

LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES **(CNCCFP)**

À la fin des années 1980, le législateur a voulu régulariser les relations entre le monde politique et l'argent. Il a souhaité rendre plus transparent, plus démocratique et mieux contrôlé le mode de financement de la vie politique. Un organisme indépendant de l'exécutif, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), a donc été mis en place par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques (voir code électoral, articles L. 52-3-1 à L. 52-18).

En tant qu'autorité administrative indépendante, la commission a trois missions principales :

- elle contrôle les comptes de campagne des candidats à une élection et arrête le montant du remboursement forfaitaire de l'État,
- elle veille au respect des obligations comptables des partis politiques et au respect de la législation sur les dons qu'ils ont perçus,
- elle a une mission d'information à l'égard du citoyen : elle effectue une publication sommaire des comptes des partis politiques et des comptes de campagne des candidats aux élections au Journal officiel. Elle a l'obligation de rédiger chaque année un rapport d'activité qui est adressé au Président de la République, au Parlement et au Gouvernement, et qui est rendu public.

Organisme collégial, la commission compte neuf membres nommés pour cinq ans par décret, sur proposition de la plus haute autorité des trois principales juridictions, à savoir : le Vice-président du Conseil d'État, le Premier président de la Cour de cassation et le Premier président de la Cour des comptes. Chacune de ces autorités désigne trois membres ; le président est nommé parmi les membres selon les règles fixées par l'article 13 de la

Constitution par décret du Président de la République¹. Le président nomme à son tour un vice-président. Le mandat des membres est irrévocable pendant une durée de cinq ans (sauf décès ou démission) ; il est renouvelable une fois.

Le fonctionnement de la commission est assuré par un secrétariat général, composé d'une trentaine d'agents permanents (14 fonctionnaires détachés sur contrat et 20 non titulaires dont 12 en CDI). En période de contrôle des comptes de campagne, les effectifs sont renforcés par des vacataires ; la commission fait également appel à des rapporteurs dont le nombre peut atteindre 150 à 200 pour certaines élections.

I) LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

L'expression « compte de campagne » est la terminologie employée exclusivement pour désigner le compte déposé par un candidat, un binôme de candidats ou un candidat tête de liste.

La législation sur les comptes de campagne des candidats s'applique depuis les années 1990 à toutes les élections au suffrage universel direct si elles se déroulent dans des circonscriptions d'au moins 9 000 habitants. Depuis 2015, cette législation s'applique aussi dans les cantons de moins de 9 000 habitants à l'occasion des nouvelles élections départementales. Sont donc concernées toutes les élections : présidentielle, législatives, européennes, régionales, départementales, territoriales d'Outre-mer, municipales et, depuis 2014, sénatoriales...

La période de prise en compte des recettes et des dépenses s'ouvre, en fonction de l'élection, un an avant pour la présidentielle et six mois avant pour les autres élections². Le compte de campagne doit être déposé le 10^e vendredi suivant le premier tour de l'élection (le 11^e pour la présidentielle) et le 15^e vendredi

¹ Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 ; auparavant, il était élu par ses pairs.

² Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 ; auparavant la période était d'un an pour toutes les élections.

pour les législatives et sénatoriales des Français de l'étranger.

Présentation du compte de campagne

Le compte doit être présenté par un expert-comptable qui met le compte en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives. Depuis la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011, le candidat qui a obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qui n'a pas reçu de dons est dispensé de déposer un compte.

En application de l'article L. 52-12 du code électoral, le compte de campagne retrace « *selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle* » par le candidat ou pour son compte au cours de la période électorale. Selon la jurisprudence, les dépenses électorales sont celles effectuées en vue d'obtenir les suffrages des électeurs.

Le compte de campagne comporte plusieurs documents :

- un formulaire qui indique les éléments d'identification du candidat, la synthèse du compte (c'est-à-dire le montant total des dépenses engagées, des recettes encaissées, du solde résultant, de la dévolution éventuellement effectuée), le détail des recettes et celui des dépenses, les éléments d'identification du mandataire financier et de l'expert-comptable chargé de la présentation du compte ;
- des annexes numérotées de 1 à 7 (et jusqu'à 40 pour l'élection présidentielle) ;
- des pièces justificatives, définies par le « Guide du candidat et du mandataire » édité par la commission.

Pour l'élection présidentielle, depuis la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016, une annexe spécifique décrivant les dépenses exposées par les partis politiques soutenant le candidat doit figurer dans le compte de campagne.

Examen par la commission

À compter de la réception du compte, la commission dispose d'un délai de six mois pour statuer sur le compte, s'il y a lieu après procédure contradictoire. Hormis pour l'élection présidentielle, cette période est réduite à deux mois si l'élection fait l'objet d'une contestation devant le juge de l'élection, qui est tenu de surseoir à statuer dans l'attente de la décision de la commission.

En application de l'article L. 52-15 du code électoral, la commission peut approuver, ou, après procédure contradictoire, réformer ou rejeter le compte. Elle arrête le montant du remboursement, qu'elle peut le cas échéant moduler (compte tenu du nombre et du montant des manquements qui auraient pu entraîner le rejet du compte, la commission diminue le remboursement).

En cas de réformation, le candidat peut contester la décision par un recours gracieux devant la CNCCFP ou par un recours contentieux devant le tribunal administratif de Paris dans les deux mois suivant la notification de la décision de la CNCCFP. Pour l'élection présidentielle, le recours est présenté devant le Conseil constitutionnel, y compris en cas de rejet du compte, dans le délai d'un mois.

Un rejet du compte de campagne entraîne le non remboursement des dépenses électorales effectuées par le candidat et la saisine obligatoire du juge de l'élection par la commission (sauf pour l'élection présidentielle). Si le juge suit le rejet proposé par la commission, il peut prononcer une sanction d'inéligibilité du candidat pouvant aller jusqu'à trois ans. Si le juge ne suit pas le rejet proposé par la commission, il instruit à nouveau le compte et fixe le remboursement.

Les recettes et dépenses du compte de campagne

Pendant l'année ou les six mois précédant la date de l'élection, le candidat doit comptabiliser dans un compte de campagne toutes les recettes qu'il perçoit et toutes les dépenses qu'il engage pour l'élection. Il est tenu de déclarer en préfecture un mandataire financier, personne physique ou association de financement électorale, qui gèrera toutes les dépenses et toutes les recettes du compte au moyen d'un compte bancaire unique ouvert par le mandataire spécifiquement pour l'élection. Les dépenses ne peuvent pas dépasser le montant du plafond fixé en application de l'article L. 52-11 du code électoral et variable selon les élections et selon le nombre d'habitants des circonscriptions. Par ailleurs, le candidat ne peut présenter un compte en déficit.

Pour financer sa campagne électorale, un candidat peut :

- faire un apport personnel (non plafonné) provenant de ses fonds propres ou d'emprunts ;
- percevoir des dons de personnes physiques, dans la limite de 4 600 euros par donateur et par élection ; ces dons ouvrent droit à déduction fiscale à hauteur de 66 % pour les donateurs imposables ;
- se faire aider par le ou les partis (respectant la loi du 11 mars 1988) qui le soutiennent : par des versements définitifs, des concours en nature (mise à disposition de salles, de personnel, de matériel...), ou des prêts.

L'article L. 52-8 du code électoral prohibe formellement les dons des personnes morales à l'exception des partis et groupements politiques. Mais aucune disposition ne limite les montants ou l'origine des prêts souscrits par des candidats. Les recettes des comptes de campagne retracent des emprunts bancaires, qui ne posent en principe pas de difficulté, mais également des emprunts octroyés par des personnes physiques ou plus rarement par des personnes morales autres qu'un parti. Il est donc nécessaire de joindre au compte de campagne les contrats de prêts,

les échéanciers des intérêts et du remboursement du capital.

Le parti peut également facturer ses prestations ou refacturer les dépenses qu'il a engagées pour le candidat³. Ces facturations sont admises par la commission, sous réserve toutefois que le prix demandé ne soit pas supérieur à celui pratiqué par des professionnels. En effet, la commission estime que, sauf apport démontré d'une valeur ajoutée, les partis ne peuvent dégager de marges bénéficiaires sur des services qu'ils refacturent aux candidats. C'est pourquoi le candidat doit fournir à l'appui de son compte de campagne la copie des factures d'amont, comme des factures d'aval.

II) LA SURVEILLANCE DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES

Ni la Constitution ni la loi ne définissent de façon précise la notion de parti politique. L'article 4 de la Constitution de 1958 dispose que les partis politiques « *concourent à l'expression du suffrage* » et « *se forment et exercent leur activité librement* ». Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont néanmoins complété les critères permettant de définir un parti politique au sens de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 sur la transparence financière de la vie politique (modifiée par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013) : est considéré comme un parti politique un groupement qui a désigné un mandataire financier, et qui dépose ses comptes chaque année à la CNCCFP, au plus tard le 30 juin de l'année suivante après certification par deux commissaires aux comptes. Seuls les partis se soumettant à cette législation peuvent financer une campagne électorale pour un candidat ou financer un autre parti politique et recevoir des dons.

La loi a également conféré aux partis politiques la qualité de personne morale. À ce titre, ils peuvent intenter une action en justice, se constituer un patrimoine, effectuer tous les actes conformes à leur mission, par exemple créer et administrer des journaux, des instituts

³ Conseil d'État, avis du 30 juin 2000 n° 218461, Mme Beuret).

de formation, des imprimeries... Certains partis politiques bénéficient de l'aide publique en fonction de leurs résultats aux élections législatives (43 partis, soit moins de 10 % du total des partis enregistrés par la CNCCFP ont bénéficié de l'aide publique en 2016), ce qui les place automatiquement sous le régime de la loi de 1988.

Financement des partis politiques

Les partis politiques sont financés par plusieurs sources :

- les cotisations et dons de personnes physiques, dont le montant maximum est de 7 500 euros par an et par personne pour l'ensemble des partis (à l'exception des cotisations d'élus qui ne sont pas plafonnées) ; ces sommes ouvrent droit à déduction fiscale de 66 % du montant du don si le donateur est imposable. A contrario, les contributions directes ou indirectes de personnes morales : (entreprises, associations, collectivités territoriales, établissements publics...) sont interdites depuis la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995. Une exception notoire toutefois : les partis politiques respectant la loi du 11 mars 1988 peuvent financer un candidat ou un autre parti ;

- l'aide publique attribuée à partir des résultats aux dernières élections législatives obtenus par les candidats soutenus par les partis respectant la loi du 11 mars 1988. Cette aide atteignait en 2016 un montant total de 63,10 millions d'euros, divisé en deux fractions.

La première est répartie au prorata du nombre total de voix obtenues par les partis ayant présenté au moins 50 candidats obtenant chacun 1 % des suffrages au minimum (avec une dérogation pour les partis d'Outre-mer) ; après diminution de la dotation des partis n'ayant pas respecté la parité homme-femme parmi les candidats, cette fraction était de 28,77 millions d'euros. La deuxième fraction, fixée en fonction du nombre de députés et de sénateurs déclarant se rattacher à chacun des partis bénéficiaires de la première fraction, était de 34,33 millions d'euros ; depuis 2012, le rattachement des parlementaires est rendu public.

Rôle de la commission

La mission de la CNCCFP ne concerne que les partis politiques s'inscrivant dans le cadre de la loi de 1988. Les partis doivent déclarer un mandataire chargé de recueillir les dons, qui est soit une personne physique soit une association de financement ; dans ce dernier cas, la commission donne un agrément à l'association de financement du parti, sous réserve du respect d'un certain nombre de formalités.

À la suite du dépôt des comptes, la commission vérifie que les obligations comptables et financières des partis ont bien été respectées : les comptes d'ensemble doivent être déposés à la commission au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice comptable, certifiés par deux commissaires aux comptes.

Si la commission constate le non-respect de ces obligations, le parti perd pour l'année suivante le droit au bénéfice de l'aide publique s'il y avait droit, et ne pourra plus financer la campagne de ses candidats et les dons ne donneront pas droit à une déduction fiscale jusqu'à nouvel ordre. Communication est faite au Gouvernement de la liste des partis qui ne se sont pas conformés à leurs obligations comptables.

La CNCCFP assure la publication sommaire au Journal officiel des comptes des partis entrant dans le champ de la loi du 11 mars 1988, en mentionnant les observations ou réserves des commissaires aux comptes et ses propres constatations.

Pour plus d'informations il est possible de consulter le site internet de la commission à l'adresse suivante : www.cnccfp.fr ; un guide du candidat et du mandataire ainsi que les rapports d'activité de la commission, la publication générale des comptes des partis et groupements politiques y sont notamment publiés.