



Communiqué de presse

La Commission nationale des comptes de campagne (CNCCFP) publie ce 22 juin 2022 son **rapport d'activité 2021**.

Les deux grandes missions de la Commission sont :

- le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections ;
- et la vérification du respect des obligations comptables des partis politiques au titre de la loi du 11 mars 1988 sur la transparence financière de la vie politique.

2021 a été une année d'intense activité pour la CNCCFP, dans le contexte de la poursuite de la pandémie de COVID-19 à laquelle elle a dû s'adapter comme les autres institutions publiques.

Le rapport d'activité retrace l'exercice des deux missions de la Commission mais il rend compte aussi de ses moyens et de l'usage qu'elle en fait, conformément aux exigences de l'article 21 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Comme les années précédentes, il entend **contribuer au débat public sur les améliorations possibles des mécanismes d'encadrement du financement de la vie politique**.

1. LE CONTROLE DES COMPTES DE CAMPAGNE DES CANDIDATS AUX ELECTIONS

- 1- Il s'agit tout d'abord du contrôle des comptes des candidats aux élections sénatoriales de septembre 2020 sur le territoire national, à quoi s'ajoute celui de l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France de septembre 2021.

Les élections sénatoriales concernaient le renouvellement de 172 sièges de la série 2 dans 63 circonscriptions sur le territoire national et la moitié des sièges des sénateurs représentant les Français établis hors de France (6 sièges). 34 circonscriptions élisait un ou deux sénateurs selon un scrutin majoritaire à deux tours ; en revanche pour les 29 circonscriptions élisant 3 sénateurs ou plus, ainsi que pour les sénateurs représentant les Français de l'étranger, le scrutin était à la proportionnelle.

456 candidats (listes ou individuels) se sont présentés, dont 434 étaient tenus de déposer un compte de campagne.

La Commission a constaté l'absence de dépôt de 12 comptes, le dépôt hors délais de 10 comptes, rejeté 9 comptes, et approuvé les 403 autres avec ou sans réformation ou réduction du remboursement de l'État. La part des approbations simples (un peu plus de la moitié) est sensiblement la même qu'en 2014. Le montant des réformations demeure très limité et celui des modulations, minime.

En conséquence des décisions de la Commission, **le montant total des remboursements de l'État pour ces élections a été de 2,14 millions d'euros représentant 84,9 % des apports personnels des candidats et 77,5 % des dépenses déclarées**.

La Commission a saisi le Conseil constitutionnel, juge de l'élection, dans les 31 cas résultant des constats et décisions ci-dessus mentionnés.

- 2- Il s'agit en second lieu des comptes des candidats aux élections des conseillers régionaux et des conseillers des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique (reportées de mars aux 20 et 27 juin 2021 en raison de la crise sanitaire) et des élections départementales (également reportées dans les mêmes conditions à juin 2021).

a) Éléments chiffrés

Élections régionales :

155 listes se sont présentées dans 17 circonscriptions. Au total 151 listes étaient tenues de déposer un compte : parmi celles-ci, 8 listes n'ont pas déposé leurs comptes et une liste a déposé le sien hors-délai.

La Commission a examiné 143 comptes parmi lesquels 89 ayant obtenu 5 % des suffrages pouvaient prétendre au remboursement de l'État. **Les dépenses des listes de candidats à ces élections se sont élevées à 51,1 millions d'euros, en hausse d'un peu moins de 9 % par rapport au scrutin de 2015.** Cette hausse pourrait s'expliquer par le relèvement exceptionnel de 20 % du plafond légal des dépenses pour ces élections, mais seules 5 listes de candidats sur 155 ont profité de cette disposition pour aller au-delà du plafond habituel.

La Commission a approuvé sans modifications 48 comptes (32 % du total, en progression de 8 points par rapport à 2015) et avec réformation et/ou réduction du remboursement 92 comptes. Elle en a rejeté 2 (contre 5 en 2015). Les réformations (exclusion de dépenses non électorales principalement) ont concerné 91 comptes, en diminution en nombre par rapport à 2015, mais ont porté en dépenses sur 2,7 millions et, en recettes, sur un montant à peu près équivalent, soit plus que le double de 2015, traduisant notamment une difficulté systémique.

Ces décisions ont provoqué un **nombre important de recours contentieux** devant le tribunal administratif de Paris, actuellement pendants. Les modulations ou réductions de remboursement ont concerné 33 comptes (conjointement ou pas avec les réformations), en très forte augmentation par rapport à 2015 et ont abouti à amputer les remboursements de l'État d'un peu moins de 160 000 euros. Finalement **le remboursement de l'État aux candidats remboursables résultant des décisions prises par la Commission s'est élevé à 40,8 millions d'euros, représentant 88,5 % de leur apport personnel.**

Élections départementales :

7893 binômes de candidats se sont présentés dans 2028 cantons, soit environ 4 binômes par circonscription. 7870 étaient tenus de déposer un compte : parmi ceux-ci la Commission a constaté que 210 binômes n'avaient pas déposé de compte et que 131 l'avaient fait hors délais, en légère augmentation par rapport à 2015. La Commission a examiné 7660 comptes dont 7298 de binômes ayant obtenu plus de 5 % des suffrages et pouvant dès lors prétendre à un remboursement de l'État.

Les dépenses totales exposées pour ces élections se sont montées à 51,3 millions, en hausse de 21 % par rapport au scrutin de 2015 (ce que ne suffit pas à expliquer la hausse exceptionnelle du plafond légal des dépenses).

La Commission a approuvé sans modifications plus de 5500 comptes (soit un peu moins de 70 % du total, en hausse de plus de 20 points par rapport à 2015). Les réformations ont concerné 1708 comptes pour un peu moins de 1 million d'euros. Les modulations ou réductions de remboursement ont concerné 180 comptes (conjointement ou pas avec des réformations) soit une très forte progression par rapport à 2015, pour un montant de 126 000 euros. La Commission a rejeté 210 comptes soit 2,7 % des comptes examinés contre 1,5 % en 2015 : la conséquence pour les candidats remboursables (198) est le non remboursement de leurs dépenses électorales (un peu moins de 600 000 euros financés notamment par 510 000 euros d'apport personnel) sans préjudice des suites que peut décider le juge de l'élection (prononcé éventuel d'une sanction d'inéligibilité), juge obligatoirement saisi par la Commission dans ce cas comme dans les cas d'absence de dépôt et de dépôt hors délais.

Le remboursement de l'État aux candidats remboursables s'est élevé à 40,6 millions d'euros soit un peu plus de 90 % de leur apport personnel.

b) Principales problématiques des élections régionales et départementales

L'examen des comptes des élections régionales et départementales et aussi le suivi des suites des élections municipales de 2020, également abordé dans ce rapport, font ressortir diverses problématiques nouvelles ou renouvelées dans leur approche : trois sont ici évoquées.

- ⇒ La Commission a eu à trancher dans de nombreux cas pour les principales listes aux élections régionales (59 comptes), la question de l'admission ou pas au titre des dépenses électorales de celles relatives à des **suppléments tarifaires de la campagne officielle** facturés par l'entreprise dominante du secteur (alors que la campagne officielle est financée par ailleurs par le budget de l'État dans les conditions prévues par le code électoral). Elle les a rejetées sur la base de l'article L. 52-12 du code électoral qui dispose que sont exclues du compte de campagne soumis à la Commission les dépenses de la campagne officielle. Il appartient au juge administratif, saisi par les candidats, de se prononcer sur la question.
- ⇒ La Commission, au vu de l'évolution récente de la jurisprudence en la matière et du renforcement de la portée des textes, a considéré que si les **dépenses d'affichage sauvage**, y compris prenant la forme qui tend à se répandre d'apposition d'adhésifs **sur des véhicules**, étaient bien des dépenses électorales devant figurer au compte, elles ne pouvaient donner lieu à remboursement de l'État, eu égard à leur caractère intrinsèquement irrégulier (30 cas pour les élections régionales, 129 cas pour les départementales). Le juge administratif a été saisi et aura à se prononcer.
- ⇒ Depuis l'adoption de la loi « confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017 **les prêts des personnes physiques font l'objet d'une définition et d'un encadrement et leur part dans le financement des campagnes tend à s'accroître. Il n'apparaît pas aujourd'hui que la situation qui en découle soit satisfaisante.** D'une part, en examinant les sources de financement des candidats aux élections régionales, on constate que les prêts des personnes physiques ont représenté un peu moins de 5 millions d'euros, concentrés sur 22 listes alors que les montants étaient marginaux en 2015 : les montants unitaires peuvent porter sur plusieurs centaines de milliers d'euros et les exigences de la loi sont pour le moins très souples, faisant peser le risque que certains candidats se trouvent placés en situation de dépendance par rapport à des prêteurs, la Commission n'ayant par ailleurs que très peu d'informations sur l'origine des ressources desdits prêteurs.
- ⇒ D'autre part, on constate que, malgré les obligations répétées qui pèsent sur eux, plus d'une centaine de candidats aux élections municipales de 2020 n'avaient pas justifié du montant de remboursement des prêts contractés par eux pour un montant d'environ 1,5 million d'euros, amenant la Commission à saisir les procureurs de la République compétents de ces cas susceptibles d'entraîner le prononcé de sanction pénale.

3- La préparation de l'élection présidentielle d'avril 2022 : pour la première fois, un dépôt des comptes entièrement dématérialisé.

La loi organique 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 d'un téléservice pour le dépôt des comptes de campagne des candidats à cette élection ainsi que pour l'édition des reçus délivrés aux donateurs.

La Commission a produit dès avril 2021, comme pour chaque élection présidentielle, un « mémento » à l'usage du candidat et de son mandataire qui rappelle les dispositions essentielles de la loi en ce qui concerne le rôle du mandataire, celui de l'expert-comptable, la présentation des recettes et des dépenses du candidat et fixe le cadre comptable à respecter.

Le téléservice, nommé Fin'Pol, a été ouvert, le 7 mars 2022, dès le lendemain de la publication officielle par le Conseil constitutionnel de la liste des candidats à l'élection présidentielle. Ces candidats seront donc les premiers à déposer leur compte de campagne de façon totalement dématérialisée. Il s'agit d'une innovation importante dans la voie de la dématérialisation progressive des procédures de la Commission.

2. LE RESPECT DES OBLIGATIONS COMPTABLES DES PARTIS POLITIQUES AU TITRE DE LA LOI DE 1988 SUR LA TRANSPARENCE FINANCIERE DE LA VIE POLITIQUE

Les partis qui se placent dans le cadre de la loi du 11 mars 1988 ont la personnalité morale. Ils doivent respecter certaines obligations prévues par la loi. Dans ces conditions, ils peuvent :

- financer un candidat à une élection ;
- financer un autre parti ;
- bénéficier de l'aide publique directe de l'État s'ils en remplissent les conditions particulières (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043178938>) ;
- faire bénéficier leurs donateurs et cotisants d'une réduction d'impôt.

En contrepartie, la formation doit déposer annuellement ses comptes auprès de la CNCCFP (au plus tard le 30 juin suivant) après les avoir fait certifier par un ou deux commissaires aux comptes, selon le niveau de ses ressources.

La Commission est chargée de vérifier que ces partis respectent leurs obligations en matière comptable telles qu'elles résultent d'un cadre devenu beaucoup plus exigeant en 2018 et de justification de leurs ressources, et d'assurer la publication de leurs comptes. Les informations comptables plus détaillées que doivent fournir les partis depuis le nouveau règlement comptable de décembre 2018 et l'amélioration progressive de sa mise en œuvre permettent désormais de dresser une analyse plus complète de la situation financière de ces acteurs essentiels de notre démocratie.

Il existe en France, en 2021, 571 partis s'inscrivant dans le cadre de la loi de 1988 dont 266 partis déclarent moins de 15 000 euros de produits, marquant une certaine stabilisation du nombre de partis après une longue période de croissance. En réalité l'activité financière est concentrée sur un nombre restreint de partis et le phénomène, à l'autre extrême, des micro-partis n'est pas sans soulever des interrogations.

Ces partis sont alimentés par diverses ressources (au total **159 millions d'euros** dont 127 millions concentrés sur 12 partis), et principalement :

- d'une part 61 millions d'euros de dons et cotisations : 25,1 M d'euros de dons de personnes physiques, 18 millions d'euros de cotisations d'élus et 17,9 millions d'euros de cotisations d'adhérents. Les dons et cotisations d'adhérents sont en forte diminution depuis 2015
- d'autre part, un peu plus de 66 millions d'euros d'aide publique directe répartie entre 34 partis.

L'analyse des bilans des partis permet de prendre la mesure de leur santé financière qui est, en général, en voie d'amélioration avec un endettement maîtrisé sauf quelques cas, dont un grand parti.

De l'exercice en 2021 de ses attributions par la Commission, il ressort que :

- **455 partis politiques ont respecté leurs obligations légales** ;
- **116 n'ont pas respecté leurs obligations légales** et il s'ensuit un certain nombre de conséquences résultant des décisions prises par la Commission : ils ne peuvent plus financer la vie politique et ils s'exposent à la privation pour une durée variable du bénéfice de l'avantage fiscal pour les donateurs.

Voir également l'avis sur les comptes des partis politiques publié sur le site de la commission

(<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045156022>).

En conclusion

La Commission rencontre, depuis plusieurs années, des difficultés dans l'exercice de ses missions, eu égard aux limites des moyens d'action juridique dont elle dispose en ce qui concerne le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections. Sont énumérées **trois évolutions souhaitables de la loi : la création d'un droit de communication sur les fournisseurs des candidats ; des pouvoirs accrus en matière d'informations financières sur les candidats (notamment à travers un dispositif à créer avec TRACFIN) ; l'accès direct et en temps réel à la comptabilité des partis politiques notamment pour corroborer les informations fournies à l'occasion des élections présidentielles.**

Diverses améliorations ou simplifications sont aussi souhaitables en ce qui concerne le domaine des comptes des partis politiques que le rapport présente.

Pour tous renseignements :

Frédérique Dooghe : 01 44 09 45 57 ou mél : frederique.dooghe@cncfp.fr

www.cncfp.fr