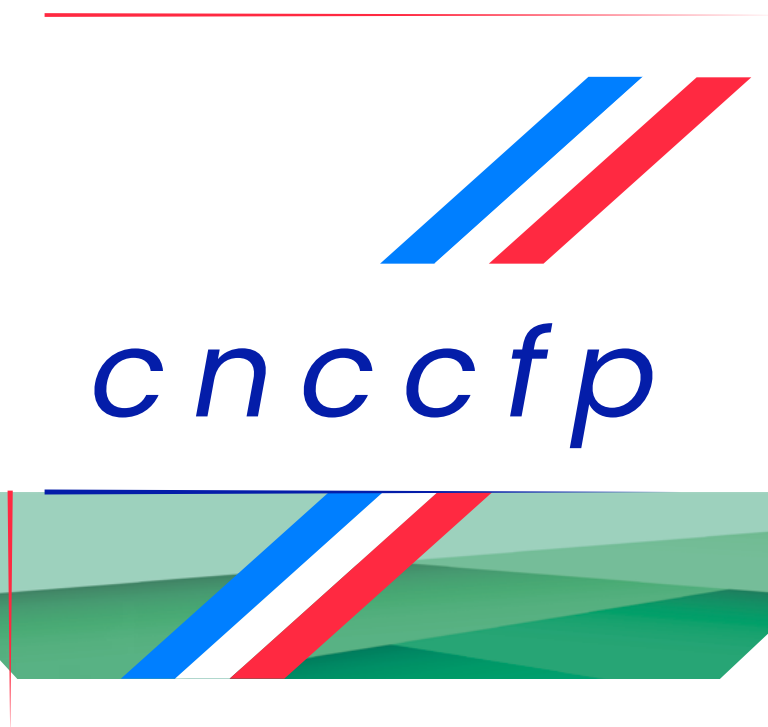


Commission nationale
des comptes de campagne
et des financements politiques

RAPPORT D'ACTIVITÉ 2022

SYNTHÈSE

Dossier de presse



La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques publie le 15 juin 2023 son rapport d'activité 2022. Conformément à la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, celle-ci rend compte au Gouvernement, au Parlement ainsi qu'au public, de l'exercice de ses missions et de l'utilisation de ses moyens.

Vingt ans après l'inversion du calendrier électoral, l'année 2022 a été marquée par l'organisation de ces deux scrutins majeurs de la V^e République : l'élection présidentielle suivie des élections législatives. Il en résulte que 2022 aura été, pour la CNCCFP, une année d'intense engagement dans l'accomplissement de ses missions.

1 LES DONNÉES CLÉS DU CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

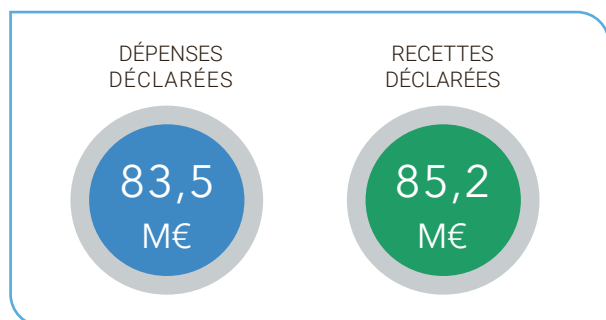
L'élection présidentielle

LES RECETTES

Les recettes déclarées par les douze candidats à l'élection présidentielle s'élèvent à 85,2 millions d'euros. En 2017, elles s'élevaient à 74,9 millions d'euros pour onze candidats. Parmi ces recettes, 27 millions d'euros proviennent des contributions de toute nature des partis politiques et 9 millions d'euros des dons déclarés. Les candidats ont financé leur apport personnel (45,9 millions d'euros) grâce notamment à des emprunts auprès des partis politiques les soutenant (34,9 millions d'euros). Tous candidats confondus, 39 partis politiques ont participé à la campagne de l'élection présidentielle de 2022. La Commission rappelle que ce n'est qu'au cours de l'année 2023 que la cohérence de la comptabilité annuelle du parti avec les informations fournies à l'appui du compte de campagne du candidat, pourra être examinée.

LES DÉPENSES

Les dépenses déclarées par les douze candidats s'élèvent à 83,5 millions d'euros contre 74,1 millions d'euros en 2017. Quelques variations peuvent être relevées : si l'organisation de réunions publiques demeure le premier poste de dépenses, il est en recul de 7 points par rapport au précédent scrutin. La part des moyens de propagande spécifiques (supports audiovisuels et formes innovantes de communication) progresse de près de 6 points. Alors que les dépenses déclarées ont augmenté de 12,7 % par rapport à 2017, le montant remboursé après instruction des comptes par la Commission, soit 42,2 millions d'euros, n'a augmenté que de 2,7 % par rapport à 2017. L'une des explications réside dans le fait que deux candidats (Mme Valérie Pécresse, M. Yannick Jadot) ayant consacré un important budget à leur campagne, n'ont finalement pas atteint le seuil de 5 % des suffrages, ce qui a eu pour effet de diviser par 10 le montant du remboursement de l'État auquel ils pouvaient prétendre.



LES DÉCISIONS

La Commission a rendu ses décisions le 14 décembre 2022. Seule Mme Marine Le Pen a présenté un recours, le 18 janvier 2023. Elle s'en est toutefois désistée, ce dont le Conseil constitutionnel a pris acte le 21 février 2023.

La Commission a approuvé les douze comptes tout en prononçant un ensemble de réformations (essentiellement des retranchements de dépenses et de recettes) pour un impact net sur le remboursement par l'État à hauteur de 479 508 euros ; un montant cumulé de modulations pour cause de manquement aux dispositions du code électoral sur le financement des campagnes, à hauteur de 338 000 euros ; et un montant cumulé de 410 113 euros de réductions du remboursement, pour des dépenses intrinsèquement irrégulières. Une seule candidate (Mme Anne Hidalgo) s'est vue rembourser la totalité du plafond de remboursement auquel elle pouvait prétendre.

L'INSTRUCTION

L'instruction des comptes de l'élection présidentielle, limitée dans le temps et basée sur les éléments déclaratifs apportés par les candidats, a notamment connu deux innovations : la dématérialisation du dépôt et de l'instruction conformément aux dispositions de la loi organique du 29 mars 2021, par la mise en place du téléservice

Fin'Pol, et la systématisation d'une veille continue des médias sociaux à partir du 1^{er} juillet 2021.

Au cours de l'instruction la Commission a sollicité deux catégories d'attestations : pour les trois candidats exerçant une fonction exécutive (M. Emmanuel Macron, Mme Valérie Pécresse, Mme Anne Hidalgo) sur l'absence d'utilisation des moyens des exécutifs autres que ceux facturés et réglés par les candidats, ainsi que sur l'absence de recours à des cabinets de conseil en dehors des dépenses figurant au compte.

Enfin, la Commission constate une place croissante des partis politiques dans le financement de l'élection présidentielle : un peu moins de 73 % des ressources des douze candidats proviennent de contributions diversifiées des partis en y incluant les emprunts (les partis s'endettant eux-mêmes auprès des banques pour ce faire). En outre, les partis tendent à centraliser l'organisation de la campagne de leur candidat. Cet état de fait questionne l'étendue des pouvoirs de contrôle de la Commission, qui ne dispose pas de capacité d'investigation sur la comptabilité de la formation politique afférente à ses relations avec le candidat pendant la période de contrôle.

Les élections législatives

6 290 candidats se sont présentés dans les 577 circonscriptions de l'hexagone, d'Outre-mer et des députés des Français établis hors de France. En 2017, les candidats étaient au nombre de 7 877. La Commission a examiné 5 161 comptes, comprenant les comptes déposés hors délai, étant précisé que les candidats ayant atteint moins de 1 % des suffrages sont en principe dispensés de dépôt. Lors du précédent scrutin, 5 427 comptes avaient été examinés. Ainsi, la baisse du nombre de comptes examinés en 2022 par rapport à 2017 (-5 %), est moindre que celle du nombre de candidats (-20 %).

LES RECETTES

Le montant total des recettes est en recul par rapport à 2017, passant de 78,8 millions à 66,2 millions d'euros. L'apport personnel (versements sur fonds propres et emprunts pour 46,6 millions d'euros), représente 73 % du total des recettes. En 2022, la part de l'apport personnel dans le volume des recettes augmente de 4 points, cette progression étant plus marquée parmi candidats qui dépassent 5 % des suffrages. Les contributions des formations politiques (hors prêts) ne représentent que 7,4 % des recettes mais les interventions des partis peuvent prendre des formes diverses, comme l'étaye le rapport d'activité. Les prêts des partis politiques dans l'apport personnel demeurent stables en 2022.

LES DÉPENSES

Les dépenses des candidats, à savoir 62,5 millions d'euros, ont baissé de 16 % par rapport à 2017, ce qui s'explique par deux principaux facteurs : les candidats qui n'ont pas atteint le seuil des 5 % des suffrages n'ont dépensé que 2 738 euros en moyenne, contre 5 072 euros en moyenne en 2017 ; 13,5 % des comptes ne font apparaître aucune dépense (« comptes zéro ») et parmi eux, 54 comptes étaient éligibles au remboursement de l'État contre 7 seulement en 2017.

Lors de ce scrutin, 441 députés sortants se sont représentés. La Commission s'est assurée que les indemnités et avantages des députés n'étaient pas utilisés à des fins électorales : bilans de mandat, usage des permanences et intervention des collaborateurs.

La Commission a également examiné les « dépenses mutualisées » des partis politiques au profit des candidats. Elle a constaté que certains candidats n'ont pas déclaré l'ensemble des dépenses mutualisées soit par manque d'information, soit par méconnaissance des modes d'imputation comptable de ces dépenses. La Commission rappelle qu'il revient aux formations politiques de veiller à l'information des candidats.

LES DÉCISIONS

Concernant les décisions de la Commission, la part des comptes faisant l'objet d'une approbation simple atteint près de 64 % contre 46,6 % en 2017, ce qui marque un réel progrès. Cependant, alors qu'il était négligeable en 2017, le nombre de décisions comportant une modulation du remboursement pour cause de manquement aux dispositions du code électoral sur le financement des campagnes, atteint 8,9 % du total. En additionnant les décisions comportant une réduction de remboursement pour dépense intrinsèquement irrégulière, 12,7 % du total des comptes (soit 657), ont fait l'objet d'une sanction. Enfin, la Commission relève l'augmentation significative du nombre de comptes rejetés, passant de 107 à 193.

Le suivi des emprunts auprès des personnes physiques

Alternative au financement par l'endettement bancaire, la Commission constate que le recours à l'emprunt auprès de particuliers tend à se développer, de manière différente selon les partis politiques d'appartenance des candidats : prêts consentis sans intérêt, prêts accordés avec un taux d'intérêt supérieur au taux légal et « prêts miroirs », c'est-à-dire des prêts accordés par un parti qui lui-même emprunte au même taux d'intérêt auprès de personnes physiques (on rappelle que le recours à ce type de financement est interdit aux candidats à l'élection présidentielle).

Le rapport d'activité de la Commission dresse un bilan du recours à ce type d'endettement et esquisse des pistes de réflexion pour l'avenir, compte tenu de ce que l'emprunt auprès de particuliers ne permet pas de s'assurer de l'origine des fonds prêtés par ceux-ci, du risque que se développe un marché pour des prêteurs d'habitude et des nécessités du contrôle dans le temps du remboursement par la Commission.

2 LA VÉRIFICATION DES OBLIGATIONS COMPTABLES DES PARTIS POLITIQUES



La Commission a publié au Journal officiel du 11 février 2023 son avis relatif à la publication des comptes des partis politiques pour l'exercice 2021. Les produits des 519 partis ayant déposé des comptes se sont élevés à 188,3 millions d'euros et les charges à 170,2 millions d'euros.

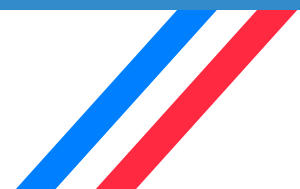
La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a profondément rénové le cadre dans lequel s'inscrivent les ressources collectées par les partis politiques régis par la loi de 1988. La Commission s'assure ainsi de la conformité des ressources qui, outre l'aide publique, peuvent provenir de particuliers (et, le cas, échéant, d'autres partis politiques) sous certaines conditions. 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 particuliers.

Le rapport d'activité met l'accent sur les différentes

facettes du sujet : en rappelant le rôle du mandataire du parti, seul habilité depuis 2018 à recueillir les ressources du parti ; en présentant les principaux produits des partis, notamment l'aide publique et les dons et cotisations ; enfin en abordant, au bilan, les emprunts et autres dettes des partis (montée en puissance des emprunts auprès des particuliers – 30,9 millions d'euros ; dettes fournisseurs - 17 millions d'euros), qui ont entre autres pour objet le financement des campagnes électorales.

En cas de constat de non-respect de leurs obligations par les partis, la Commission peut priver ceux-ci du bénéfice de l'aide publique et pour les donateurs et cotisants, 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.

3 LES RESSOURCES ET MOYENS ET LA COMMUNICATION



La gestion des ressources et des moyens

RESSOURCES HUMAINES

Le rapport d'activité fait état de la gestion des ressources humaines, intimement liée à l'activité de la Commission, à la fois permanente et cyclique. En 2022, le secrétariat général de la CNCCFP compte 47 emplois permanents. La CNCCFP a en outre sollicité pour appuyer le contrôle des élections en

2022, un complément de 18 équivalents temps plein annuel travaillé, lui permettant de renforcer ses effectifs pour les missions de contrôle, de logistique et d'anonymisation des documents communicables au public.

RESSOURCES BUDGÉTAIRES

L'exercice 2022 a été marqué par une activité soutenue : les taux d'exécution des crédits de son budget avoisinant les 9 millions d'euros, reflètent cette forte activité et le souci d'une gestion optimisée des crédits après la crise de la Covid-19.

La communication sous toutes ses formes

La CNCCFP a entièrement refondé son site internet en 2022 et développe de nouveaux outils d'information en direction de la presse. Fréquemment sollicitée pour la consultation des comptes des candidats et des partis politiques, la CNCCFP anonymise au préalable les informations à caractère personnel contenues dans les comptes, conformément au code des relations entre le public et l'administration.

La Commission participe au renforcement de la transparence de l'action administrative et de la vie démocratique, en mettant à la disposition du public les jeux de données corrélatives aux comptes simplifiés qu'elle publie au Journal officiel, sur la plateforme data.gouv.fr.

Enfin, soumise au contrôle du Parlement comme toutes les AAI, la Commission lui transmet un grand nombre d'informations sur son organisation et son activité.

CONCLUSION

Comme le détaille son rapport d'activité, la CNCCFP a amélioré ses méthodes de contrôle au cours d'une année 2022 d'intense engagement dans l'accomplissement de ses missions. Elle est allée jusqu'au bout de ses attributions.

La législation n'ayant pas évolué, elle reprend la « conclusion » de son rapport d'activité 2021. Sans être exhaustif, trois modifications de la loi permettraient des évolutions bienvenues :

- la possibilité de demander directement des justifications complémentaires aux prestataires des candidats ;
- la possibilité de consulter le fichier des comptes bancaires FICOBA et l'habilitation à saisir TRACFIN en cas de doute sur l'origine des fonds ;
- l'accès en temps réel à la comptabilité des partis politiques soutenant les candidats aux élections ;
- la possibilité, en cas de non-respect des obligations légales d'un parti politiques sur plusieurs exercices consécutifs, de décider le retrait de l'agrément de son association de financement ;
- la possibilité de provoquer la fin des fonctions d'un mandataire financier (personne physique) lorsqu'il ne récolte pas l'ensemble des ressources d'un parti politique, comme c'est le cas pour une association de financement ;
- la faculté de recueillir les déclarations des mandataires financiers personnes physiques, comme la Commission le fait pour les associations de financement.

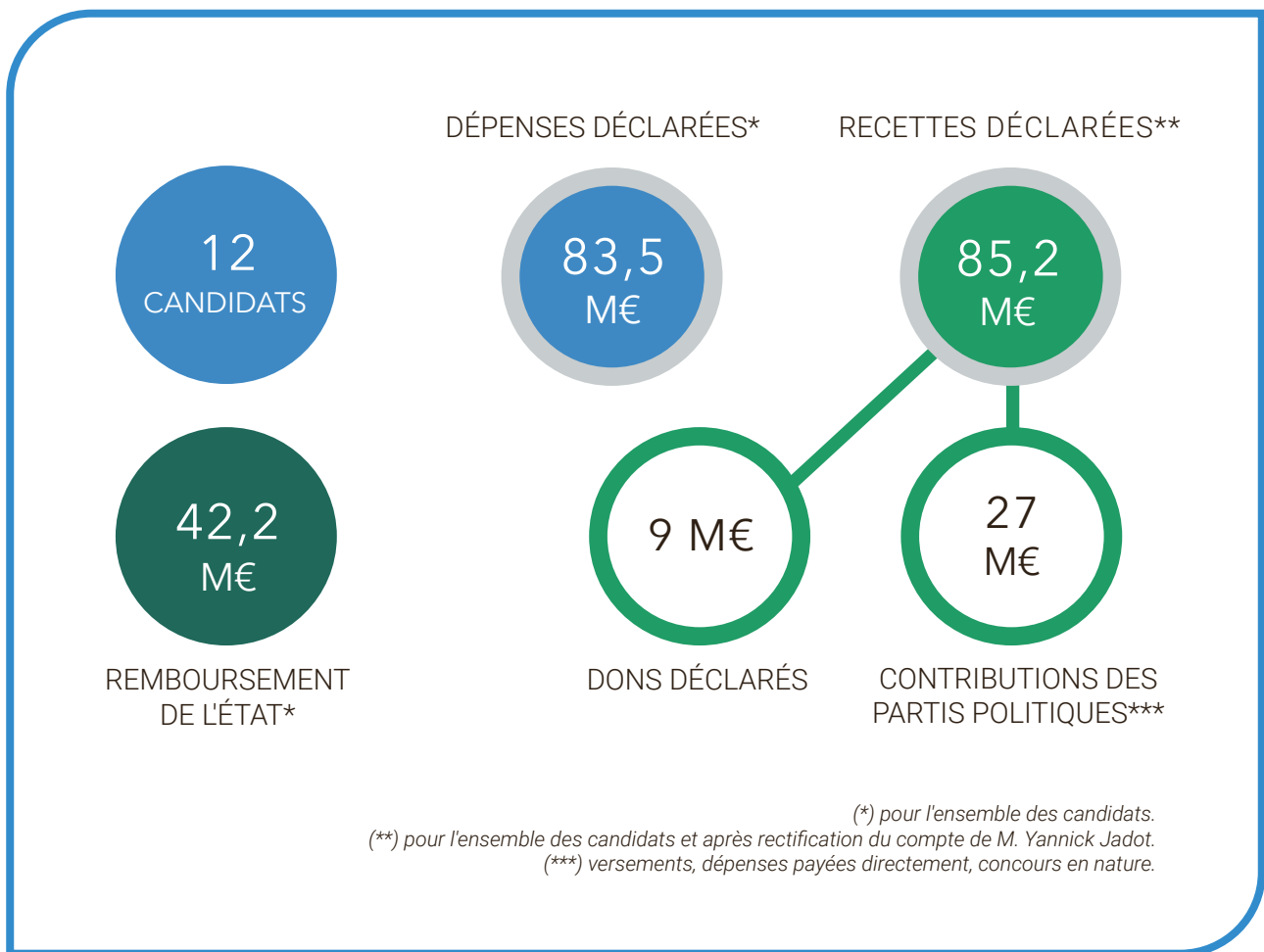
ANNEXE

L'exemple du financement de la vie politique en Allemagne présenté par deux universitaires, la professeure Aurore GUILLET et le professeur Claus Dieter CLASSEN, nourrit la réflexion sur les mérites comparés des modèles en ce domaine, deux ans après l'article consacré à la situation des États-Unis dans le rapport annuel 2020.

CONTACT

service-communication@cncffp.fr

Les grands chiffres de l'élection présidentielle





Étendue et limites des pouvoirs de la Commission

Dans chacune de ses 12 décisions, la Commission a tenu à rappeler ce qui suit :

« *En particulier, [la Commission] a pris en compte au titre de ses attributions [...] et des investigations qu'elle peut mettre en œuvre à cette fin [...]* » :

- le compte de campagne avec ses pièces et ses annexes tels que déclarés et déposés par le candidat ;
- les éléments externes tels que les signalements portés à sa connaissance et les informations recueillies via les différents médias et réseaux sociaux ;
- la procédure contradictoire engagée avec le candidat ;
- les éventuelles attestations du candidat et/ou du président de l'association de financement électoral ;
- les éventuels rapports de l'expert désigné par la Commission ;
- le rapport des rapporteurs.

La Commission a demandé et obtenu des attestations des candidats (voir encadré suivant) :

- sur l'absence d'utilisation des moyens de la collectivité publique autre que ceux effectivement facturés au candidat et réglés par lui (3 cas) ;
- sur l'absence de recours à des cabinets de conseil en dehors des dépenses de cette nature pouvant figurer au compte de campagne (3 cas) ;
- sur la sincérité et l'exactitude des factures d'une société de conseil en communication (1 cas).

Le poids des partis politiques dans l'élection présidentielle

Parmi les 85,2 millions d'euros de recettes des douze candidats, 27 millions d'euros proviennent des contributions de toute nature des partis politiques et 9 millions d'euros des dons déclarés. Les candidats ont financé leur apport personnel (45,9 millions d'euros) grâce notamment à des emprunts auprès des partis politiques les soutenant (34,9 millions d'euros). Tous candidats confondus, 39 partis politiques ont participé à la campagne de l'élection présidentielle de 2022.

Pour l'essentiel, le contrôle exercé par la Commission est de même étendue que pour les autres élections. Il se situe dans le cadre strict de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection présidentielle qui précise et complète les dispositions applicables du code électoral.

La loi du 6 mars 2017 (nouvel article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 sur la transparence financière de la vie politique) a renforcé les obligations comptables des partis politiques et des candidats en prévoyant que les partis politiques doivent notamment transmettre dans les annexes de leurs comptes annuels (à compter de ceux arrêtés pour l'année 2018) « les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, l'identité des prêteurs ainsi que les flux financiers nets avec les candidats tenus d'établir un compte de campagne en application de l'article L. 52-12 du même code ».

Au-delà des questions posées et des réponses apportées (voir p. 34), pour la partie de la période de financement de la campagne et dans le délai d'examen qui ont lieu en année n , la Commission ne dispose pas

de capacité d'investigation sur la comptabilité de la formation politique afférente à ses relations avec le candidat. Le contrôle du compte de campagne du candidat, étayé par les pièces comptables et les justificatifs du parti politique communiqués par le candidat ou qui lui sont demandés, apporte des éléments. Mais ce n'est qu'au cours de l'année suivant l'élection, soit durant l'année $n+1$, après décision de la Commission sur le compte de campagne, que la cohérence de la comptabilité annuelle du parti avec les informations fournies à l'appui du compte de campagne du candidat peut être examinée. Il peut ainsi subsister un risque d'omission de recettes et de dépenses résultant de l'activité du parti politique au service du candidat.

Enfin, la Commission constate une place croissante des partis politiques dans le financement de l'élection présidentielle : un peu moins de 73 % des ressources des douze candidats proviennent de contributions diversifiées des partis en y incluant les emprunts (les partis s'endettant eux-mêmes auprès des banques pour ce faire). En outre, les partis tendent à centraliser l'organisation de la campagne de leur candidat. Cet état de fait questionne l'étendue des pouvoirs de contrôle de la Commission, qui ne dispose pas de capacité d'investigation sur la comptabilité de la formation politique afférente à ses relations avec le candidat pendant la période de contrôle.

FINANCEMENT PROVENANT DES PARTIS POLITIQUES / RESSOURCES TOTALES

73 %

Le contrôle des prestations de conseil

Dans l'exercice de leurs fonctions, les responsables d'exécutif ont généralement recours à des prestations de conseil et pourraient provenir de services gratuits, dits *pro bono*, trouvant ultérieurement leur contrepartie dans l'obtention de marchés publics. Dès lors, une difficulté peut provenir de ce qui ne serait pas retracé ou serait minoré dans leur compte de campagne.

La Commission a donc systématiquement demandé aux candidats concernés d'attester que pendant leur campagne, ils n'avaient pas eu d'autres recours à des cabinets de conseil que ceux retracés dans leur compte de campagne.

Si un avantage direct consenti par une personne morale est déjà relativement complexe à établir, un financement « *indirect* » l'est encore plus, notamment s'il intervient par des voies détournées, par l'interposition de personnes physiques par exemple.

Des précisions supplémentaires ont ainsi été demandées lorsqu'étaient établis des liens entre un

membre de l'équipe de campagne et un ou plusieurs cabinets de conseil. La décision relative au compte de campagne de Mme Valérie Pécresse rend ainsi compte des attestations qu'elle a produites sur l'engagement de son directeur de campagne dans des cabinets de conseil, engagement poursuivi bien après le début de la campagne.

Se pose aussi la question des concours susceptibles d'avoir été apportés par des salariés de sociétés de conseil durant la campagne en tant que militants ou sympathisants, avec tout l'apport qu'ils peuvent tirer de leur expérience professionnelle : dans leurs réponses à la Commission, M. Emmanuel Macron et Mme Anne Hidalgo ont répondu qu'il pouvait y avoir dans les équipes de campagne des bénévoles qui se trouveraient par ailleurs avoir travaillé ou travailler encore pour un cabinet de conseil.

Aux termes de la procédure contradictoire les candidats concernés ont ainsi produit les attestations demandées ou des précisions sur les moyens mis en œuvre pour garantir le respect des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral.

La Commission a constaté qu'en l'état (c'est-à-dire au regard des pouvoirs que la loi lui donne), elle ne disposait d'aucun élément de nature à remettre en cause le contenu et la portée de ces déclarations.

Les grands chiffres des élections législatives

**Législatives
2022**

“ **Les points clés** ”



5 161

comptes examinés
(contre **5 427** en 2017)



66,15 M€

de recettes déclarées
dont **10,78 M€** de dons
perçus



62,57 M€

de dépenses déclarées

64 %

d'approbations
simples

28 %

d'approbations après
réformations et/ou
diminution du
remboursement

100 comptes déposés
hors délai

136 comptes non déposés

194 comptes rejetés (dont 64
pour défaut d'ouverture
de compte bancaire)

2 350

candidats ont bénéficié
d'un remboursement de
leurs dépenses de
campagne

1,04 M€

retirés des dépenses
déclarées

Au total

40,95 M€

remboursés aux candidats

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, etc.).



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

DÉPÔT DU COMPTE



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

164

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



Cette facture correspond à la réunion publique de lancement de ma campagne électorale qui a eu lieu le 7 juin 2022.



Près de 5 800 lettres, dont près de 700 lettres de relance, envoyées aux candidats*.

COMMISSION



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).



NOTIFICATION



La décision est notifiée au préfet

en charge de verser au candidat le remboursement dû par l'État au titre des dépenses électorales.

5297 décisions notifiées* aux candidats

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

La Commission saisit le juge de l'élection (le Conseil constitutionnel pour les élections législatives)

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.



(* Ces chiffres concernent les élections législatives de 2022.

LES DÉPENSES

Les dépenses mutualisées des partis politiques dans le cadre des élections législatives



Dans le cadre des élections, les partis nationaux engagent des dépenses mutualisées au profit des candidats qu'ils présentent ou soutiennent.

Ces dépenses peuvent prendre la forme de dépenses payées directement par les formations politiques, de concours en nature ou encore de dépenses refacturées aux candidats par ces dernières. La mutualisation suppose que ces dépenses soient exposées au profit de plusieurs candidats et qu'une clé de répartition soit définie sur des critères objectifs et rationnels avant la tenue du scrutin.

Les partis politiques ont joué un rôle accru dans le cadre des élections législatives de 2022, y compris pour certains partis en facilitant les procédures d'ouverture de comptes bancaires pour les candidats qu'ils présentaient et pour la mise en forme des comptes de campagne qu'ils déposaient (c'est le cas notamment des partis politiques *Animaliste*, *Les Patriotes* et *Reconquête*!).

La Commission relève à l'issue du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections législatives que la transmission en amont des informations relatives aux dépenses mutualisées des partis a permis un contrôle harmonisé entre tous les candidats d'un même parti. Cette transmission a simplifié les procédures d'échanges d'informations entre la Commission, les formations politiques et les candidats. Elle souhaiterait voir se généraliser ce dépôt par les formations politiques en amont de la période de contrôle des comptes de campagne.

VERSEMENTS
DÉFINITIFS1,86
M€DÉPENSES PAYÉES
DIRECTEMENT2,01
M€CONCOURS
EN NATURE1,05
M€DÉPENSES
REFACTURÉES

ND

FOCUS SUR

L’AFFICHAGE IRRÉGULIER

L’affichage en dehors des panneaux officiels

De manière générale, tout affichage en dehors des emplacements précédemment cités étant interdit, la Commission s’assure que les comptes de campagne des candidats ne comportent pas de dépenses afférentes à de l’affichage irrégulier sur d’autres emplacements. En effet, s’il s’agit bien de dépenses électorales, elles ne sauraient, en revanche, donner à remboursement conformément à la jurisprudence administrative.

→ Le cas des permanences de campagne

Sous réserve des enseignes mentionnées à l’article L. 581-3 du code de l’environnement, l’affichage sur les permanences électorales par un quelconque moyen est prohibé au titre des dispositions rappelées ci-dessous.

Dès lors, le constat d’affiches apposées sur la façade ou les vitrines de la permanence, ainsi que celui d’enseignes comportant des éléments de propagande, ont amené la Commission à procéder à des réductions de remboursement pour les dépenses les concernant.

Elle s’est ainsi conformée aux décisions du juge de l’élection qui retient le caractère irrégulier de tels affichages, notamment en présence :

- d’affiches sur la devanture d’une permanence (CE, 30 décembre 2021, n° 450810) ;
- d’affiches sur la vitrine d’un local de campagne (CE, 30 mars 2021, n° 445841 ; CE, 5 mai 2021, n° 449668) ;
- d’une affiche sur la vitrine d’un commerce (CE, 30 décembre 2021, n° 449731).

→ Le flochage des véhicules

Les véhicules utilisés par les candidats dans le cadre des campagnes électorales sont également soumis aux mêmes dispositions en matière d’affichage irrégulier, quand bien même ils seraient utilisés comme permanence mobile. Sous réserve d’une quasi-enseigne dépourvue d’élément de propagande, la Commission a également prononcé des réductions de remboursement pour plusieurs types d’affichage irrégulier.

Parmi ces cas, la Commission a retenu le caractère irrégulier d’un affichage sous forme :

- des plaques aimantées sur une voiture ;
- de vinyles microperforés sur un bus ;
- de stickers ou d’affiches sur un camion ;
- d’autocollants sur un camping-car ;
- de visuels sur un vélo ou sur un gyropode ;
- de drapeaux à l’effigie des candidats sur un vélo.

De la même manière que pour les affichages sur les permanences électorales, le juge de l’élection retient le caractère irrégulier de ces dépenses, comme l’a récemment confirmé le Conseil constitutionnel dans des décisions des 2 décembre 2022¹ et 27 janvier 2023².

Dans ces différents cas, la Commission procède à la réduction du remboursement de l’État, lorsqu’il est dû, à hauteur du montant de la dépense d’affichage irrégulier.

1 Décision n° 2022-5758 AN, du 2 décembre 2022, Oise (7e circ.), M. Tristan Szyszka.

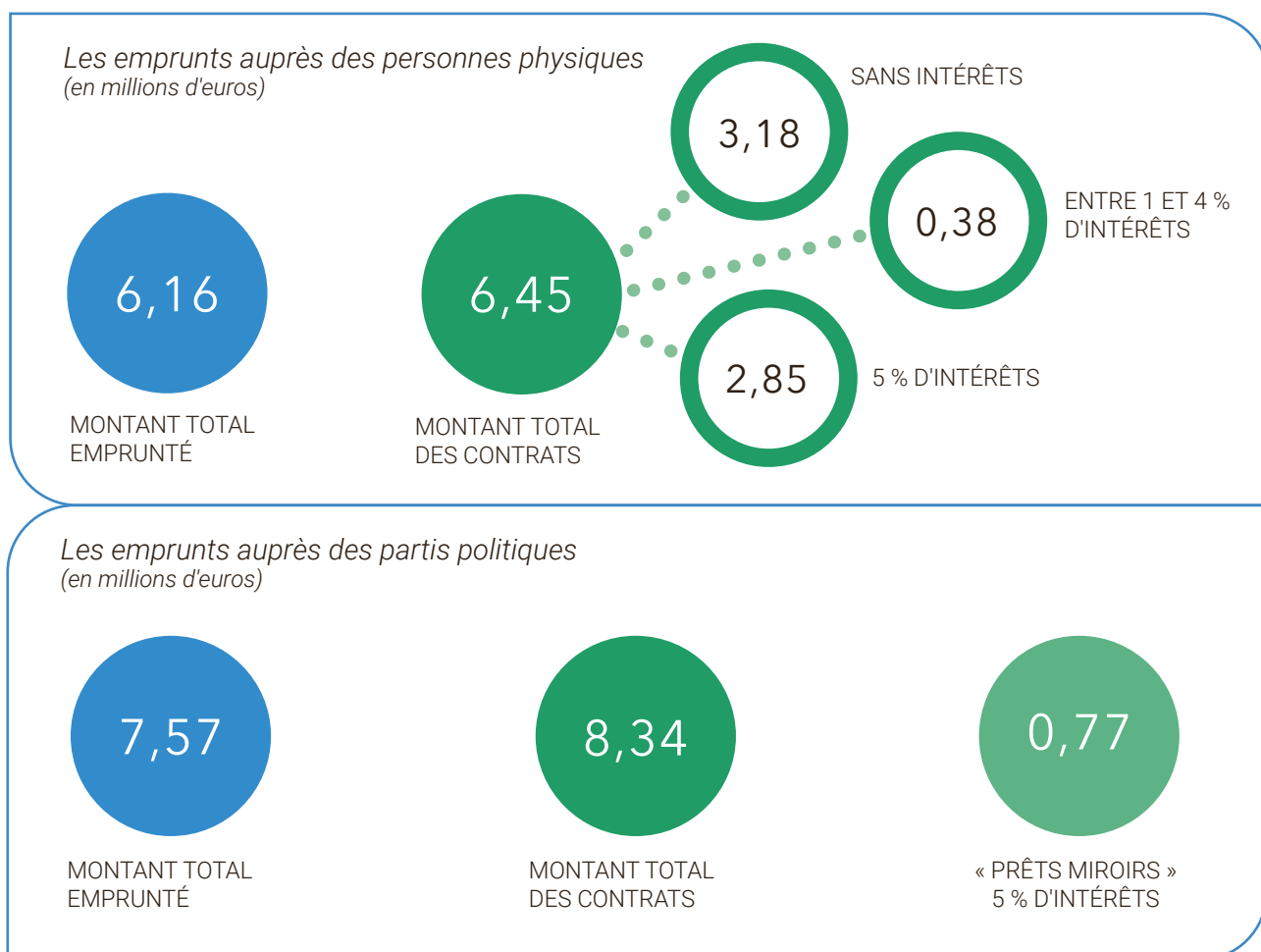
2 Décision n° 2022-5782 AN du 27 janvier 2023, Vaucluse (5e circ.), Mme Céline Lemoine.

Le suivi des emprunts auprès des personnes physiques

Alternative au financement par l'endettement bancaire, la Commission constate que le recours à l'emprunt auprès de particuliers tend à se développer, de manière différente selon les partis politiques d'appartenance des candidats aux élections : prêts consentis sans intérêt, prêts accordés avec un taux d'intérêt supérieur au taux légal et « prêts miroirs », c'est-à-dire des prêts accordés par un parti qui lui-même emprunte au même taux d'intérêt auprès de personnes physiques (on rappelle que le recours à ce type de financement est interdit aux candidats à l'élection présidentielle).

En ce qui concerne les « prêts miroirs » de partis politiques financés par des emprunts de ceux-ci auprès de personnes physiques, ils sont le fait du seul *Rassemblement national* qui a financé de cette manière 153 candidats. L'annexe des comptes d'ensemble du parti politique pour l'exercice 2022, qui devra être déposée au plus tard fin juin 2023, comprendra la liste des emprunts en cours par le parti politique auprès de personnes physiques.

Le montant des ressources collectées par les candidats pour ces élections législatives s'est élevé à 66,15 millions d'euros, dont 48,64 millions d'euros d'apport personnel. Cet apport personnel a lui-même été financé pour l'essentiel par le recours à l'emprunt (24,42 millions d'euros). Sur ce montant, près de 7 millions d'euros proviennent de prêts de personnes physiques comme suit.



Le suivi des emprunts auprès des personnes physiques (suite)

Quelques pistes de réflexion

Montant emprunté €	Candidats	
	Nombre	%
≤ 1 000	43	8
> 1 000 et ≤ 5 000	129	24
> 5 000 et ≤ 10 000	142	27
> 10 000 et ≤ 20 000	107	20
> 20 000	106	20
Total	527	100

Le cadre actuel des prêts des particuliers aux candidats comme aux partis politiques est entré en vigueur en 2018.

Il n'est pas niable que ce type de prêt a montré son utilité pour les candidats qui, pour diverses raisons, ne peuvent avoir recours au crédit bancaire. De plus, les prêts sans intérêts peuvent être vus comme une participation militante au financement des campagnes.

Encore faut-il s'assurer que les conditions posées par le législateur sont bien respectées, notamment en cas de prêt avec intérêts dont le coût est à la charge de l'État. À cet égard, la condition posée par la loi que le prêteur ne le soit pas à titre habituel devra être vérifiée avec le recul nécessaire, maintenant acquis en 2023, ceci concernant aussi les prêts aux partis politiques.

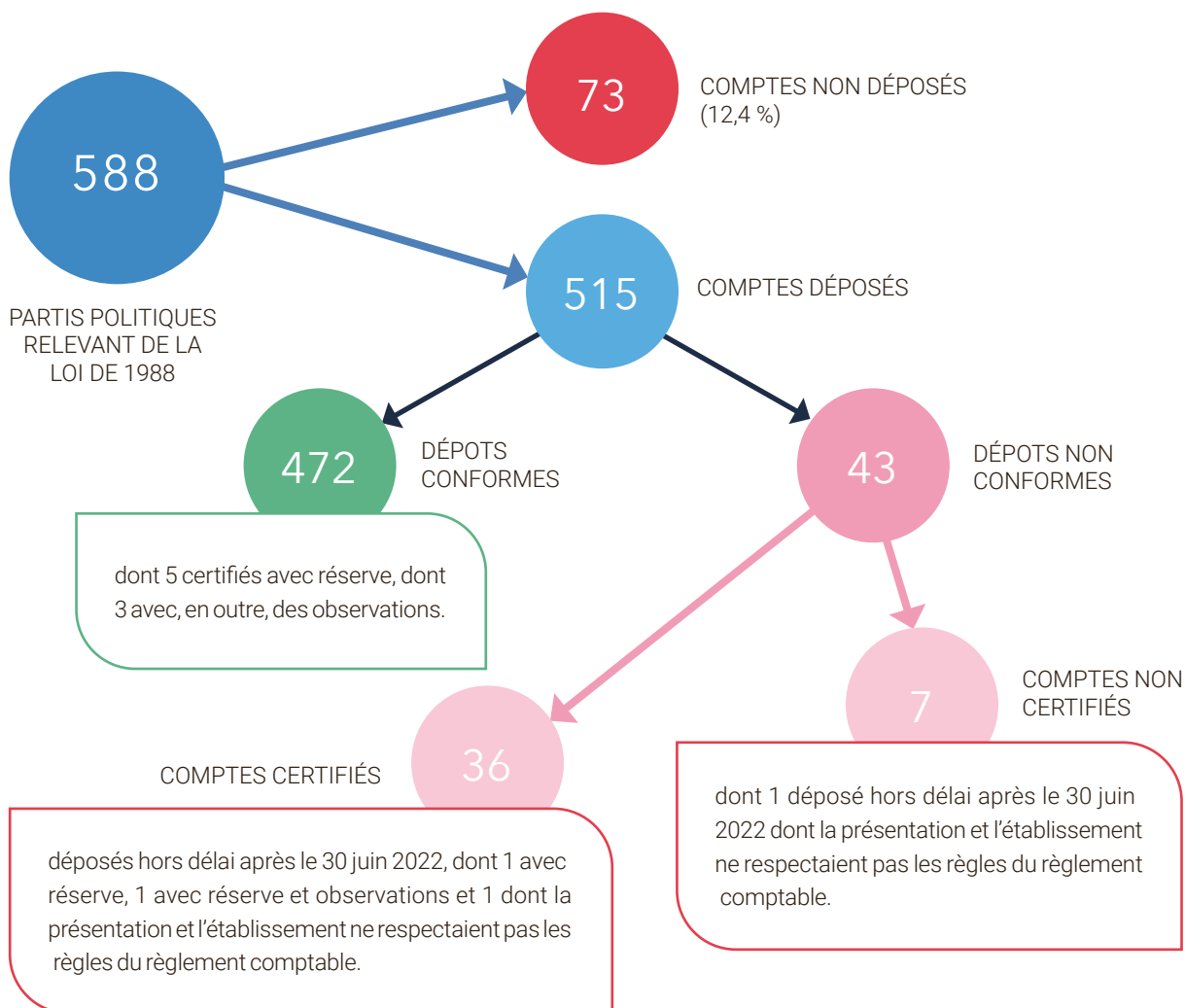
Trois difficultés émergent :

1. l'emprunt auprès des particuliers ne permet pas de connaître l'origine des fonds prêtés. Et dans le court laps de

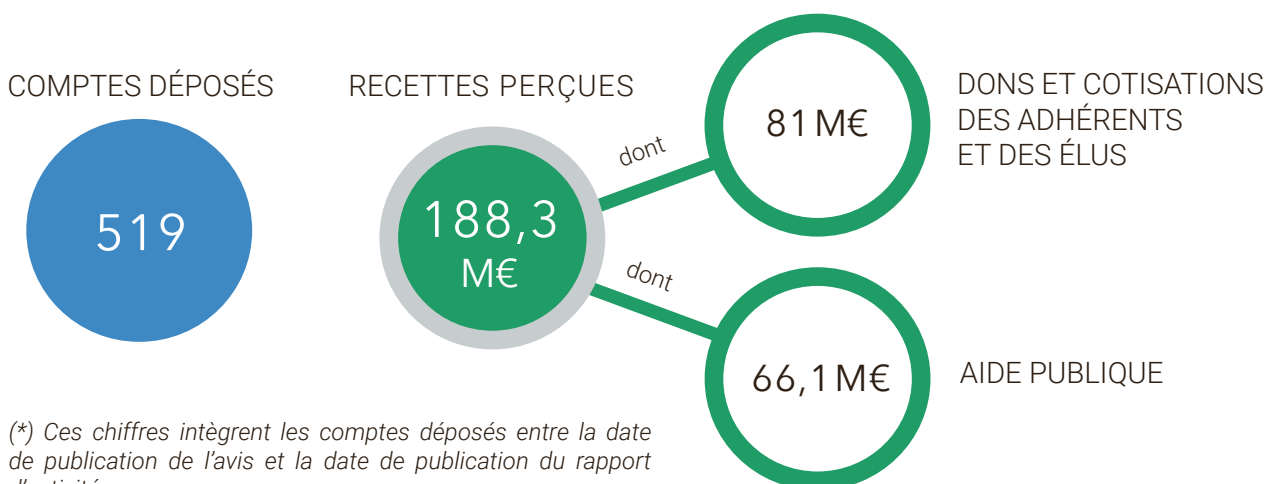
temps de l'instruction des comptes de campagne, la Commission ne dispose pas des moyens utiles pour effectuer des vérifications en amont du contrat produit. Une déclaration du prêteur pourrait être exigée pour attester que les fonds prêtés ont été versés depuis un compte personnel de celui-ci dont les références devraient être précisées. Cette exigence pourrait être commune aux prêts aux partis et aux candidats ;

- le risque de voir se développer un marché pour des prêteurs d'habitude. À cet égard le croisement des fichiers existants et, pour l'avenir, un fichier spécifique alimenté dès la conclusion du prêt par un dépôt d'une copie du contrat de prêt pour en assurer le contrôle du remboursement devraient être envisagés, ce qui suppose une assise réglementaire ;
- le contrôle du remboursement de prêts qui émanent de particuliers et concourent au financement de la vie politique doit être particulièrement attentif. Deux dispositions pourraient y contribuer :
 - imposer que le contrat de prêt fasse mention des sanctions pénales encourues ;
 - donner la possibilité à la Commission, en cas de difficultés de remboursement, de recourir aux investigations confiées à des officiers de police judiciaire aux termes de l'article 52-14 du code électoral.

Les principaux chiffres du respect des obligations comptables pour l'exercice 2021



Les grands chiffres des partis politiques*



(* Ces chiffres intègrent les comptes déposés entre la date de publication de l'avis et la date de publication du rapport d'activité.

Les emprunts des partis politiques : une forte augmentation auprès des particuliers

LES EMPRUNTS BANCAIRES DES PARTIS POLITIQUES EN 2021 (en millions d'euros)

55,2

soit 45,2 %
du total des dettes

1

Depuis la loi pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017, les conditions d'octroi des prêts (particuliers et personnes morales) sont encadrées. La CNCCFP vérifie donc les conditions de l'ensemble des prêts consentis et des emprunts contractés par les partis pour s'assurer notamment qu'ils ne se transforment pas, pour ces derniers, en une libéralité déguisée, prohibée par la loi.

Les emprunts et dettes auprès des particuliers ont fortement augmenté ces trois dernières années :

ÉVOLUTION DES EMPRUNTS AUPRÈS DES PARTICULIERS (en millions d'euros)

11,23

année 2019

16,56

année 2020

30,91

année 2021

2

Il est à noter que le *Rassemblement national* concentre à lui seul la moitié du montant de l'exercice 2021, soit 15,01 millions d'euros.

86 M€

AUTOTAL...

(1 + 2)

Au total la dette des partis politiques auprès des établissements de crédit et des personnes physiques s'élevait à 86 millions au 31 décembre 2021. Le montant des prêts aux candidats aux élections représentait 31 millions d'euros. Il s'agit d'une situation à un instant donné qui ne rend pas compte des mouvements infra annuels et qui est aussi, dans l'autre sens, l'accumulation de strates de dettes et de prêts des années antérieures.

On voit en tout état de cause que l'endettement des partis est bien une source indispensable aujourd'hui du financement des campagnes électorales.