,1 millions de dollars

prévus au titre du financement public. Depuis, aucun candidat n'a eu recours aux fonds publics.

Ceux qui refusent de voir les inconvénients du système actuel mettent en avant deux points positifs. Lorsqu'un candidat bénéficie d'un large soutien, il parvient à collecter des sommes importantes en petites contributions : ce fut le cas de B. Obama en 2008 et 2012 et de B. Sanders en 2016 et 2020, dont l'essentiel des contributions collectées étaient d'un montant inférieur à 200 dollars avec 27 dollars en moyenne pour B. Sanders en 2016. Le second point est que l'argent ne suffit pas à faire élire un candidat : le milliardaire M. Bloomberg a dépensé un milliard de dollars lors des primaires 2020 et sa candidature n'a jamais vraiment décollé. C'est exact mais le poids de l'argent demeure fort et disproportionné. Les petites contributions sont submergées par l'afflux d'argent opaque selon les mécanismes décrits plus haut. Et une fois en place, les élus ont besoin de l'argent des entreprises et des lobbies pour se faire réélire. Les réformes paraissent difficiles pour des raisons humaines (les élus sont attachés au système) et constitutionnelles (le risque qu'une éventuelle réforme ne tombe sous le coup de l'interprétation extensive du premier amendement de la Constitution par la Cour suprême). Pourtant, des réformes semblent indispensables. La doctrine « *un homme une voix* » a été validée par la Cour suprême dans les années 1960 et, malgré les dérives du

découpage électoral partisan, les progrès ont été réels. C'est loin d'être le cas en matière de financement des élections où les contributions et dépenses électorales de certains reviennent à leur attribuer plusieurs voix quand la grande majorité des électeurs ne dispose que de son seul bulletin de vote.

Impression :

Direction de l'information légale et administrative

La Documentation française
www.vie-publique.fr/publications

Imprimerie de la Direction de l'information légale et administrative

No 604210110-000521 – Dépôt légal : mai 2021

