

LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Le législateur français a entrepris, à la fin des années 1980, de rendre plus transparents, plus démocratiques et mieux contrôlés les mécanismes de financement de la vie politique (partis politiques et candidats aux élections).

Auparavant, l'intervention de l'État se limitait aux campagnes électorales et seul était remboursé aux candidats le coût des affiches (en nombre limité), de la profession de foi adressée à tous les électeurs et des bulletins de vote.

En 1990 est créée une Autorité administrative indépendante (AAI), à savoir qui agit au nom de l'État sans pour autant relever de l'autorité du Gouvernement : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), chargée du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections nationales et de la vérification du respect des obligations comptables des partis politiques.

Les décisions de la CNCCFP sont soumises au contrôle du juge de l'élection (Conseil Constitutionnel, Conseil d'État ou tribunal administratif) et, en plein contentieux, à celui du tribunal administratif de Paris ou, pour l'élection présidentielle, du Conseil constitutionnel.



1 LES PRINCIPES DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE ET DE SON CONTRÔLE

Les orientations retenues par le législateur L'État apporte une aide financière à la vie politique

Afin d'assurer plus d'égalité entre les candidats et de favoriser l'expression de toutes les sensibilités politiques tout en évitant une surenchère de dépenses, depuis 1988, et par touches successives, le législateur a encadré juridiquement le financement de la vie politique. Ainsi pour éviter tout risque susceptible de compromettre l'indépendance notamment des partis :

- une séparation stricte est imposée entre la vie économique et la vie politique : d'abord plafonnées et rendues publiques, les contributions de personnes morales de toutes natures (entreprises, associations, collectivités publiques) sont totalement interdites à partir de 1995 (seules exceptions autorisées : les contributions des partis politiques respectant la [loi du 11 mars 1988*](#) et, pour les élections européennes, celles de partis politiques européens) ;
- l'État met en place un dispositif public d'aide au financement des partis politiques et des candidats tout en encourageant la participation financière des citoyens à la vie politique par une déduction fiscale de 66 % du montant des dons et cotisations (avec un plafond maximal de 15 000 € par foyer fiscal). Les dons sont toutefois plafonnés à 4 600 € par élection et par personne pour soutenir un ou des candidats à une élection, et à 7 500 € par an et par personne pour soutenir un ou plusieurs partis politiques ;
- les dépenses électorales sont plafonnées en suivant un barème qui varie selon la population de la circonscription concernée ;
- les ressources des partis et des candidats sont entourées d'un certain nombre de garanties et de transparence.

- D'une part, l'État verse chaque année une subvention aux partis politiques qui relèvent de la loi du 11 mars 1988 en fonction de leurs résultats électoraux.
- D'autre part, les candidats aux élections sont remboursés de leurs dépenses de campagne jusqu'à 47,5 %, du plafond des dépenses, sous la condition d'avoir obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés dans la plupart des élections.
- Les dons aux candidats ainsi que les dons et cotisations versés aux partis relevant de loi de 1988* sont défiscalisés à hauteur de 66 % de leur valeur.

Création d'un organe de contrôle spécialisé : la CNCCFP

Créée par la loi du 15 janvier 1990, et mise en place en 1992, la CNCCFP est une « autorité administrative indépendante » (AAI) autonome vis-à-vis du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif ; elle rend des décisions administratives sous le contrôle du juge de l'élection ou du juge de plein contentieux.

Les missions de la CNCCFP

La CNCCFP assure la surveillance du respect des obligations comptables des partis politiques soumis à la loi de 1988, dont les comptes lui sont adressés annuellement, en portant une attention particulière à leurs ressources.

La CNCCFP contrôle les comptes de campagne des candidats aux élections politiques. Elle arrête le montant des dépenses et des recettes du compte et fixe le remboursement dû par l'État.

La CNCCFP publie chaque année, au Journal officiel de la République, ainsi que [sur son site](#), les comptes des partis politiques, ainsi que, selon un calendrier approprié, ceux des candidats aux élections (sous une forme simplifiée). Elle publie aussi un [rapport annuel d'activité](#).

COMPOSITION DE LA COMMISSION

au 1^{er} janvier 2022

Christian BABUSIAUX
VICE-PRÉSIDENT

Président de chambre
honoraire à la Cour des
comptes

Jean-Philippe VACHIA
PRÉSIDENT

Président de chambre
honoraire à la Cour des
comptes

Martine DENIS-LINTON
Déontologue de la Commission
Conseillère d'État honoraire

Régis FRAISSE
Conseiller d'État honoraire



Francine MARIANI-DUCRAY
Conseillère d'État

Francine LEVON-GUÉRIN
Conseillère honoraire
à la Cour de cassation

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

Hélène MORELL
Conseillère maître honoraire
à la Cour des comptes

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

L'organisation de la CNCCFP

La CNCCFP se compose de 9 membres, nommés pour cinq ans (mandats renouvelables une fois*) par les chefs des trois plus hautes juridictions françaises, à raison de 3 membres en activité ou honoraires de chacune de ces institutions : Conseil d'État, Cour de cassation et Cour des comptes.

Le président, M. Jean-Philippe Vachia, a été nommé par le Président de la République**, après avis des deux commissions des lois des assemblées.

M. Christian Babusiaux a été nommé vice-président le 10 juillet 2020.

Un haut fonctionnaire, choisi par le président, exerce les fonctions de secrétaire général et dirige les services : administration générale, contrôle et affaires juridiques, systèmes d'information et sécurité.

Le budget (entre 7 et 9 M€ selon les années) permet de rémunérer les 45 agents permanents et, en période d'élections générales, notamment des vacataires et des rapporteurs chargés des tâches d'instruction (jusqu'à 200 en 2021). Il couvre le fonctionnement courant et l'investissement, notamment informatique.

(*) Loi du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et API.

(**) Décret du 3 juillet 2020.

2 LA CNCCFP ET LES COMPTES DE CAMPAGNE

La législation sur les comptes de campagne s'applique à toutes les élections : présidentielle, sénatoriales, législatives, européennes, régionales, départementales, territoriales et municipales.

Toutefois, pour les élections municipales, le champ d'application est restreint aux communes comptant au moins 9 000 habitants.

Les obligations du candidat

Désigner un mandataire financier

Toutes les opérations financières de la campagne doivent être effectuées par un mandataire, (personne physique ou association de financement) désigné au plus tard à la date de la déclaration officielle de candidature.

Le candidat et les militants qui le soutiennent ne peuvent ni régler eux-mêmes les dépenses (une tolérance existe pour les « menues dépenses » d'un montant total très faible), ni encaisser des recettes de la campagne. Ces dépenses doivent être imputées obligatoirement sur le compte bancaire unique ouvert spécialement par le mandataire et à son nom pour la campagne du candidat.

Établir et déposer un compte de campagne à la CNCCFP

Le candidat – sauf s'il a recueilli moins de 1 % des suffrages et s'il n'a pas, non plus, recueilli de don – doit établir et déposer son compte de campagne à la CNCCFP dans les deux mois suivant l'élection. Ce compte de campagne, signé par le candidat et, le plus souvent, visé par un expert-comptable*, comprend :

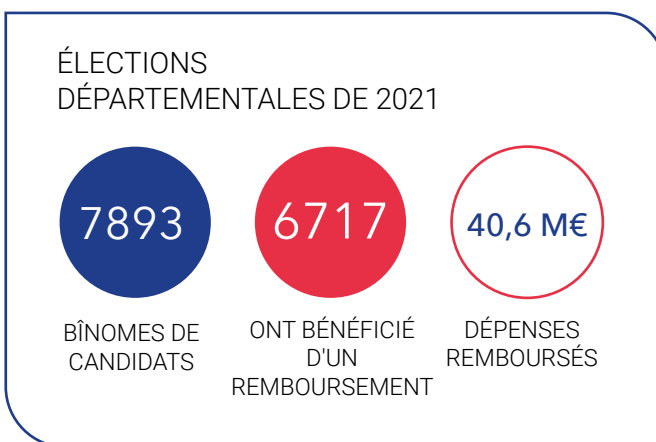
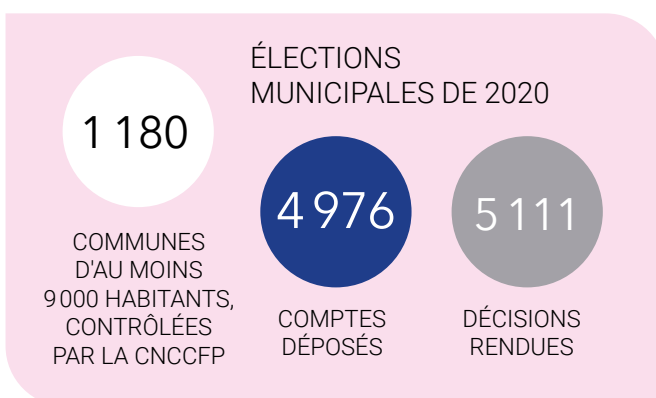
- l'intégralité des recettes : apport personnel direct ou par emprunt, dons de personnes physiques, versements de partis politiques, concours en nature, montant des emprunts souscrits classés par catégories de prêteurs, le type de prêt, le pays d'établissement et l'identité des prêteurs ;

- l'intégralité des dépenses : location de locaux, frais de personnel, de déplacements, de réunions publiques, de communication, etc.

Ces dépenses doivent avoir été engagées en vue de l'élection, pendant la période de financement définie par la loi (1 an pour l'élection présidentielle** ; 6 mois pour les autres élections) et dans le but de recueillir les suffrages des électeurs, ce qui exclut les dépenses personnelles, les dépenses postérieures au scrutin, ainsi que les dépenses interdites par la loi (cadeaux ou dons d'argent aux électeurs par exemple).

Le candidat à l'élection présidentielle doit aussi indiquer les dépenses engagées par un parti politique à son profit pendant la même période.

Le total des dépenses doit rester inférieur au plafond légal, défini selon les modalités fixées par la loi en fonction du nombre d'habitants de la circonscription (de quelques milliers d'euros pour un scrutin local jusqu'à plus de 20 M€ pour le 2^d tour de l'élection présidentielle).



(*) Deux exceptions : le visa de l'expert-comptable n'est pas obligatoire pour les candidats n'ayant ni dépenses ni recettes ; ni pour les candidats ayant recueilli moins de 5% des suffrages et ayant des recettes et des dépenses inférieures à 4 000 €.

(**) Suite à la crise sanitaire, cette période a été exceptionnellement raccourcie à 9 mois pour l'élection présidentielle de 2022.

ÉLECTIONS
RÉGIONALES
DE 2021

155

LISTES DE CANDIDATS

86

ONT BÉNÉFICIÉ D'UN REMBOURSEMENT

40,8 M€

DÉPENSES REMBOURSÉES

Le rôle de la Commission

Les vérifications opérées

Le contrôle porte sur la totalité des comptes et donne lieu à une procédure contradictoire écrite avec le candidat dans le cadre de l'instruction du compte et préalablement à la décision.

Sont particulièrement vérifiés : le respect du plafond légal ; le respect, par le mandataire, de sa mission ; la régularité des recettes (limite des dons fixée à 4 600 € par personne et par élection ; le caractère sincère et complet du compte ; l'absence de financement par une personne morale autre qu'un parti politique relevant de la loi de 1988) ; le caractère électoral de la dépense ; la production des pièces justificatives et des relevés bancaires ; l'absence de doubles paiements.

Les décisions de la Commission

La Commission statue par une décision sur chaque compte déposé :

- soit elle approuve le compte de campagne sans lui apporter de modification ;
- soit elle l'approuve après réformation, le plus souvent en excluant des dépenses non-électorales ou mal justifiées, parfois en rectifiant le montant ou en ajoutant une dépense omise ;
- soit elle rejette le compte, s'il est insincère (omission significative de recettes ou de dépenses), s'il est en déficit, si le plafond est dépassé, si une irrégularité est d'une importance telle que le compte est vicié (aide d'une entreprise, dépassement des limites des dons...) ;
- soit elle décide de moduler (c'est-à-dire de diminuer le montant du remboursement) si une dépense est irrégulière sans toutefois que cette irrégularité doive entraîner le rejet du compte.

En cas d'approbation, la décision arrête le montant du remboursement dû par l'État pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (3 % pour les élections européennes. Pour l'élection présidentielle les candidats ayant recueilli moins de 5 % des suffrages

ont droit à un remboursement dans la limite de 4,75 % du plafond).

Le remboursement est limité au moins élevé des trois montants suivants :

- au maximum, à 47,5 % du plafond des dépenses autorisées, tel que défini par la loi ;
- au montant des dépenses électorales remboursables arrêtées par la Commission ;
- au montant de l'apport personnel du candidat ajusté au regard des réformations éventuelles.

Au cas où subsiste un solde positif du compte ne provenant pas de l'apport personnel, et afin d'éviter un enrichissement injustifié du candidat, le versement de l'excédent à une association de financement d'un parti ou à un établissement d'utilité publique est ordonné par la Commission (« dévolution » du solde du compte). Pour l'élection présidentielle, la dévolution s'effectue auprès de la Fondation de France.

Sanctions et recours

La Commission saisit le juge de l'élection (Conseil constitutionnel, Conseil d'État ou tribunal administratif, selon l'élection traitée) lorsqu'elle rejette un compte, lorsqu'un compte est déposé après la date limite ou en cas de non-dépôt.

Le juge peut prononcer une sanction complémentaire en déclarant le candidat inéligible jusqu'à 3 ans, sauf pour l'élection présidentielle où l'inéligibilité n'est pas prévue par les textes.

Le juge de l'élection n'est pas lié par la décision de rejet de la Commission et peut estimer que la Commission a eu tort de rejeter le compte : il approuve alors le compte et fixe le remboursement.

Enfin, les décisions d'approbation après réformation ou modulation du remboursement de l'État de la CNCCFP peuvent faire l'objet, de la part du candidat, d'un recours gracieux devant la Commission et/ou d'un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris ou, pour l'élection présidentielle, devant le Conseil constitutionnel. La décision juridictionnelle se substitue alors à celle de la Commission.

3 LA CNCCFP ET LES PARTIS POLITIQUES

Les ressources des partis politiques

Les dépenses des partis politiques ne sont pas contrôlées par la Commission en raison du principe général de liberté de création et de fonctionnement garanti par la Constitution de 1958 (article 4). Les ressources sont encadrées par la loi.

Il n'existe aucune définition légale de la notion de parti politique. Cependant, les partis politiques au sens de la **loi du 11 mars 1988** constituent une catégorie particulière définie précisément. Au sens de cette loi, est considérée comme parti politique la personne morale de droit privé qui s'est assignée un but politique et qui bénéficie de l'aide publique ou s'est dotée d'un mandataire qui est soit une association de financement agréée, soit un mandataire financier personne physique déclaré en préfecture. Le mandataire doit ouvrir un compte bancaire unique destiné à percevoir l'ensemble des ressources du parti politique. À compter de son entrée dans le champ de la loi, le parti politique doit déposer chaque année des comptes certifiés auprès de la CNCCFP.

Droits et obligations

En tout état de cause, les partis politiques ont des droits et des obligations :

Les droits des partis relevant de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988
bénéficier des aides publiques de l'État
financer un candidat aux élections
financer un autre parti politique (entrant, lui aussi, dans le champ de la loi de 1988)
faire bénéficier ses donateurs et cotisants d'une réduction d'impôt à hauteur de 66 % des dons et cotisations versées

Les obligations des partis relevant de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988

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

Les financements dont peuvent bénéficier les partis politiques respectant la loi de 1988 sont de deux natures :

1. Le financement privé

À titre principal :

- les cotisations des membres librement fixées par les règles internes du parti ;
- les dons des personnes physiques pour un montant total de dons et cotisations limité à 7 500 € par personne et par an pour un ou plusieurs partis politiques*. Ils sont versés au mandataire du parti qui délivre un reçu-don, édité par la CNCCFP, donnant droit à l'avantage fiscal ;
- les contributions d'un parti politique (loi de 1988) en faveur d'un autre sont autorisées.

2. Le financement public

Il provient d'une dotation budgétaire annuelle (66 M€ en 2021) inscrite au budget du ministère de l'Intérieur et répartie entre les formations politiques selon les modalités suivantes :

- la première moitié est partagée proportionnellement entre les formations dont 50 candidats au minimum ont obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans 50 circonscriptions, lors des dernières élections législatives (dans les collectivités d'outre-mer, il suffit d'un candidat ayant obtenu 1 % des votes pour la totalité des circonscriptions) ; le montant obtenu est éventuellement diminué si les partis ne respectent pas la parité femmes-hommes pour l'ensemble des candidatures ;
- la seconde moitié est partagée entre les partis politiques selon le nombre de députés et de sénateurs qui se rattachent chaque année à l'étiquette politique de ces partis.

Les comptes des partis et le rôle de la CNCCFP

La comptabilité des partis qui relèvent de la loi du 11 mars 1988 est soumise à des règles particulières au respect desquelles veille la Commission.

La Commission examine les comptes et les rapports produits par les commissaires aux comptes qui peuvent assortir leur certification de réserves voire refuser de certifier.

Si la Commission constate des manquements substantiels (dépôt tardif ou non dépôt, ou compte non certifié) elle déclare que le parti n'a pas satisfait à ses obligations comptables. Il en découle trois conséquences :

- le parti perd la capacité de financer des campagnes électorales ;
- il perd le bénéfice de l'aide publique, s'il y avait droit, pour une durée modulable dans la limite de trois ans ;
- il perd le droit à réduction d'impôts pour les donateurs et cotisants pour une durée modulable dans la limite de trois ans.

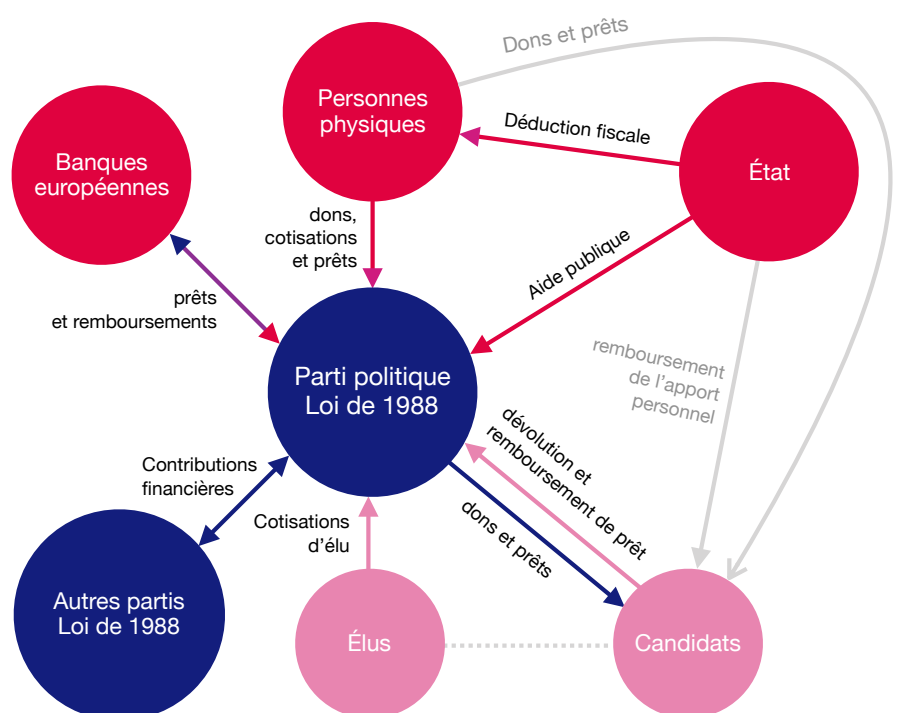
PARTIS POLITIQUES
RELEVANT DE LA
LOI DE 1988 EN 2021-2022

571

34

PARTIS POLITIQUES
ÉLIGIBLES À L'AIDE PUBLIQUE*

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



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...).



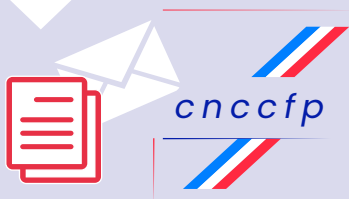
DÉPÔT DU COMPTE
1

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, dans la plupart de cas, 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

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.



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).



DÉCISION
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.