



Commission nationale  
des comptes de campagne  
et des financements politiques

# RAPPORT D'ACTIVITÉ

# 2021



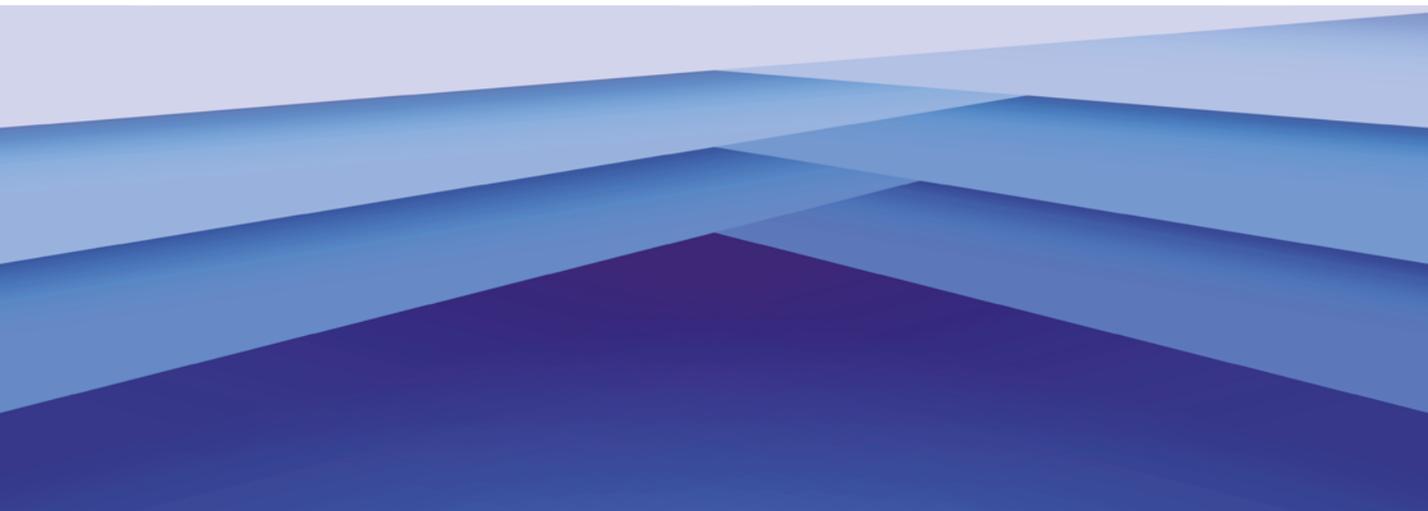
# RAPPORT D'ACTIVITÉ

# 2021

Adopté par la Commission en sa séance du 4 avril 2022, 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 rue de la Fédération – CS 25140 – 75725 Paris Cedex 15  
Tél. : 01 44 09 45 09 • [www.cnccfp.fr](http://www.cnccfp.fr)

Date de publication : mai 2022 • ISBN : 978-2-11-157658-2



# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

<b>1</b>	<b>Avant-propos du Président</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Les chiffres clés de 2021</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Les faits marquants de 2021</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>La Commission</b>	<b>10</b>
<b>I.</b>	<b>LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES</b>	<b>14</b>
<b>1</b>	<b>Les élections sénatoriales de 2020</b>	<b>16</b>
	1. Le nombre et le volume des comptes _____	17
	2. Les décisions de la Commission _____	21
	3. Les suites juridictionnelles de l'élection _____	25
<b>2</b>	<b>Les élections régionales et départementales de 2021</b>	<b>26</b>
	1. Les élections des conseillers régionaux et des conseillers des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique _____	26
	a. Le nombre et les caractéristiques des comptes _____	27
	b. Les décisions de la Commission _____	34
	c. Les suites juridictionnelles de l'élection _____	39
	d. Les problématiques qui ressortent de ce scrutin _____	40
	2. Les élections départementales _____	46
	a. Le nombre et les caractéristiques des comptes _____	47
	b. Les décisions de la Commission _____	53
	c. Les suites juridictionnelles de l'élection _____	59
	d. Les problématiques qui ressortent de ce scrutin _____	60
<b>3</b>	<b>Le suivi des élections municipales de 2020</b>	<b>65</b>
	1. Le suivi juridictionnel des municipales _____	65
	2. Le suivi des emprunts de personnes physiques _____	71
<b>4</b>	<b>Préparation et veille de l'élection présidentielle de 2022</b>	<b>74</b>
	1. La préparation du scrutin pendant la période de financement _____	74
	2. La mise en œuvre de Fin'Pol _____	78

<b>II. LA VÉRIFICATION DES OBLIGATIONS COMPTABLES DES PARTIS POLITIQUES</b>	<b>86</b>
<b>1 Les partis politiques</b>	<b>87</b>
1. L'évolution du nombre de partis politiques _____	87
2. L'évolution du financement et des dépenses des partis politiques _____	92
<b>2 L'examen du respect des obligations légales des partis politiques et de leurs mandataires</b>	<b>113</b>
1. Les mandataires en 2021 _____	113
2. La délivrance des reçus _____	117
3. L'examen annuel des comptes et des justificatifs de recettes _____	119
4. Les suites de l'examen des comptes _____	123
<b>III. L'ADAPTATION DES RESSOURCES ET DES MOYENS AUX MISSIONS DE LA COMMISSION</b>	<b>132</b>
<b>1 Déménagement de la Commission en mai 2021</b>	<b>132</b>
<b>2 Ressources humaines et financières</b>	<b>134</b>
1. Les agents et les rapporteurs de la CNCCFP _____	134
2. Ressources budgétaires _____	137
<b>IV. L'INFORMATION DES CANDIDATS, DES PARTIS, DES CITOYENS</b>	<b>140</b>
<b>1 La communication des comptes de campagne et des comptes des partis politiques</b>	<b>141</b>
<b>2 Questions et réponses des services</b>	<b>145</b>
1. Les questions portant sur les campagnes électorales _____	145
2. Les questions portant sur les partis politiques _____	147
<b>3 Les actions de communication</b>	<b>149</b>
1. Les réponses à la presse _____	149
2. La conférence de presse du 10 juin 2021 _____	149
<b>CONCLUSION</b>	<b>152</b>

# 1 AVANT-PROPOS

Par Jean-Philippe VACHIA  
Président de la CNCCFP



2021 a été une année d'intense activité pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, dans le contexte de la poursuite de la pandémie de Covid-19 à laquelle elle a dû s'adapter comme l'ont fait les autres institutions publiques.

Plusieurs grandes catégories d'élections ont marqué ses travaux.

En premier lieu, la Commission a achevé au premier trimestre 2021 l'examen des comptes de campagne des **élections municipales** de mars et juin 2020 ; le rapport d'activité 2020 a présenté les résultats d'ensemble de ses contrôles. Le présent rapport évoquera les principales suites de ceux-ci.

En deuxième lieu, au cours de la même période, la Commission a procédé à l'examen des comptes des candidats aux **élections sénatoriales** de septembre 2020 qui ont vu le renouvellement de la moitié des membres de la Haute Assemblée et dont les comptes devaient être déposés au plus tard le

4 décembre 2020. Le rapport d'activité présente une synthèse de l'examen de ces comptes au cours du premier trimestre 2021.

Dans un calendrier revu par la loi du 22 février 2021 portant report de mars à juin des **élections régionales et départementales**, ces dernières se sont tenues les 20 et 27 juin. Les comptes de campagne devant être déposés par les candidats au plus tard le 17 septembre 2021, leur examen a largement mobilisé la Commission pendant les six mois prévus par la loi, sur le dernier trimestre 2021 et le premier trimestre 2022.

Le présent rapport d'activité, empiétant sur 2022, présente les résultats des travaux de la Commission et aborde quelques-uns des thèmes qui ont émergé à cette occasion. Si les 155 comptes des candidats aux élections régionales représentent, pour les plus importants, des masses financières significatives et ont pu soulever certains enjeux, l'examen de plus de 7 800 comptes des candidats aux élections départementales, constituait un défi quantitatif pour la Commission, qui s'est attachée à statuer sur tous ceux-ci avant la date limite du 17 mars 2022.

Aux termes de la loi organique du 29 mars 2021, la période d'encadrement du financement de la campagne pour l'élection présidentielle a été ouverte le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Le rapport d'activité expose les mesures préparatoires prévues par la Commission pour se tenir prête à l'examen, à partir de la fin du mois de juin 2022, des comptes de la campagne de l'élection présidentielle 2022.

À cette occasion, elle expérimente, dans le cadre de l'autorisation inscrite dans cette loi organique, le dépôt totalement dématérialisé des comptes de campagne sur la nouvelle plateforme

Fin'Pol. Il s'agit d'une étape importante dans la transformation numérique de la Commission.

S'agissant des **partis politiques**, la Commission s'est mise en situation d'avoir achevé la vérification du respect des obligations comptables pour 2020 de 571 partis politiques avant le 31 décembre 2021. L'existence d'un si grand nombre de partis politiques n'est pas sans soulever des interrogations qui sont ici répertoriées.

***Fin'Pol :  
« une étape  
importante  
dans la  
transformation  
numérique de la  
Commission. »***

Le présent rapport d'activité retrace ainsi l'exercice des 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. En conclusion, sont reprises ici diverses propositions de réforme en ce domaine.

# 2 LES CHIFFRES CLÉS DE 2021

## LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

### ÉLECTIONS RÉGIONALES

155

LISTES

143

COMPTES DÉPOSÉS

51,1  
M€

DÉPENSES  
ENGAGÉES

40,8  
M€

DÉPENSES  
REMBOURSÉES

### ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES

7893

BINÔMES

7660

COMPTES DÉPOSÉS

51,3  
M€

DÉPENSES  
ENGAGÉES

40,6  
M€

DÉPENSES  
REMBOURSÉES

### ÉLECTIONS SÉNATORIALES

446

CANDIDATS

434

COMPTES DÉPOSÉS

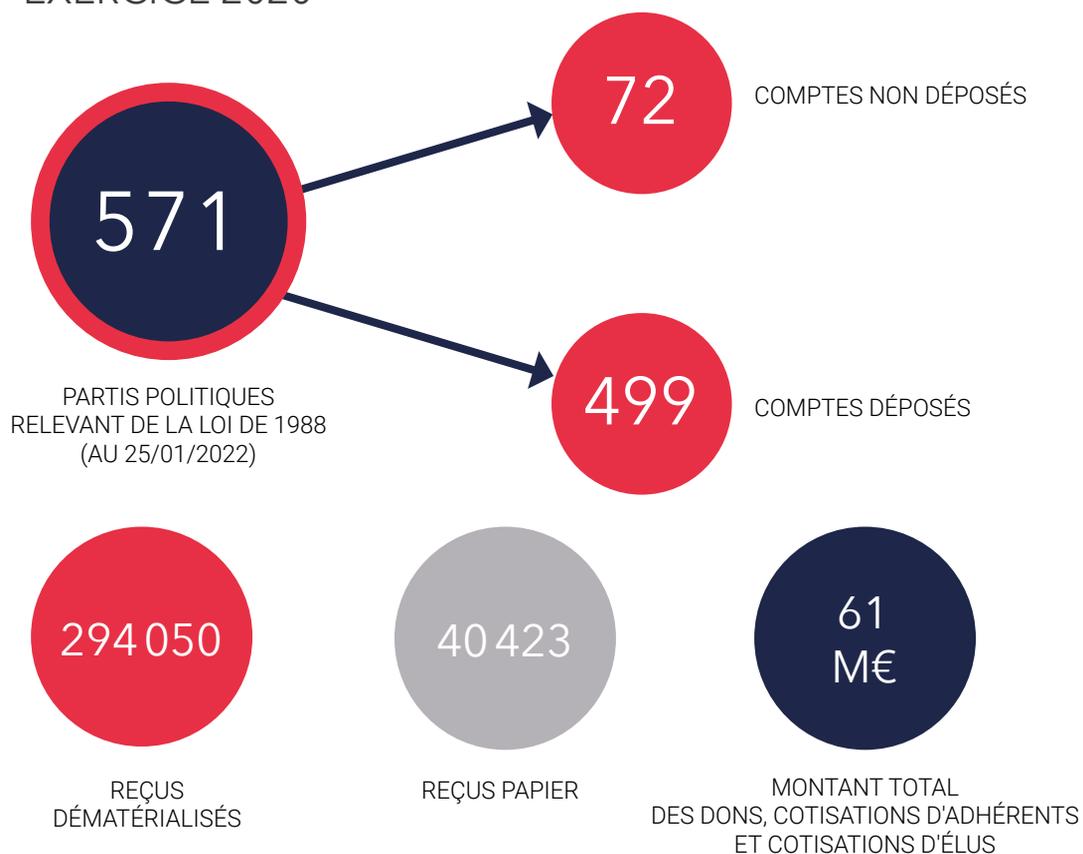
3  
M€

DÉPENSES  
ENGAGÉES

2,5  
M€

DÉPENSES  
REMBOURSÉES

## LES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES EXERCICE 2020



### LA COMMISSION

SÉANCES DE LA COMMISSION EN 2021

57

CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS

5,1 M€

AGENTS PERMANENTS

45

# 3 LES FAITS MARQUANTS EN 2021

## FÉVRIER

**04/02** Date limite de notification des décisions des candidats aux élections sénatoriales dont la circonscription a fait l'objet d'une protestation électorale.

**22/02** Loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

## MARS

**29/03** Loi organique du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République.

## AVRIL

**07/04** Publication du guide du candidat et du mandataire – spécial élections régionales et départementales.

**08/04** Décision relative à la présentation des comptes de campagne en vue de l'élection présidentielle après avis du Conseil constitutionnel.

**18/04** Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2019.

## MAI

**11/05** Publication des comptes d'ensemble des partis politiques au titre de l'exercice 2019.

**13/05** Emménagement de la Commission dans ses nouveaux locaux.

## JUIN

**06/06** Date limite de notification des décisions relatives aux 426 comptes des candidats aux élections sénatoriales dans les circonscriptions n'ayant pas fait l'objet d'une protestation électorale.

**20/06 et 27/06** Élections départementales et régionales.

**30/06** Date limite de dépôt des comptes 2020 des partis politiques.

## JUILLET

**01/07** Début de la période de financement de la campagne électorale pour l'élection présidentielle 2022.

**17/09** Date limite de dépôt des comptes des élections régionales et départementales.

**26/09** Élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France.

## NOVEMBRE

**17/11** Date limite de notification des 460 comptes des candidats aux élections départementales dont la circonscription a fait l'objet d'un recours contre l'élection.

## DÉCEMBRE

**12/12** 3<sup>e</sup> consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté.

**17/12** Date limite de notification des comptes des 92 candidats aux élections régionales dont la circonscription a fait l'objet d'un recours contre l'élection.



## Loi n° 2021-191 du 22 février 2021

portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

Principaux points relatifs au financement électoral :

- *La période de financement électorale pendant laquelle le mandataire recueille les fonds destinés au financement de la campagne et règle les dépenses en vue de l'élection, commence le 1<sup>er</sup> septembre 2020 jusqu'au dépôt du compte de campagne du scrutin concerné.*
- *Les plafonds des dépenses sont majorés de 20 %.*
- *Les interdictions de recourir, à des fins de propagande électorale, à tout procédé de publicité commerciale ou à de l'affichage en dehors des emplacements réservés commencent à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2020, jusqu'à la date du tour de scrutin où chaque élection est acquise.*
- *L'interdiction de porter à la connaissance du public par un candidat un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit est levée pour ces élections.*
- *La Commission publie un guide du candidat et du mandataire actualisé en tenant compte des conditions d'organisation eu égard à la situation sanitaire liée à l'épidémie de covid-19.*

# 4 LA COMMISSION

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).

Le mandat de Mme Françoise Ducarouge, conseillère d'État honoraire, s'est achevé en décembre 2021. Elle a été remplacée par Mme Francine Mariani-Ducray, conseillère d'État, dont le mandat expirera, comme celui des autres membres, en avril 2025, aux termes des dispositions spécifiques adoptées en 2017 par le législateur.

La composition actuelle de la Commission apparaît dans la page ci-contre.

Les séances de la Commission ont lieu au siège de celle-ci, à savoir rue du Louvre, jusqu'à début mai, et, depuis lors, rue de la Fédération, dans le 15<sup>e</sup> arrondissement.

En 2021, 57 séances ont été tenues, consacrées pour l'essentiel aux deux grandes missions de la Commission, présentées aux chapitres I et II du présent rapport d'activité.

# COMPOSITION DE LA COMMISSION

au 1<sup>er</sup> 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

## Retour sur une décennie : atouts et difficultés de la CNCCFP

Par **Françoise DUCAROUGE**

Conseillère d'État honoraire,

Membre de la Commission jusqu'en décembre 2021



La décennie passée en tant que membre de la CNCCFP a été pour moi l'occasion de mesurer à la fois ses enjeux, ses atouts mais aussi ses difficultés.

Le principal enjeu est, pour chaque élection politique, de poser les limites de la notion de dépense électorale, qui diffère, en vertu des dispositions constitutionnelles et législatives, selon le niveau de l'élection.

L'atout principal de la Commission consiste à mon sens dans le regard croisé que portent sur cette notion ses neuf membres. Les huit rapporteurs généraux chargés de présenter les comptes de campagne devant le collège apportent chacun leur lot de compétence technique mais aussi de longue pratique professionnelle : les membres issus de la Cour des comptes, leur expérience comptable et financière, les membres issus de la Cour de cassation, leur connaissance des droits civil, commercial, social et pénal, les membres issus du Conseil d'État, leur pratique du droit constitutionnel et électoral et leur vécu d'anciens juges de l'élection.

Cette confrontation de compétences parallèles, mais parfois divergentes, aboutit à des débats souvent passionnés mais toujours constructifs, qui permettent de préciser la définition du caractère électoral d'une dépense : celui-ci va de l'anecdotique, tel que la gerbe de fleurs, selon le lieu et la destination, au plus central pour la vie démocratique, tel que la manifestation réunissant plusieurs milliers de participants, selon son objet et sa date.

Un autre atout de la CNCCFP réside dans les nombreuses occasions pour les rapporteurs généraux de diffuser leurs compétences juridiques d'une part à leurs jeunes collaborateurs, chargés de mission permanents de la Commission, très impliqués dans leurs tâches, dont la compétence, la disponibilité, mais aussi les qualités humaines doivent être saluées, d'autre part aux rapporteurs occasionnels, qui apportent l'éclairage de leurs longs et divers parcours professionnels.

Ainsi se crée une osmose très fructueuse.

Les principales difficultés que rencontre la Commission tiennent à la brièveté des délais dans lesquels elle doit se prononcer, mais qu'il n'est guère envisageable d'allonger sans affecter le fonctionnement normal des institutions représentatives, sauf circonstances exceptionnelles, limitées dans le temps.

Elles tiennent, en particulier, comme il est apparu en 2013, à l'impossibilité pour la CNCCFP d'avoir, lorsqu'elle se prononce en décembre de l'année *N* sur les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, connaissance des comptes des partis politiques qui ont soutenu la campagne de ces candidats, puisque les comptes des partis ne lui seront transmis, en application de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988, que dans le premier semestre de l'année *N+1*, et en pratique rarement avant fin juin.

Certes la marge de manœuvre est faible, sauf à restreindre la liberté dont jouissent les partis politiques en vertu de l'article 4 de la Constitution, ou à interdire deux mandats successifs aux candidats à l'élection présidentielle, en allongeant éventuellement en contrepartie la durée du mandat présidentiel, ce qui exigerait aussi une réforme constitutionnelle.

Peut-être conviendrait-il cependant d'explorer la possibilité législative de déconnecter de l'année civile la périodicité des comptes annuels des partis politiques, pour les caler sur l'année électorale : celle-ci correspond, pour les présidentielles comme pour les législatives, à la période allant du 1er juillet *N-1* au 30 juin *N*. Peut-être aussi serait-il opportun, sans porter atteinte à la liberté constitutionnelle dont bénéficient les partis politiques, de modifier la loi du 11 mars 1988 pour réduire à un trimestre, au lieu d'un semestre entier, le délai accordé aux partis pour transmettre leurs comptes annuels à la CNCCFP, en prenant en considération l'automatisation des procédures, qui depuis 30 ans a considérablement raccourci la durée de traitement des données comptables.

# I. LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES



# INTRODUCTION

*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 transmettre au parquet judiciaire les cas d'irrégularités susceptibles d'être constitutives de délits punis par la loi.*

*En 2021, le premier trimestre a été consacré au contrôle des comptes des **élections sénatoriales de septembre 2020**. Les principales données sur les comptes reçus et sur les décisions rendues sont exposées dans un premier sous-chapitre. Par souci d'exhaustivité, l'élection des sénateurs représentant les Français établis hors de France, qui s'est déroulée le 27 septembre 2021 et dont les comptes devaient être déposés au plus tard le 7 janvier 2022, est intégrée dans cette même partie.*

*Le deuxième sous-chapitre est consacré aux **élections régionales et départementales***

***de 2021**, dont l'examen des comptes s'est achevé en 2022.*

*Le compte-rendu du contrôle des comptes relatifs au **renouvellement des 14 conseils régionaux ainsi que des assemblées des collectivités territoriales de Corse, Guyane et Martinique** y est d'abord présenté.*

*Ensuite, le contrôle et les décisions relatifs aux **7 893 comptes des élections départementales** sont exposés et comparés au précédent scrutin de 2015.*

*Le troisième sous-chapitre dresse le bilan des suites de l'examen des comptes des **élections municipales de 2020**, au*

regard des décisions juridictionnelles, mais aussi de la première mise en pratique, à grande échelle, du contrôle du remboursement des emprunts auprès de personnes physiques, instauré par l'article L. 52-7-1 du code électoral, issu de la loi pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017.

Parallèlement à cette intense activité de contrôle, la Commission s'est engagée tout au long de l'année 2021 dans la **préparation de l'élection du Président de la République** des 10 et 24 avril 2022. Le quatrième sous-chapitre y est consacré. C'est dans un cadre législatif modifié, que les services de la Commission assurent la veille, notamment sur les réseaux sociaux, du déroulement de la campagne, depuis le début de la période de financement, le 1<sup>er</sup> juillet 2021. À cela s'ajoute la **mise en place de la plateforme Fin'Pol** de dépôt dématérialisé des comptes.

Enfin, les autres consultations de l'année sont plus brièvement évoquées à la fin de ce chapitre avec un point particulier consacré aux décisions de remboursement des dépenses des partis politiques admis à participer à la deuxième consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie du 12 décembre 2021.

	PAGE
SÉNATORIALES DE 2020	16
RÉGIONALES DE 2021	26
DÉPARTEMENTALES DE 2021	46
MUNICIPALES DE 2020	65
PRÉSIDENTIELLE DE 2022	74

# 1 LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES DE 2020\*

## Sénatoriales 2020

## Les points clés



**456**  
candidats



**3,25**  
millions d'euros de recettes déclarées  
dont **269 194** euros de dons perçus



**3,03**  
millions d'euros de dépenses déclarées

**54,4%**  
d'approbation simple

**38,3%**  
d'approbation après réformations

**12** comptes non déposés  
**10** comptes déposés hors délai  
**9** comptes rejetés

**266**

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

**77 709 €**

retirés des dépenses déclarées par les candidats remboursables

Au total

**2,14**

millions d'euros remboursés aux candidats

\* et 2021, pour l'élection des sénateurs des Français de l'étranger.

1

## Le nombre et les caractéristiques des comptes

### Les comptes déposés

Ces élections sénatoriales concernaient le renouvellement des 172 sièges de la série 2. Celle-ci comporte 63 circonscriptions sur le territoire national et la moitié des sièges des sénateurs représentant les Français établis hors de France, dont le scrutin a été organisé le 26 septembre 2021\*. Les chiffres du scrutin de 2014, rappelés à titre de comparaison dans cette partie, intègrent les candidats pour les sièges des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

34 circonscriptions élisent un ou deux sénateurs selon un scrutin majoritaire à deux tours. En revanche, pour les 29 circonscriptions élisant trois sénateurs ou plus, il s'agit d'une élection au scrutin de liste à la proportionnelle, ce qui est également le cas des sénateurs des Français de l'étranger.

Lors de ce scrutin, 456 candidats\*\* se sont présentés devant les électeurs et 434 d'entre eux étaient tenus de déposer un compte de campagne. En effet, 22 étaient dispensés de dépôt, dans la mesure où ils avaient recueilli moins de 1 % des suffrages et n'avaient pas perçu

de dons de personne physique. Ils étaient 537 lors du scrutin de 2014, soit une baisse de 15 % du nombre de candidats.

Candidats			Comptes		
			Comptes non déposés ou déposés hors délais		Comptes déposés dans les délais
Caractéristiques	Nombre		Absence de dépôt	Comptes déposés hors délais	
	2014	2020			
<b>I. Candidats astreints à déposer un compte</b>	<b>499</b>	<b>434</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>412</b>
• Candidats ≥ 5 % SE	308	315	6	5	304
- Avec recettes et dépenses				4	289
- Comptes 0				1	15
• Candidats < 5 % SE	191	119	6	5	108
- Avec recettes et dépenses				2	59
- Comptes 0				3	49
<b>II. Candidats dispensés de dépôt</b>	<b>38</b>	<b>22</b>			
<b>Total</b>	<b>537</b>	<b>456</b>			

Lors du scrutin de 2020, 12 candidats n'ont pas respecté l'obligation de dépôt et 10 ont déposé leur compte postérieurement au délai légal (soit 2,6 % et 2,2 % des candidats), en légère hausse par rapport à 2014. La Commission a ainsi examiné 422 comptes (y compris ceux déposés hors délai), parmi lesquels 309 émanaient de candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés et pouvant revendiquer le remboursement de l'État.

\* 10 candidats ont participé à l'élection des sénateurs des Français de l'étranger, le 26 septembre 2021. Ils sont inclus dans les chiffres présentés.

\*\* Par commodité on appelle ici « candidat » tant ceux au scrutin plurinominal majoritaire que les têtes de liste au scrutin proportionnel.

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

Sur 422 candidats ayant déposé un compte de campagne, 64 n'ont déclaré ni dépense ni recette.

Pour les 358 autres candidats, le montant total des recettes déclarées s'élève à 3,25 millions d'euros et celui des dépenses à 3,03 millions d'euros.

### Les recettes

Avec un montant déclaré de 2,68 millions d'euros, **l'apport personnel** demeure la principale source de financement, représentant 82,5% du total des recettes, soit un taux supérieur à celui de 2014 (76,2 %). Sa composition est marquée par une progression de près de 7 points des versements personnels, *stricto sensu*, des candidats, par rapport au renouvellement de 2014, alors que les différentes catégories d'emprunts, qui contribuent à l'apport personnel, restent stables.

La progression des versements personnels est vérifiée parmi les candidats éligibles au remboursement (+ 5,34 points), et ceux n'ayant pas atteint

le seuil des 5 % des suffrages exprimés (+ 16 points).

La part des **dons** de personnes physiques est stable et représente 8,4 % des recettes (275 136 euros) et celle des **concours en nature** est en léger recul, avec 5 % de l'ensemble. Les recettes sont également marquées par une baisse des **contributions** (hors prêts) **des formations politiques**, sous toutes leurs formes : elles représentaient 8 % des recettes en 2014, contre 4 % lors du dernier renouvellement. Cette baisse est très prononcée parmi les candidats non éligibles au remboursement (- 15 points).

Répartition des recettes  
par origine

Origine des recettes		Ensemble des candidats			Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
		€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %	€	%	Rappel 2014 %
Apports personnels	Versements personnels candidat	1 865 800	57,3	50,6	1 800 519	57,7	52,4	65 281	47,0	30,9
	Emprunts bancaires	345 679	10,6	9,6	342 679	11,0	10,5	3 000	2,2	0
	Emprunts partis	430 608	13,2	13,5	428 108	13,7	14	2 500	1,8	8,4
	Emprunts personnes physiques	21 673	0,7	1,1	21 500	0,7	1,2	173	0,1	0,2
	Frais financiers	4 278	0,1	0,2	4 273	0,1	0,2	5	0	0
	Menues dépenses	19 293	0,6	1,2	17 229	0,6	1,2	2 064	1,5	2,1
Dons	Dons de personnes physiques	275 136	8,4	9,3	247 623	7,9	9,1	27 513	19,8	11,4
Apports partis	Versements définitifs	69 002	2,1	2,9	39 730	1,3	2,1	29 272	21,1	11,9
	Dépenses payées directement	21 190	0,7	1,3	16 056	0,5	1	5 134	3,7	3,6
	Concours en nature	42 459	1,3	3,8	41 409	1,3	1,8	1 050	0,8	25,2
Concours en nature	Personnes physiques	29 404	0,9	0,8	29 404	0,9	0,8	0	0	0
	Candidats	133 010	4,1	5,8	130 205	4,2	5,7	2 805	2,0	6,3
Divers		1 178	0,0	0	1 083	0	0	95	0,1	0
Total		3 258 710	100	100	3 119 818	100	100	138 892	100	100

## Les dépenses

Dans le cadre de ce scrutin, 354 candidats ont engagé des dépenses. Cumulées, elles s'élèvent à 3,03 millions d'euros. Ce montant très limité au regard des autres élections nationales s'explique par la nature même de l'élection des sénateurs au suffrage indirect : la campagne s'effectue auprès des seuls grands électeurs, ce qui détermine par ailleurs le caractère des dépenses. En outre, il s'agit du renouvellement d'une moitié de la Haute Assemblée.

Parmi ces 354 candidats, 293 candidats étaient éligibles au remboursement de l'État. Le montant total des dépenses engagées par cette catégorie de candidats s'élève à 2,91 millions d'euros. La part des dépenses exposées par les candidats éligibles au remboursement de l'État, représente près de 96 % du total des dépenses, contre 91,4 % en 2014. La dépense moyenne pour les 293 candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et ayant engagé des dépenses s'élève à 9 930 euros. Elle se limite à 2 041 euros pour les 61 candidats n'ayant pas atteint ce seuil.

Le tableau suivant illustre la forte concentration des dépenses engagées, quelle que soit la catégorie de candidats. Les frais de déplacement et de réception, et

les dépenses d'impression et d'expédition des documents de propagande (hors campagne officielle) représentent près de 70 % du total des dépenses déclarées.

*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 %
Déplacements - restauration - réception	896 154	29,5	31,3	875 018	30,1	33,1	21 136	17	12,2
Propagande imprimée	672 394	22,2	21,6	632 456	21,7	19,3	39 938	32,1	46,5
Frais postaux et distribution	518 323	17,1	19,7	485 308	16,7	19,8	33 015	26,5	18,7
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	205 545	6,8	6,3	197 410	6,8	6,3	8 135	6,5	5,5
Honoraires d'expert-comptable	180 604	6	5,5	174 688	6,0	5,5	5 916	4,8	5
Conseils en communication - sondages	176 185	5,8	4	172 093	5,9	3,8	4 092	3,3	5,9
Frais de personnel	158 609	5,2	5,8	158 609	5,5	6,3	0	0	0
Internet, productions audiovisuelles	131 837	4,3	2,6	125 727	4,3	2,7	6 110	4,9	1,9
Frais financiers - menues dépenses - divers	59 724	2	2,3	54 104	1,9	2,2	5 620	4,5	3,7
Réunions publiques	34 781	1,1	1	34 225	1,2	1,1	556	0,4	0,6
Total	3 034 156	100	100	2 909 638	100	100	124 518	100	100



La nature des dépenses déclarées par les candidats est marquée par une certaine stabilité et traduit la spécificité des élections sénatoriales. Il est néanmoins possible de relever quelques évolutions : les frais d'impression hors campagne officielle progressent de 2,4 points parmi les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés, mais reculent de plus de 14 points chez les candidats qui n'ont pas atteint ce seuil. La part consacrée aux déplacements et à la restauration recule légèrement parmi les candidats éligibles au remboursement de l'État. Les frais d'expédition et de distribution baissent de près de 8 points parmi les candidats n'ayant pas droit au remboursement.

## 2

## Les décisions de la Commission

Elles se présentent comme suit.

Décision	2014		2020	
	Nombre	%	Nombre	%
Constat d'absence de dépôt	7	1,4	12	2,8
Constat de dépôt hors délai	4	0,8	10	2,3
Approbation simple	282	56,5	236	54,4
Approbation avec réduction du remboursement	0	0	1	0,2
Approbation après réformation	182	36	161	37,1
Approbation avec modulation	1	0,2	0	0
Approbation après réformation avec modulation	6	1,2	5	1,2
Rejet	17	3,4	9	2,1
Total	499	100	434	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	6
Constat de dépôt hors délai	5
Approbation simple	87
Approbation après réformation	19
Rejet	2
Total	119

Type de décision	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés
Constat d'absence de dépôt	6
Constat de dépôt hors délai	5
Approbation simple	149
Approbation avec réduction du remboursement	1
Approbation après réformation	142
Approbation après réformation avec modulation	5
Rejet	7
Total	315

Le part des comptes approuvés et approuvés après réformation est presque inchangée. Le nombre de comptes rejetés est quasiment réduit de moitié. Il convient de relever une légère augmentation de la part des comptes non déposés et des comptes déposés hors délais, même si ce constat ne porte que sur un nombre limité de comptes.

## Les réformations

La Commission a pris **161 décisions d'approbation après réformation et 5 d'approbation après réformation avec modulation. Le montant total des réformations s'élève à 77 709 euros en dépenses et 65 259 euros en recettes**, contre respectivement 100 496 euros en dépenses et 99 361 euros en recettes lors du scrutin de 2014. La somme des réformations effectuées sur les comptes des candidats remboursables s'élève à 69 137 euros, soit près 90 % du total des dépenses réformées.

Les **principaux motifs de retranchements des dépenses** dans les comptes sont les suivants :

- dépenses n'ayant pas de caractère électoral ;
- dépenses de la campagne officielle (qui relèvent d'un financement distinct prévu par l'article R. 39 du code électoral) ;
- absence de pièce justificative ;
- dépenses du jour du scrutin ou postérieures au scrutin ;
- réduction de la valeur d'un équipement à sa valeur d'utilisation.

En valeur absolue, les types de dépenses les plus touchés par les réformations sont les frais d'impression, les dépenses de réception et de restauration, les honoraires d'expert-comptable, les frais divers et les dépenses de transport. Elles représentent près des trois quarts du total des réformations.



L'article 12 de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant

à clarifier diverses dispositions du droit électoral a modifié l'article L. 306 du code électoral, rendant applicable à l'élection des sénateurs l'article L. 49 du même code, lequel précise désormais :

*« À partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de :*

*[...] 2° Diffuser ou faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale ;*

*[...] 4° Tenir une réunion électorale ».*

Ainsi, dans le cadre de scrutins majoritaires, de telles dépenses inscrites au compte présentent un caractère irrégulier au regard des articles L. 49 et L. 306 du code électoral et ne peuvent donc faire l'objet d'un remboursement de la part de l'État. En pratique, le jour du scrutin, les repas de l'entre-deux-tours ainsi que l'envoi de messages appelant à voter pour un candidat se maintenant au second tour ne peuvent désormais plus être remboursés.

## 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, **266 candidats étaient concernés**, pour un apport personnel total de 2,53 millions d'euros. **Les candidats ont perçu un montant de remboursement de 2,14 millions euros, représentant 84,9 % de leur apport personnel et 77,5 % des dépenses déclarées.**

Comme le montre le tableau suivant, la part de l'apport personnel remboursée aux candidats est assez élevée dans la mesure où plus de 4 candidats sur 5 ont perçu un remboursement supérieur ou égal à 80 % de celui-ci, soit un pourcentage légèrement supérieur à celui de 2014 (78,8%).

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

% de remboursement	Candidats	
	Nombre	%
100 % de l'apport personnel	64	24,1
≥ 90 % et < 100 %	34	12,8
≥ 80 % et < 90 %	119	44,7
< 80 %	49	18,4
Total	266	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 dernières élections sénatoriales, **elle a exercé son pouvoir d'appréciation dans 5 cas**, en approuvant le compte (avec réformation) tout en décidant une modulation du remboursement de l'État. **Le montant total des modulations ainsi prononcées s'élève à 8 543 euros.**

Quatre types d'irrégularités ont conduit à la diminution du remboursement dû par l'État :

- la contribution prohibée d'une personne morale à la campagne d'un candidat ;
- des dépenses omises du compte ;
- des paiements directs, en dehors du compte bancaire ouvert par le mandataire ;
- des irrégularités liées à l'ouverture d'un compte bancaire spécifique par des mandataires délégués.

## La réduction du remboursement

Certains candidats intègrent dans leur compte de campagne des dépenses irrégulières, c'est-à-dire contraires à certaines dispositions du code électoral. Il s'agit essentiellement des dépenses d'affichage « sauvage » ou de publicité. 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, elles ne peuvent faire l'objet d'un remboursement de la part de l'État. 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 sénatoriales, la Commission a rendu une décision d'approbation avec réduction du remboursement, d'un montant de 9 193 euros, à la suite de la comptabilisation d'une dépense irrégulière.

## 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'une association déclarée depuis trois ans au moins et dont l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts ou inscrite au registre des associations en application du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, soit au fonds pour le développement de la vie associative. **La dévolution n'a concerné que 14 candidats pour un peu plus de 27 000 euros.**

## Les décisions de rejet

**La Commission a rejeté 9 comptes de campagne**, soit 2,1 % des comptes déposés et examinés, contre 3,4 % en 2014. Parmi les candidats dont les comptes ont été rejetés, 7 avaient obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. Ils avaient engagé 44 898 euros de dépenses, financées à hauteur de 53 741 euros d'apport personnel.

**Les causes de rejet** sont les suivantes :

- un montant excessif de paiements directs (c'est-à-dire n'ayant pas transité par le mandataire financier — 5 cas)
- l'absence de présentation du compte par un expert-comptable (3 cas)
- l'absence d'inscription de dépenses dans le compte de campagne (1 cas).

3

## Les suites juridictionnelles de l'élection

Lorsque la Commission rejette un compte de campagne, constate l'absence de dépôt de ce dernier ou son dépôt hors délai au regard des dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral, elle a l'obligation de saisir le juge de l'élection en application de l'article L. 52-15 du code électoral. Si le juge considère que la Commission a statué à bon droit et s'il constate une volonté de fraude ou des manquements d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales, il peut prononcer l'inéligibilité du candidat (article L. 118-3). Il n'appartient pas à la Commission de se prononcer sur cette question lors de ses saisines ou pendant l'instruction du dossier par le juge de l'élection.

À l'issue de l'instruction des comptes de campagne, la Commission a saisi le Conseil constitutionnel, juge de l'élection pour les élections sénatoriales, du cas de 31 candidats. Une affaire est toujours en cours d'instruction. Sur les autres saisines, le Conseil constitutionnel a jugé, dans la totalité des cas, que la Commission l'avait saisi à bon droit et a prononcé une sanction d'inéligibilité à l'égard de 21 candidats.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a confirmé l'appréciation de la Commission qui avait pris une décision d'approbation avec modulation dans une affaire relative à la diffusion d'un bilan de mandat, payé par le conseil départemental dont le candidat était le président. Il relève que si cette dépense avait vocation à figurer dans le compte de campagne, elle constitue un concours en nature d'une personne morale contraire à l'article L. 52-8 du code électoral.

## Les contentieux

Les résultats dans six circonscriptions réunissant 54 candidats (dont 44 devant déposer leur compte) ont fait l'objet d'un contentieux devant le Conseil constitutionnel, soit 9,37 % des circonscriptions et 11,84 % des candidats, contre respectivement 21,53 % des circonscriptions et 23,83 % des candidats en 2014. La Commission devait statuer dans le délai de deux mois pour ces comptes, ce qu'elle a fait.



# 2 LES ÉLECTIONS RÉGIONALES ET DÉPARTEMENTALES DE 2021

1

Les élections des conseillers régionaux et des conseillers des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique (20 et 27 juin 2021)

Régionales  
2021

“ Les points clés ”



155

listes de candidats



53,82

millions d'euros de  
recettes déclarées

dont **3,58** millions d'euros  
de dons perçus



51,14

millions d'euros de  
dépendes déclarées

32%

d'approbation simple

39%

d'approbation après  
réformations

**1** compte déposé  
hors délai

**2** comptes rejetés

**8** comptes non déposés

86

candidats têtes de liste ont  
bénéficié d'un  
remboursement de leurs  
dépendes de campagne

2,68 millions d'€

retirés des dépenses déclarées

Au total

40,79

millions d'euros  
remboursés aux  
candidats

## a. Le nombre et les caractéristiques des comptes

### Les comptes déposés

En raison de la crise sanitaire, la loi n° 2021-191 du 22 février 2021 a reporté de mars à juin 2021 le renouvellement général des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, ainsi que celui des conseils départementaux.

Lors des élections régionales, 155 listes se sont présentées dans les 17 circonscriptions, soit plus de neuf listes par circonscription. Le nombre de candidats — on appellera « *candidats* » les têtes de liste dans le développement qui suit — est en recul de plus de 9 % par rapport au scrutin de 2015 (171 candidats).

Au total, 151 candidats étaient tenus de déposer un compte de campagne à la Commission. En effet, quatre candidats étaient dispensés de dépôt parce qu'ils avaient recueilli moins de 1 % de suffrages exprimés et n'avaient pas perçu de dons de personne physique.

Lors du scrutin de 2021, huit candidats n'ont pas respecté l'obligation de dépôt et un a déposé son compte après le délai légal (respectivement 5,16 % et 0,64 % des candidats), soit une légère hausse par rapport aux élections de

2015. La Commission a ainsi examiné 143 comptes (dont ceux déposés hors délai), parmi lesquels 89 émanant de candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et pouvant prétendre au remboursement de l'État.

Candidats			Comptes		
			Comptes non déposés ou déposés hors délais		Comptes déposés dans les délais
Caractéristiques	Nombre		Absence de dépôt	Comptes déposés hors délais	
	2015	2020			
<b>I. Candidats astreints à déposer un compte</b>	<b>158</b>	<b>151</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>142</b>
• Candidats ≥ 5 % SE	76	89	0	0	89
- Avec recettes et dépenses				0	89
- Comptes 0				0	0
• Candidats < 5 % SE	82	62	8	1	53
- Avec recettes et dépenses				1	52
- Comptes 0				0	1
<b>II. Candidats dispensés de dépôt</b>	<b>13</b>	<b>4</b>			
<b>Total</b>	<b>171</b>	<b>155</b>			

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

Le montant total des recettes déclarées s'élève à 53,82 millions d'euros et celui des dépenses à 51,14 millions, soit une hausse de 12,78 % en recettes et de 8,71 % en dépenses par rapport au scrutin de 2015.

## Les recettes

L'apport personnel des candidats (versements sur fonds propres et emprunts sous toutes leurs formes) constitue la principale source de financement avec plus de 86 % du montant total des recettes, contre 73,5 % en 2015. Cette progression, observée pour l'ensemble des candidats, est davantage prononcée pour les candidats non éligibles au remboursement.

Répartition des recettes par origine

Origine des recettes	Origine détaillée des recettes	Ensemble des candidats				Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
		€	%	% évolution / 2015	Rappel 2015 %	€	%	Rappel 2015 %	€	%	Rappel 2015 %
Apports personnels	Versements personnels candidat	7 479 710	13,90	3,65	10,25	7 300 808	13,88	10,2	178 902	14,64	11
	Emprunts bancaires	11 918 755	22,15	-13,05	35,20	11 804 805	22,44	37,1	113 950	9,33	5,43
	Emprunts partis	22 212 876	41,27	14,67	26,60	22 080 289	41,98	28,1	132 587	10,85	3,49
	Emprunts personnes physiques	4 796 110	8,91	8,36	0,55	4 796 110	9,12	0,6	0	0,00	0,19
	Frais financiers	86 414	0,16	-0,72	0,88	86 166	0,16	0,7	248	0,02	0
	Menues dépenses	45 536	0,08	0,02	0,06	14 541	0,03	0,0	30 995	2,54	0,61
Dons	Dons de personnes physiques	3 580 031	6,65	-4,95	11,60	3 274 722	6,23	10,8	305 309	24,99	24,45
Apports partis	Versements définitifs	1 906 015	3,54	-3,47	7,01	1 514 552	2,88	5,1	391 463	32,04	37,4
	Dépenses payées directement	835 459	1,55	-1,44	2,99	811 150	1,54	2,6	24 309	1,99	9,7
	Concours en nature	360 690	0,67	-2,25	2,92	337 859	0,64	2,9	22 831	1,87	3,48
Concours en nature	Personnes physiques	135 217	0,25	-0,31	0,56	130 772	0,25	0,6	4 445	0,36	0,72
	Candidat	391 596	0,73	-0,67	1,40	375 354	0,71	1,3	16 242	1,33	3,17
Divers		70 870	0,13	-0,04	0,17	70 504	0,13	0	366	0,03	0,17
Total		53 819 279	100		100	52 597 632	100	100	1 221 647	100	100

Au-delà de cette augmentation, la composition de l'apport personnel connaît des évolutions marquées, notamment dans la catégorie des emprunts : la part des emprunts bancaires recule de 13 points et celle des emprunts auprès de formations politiques progresse de près de 15 points. Les emprunts auprès de personnes physiques représentaient une infime partie des recettes des candidats en 2015 (avec 0,5 % du total) : ils connaissent une progression significative et forment près de 9 % du total des recettes, dans le contexte d'un nouvel encadrement de

cette catégorie de prêts instauré par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

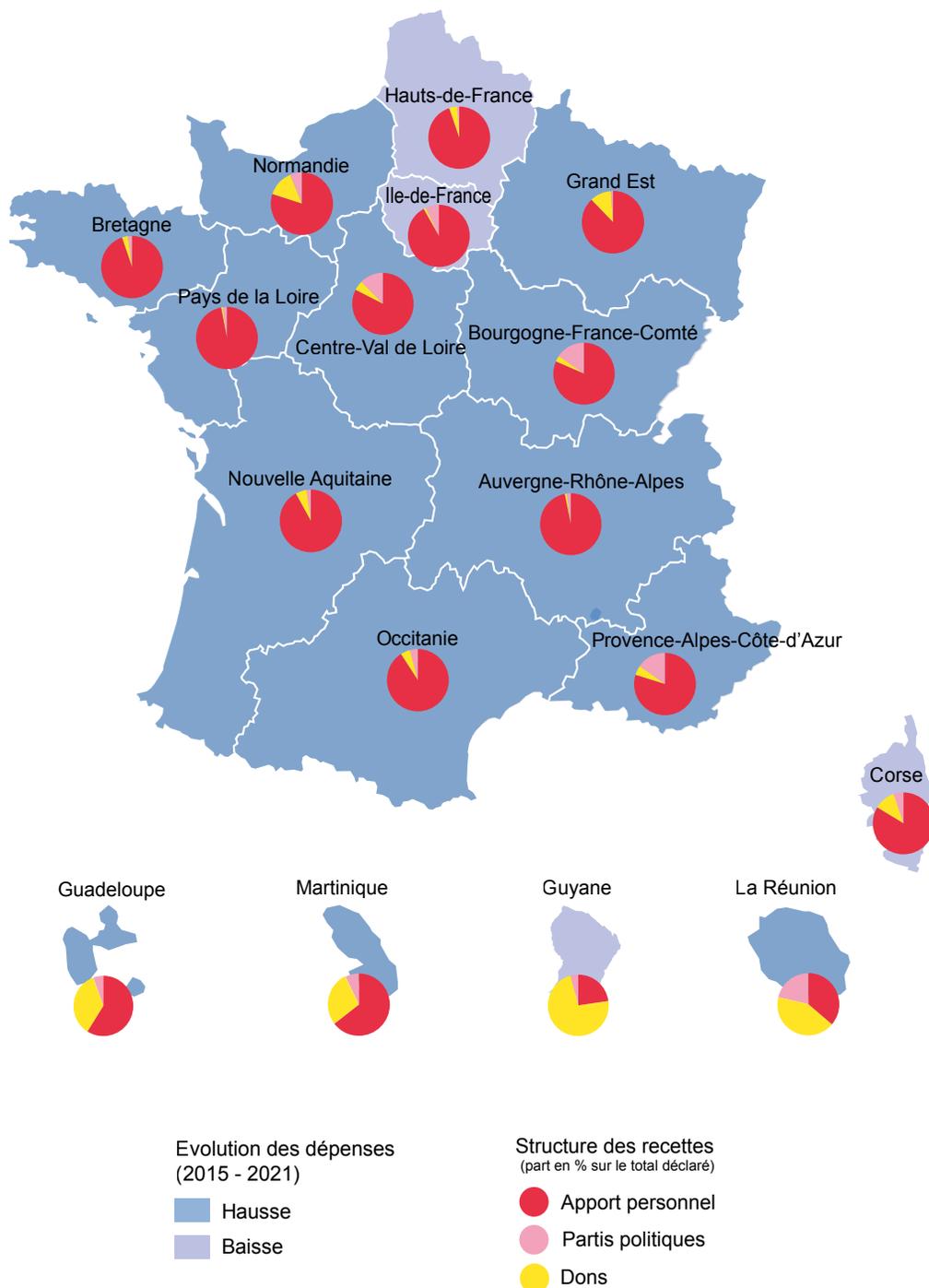
**Les dons de personnes physiques** connaissent une baisse de près de 5 points par rapport au précédent scrutin.

**Les contributions (hors prêts) des formations politiques** reculent sensiblement : elles représentent moins de 6 % des recettes contre près de 13 % en 2015. Cette évolution est particulièrement marquée pour les candidats non éligibles au remboursement de l'État (- 14,6 points).

#### Répartition des recettes par région

Régions	Apport personnel (a)	Dons (b)	Partis politiques (c)	Sous-total (a + b + c)	Total des recettes
Auvergne-Rhône-Alpes	5 472 632	36 346	125 927	5 634 905	5 770 663
Bourgogne-Franche-Comté	2 067 559	87 766	394 812	2 550 137	2 600 437
Bretagne	2 307 403	79 850	52 648	2 439 901	2 449 911
Centre-Val de Loire	2 111 064	135 460	317 599	2 564 123	2 610 165
Corse	434 322	57 900	24 905	517 127	526 980
Grand Est	3 635 697	457 364	30 294	4 123 355	4 138 648
Guadeloupe	362 294	217 261	30 000	609 555	655 853
Guyane	89 057	286 380	17 500	392 937	406 839
Hauts-de-France	3 004 454	131 198	30 149	3 165 801	3 187 874
Île-de-France	8 921 836	82 019	661 194	9 665 049	9 771 907
La Réunion	463 832	542 826	274 835	1 281 493	1 297 290
Martinique	611 587	267 395	67 237	946 219	953 236
Normandie	2 548 634	437 659	179 662	3 165 955	3 166 389
Nouvelle-Aquitaine	4 644 239	292 933	110 257	5 047 429	5 067 445
Occitanie	4 633 375	278 493	217 721	5 129 589	5 172 858
Pays de la Loire	2 513 767	18 954	55 838	2 588 559	2 623 282
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2 717 649	170 226	511 586	3 399 461	3 419 501
<b>Totaux</b>	<b>46 539 401</b>	<b>3 580 030</b>	<b>3 102 164</b>	<b>53 221 595</b>	<b>53 819 279</b>

Le tableau précédent et la carte suivante exposent la structure des principales recettes déclarées par région, à travers la répartition entre, d'une part, l'apport personnel, les dons de personnes physiques et les contributions des partis et, d'autre part, l'évolution du montant total des dépenses déclarées par les candidats d'un scrutin à l'autre. **On relèvera l'importance de la part des dons dans les circonscriptions d'outre-mer.**



## Les dépenses

142 candidats ont engagé un montant total de 51,14 millions d'euros de dépenses. Les 89 candidats éligibles au remboursement de l'État ont engagé 49,98 millions d'euros de dépenses, soit 97,7 % du total des dépenses, contre 94 % lors du scrutin de 2015.

### Répartition des dépenses par région

Régions	Plafond de dépenses 2015 (€)	Plafond de dépenses 2021 (€)	Total dépenses 2015 (€)	Total dépenses 2021 (€)	Évolution (%)	Dépense médiane 2015 (€)	Dépense médiane 2021 (€)	Évolution (%)
Auvergne-Rhône-Alpes	2 231 726	2 779 642	4 880 652	5 253 588	7,6	703 443	585 330	-16,8
Bourgogne-Franche-Comté	851 612	1 018 877	2 190 934	2 340 748	6,8	119 999	282 755	135,6
Bretagne	970 510	1 197 989	1 804 424	2 444 296	35,5	123 210	290 714	135,9
Centre-Val de Loire	779 974	939 116	2 133 865	2 544 874	19,3	226 483	438 574	93,6
Corse	144 205	180 615	777 215	515 766	-33,6	58 364	55 080	-5,6
Grand Est	1 624 535	1 949 930	2 859 479	3 860 123	35	61 511	340 081	452,9
Guadeloupe	168 833	197 276	465 925	624 663	34,1	9 673	47 303	389
Guyane	121 640	159 423	351 882	288 369	-18	30 247	70 340	132,6
Hauts-de-France	1 744 525	2 103 958	4 607 252	2 763 863	-40	385 940	356 841	-7,5
Île-de-France	3 420 822	4 211 904	9 689 082	9 495 428	-2	716 234	755 797	5,5
La Réunion	290 658	356 265	1 081 078	1 113 685	3	91 260	110 264	20,8
Martinique	164 603	190 877	540 046	873 722	61,8	31 717	94 608	198,3
Normandie	994 743	1 195 295	2 693 984	2 974 015	10,4	554 598	391 110	-29,5
Nouvelle-Aquitaine	1 697 987	2 095 698	3 450 065	5 059 260	46,6	165 122	826 303	400,4
Occitanie	1 646 574	2 063 691	4 063 592	5 046 049	24,2	133 939	569 282	325
Pays de la Loire	1 082 402	1 349 400	2 411 511	2 543 300	5,5	65 966	361 104	447,4
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 451 010	1 781 019	3 074 865	3 400 375	10,6	352 907	27 234	-92,3

Le tableau précédent présente, pour chaque circonscription et pour les scrutins de 2021 et de 2015, le plafond légal des dépenses par candidat, le montant total des dépenses, tous candidats confondus, et la dépense médiane des candidats. Il en ressort des différences significatives entre les deux scrutins.

La hausse des dépenses totales et de la dépense médiane s'explique en partie par le plus grand nombre de candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés (+ 13 candidats) et dont les dépenses sont plus conséquentes, contrairement aux candidats qui n'ont pas atteint ce seuil (- 16 candidats).

La dépense moyenne des 89 candidats remboursables s'élève à 561 665 euros contre 22 191 euros pour les 52 candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés et engagé des dépenses durant la campagne. Cela représente une baisse respective de 3,5 points et de 39 points par rapport au scrutin de 2015.

Dans 13 régions sur 17, le montant total dépensé par les candidats a progressé. La dépense médiane des candidats évolue également à la hausse dans 12 circonscriptions.

Toutefois, le tableau suivant apporte un autre éclairage sur le niveau des dépenses engagées. Ainsi, la part des dépenses rapportées au plafond légal des dépenses est stable pour les candidats non éligibles au remboursement de l'État. Mais elle recule de 10 points pour les candidats remboursables ayant participé au seul premier tour, et de 14 points pour ceux ayant participé au second tour, ce qui s'explique par la hausse du plafond légal des dépenses.

*Les dépenses des candidats par rapport au plafond des dépenses*

	2015 (%)	2021 (%)
Candidats présents au 2 <sup>d</sup> tour	64,1	49,1
Candidats ≥ 5 % suffrages exprimés présents au 1 <sup>er</sup> tour	37,8	27,8
Candidats < 5 % suffrages exprimés présents au 1 <sup>er</sup> tour	7	7,2



### Hausse du plafond légal des dépenses

La loi du 22 février 2021 portant report des élections a majoré, à titre exceptionnel, de 20 % le plafond des dépenses de chaque circonscription. En pratique, seules 5 listes de candidats, sur les 155, ont engagé des dépenses ayant excédé le plafond de dépense de droit commun et effectivement bénéficié de la majoration.

La majoration du plafond des dépenses de 20 % a aussi pour conséquence d'augmenter dans les mêmes proportions le plafond du remboursement forfaitaire de l'État. En pratique, 36 candidats ont bénéficié d'un remboursement plus élevé du fait de l'augmentation du plafond des dépenses. Cette mesure a ainsi eu pour effet d'augmenter au total le remboursement forfaitaire de l'État de ces 36 candidats de 3 203 044 euros.

La répartition des dépenses par nature et selon les suffrages recueillis est exposée dans le tableau de la page suivante.

La part relative aux frais d'impression hors campagne officielle recule de plus de 5 points, comme celle des réunions publiques. Inversement, les dépenses consacrées aux frais postaux et de distribution, aux sites internet et aux productions audiovisuelles connaissent une hausse marquée, avec respectivement + 8,36 et + 5,6 points.

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		
	€	%	% Évolution / 2015	Rappel 2015 %	€	%	Rappel 2015 %	€	%	Rappel 2015 %
Frais postaux et distribution	11 858 206	23,19	8,6	14,6	11 809 355	23,62	15,2	48 851	4,23	5,2
Propagande imprimée	11 670 957	22,82	-5,3	28,1	11 130 468	22,27	26,9	540 489	46,84	47,1
Internet, productions audiovisuelles	5 818 900	11,38	5,6	5,8	5 735 146	11,47	6,0	83 754	7,26	2,3
Conseils en communication - sondages	5 380 322	10,52	1,3	9,2	5 270 159	10,54	9,4	110 163	9,55	6,5
Frais de personnel	5 033 550	9,84	-1,1	10,9	5 031 750	10,07	11,0	1 800	0,16	9,1
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	4 720 735	9,23	-0,4	9,6	4 579 609	9,16	9,8	141 126	12,23	6,4
Déplacements - restauration - réception	3 099 602	6,06	-1,9	8,0	2 981 673	5,96	7,7	117 929	10,22	13,5
Réunions publiques	1 532 802	3,00	-5,5	8,5	1 486 950	2,97	8,7	45 852	3,97	5,1
Frais financiers – menues dépenses - divers	1 198 511	2,34	-1,3	3,6	1 160 889	2,32	3,6	37 622	3,26	2,1
Honoraires d'expert-comptable	828 539	1,62	0	1,6	802 177	1,60	1,5	26 362	2,28	2,8
Total	51 142 124	100		100	49 988 176	100	100	1 153 948	100	100

Les élections régionales de 2021 s'inscrivent donc dans une tendance générale déjà soulignée dans les précédents rapports d'activité, avec un recours croissant aux outils numériques, au détriment des modes d'action traditionnels des campagnes électorales (propagande imprimée, réunions électorales). Toutefois, malgré

ces tendances, la propagande imprimée et les frais postaux représentent toujours 46 % des dépenses des candidats. L'évolution de la répartition des dépenses traduit aussi l'influence de la crise sanitaire sur le déroulement de la campagne électorale, avec les restrictions touchant les réunions publiques.

## b. Les décisions de la Commission

Décision	2015		2021	
	Nombre	%	Nombre	%
Constat d'absence de dépôt	2	1,27	8	5,30
Constat de dépôt hors délai	0	-	1	0,66
Approbation simple	38	24,05	48	31,79
Approbation après réformation	105	66,46	59	39,07
Approbation avec modulation	0	-	0	-
Approbation après réformation avec modulation	8	5,06	1	0,66
Approbation après réduction du remboursement			1	0,66
Approbation après réformation et réduction du remboursement			30	19,87
Approbation après réformation, réduction du remboursement et modulation			1	0,66
Rejet	5	3,16	2	1,32
Total	158	100	151*	100

(\*) Auxquels s'ajoutent 4 dispensés de dépôt.

### Les décisions

Outre la hausse du nombre de décisions constatant l'absence de dépôt de compte (+ 4 points) et celle des décisions d'approbation simple (+ 7,7 points), la principale évolution réside dans les décisions comportant une réduction du remboursement. Au total, la Commission a pris 32 décisions dans lesquelles elle a réduit le montant du remboursement des candidats. Le motif principal de ces réductions est le recours à un affichage irrégulier (cf. p. 60).

Les élections régionales se distinguent des autres scrutins par l'importance

de la part des comptes de campagne approuvés après réformation : en 2015, près de 72 % des comptes avaient été approuvés après réformation. En 2021, ce taux s'élève à 60 % du total des comptes de campagne. Cette baisse est liée à la diminution du nombre de décisions d'approbation après réformation parmi les comptes des candidats non remboursables (- 27,8 points). La part des comptes des candidats éligibles au remboursement ayant fait l'objet d'une décision d'approbation après réformation a légèrement progressé et s'établit à plus de 87 %.

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	8
Constat de dépôt hors délai	1
Approbation simple	38
Approbation après réformation	13
Rejet	2
Total	62

## Les réformations

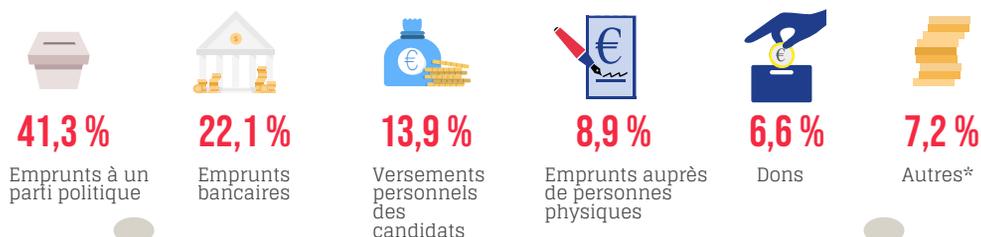
La Commission a rendu 91 décisions d'approbation après réformation (dont 32 avec réduction du remboursement et/ou modulation). Le montant des réformations a plus que doublé de 2015 à 2021 puisqu'il s'élève à 2,68 millions d'euros en dépenses et 2,64 millions en recettes en 2020, contre respectivement 1,22 million d'euros et 1,02 million d'euros lors du scrutin de 2015. Les réformations effectuées sur les comptes de campagne des candidats remboursables représentent près de 97 % des sommes réformées, soit une hausse sensible par rapport au scrutin de 2015 (76 %).

Type de décision	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés
Approbation simple	10
Approbation après réformation	46
Approbation après réformation avec modulation	1
Approbation après réduction du remboursement	1
Approbation après réformation et réduction du remboursement	30
Approbation après réformation et réduction du remboursement et modulation	1
Total	89

Les principaux motifs de retranchement des dépenses sont les suivants : l'imputation irrégulière des frais de la campagne officielle (cf. p. 40), les dépenses surévaluées et les dépenses n'ayant pas de caractère électoral. Parmi ces dernières, on trouve les frais de restauration et les dépenses post-scrutin. En valeur absolue, les postes de dépenses les plus touchés par les réformations sont les frais d'impression, les frais postaux et de distribution, les frais de transport, les dépenses d'internet et de productions audiovisuelles. Ces quatre catégories représentent plus de 82 % du total des réformations.

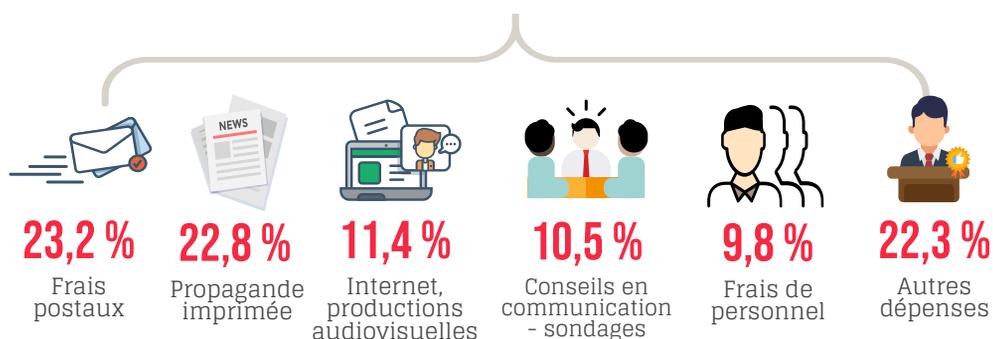
# LE FINANCEMENT TYPE D'UNE CAMPAGNE D'UN CANDIDAT AUX ÉLECTIONS RÉGIONALES

## D'OÙ PROVIENT L'ARGENT QUI FINANCE UNE CAMPAGNE AUX RÉGIONALES ?



en moyenne

**561 665 €  
DE DÉPENSES ÉLECTORALES\*\***

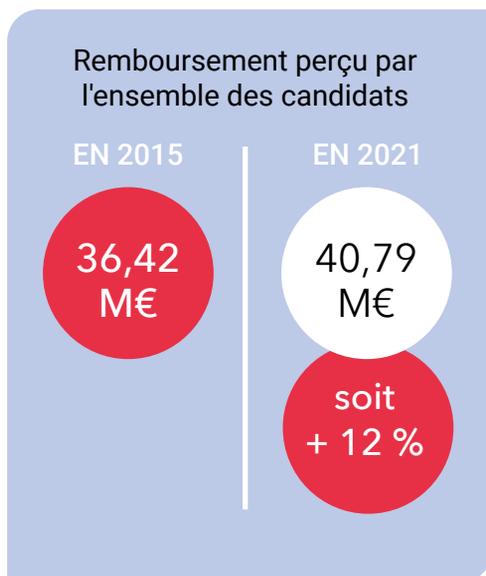


\* concours en nature, versements définitifs et dépenses payées directement par les formations politiques, produits divers et menues dépenses

\*\* pour les candidats ayant obtenus au moins 5 % des suffrages. 22 191 euros pour les candidats n'ayant pas atteint ce seuil.

## Le remboursement des dépenses par l'État

Les candidats ayant recueilli au moins 5% des suffrages exprimés peuvent obtenir le remboursement de l'État s'ils ont financé tout ou partie des dépenses avec leur apport personnel. Lors des élections régionales de 2021, 86 candidats étaient concernés, pour un apport personnel de 46,07 millions d'euros. Ils ont perçu un remboursement de 40,79 millions d'euros, représentant à la fois 88,5% de leur apport personnel et 82,4% des dépenses déclarées.



Ce sont 79 % des candidats qui ont perçu un remboursement au moins égal aux quatre cinquièmes de leur apport personnel. En 2015, ce taux s'élevait à près de 95%. Cette baisse s'explique par le nombre de décisions d'approbation

avec réduction du remboursement : à la différence des réformations dont les conséquences sur le remboursement peuvent être nulles (par exemple : apport personnel largement au-dessus du plafond de remboursement, réformations sans impact sur l'apport personnel), ce type de décision a, par construction, un impact sur le remboursement.

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

% de remboursement	Candidats	
	Nombre	%
100 % de l'apport personnel	2	2,33
≥ 90 % et < 100 %	46	53,49
≥ 80 % et < 90 %	20	23,26
< 80 %	18	20,93
Total	86	100

## La modulation

En vertu de l'article L. 52-11-1 du code électoral, la Commission dispose d'un pouvoir de modulation. Lorsqu'elle relève un manquement qui pourrait justifier le rejet du compte, elle peut se limiter à réduire le montant du remboursement de l'État en cas d'irrégularités qui ne sont pas suffisamment graves pour entraîner le rejet du compte. Lors des élections régionales, la Commission a approuvé un compte de campagne tout en décidant une modulation du remboursement de l'État, à hauteur de 5 000 euros.

## La réduction du remboursement

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, **la Commission a procédé dans 32 cas à la réduction du remboursement de l'État en raison de l'inscription de dépenses irrégulières dans les comptes.**

Le caractère irrégulier de ces dépenses fait obstacle à ce qu'elles fassent l'objet d'un remboursement par l'État. Il s'agissait de frais d'affichage irrégulier (principalement de frais de flocage de véhicules — cf. p.60 — et, dans une moindre mesure, d'affichage en dehors des panneaux officiels et d'expression libre), et de cas où des reçus-dons irrégulièrement émis par le mandataire financier n'ont pas été restitués à la Commission. **Le montant total de la réduction du remboursement s'est élevé à 153 820 euros.**

## 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 soit d'une association de financement ou d'un mandataire financier d'un parti politique, soit d'une ou plusieurs associations

déclarées depuis trois ans au moins et dont l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts ou inscrites au registre des associations en application du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, soit au fonds pour le développement de la vie associative. La Commission a ainsi arrêté un montant de dévolution de 260 883 euros concernant trois candidats.

## Les décisions de rejet

La Commission a rejeté 2 comptes de campagne, contre 5 en 2015. L'un l'a été pour paiements directs excessifs, l'autre, pour déficit. Aucun des deux candidats ne pouvait prétendre au remboursement de l'État.



### Les recours gracieux

Au 31 mars 2022, 15 candidats ont formé un recours gracieux contre la décision rendue par la Commission. Le rapport d'activité 2022 exposera les suites apportées à ces recours.



## 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.

Pour les élections régionales de 2021, la Commission a reçu 26 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 bien au compte du candidat).

En définitive, la Commission a tenu compte des éléments signalés pour procéder à la modulation dans un seul cas.

## c. Les suites juridictionnelles de l'élection

### Les contentieux

Les résultats dans 10 circonscriptions réunissant 92 candidats (dont 89 astreints à déposer un compte de campagne) ont fait l'objet d'un contentieux devant le Conseil d'État, représentant près de 59 % des circonscriptions et 59 % des candidats, soit un niveau équivalent à celui du scrutin de 2015. Par exception, la loi n° 2021-191 du 22 février 2021 a porté à trois mois le délai dans lequel

la Commission doit se prononcer sur les comptes des candidats des circonscriptions ayant fait l'objet d'une protestation électorale. Elle a respecté ce délai.

### Les saisines du juge de l'élection

La Commission a constaté l'absence de dépôt de huit comptes, le dépôt hors délai d'un compte et a prononcé le rejet de deux comptes. Elle a en conséquence saisi le Conseil d'État, juge de l'élection, à 11 reprises, en application des dispositions de l'article L. 52-15 du code électoral. Ces saisines étaient au nombre de 7 lors des élections régionales de 2015.

## Les recours de plein contentieux

Lorsque la décision de la Commission entraîne une diminution du remboursement versé au candidat (après réformation de son compte de campagne, modulation ou réduction du remboursement en raison d'irrégularités constatées), ce dernier peut introduire un recours contentieux devant le tribunal administratif de Paris, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de la Commission relative à son compte de campagne ou, s'il a formé un recours gracieux, de la notification de la décision subséquente de la Commission.

Au 31 mars 2022, 33 candidats ont engagé un recours contre les décisions de la Commission devant le tribunal administratif de Paris. En 2015, seuls six recours contentieux avaient été formés.

Une part importante de ces recours concerne l'absence de remboursement au titre du compte de campagne d'une prestation liée à la campagne officielle (voir ci-contre).

Le rapport d'activité 2022 exposera les suites juridictionnelles données aux décisions de la Commission.

## d. Les problématiques qui ressortent de ce scrutin

### Facturation par un prestataire de frais de transport et de conditionnement des affiches de la campagne officielle

Plusieurs candidats ont informé la CNCCFP que la société pressentie pour réaliser leur affichage officiel avait exigé le règlement d'un **supplément relatif aux frais de transport et de conditionnement des affiches de la campagne officielle**, en sus des montants résultant de l'arrêté du 7 mai 2021 fixant les tarifs maxima de remboursement des frais d'impression et d'affichage des documents électoraux pour l'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'assemblée de Corse (publié au JORF du 11 mai 2021).

Or l'article L. 52-12 du code électoral dispose que « *le compte de campagne retrace [...] l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection par le candidat ou le candidat tête de liste ou pour son compte, à l'exclusion des dépenses de la campagne officielle* ».

Pour l'élection des conseillers régionaux et conseillers à l'Assemblée de Corse, l'article L. 355 du même code dispose que « *sont remboursés aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages*

*exprimés : le coût du papier, l'impression des bulletins de vote, affiches, circulaires et les frais d'affichage. Un décret en Conseil d'État détermine la nature et le nombre des bulletins, affiches et circulaires dont le coût est remboursé ; il détermine également le montant des frais d'affichage ».*

L'article R. 39 du code électoral, relatif au remboursement par l'État des frais d'impression ou de reproduction et d'affichage exposés dans le cadre de la campagne officielle (bulletins de vote, circulaires et affiches) dispose que « *la somme remboursée ne peut excéder celle résultant de l'application, au nombre des imprimés admis à remboursement, des tarifs d'impression et d'affichage fixés par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'économie* ».

L'arrêté du 7 mai 2021 précité dispose que « *seuls les candidats tête de liste qui obtiendront au moins 5 % des suffrages exprimés seront remboursés de leurs frais d'impression et d'affichage des documents électoraux aux conditions et tarifs maxima* » fixés par ledit arrêté et que « *tous les tarifs visés au présent arrêté constituent un maximum et non un remboursement forfaitaire. [...] Tous les tarifs visés au présent arrêté doivent inclure les prestations obligatoires qui ne peuvent donner lieu à remboursement supplémentaire* (achat du papier et de l'encre, composition, montage, corrections d'auteurs,

*façonnage, massicotage, empaquetage, pliage, transport, livraison)* ».

En cet état, la CNCCFP a constaté que 59 comptes de campagne comportaient des factures d'une même société, se rapportant au transport et conditionnement des affiches de la campagne officielle. En général, ces factures de plusieurs dizaines de milliers d'euros doublaient quasiment le coût de la campagne officielle.

**59 candidats concernés,  
pour un montant total de  
près de 1,8 M€**

La société prestataire a expliqué avoir dû facturer aux candidats un « *surplus* », correspondant à des frais pour aller depuis son site logistique en Seine-et-Marne jusqu'aux panneaux d'affichage dans chaque région, incluant :

- la répartition dans les centres départementaux du prestataire,
- le déplacement des afficheurs vers les communes de la région,
- l'apposition d'une affiche et d'une affichette par panneau (le cas échéant avec deux passages au premier tour et un seul au second tour),
- la validation numérique de l'affiche et le chargement dans l'application du prestataire à chaque collage.

Les surplus facturés par le prestataire portent sur des dépenses relatives à la campagne officielle, dont l'imputation au compte de campagne est exclue par les dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral.

Le législateur a clairement voulu séparer, d'une part, les dépenses de la campagne officielle et, d'autre part, les dépenses électorales à déclarer dans le compte de campagne. En application des dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral, la CNCCFP a retranché des comptes de campagne concernés les sommes relatives aux dépenses de transport et de conditionnement des affiches de la campagne officielle, facturées par l'afficheur en sus des tarifs maxima fixés par l'arrêté du 7 mai 2021, selon lequel ces prestations ne peuvent donner lieu à remboursement supplémentaire.

À la date de la rédaction du présent rapport d'activité, ces réformations font l'objet de 12 recours gracieux, ainsi que de 30 recours contentieux devant le tribunal administratif de Paris.

## Les logiciels électoraux

Lors de l'examen des comptes des candidats aux élections régionales, mais aussi départementales, la Commission a constaté un développement très important de l'utilisation de logiciels de prospection politique ou de stratégie électorale. Ces logiciels proposent diverses cartographies prenant en compte les résultats des précédentes élections ainsi que des données statistiques en matière démographique, sociale et économique en vue de permettre aux candidats de mieux cibler leur campagne en fonction du profil des électeurs.

Dès lors que l'achat de ces logiciels était justifié et reposait sur des documents suffisamment précis, la Commission a considéré que les dépenses correspondantes avaient pour finalité l'obtention des suffrages des électeurs en vue de l'élection du ou des candidats (CE, 27 juin 2005, n° 272551) et qu'elles pouvaient donc donner lieu à un remboursement de l'État dans les conditions fixées par l'article L. 52-11-1 du code électoral.

En revanche, la solution n'a pas été identique pour les logiciels de procuration.

Ces logiciels sont un complément aux logiciels de stratégie électorale. Ils permettent, à partir des résultats des

élections antérieures et notamment du taux d'abstention, de prospector et de contacter les électeurs supposés être abstentionnistes en vue de leur désigner un mandataire, à charge pour ces électeurs de mentionner leurs nom, prénom et date de naissance, d'imprimer le formulaire CERFA qui aura été rédigé à partir de ces éléments et complété à partir de bases de données pour ce qui concerne les autres coordonnées du mandant ainsi que l'identité et les coordonnées du mandataire, puis de se rendre au commissariat de police ou à la gendarmerie pour signer ce formulaire.

Il ne revenait pas à la Commission de se prononcer sur la validité d'une telle procuration même si elle a constaté qu'en règle générale, le mandant n'était pas censé connaître son mandataire ni ne pouvait lui donner une consigne de vote ou la changer tout au long de la campagne électorale (CE, Juge des référés, 22 juin 2020, n° 441284). Elle ne s'est pas non plus fondée sur la jurisprudence du Conseil d'État qui exige, en matière électorale, des garanties particulières, notamment l'interdiction faite au maire ou à ses agents de recueillir, au domicile des habitants de sa commune, des demandes d'inscription sur la liste électorale (CE, 13 mars 1981, de Tremblay-les-Gonnesse, n° 31530) ou celle faite aux délégués des candidats d'utiliser les listes d'émargement pour

inciter des électeurs à participer au vote (CE, 22 juillet 2015, Élections municipales d'Apt, n° 385767).

La Commission s'est bornée à constater que, si un candidat a utilisé un tel logiciel, ce ne pouvait être, au regard des principes de liberté de vote et de sincérité du scrutin, que pour favoriser la participation au scrutin. Elle en a tiré la conclusion qu'une telle dépense ne pouvait être regardée comme engagée par un candidat en vue de sa propre élection. En ce cas, elle a procédé à la réformation du compte de campagne en neutralisant la dépense engagée pour l'achat du logiciel.

### Candidats et montants totaux concernés

#### ÉLECTIONS RÉGIONALES DE 2021

9

candidats  
têtes de liste

173 034  
€

#### ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES DE 2021

80

binômes de  
candidats

52 482  
€



### La place des prêts des personnes physiques dans le financement de la campagne de certains candidats

Alors que le recours à l'emprunt auprès de personnes physiques par les candidats était relativement peu utilisé comme source de financement (cf. Rapport d'activité 2017, tableau 22, p.104), le législateur a souhaité permettre son développement afin de pallier les difficultés d'accès à l'emprunt bancaire.

L'article L.52-7-1 du code électoral, issu de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, énonce donc le principe que, dans la limite d'une durée maximale de cinq ans, les personnes physiques peuvent consentir des prêts à des candidats dès lors que ce n'est pas à titre habituel. Le prêteur a également des obligations d'information de l'emprunteur et doit ensuite justifier auprès de la Commission du remboursement de ces emprunts.

Des dispositions réglementaires ont pour objectif d'éviter que ces prêts ne constituent un don déguisé. Ainsi, l'article R. 39-2-1, prévoit un encadrement plus strict des prêts consentis à un taux d'intérêt compris entre zéro et le taux d'intérêt légal. Deux critères doivent être respectés : le prêt doit être d'une durée inférieure ou égale à 18 mois et le montant total dû par le candidat à des personnes physiques doit être inférieur ou égal au plafond de remboursement forfaitaire (47,5%) des dépenses de campagne.

À la différence des donateurs qui doivent être de nationalité française ou domiciliés en France et des établissements de crédit, qui doivent avoir leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, le législateur n'a pas imposé de critère de résidence ou de nationalité pour les prêteurs personnes physiques.

Lors des élections régionales de 2021, 22 candidats sur 155 ont eu

recours à des emprunts auprès de personnes physiques (contre 4 sur 156 en 2015), pour un montant total de 4,9 millions d'euros, soit 9,11 % du total des dépenses déclarées (contre 0,264 million d'euros et 0,55 % en 2015) et des montants individuels par candidat allant de 1 500 à 627 180 euros et ce, auprès de 1 à 95 prêteurs distincts.

Le dispositif est donc positif du point de vue de l'accès des candidats à ce mode de financement, mais suscite diverses interrogations quant à ses limites et failles éventuelles.

Une seule personne physique peut financer à hauteur de 47,5 % du plafond légal des dépenses la campagne d'un candidat. Par ailleurs, une même personne peut prêter à plusieurs candidats, ou à des candidats pour des scrutins successifs. Dans ces derniers cas, compte tenu de la succession des scrutins, les remboursements de prêts consentis pourraient être utilisés pour consentir de nouveaux prêts. Il conviendrait

alors de préciser la notion de prêteur à titre habituel dans la vie politique.

Lors des élections régionales, le prêt le plus important a été d'un montant de 400 000 euros. Il correspondait à 69 % de l'apport personnel du candidat et à un tiers du plafond légal des dépenses.

Sur les 470 personnes ayant consenti des prêts, la moitié n'a versé que 3,66 % du total prêté alors que le décile supérieur (soit 47 personnes) a versé à lui seul 68 % de ce montant (soit 3,33 millions d'euros).

Si la retranscription des emprunts dans le compte de campagne et le contrôle de la Commission sur leur remboursement sont des garde-fous importants (la mise en œuvre de ce contrôle est abordée p. 71), une forte dépendance financière d'un candidat et, en particulier, celle d'un candidat élu à l'égard de ses principaux prêteurs, interroge sur l'éventualité de rapports d'influence entre le candidat et son prêteur.

2

## Les élections départementales des 20 et 27 juin 2021

Départementales 2021

“ Les points clés ”



7 893

binômes de candidats  
(soit 1 204 de moins qu'en 2015)



53,81

millions d'euros de recettes déclarées

dont **5,17** millions d'euros de dons perçus



51,26

millions d'euros de dépenses déclarées

70%

d'approbation simple

21%

d'approbation après réformations

**131** comptes déposés hors délai

**210** comptes non déposés

**210** comptes rejetés

6 717

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

968 057 €

retirés des dépenses déclarées

Au total

40,60

millions d'euros remboursés aux candidats

## a. Le nombre et les caractéristiques des comptes

### Les comptes déposés

Lors de ces élections, 7 893 binômes de candidats — on appellera « *candidats* » les binômes de candidats dans le développement qui suit — se sont présentés dans 2 028 circonscriptions, ce qui représente près de quatre candidats par circonscription. Le nombre de candidats a diminué de plus de 13 points par rapport au scrutin de 2015, au cours duquel 9 097 candidats avaient sollicité le suffrage des électeurs.

Au total, 7 870 candidats étaient tenus de déposer un compte de campagne à la Commission et 23 n'avaient pas à le faire dans la mesure où ils avaient recueilli moins de 1 % de suffrages exprimés et n'avaient pas perçu de dons de personne physique.

Lors du scrutin de 2021, 210 candidats n'ont pas respecté l'obligation de dépôt et 131 ont déposé leur compte après le délai légal (respectivement 2,66 % et 1,65 % des candidats), soit une légère hausse par rapport aux élections de 2015. La Commission a ainsi examiné 7 660 comptes (dont les comptes déposés hors délai), parmi lesquels

7 298 émanant de candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et pouvant prétendre au remboursement de l'État.

Candidats			Comptes		
			Comptes non déposés ou déposés hors délais		Comptes déposés dans les délais
Caractéristiques	Nombre		Absence de dépôt	Comptes déposés hors délais	
	2015	2021			
<b>I. Candidats astreints à déposer un compte</b>	<b>9 074</b>	<b>7 870</b>	<b>210</b>	<b>131</b>	<b>7 529</b>
• Candidats ≥ 5 % SE	8 437	7 429	131	83	7 215
- Avec recettes et dépenses				62	7 027
- Comptes 0				21	188
• Candidats < 5 % SE	637	441	79	48	314
- Avec recettes et dépenses				26	264
- Comptes 0				22	50
<b>II. Candidats dispensés de dépôt</b>	<b>23</b>	<b>23</b>			
<b>Total</b>	<b>9 097</b>	<b>7 893</b>			

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

Le montant total des recettes déclarées s'élève à 53,81 millions d'euros et celui des dépenses à 51,26 millions d'euros, soit une hausse de 19 % en recettes et de 21 % en dépenses par rapport au scrutin de 2015.

### Les recettes

L'apport personnel des candidats (versements sur fonds propres et emprunts sous toutes leurs formes)

constitue la principale source de financement des candidats avec plus de 85,5 % du montant total des recettes, soit un niveau équivalent à celui observé en 2015.

La composition de l'apport personnel connaît des évolutions contrastées : la part des versements personnels des candidats progresse de près de 19 points. Cette hausse est davantage prononcée parmi les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés (+ 19 points) que chez les candidats n'ayant pas atteint ce seuil (+ 10 points). Les emprunts consentis par les partis politiques représentaient plus de 28 % de

Répartition des recettes  
par origine

Origine des recettes	Origine détaillée des recettes	Ensemble des candidats				Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
		€	%	% évolution / 2015	Rappel 2015 %	€	%	Rappel 2015 %	€	%	Rappel 2015 %
Apports personnels	Versements personnels candidat	32 467 998	60.34	18.84	41.50	32 195 831	60.54	41.6	272 167	43.38	33.2
	Emprunts bancaires	4 738 704	8.81	-3.29	12.10	4 732 804	8.90	12.3	5 900	0.94	2.5
	Emprunts partis	6 340 215	11.78	-16.62	28.40	6 313 140	11.87	28.7	27 075	4.32	11.4
	Emprunts personnes physiques	2 279 406	4.24	2.34	1.90	2 272 966	4.27	2.0	6 440	1.03	0.7
	Frais financiers	52 459	0.10	-0.10	0.20	52 314	0.10	0.2	145	0.02	0
	Menues dépenses	144 653	0.27	0.07	0.20	135 830	0.26	0.2	8 823	1.41	0.6
Dons	Dons de personnes physiques	5 174 880	9.62	-0.68	10.30	4 990 121	9.38	10.1	184 759	29.45	28.2
Apports partis	Versements définitifs	682 958	1.27	0.17	1.10	634 663	1.19	0.9	48 295	7.70	12
	Dépenses payées directement	348 423	0.65	-0.25	0.90	296 834	0.56	0.8	51 589	8.22	5.7
	Concours en nature	315 358	0.59	-0.11	0.70	315 204	0.59	0.7	154	0.02	2.5
Concours en nature	Personnes physiques	375 188	0.70	0.00	0.70	364 710	0.69	0.6	8 838	1.41	1.8
	Candidat	850 988	1.58	-0.22	1.80	842 150	1.58	1.8	10 478	1.67	1.5
Divers		39 067	0.07	-0.03	0.10	36 318	0.07	0.1	2 749	0.44	0
Total		53 810 297	100		100	53 182 885	100	100	627 412	100	100

l'ensemble des recettes en 2015 ; leur part est réduite à moins de 12 % lors du dernier scrutin. La contribution des emprunts consentis par les personnes physiques au financement des campagnes des candidats progresse légèrement (+ 2,3 points) ; celle des prêts bancaires recule dans des proportions comparables.

**Les dons de personnes physiques** représentent 9,6 % des recettes, soit une légère diminution par rapport à 2015.

La part des **contributions** (hors prêts) **des formations politiques** demeure faible au regard du total des dépenses déclarées, avec 2,5 % des recettes déclarées. Elle est plus élevée parmi les candidats non éligibles au remboursement de l'État, même si elle recule de plus de 4 points.

## Les dépenses

Lors des élections départementales, 7 379 candidats ont engagé un montant total de 51,26 millions d'euros de dépenses. Les 7 089 candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés ont engagé une dépense moyenne de 7 156 euros, contre 1 850 euros pour les 290 candidats n'ayant pas atteint ce seuil. La dépense moyenne recule de 6 points chez les premiers et progresse de près de 14 points chez les seconds. Le nombre de candidats n'ayant engagé aucune dépense s'élève à 281, dont 209 remboursables, ce qui appelle les commentaires présentés page 63.

Les dépenses engagées par les candidats pouvant bénéficier du remboursement de l'État représentent près de 99 % du total des dépenses, soit un niveau équivalent à celui observé en 2015.



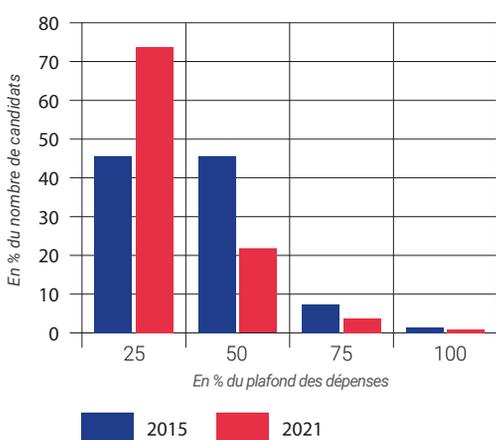
### Hausse du plafond légal des dépenses

À l'instar des élections régionales, les plafonds légaux des dépenses prévus à l'article L. 52-11 du code électoral ont été majorés de 20 % par la loi du 22 février 2021. Lors des élections départementales de 2021, seuls 120 candidats (dont 94 présents au second tour) ont engagé un montant de dépenses supérieur au plafond des dépenses de droit commun et ont ainsi bénéficié de la majoration précédemment mentionnée.

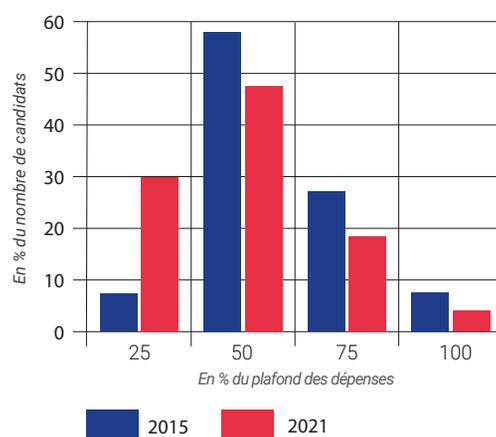
La majoration des dépenses de 20 % a aussi pour conséquence d'augmenter dans les mêmes proportions le plafond du remboursement forfaitaire de l'État. En pratique, 1 664 candidats ont bénéficié d'un remboursement plus élevé du fait de l'augmentation du plafond des dépenses. Cette mesure a ainsi eu pour effet d'augmenter au total de 2,6 millions d'euros le remboursement forfaitaire de l'État de ces candidats.

Les graphiques suivants présentent, pour les candidats présents au premier et au second tours, la moyenne des dépenses engagées par rapport au plafond légal des dépenses, lors des deux derniers scrutins.

*Part des dépenses des candidats remboursables du 1<sup>er</sup> tour par rapport au plafond des dépenses (en %)*



*Part des dépenses des candidats remboursables du 2<sup>d</sup> tour par rapport au plafond des dépenses (en %)*



S'agissant des candidats présents au second tour, plus de 77 % d'entre eux ont limité leurs dépenses en-deçà de la moitié du plafond légal des dépenses, soit 12 points de plus qu'en 2015. Cette pratique permet aux candidats de limiter les dépenses qui ne seraient pas remboursées, puisqu'en tout état de cause le montant du remboursement forfaitaire de l'État ne peut excéder 47,5% du plafond légal des dépenses.

Le tableau ci-contre expose le montant des dépenses, par nature, et par catégories de candidats.

Les frais d'impression hors campagne officielle demeurent le premier poste de dépenses mais leur part recule de près de 10 points dans le total des dépenses déclarées par rapport à 2015. En revanche, les frais postaux et de distribution, les dépenses liées à internet ou aux productions audiovisuelles, les honoraires et les conseils en communication progressent respectivement de 4 points, de 5,5 points et de 3 points. Autant d'évolutions qui ont été relevées lors des élections des dernières années (municipales de 2020, législatives et sénatoriales de 2017).

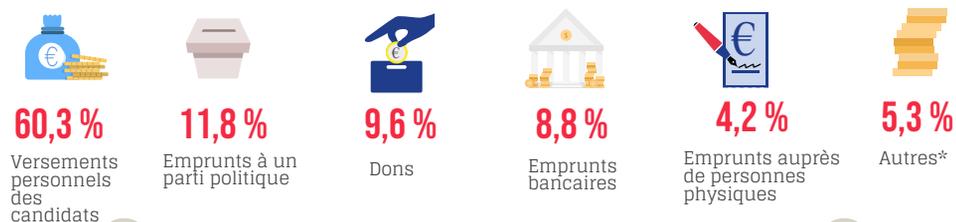
Cette évolution de la répartition des principaux postes de dépenses, qui a aussi été constatée pour les élections régionales, traduit l'influence de la crise sanitaire sur le déroulement de la campagne électorale.

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		
	€	%	% Évolution / 2015	Rappel 2015 %	€	%	Rappel 2015 %	€	%	Rappel 2015 %
Propagande imprimée	23 575 097	45,99	-9,74	55,73	23 305 544	45,94	55,68	269 553	50,25	59,61
Frais postaux et distribution	7 526 826	14,68	4,32	10,36	7 500 584	14,79	10,42	26 242	4,89	6,39
Internet, productions audiovisuelles	4 535 781	8,85	5,66	3,19	4 508 390	8,89	3,17	27 391	5,11	4,35
Conseils en communication - sondages	4 198 827	8,19	3,12	5,07	4 173 351	8,23	5,07	25 476	4,75	5,19
Honoraires d'expert-comptable	3 764 086	7,34	2,12	5,22	3 735 024	7,36	5,17	29 062	5,42	9,32
Déplacements - restauration - réception	3 420 412	6,67	-2,45	9,12	3 389 442	6,68	9,18	30 970	5,77	4,97
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	2 685 784	5,24	-0,56	5,8	2 599 669	5,12	5,8	86 115	16,05	5,33
Frais financiers - menues dépenses - divers	938 234	1,83	-0,83	2,66	899 258	1,77	2,67	38 976	7,27	2,49
Frais de personnel	321 558	0,63	0,01	0,62	319 422	0,63	0,63	2 136	0,40	0,09
Réunions publiques	299 777	0,58	-1,64	2,22	299 297	0,59	2,23	480	0,09	2,26
Total	51 266 382	100		100	50 729 981	100	100	536 401	100	100

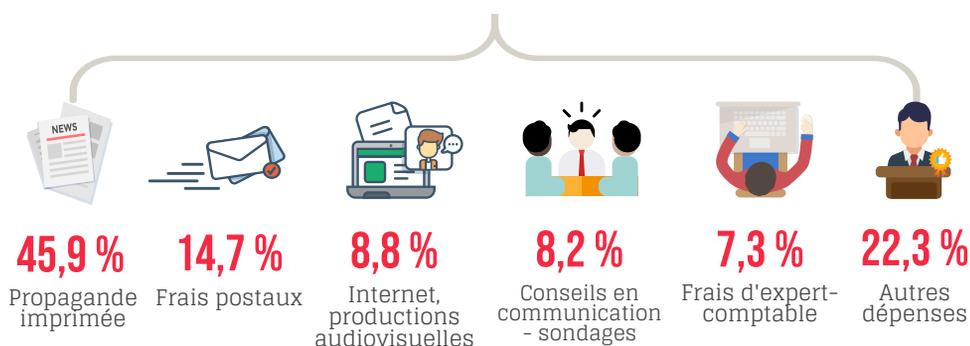
# LE FINANCEMENT TYPE D'UNE CAMPAGNE D'UN CANDIDAT AUX ÉLECTIONS DÉPARTEMENTALES

D'OÙ PROVIENT L'ARGENT QUI FINANCE UNE CAMPAGNE AUX DÉPARTEMENTALES ?



en moyenne

**7 156 €  
DE DÉPENSES ÉLECTORALES\*\***



\* concours en nature, versements définitifs et dépenses payées directement par les formations politiques, produits divers et menues dépenses

\*\* pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages. 1 850 euros pour les candidats n'ayant pas atteint ce seuil.

## b. Les décisions de la Commission

Décision	2015		2021	
	Nombre	%	Nombre	%
Constat d'absence de dépôt	85	0,94	210	2,67
Constat de dépôt hors délai	82	0,90	131	1,66
Approbation tacite	1	0,01	0	0
Approbation simple	4 488	49,46	5 502	69,91
Approbation après réformation	4 210	46,40	1 637	20,80
Approbation avec modulation	19	0,21	14	0,18
Approbation après réformation avec modulation	53	0,58	25	0,32
Approbation après réduction du remboursement			94	1,19
Approbation après réduction du remboursement et modulation			1	0,01
Approbation après réformation et réduction du remboursement			44	0,56
Approbation après réformation, réduction du remboursement et modulation			2	0,03
Rejet	136	1,50	210	2,67
Total	9 074	100	7 870	100

### Les décisions

Le nombre des décisions d'approbation simple augmente de 20 points et celui des comptes approuvés après réformations recule de plus de 25 points.

Même s'il s'agit d'un nombre limité de

comptes de campagne, il convient de relever l'augmentation du nombre de constats d'absence de dépôt (notamment parmi les candidats éligibles au remboursement de l'État) et de dépôt hors délai ainsi que de décisions de rejet de compte de campagne.

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	131	1,76
Constat de dépôt hors délai	83	1,12
Approbation simple	5 257	70,76
Approbation après réformation	1 580	21,27
Approbation après réformation avec modulation	25	0,34
Approbation avec modulation	14	0,19
Approbation après réduction du remboursement	94	1,27
Approbation après réduction du remboursement et modulation	1	0,01
Approbation après réformation et réduction du remboursement	44	0,59
Approbation après réformation, réduction du remboursement et modulation	2	0,03
Rejet	198	2,67
Total	7 429	100

Type de décision	Candidats < 5 % des suffrages exprimés	%
Constat d'absence de dépôt	79	17,91
Constat de dépôt hors délai	48	10,88
Approbation simple	245	55,56
Approbation après réformation	57	12,93
Rejet	12	2,72
Total	441	100

Lorsqu'elle constate l'absence de dépôt du compte, le dépôt postérieur au délai légal ou qu'elle décide de rejeter le compte de campagne, la Commission saisit le juge de l'élection, soit le tribunal administratif dans le cadre de ce scrutin. Ainsi, pour les candidats non remboursables la Commission a saisi le juge administratif à 139 reprises, soit 31,5 % des comptes des candidats non remboursables astreints à déposer un compte. Ce taux s'établissait à 17,4 % lors du scrutin de 2015.

Pour les candidats remboursables, la part des comptes faisant l'objet d'une approbation simple croît de 22 points et celle des comptes approuvés après réformation recule de 27,4 points. Lors du scrutin de 2015, les comptes rejetés des candidats éligibles au remboursement de l'État représentaient 76,4 % du total des comptes rejetés. Lors du scrutin de 2021, ce taux s'élève à 94,2 %.

## Les réformations

La Commission a rendu 1 637 décisions d'approbation après réformation, 71 d'approbation après réformation et avec modulation et/ou réduction du remboursement. Le montant total des réformations s'élève à 0,95 million d'euros en recettes et 0,97 million d'euros en dépenses, contre 2,12 millions d'euros et 2,19 millions d'euros lors du scrutin de 2015.

Les réformations effectuées sur les comptes des candidats éligibles au remboursement s'élèvent à 0,91 million d'euros, soit 93,6 % du montant total des réformations.

Les principaux motifs de retranchement des dépenses se répartissent comme suit :

- dépenses de la campagne officielle relevant d'un financement distinct (article R. 39 du code électoral), en application d'une distinction qui demeure mal maîtrisée par les candidats (cf. p. 146) ;
- dépenses n'ayant pas de caractère électoral (achats de gerbe de fleurs, tracts non distribués...);
- absence de pièce justificative (pas de facture produite, exemplaires imprimés non fournis...);
- dépenses surévaluées (honoraires de l'expert-comptable disproportionnés au regard de la réalité des opérations figurant au compte) ;
- dépenses post-scrutin (repas de remerciement de l'équipe de campagne, frais de déplacements postérieurs au scrutin...);
- erreurs dans le calcul des intérêts d'emprunts contractés par les candidats et pouvant effectivement être imputés aux comptes de campagne.

En valeur absolue, les postes de dépenses les plus concernés par les réformations sont les *frais d'impression*,

les *frais de réception et d'hébergement*, les *honoraires d'expert-comptable*, les *frais divers* et les *honoraires et conseils en communication*. Ces cinq catégories de dépenses représentent 75 % du total des réformations.

## La modulation

L'article L. 52-11-1 du code électoral, confère à la Commission un pouvoir de modulation. Lorsqu'elle relève un manquement qui pourrait justifier le rejet du compte, elle peut se limiter à réduire le montant du remboursement de l'État en cas d'irrégularités qui ne sont pas suffisamment graves pour entraîner le rejet du compte. Lors des élections départementales, la Commission a fait usage de son pouvoir de modulation sur 42 comptes de campagne pour un montant total de 31 982 euros. Ces décisions étaient justifiées par le constat de dons ou concours en nature de personnes morales (prohibés par l'article L. 52-8 du code électoral mais représentant un faible pourcentage des recettes du compte), de dépenses omises et de la publication de contenus sponsorisés sur les réseaux sociaux alors que la publicité commerciale est interdite en période de campagne électorale.

## La réduction du remboursement

La Commission a procédé dans 141 cas à la réduction du remboursement de l'État en raison de l'inscription de dépenses à caractère électoral mais irrégulières dans les comptes. Il s'agissait de frais d'affichage irrégulier (principalement de frais de flochage de véhicules, cf. p. 60) et de cas où des reçus-dons irrégulièrement émis par le mandataire financier n'ont pas été restitués à la Commission. Le montant total des réductions du remboursement s'est élevé à 94 288 euros.

## 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'une association visée par les dispositions de l'article précité. La Commission a ainsi arrêté un montant de dévolution de près de 200 000 euros concernant 92 candidats.

## Les décisions de rejet

La Commission a rejeté 210 comptes de campagne, soit 2,7 % des comptes déposés et examinés, contre 1,5 % en 2015. Parmi les candidats concernés, 198 avaient obtenu au moins 5 % des suffrage exprimés. Ils avaient engagé 587 240 euros de dépenses, financées à hauteur

de 508 036 euros d'apport personnel et n'ont donc pas été remboursés de leurs dépenses électorales.

Le défaut de présentation du compte par un expert-comptable constitue la première cause de rejet des comptes de campagne, avec une forte augmentation en valeur absolue (+ 34 cas). Cette hausse provient en partie d'une mauvaise interprétation de la loi du 2 décembre 2019 et du décret n° 2020-1397 du 17 décembre 2020 qui rendent facultative, dans certains cas, la présentation du compte par un expert-comptable. Pour bénéficier de cette dispense, les candidats doivent avoir recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés d'une part, et, d'autre part, avoir limité leurs recettes et leurs dépenses à 4 000 euros.

Il convient de relever également la forte hausse du nombre de rejets de comptes pour absence de présentation de la preuve du paiement des dépenses (+ 22 cas). En pratique, ces candidats n'ont adressé à la Commission aucun relevé bancaire attestant des opérations réalisées par le mandataire sur le compte bancaire unique destiné au financement de la campagne, rendant la vérification des opérations de la campagne impossible. Avec les paiements directs excessifs et le défaut de signature du formulaire de compte par les deux membres du binôme, ces motifs constituent les quatre principales causes de rejet et les trois quarts de ce type de décision.

	Motif principal du rejet	2015		2021	
		Nombre	%	Nombre	%
Formalités substantielles	Absence d'expert-comptable ou visa irrégulier	62	45,59	96	45,71
	Compte en déficit	5	3,68	10	4,76
	Défaut de signature du formulaire de compte par les deux candidats	11	8,09	15	7,14
	Absence / irrégularité liée au compte bancaire du mandataire	4	2,94	6	3
Questions de fond	Paiements directs excessifs	20	14,71	20	9,52
	Compte insincère / dépenses omises	14	10,29	12	5,71
	Absence de preuve du paiement des dépenses	7	5,15	29	13,81
	Absence de pièces justificatives	4	2,94	11	5,24
	Don ou concours en nature de personne morale	4	2,94	1	0,48
	Incompatibilité de fonctions du mandataire financier ou de l'expert-comptable	3	2,21	6	2,86
	Contribution de personne morale ou de parti non agréé	2	1,47	3	1,43
	Recettes perçues hors compte du mandataire	0	0	1	0,48
Total		136	100	210	100

## Le remboursement des dépenses par l'État

Les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés peuvent prétendre au remboursement forfaitaire de l'État s'ils ont financé tout ou partie de leurs dépenses avec leur apport personnel. En 2021, 6 717 candidats étaient concernés pour un apport personnel total de 44,96 millions d'euros. Ils ont perçu un remboursement de 40,60 millions d'euros, représentant 90,3 %

de leur apport personnel et 82,7 % des dépenses déclarées, soit des proportions très proches de celles relevées lors du précédent scrutin.

Près de 30 % des candidats ont perçu un remboursement égal à leur apport personnel, soit une progression de 2 points par rapport au scrutin de 2015. Plus de 80 % des candidats ont perçu un remboursement au moins égal aux quatre cinquièmes de leur apport personnel. En 2015, ce taux s'élevait à 88 %.

Un remboursement qui n'est pas égal à l'apport personnel traduit, d'une part, l'existence d'un solde positif au compte du candidat et, d'autre part, l'effet des réformations, modulation et réduction du remboursement.

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

% de remboursement	Candidats	
	Nombre	%
100 % de l'apport personnel	2 009	29,91
≥ 90 % et < 100 %	2 591	38,57
≥ 80 % et < 90 %	829	12,34
< 80 %	1 288	19,18
Total	6 717	100



### Les recours gracieux

Au 31 mars 2022, 54 candidats ont formé un recours gracieux contre la décision rendue par la Commission.

Le rapport d'activité 2022 exposera les suites apportées à ces recours.



### Les signalements à la Commission

Pour les élections départementales de 2021, la Commission a reçu 93 signalements. Après examen, la grande majorité d'entre eux a été écartée 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, une réunion électorale est signalée à la Commission, mais son coût figure bien au compte du candidat).

En définitive, la Commission a tenu compte des éléments signalés dans 7 cas. Pour ces 7 binômes de candidats, la Commission a décidé dans 5 cas d'une modulation, dans un cas d'une réduction du remboursement, et, dans un dernier cas, d'une réintégration des dépenses au titre des concours en nature.

## c. Les suites juridictionnelles de l'élection

### Les décisions relatives aux protestations électorales

En 2021, 100 des 2 028 circonscriptions examinées ont fait l'objet d'une protestation électorale. Au total, la Commission a instruit et notifié 460 décisions dans le délai de deux mois, qui lui est imparti par la loi dans cette situation, pour permettre au juge de l'élection de disposer de la décision de la Commission au moment où il doit statuer sur la protestation électorale.

Au 31 mars 2022, le juge de l'élection avait rejeté 60 protestations sur les 100 déposées.

### 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 départementales, 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 551 binômes de candidats aux élections

départementales de 2021. À la mi-mars 2022, sur ces saisines, les tribunaux administratifs ont jugé dans 33 cas sur 34 que la Commission les avait saisis à bon droit et a déclaré inéligibles 12 candidats. Il restait au juge administratif compétent à statuer sur 517 saisines.

### Les recours de plein contentieux

Si la décision de la Commission entraîne une diminution du remboursement versé au candidat (suite à la réformation de son compte de campagne, à une modulation ou à une réduction du remboursement en raison d'irrégularités constatées), ce dernier peut introduire un recours contentieux devant le tribunal administratif de Paris.

Au 31 mars 2022, deux binômes de candidats ont engagé un recours contre les décisions de la Commission devant le tribunal administratif de Paris. En 2015, quatre avaient été formés.

Le rapport d'activité 2022 exposera les suites juridictionnelles données aux décisions de la Commission.

## d. Les problématiques qui ressortent de ce scrutin

### L'affichage irrégulier

Lors de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections départementales, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a prononcé 129 réductions du montant du remboursement des dépenses électorales par l'État motivées par des dépenses d'affichage irrégulier. Elle a également prononcé 30 réductions à la suite des élections régionales. La plupart de ces réductions trouvent leur cause dans l'utilisation de véhicules à des fins de publicité électorale. C'est la première fois qu'un tel nombre de réductions est décidé.

#### Règles applicables

Les règles que les candidats doivent respecter en matière d'affichage sont fixées par l'article L. 51 du code électoral. Son premier alinéa impose à l'autorité municipale de réserver des emplacements spéciaux pour l'apposition des affiches électorales pendant la durée de la période électorale. Quant à son troisième alinéa, qui ne souffre d'aucune imprécision ni d'aucune ambiguïté, il dispose que : « Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout

affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe. » L'objet de cette disposition est de contribuer à la limitation des dépenses électorales et ainsi d'assurer une plus grande égalité entre les candidats.



## Notion d'affichage

La jurisprudence du Conseil constitutionnel et celle du Conseil d'État donnent une interprétation extensive de la notion d'affichage, qui s'inspire de l'article L. 581-3 du code de l'environnement : « *Constitue une publicité, à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités.* »

Ainsi, et pour ne prendre que quelques exemples, a été qualifiée d'affichage irrégulier, au sens de l'article L. 51 du code électoral, l'apposition :

- d'une banderole sur la façade d'une permanence (CC, 4 octobre 2007, n° 2007-3968) ;
- 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'adhésifs sur un véhicule (CE, 30 décembre 2021, n° 450527) ;
- d'affiches sur un camion (CE, 30 décembre 2021, n° 450810) ;
- d'autocollants sur du mobilier urbain (CE, 30 décembre 2021, n° 450359) ;
- d'une affiche sur la vitrine d'un commerce (CE, 30 décembre 2021, n° 449731).

## Sanctions

Le non-respect de l'interdiction est puni d'une amende de 9 000 euros en application du dernier alinéa de l'article L. 90 du code électoral. L'article L. 113-1 du même code punit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende tout candidat qui aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichages ne respectant pas l'article L. 51.

En outre, le législateur a récemment complété l'article L. 51 du code électoral (article 7 de la loi du 2 décembre 2019) afin de permettre au maire et, le cas échéant, au préfet de procéder à la dépose d'office d'affiches irrégulièrement apposées après mise en demeure des candidats, étant précisé, même s'il n'a jamais encore été appliqué, que le dernier alinéa de l'article R. 28-1 prévoit que la copie des arrêtés de mise en demeure doit être transmise à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

### Conséquences sur l'examen du compte de campagne

A l'instar de ce qu'a jugé le Conseil d'État dans ses décisions du 19 juin 2013 (n° 356862) et du 6 juin 2018 (n° 415317) à propos de la publicité interdite par l'article L. 52-1 du code électoral, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ne peut pas rejeter un compte en raison de la méconnaissance des dispositions de l'article L. 51 du code électoral, lesquelles ne sont pas au nombre des règles régissant le financement et le plafonnement des dépenses électorales. En revanche, si ces dépenses doivent figurer dans le compte de campagne dès lors qu'elles ont été engagées en vue de l'élection du candidat, elles ne peuvent faire l'objet d'un remboursement par l'État.

Par suite, lorsque la Commission s'est trouvée en présence d'une dépense pour affichage irrégulier, notamment sur des véhicules (bus, fourgons ou voitures particulières...), elle a procédé, après procédure contradictoire et dans la mesure où l'examen du compte conduisait à un remboursement forfaitaire de l'État, à une réduction du remboursement afin que les dépenses qui sont interdites par l'État ne soient pas mises à sa charge.

Il est toutefois précisé que la Commission n'a pas considéré comme de l'affichage irrégulier les « kakemonos » ou « roll-up » qui servent à signaler la présence des

candidats dans des lieux publics ou privés ou à agrémenter leurs réunions publiques ou leurs conférences de presse ni, dans la mesure où leur facturation était facilement individualisable, les enseignes au sens de l'article L. 581-3 du code de l'environnement : « *Constitue une enseigne toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce.* ».

Si, lors des procédures contradictoires, certains candidats ont contesté l'opportunité de l'interdiction édictée par l'article L. 51 du code électoral dans son interprétation faite par les juges électoraux et la Commission, le ministre de l'intérieur a, dans une réponse récente à une question parlementaire, indiqué que « *de nombreux modes alternatifs à l'affichage électoral sont autorisés durant la campagne électorale, jusqu'à la veille du scrutin, à l'image de la distribution de tracts, la campagne par voie de presse, radio ou télévision, la campagne par Internet, les réunions publiques etc.* » et qu'« *au vu de l'ensemble de ces éléments, le Gouvernement n'entend pas à ce jour proposer d'évolution de l'article L. 51 du code électoral* » (réponse à la question écrite n° 23741 de M. Michel Canévet publiée dans le JO Sénat du 18/11/2021, p. 6466).

Au final, les réductions du remboursement pour affichage irrégulier des élections régionales et départementales représentent un montant total de 219 617 euros.

## Une hausse importante des comptes de campagne ne présentant ni dépense ni recette

Lors de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections départementales de 2021, la Commission a constaté que 281 candidats présentaient un compte dit « zéro » c'est-à-dire sans dépense, ni recette, ni même concours en nature. Parmi ceux-ci, 209 candidats ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et auraient à ce titre pu prétendre à un remboursement de leurs dépenses de campagne. La Commission relève qu'un tiers de ces candidats ont recueilli plus

de 20 % des suffrages et que 32 étaient présents au second tour. En 2015, seuls 54 comptes de plus de 5 % des suffrages ne présentaient ni dépense ni recette.

Tout en prenant en considération les particularités de la campagne, marquée par de fortes contraintes liées à la situation sanitaire, qui peuvent expliquer le choix de certains candidats de ne pas engager de dépenses en dehors de la campagne officielle, cette hausse est apparue assez importante pour inviter les rapporteurs à y porter une attention particulière.

Les candidats déposant à la Commission un compte ne présentant ni dépense ni recette sont dispensés du visa

*Décisions relatives aux comptes sans recette ni dépense des candidats aux élections départementales*



d'expert-comptable. Cette dispense est applicable quel que soit le pourcentage de suffrages obtenus. Cette faculté est toutefois accompagnée de certaines formalités. La Commission exige dans ce cas la production d'une attestation du mandataire affirmant que le compte ne présente ni dépense, ni recette. Elle doit être contresignée par les candidats et accompagnée des relevés bancaires démontrant l'absence de mouvement financier sur le compte de dépôt unique dédié à la campagne. Quelques candidats ont fait état de l'impossibilité de produire des relevés bancaires au motif que leur mandataire n'avait pas réussi à ouvrir un compte de dépôt. Dans ce cas, les candidats étaient invités à démontrer toutes les diligences visant à y remédier, telles que les demandes d'ouverture infructueuses auprès d'établissements bancaires, la saisine de la Banque de France et/ou du Médiateur du crédit aux candidats.

Outre la production de l'attestation et des relevés bancaires, la Commission s'est assurée du caractère vraisemblable de ces déclarations. Pour cela, elle a procédé à un contrôle de cohérence avec les informations publiques révélées par les candidats eux-mêmes dans les médias, sur internet et, notamment, les réseaux sociaux. Ce contrôle s'est opéré également par comparaison avec les comptes déposés par d'autres candidats investis par une même

formation politique dans d'autres circonscriptions.

# 3 LE SUIVI DES ÉLECTIONS MUNICIPALES DES 15 MARS ET 28 JUIN 2020

1

## Le suivi juridictionnel des municipales



### Les recours gracieux

À l'issue du contrôle des comptes de campagne des élections municipales de 2020, 140 candidats ont formé un recours gracieux contre une décision d'approbation après réformation ou réduction du remboursement de l'État.

La Commission a rejeté les recours de 66 candidats et constaté l'irrecevabilité de 26 autres en raison de leur caractère tardif ou de l'existence d'un recours devant le juge de l'élection. Elle a, en revanche, accepté les recours gracieux de 26 candidats au regard des nouveaux éléments apportés et a fait partiellement droit aux demandes dans 21 autres cas. Enfin, un candidat s'est désisté de son recours gracieux.

## Les suites juridictionnelles des saisines de la Commission

Conformément à l'article L. 52-15 du code électoral, 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 de plafond des dépenses électorales, la Commission saisit le juge de l'élection.

La Commission a saisi 433 fois le juge de l'élection en 2020 et 2021 : pour 184 comptes rejetés, 141 comptes non déposés et 108 comptes déposés hors délai. Pour les élections municipales le juge compétent est le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve la circonscription concernée et, en appel, le Conseil d'État.

Sur les 433 saisines, le juge administratif a décidé que la Commission avait statué à bon droit pour 422 cas. En outre, conformément aux pouvoirs qu'il détient de l'article L. 118-3 du code électoral, le juge a prononcé l'inéligibilité du candidat tête de liste dans 341 cas pour une durée variable. En revanche le juge a estimé que la Commission n'avait pas statué à bon droit dans 10 cas.

La Commission a fait appel dans 3 cas de décisions de rejet. Le Conseil d'État lui a donné totalement ou partiellement raison dans les 3 cas (cf. p. 68).

Par ailleurs, 72 candidats ont fait appel devant le Conseil d'État de la décision du tribunal administratif confirmant la décision de la Commission. Dans 69 affaires, le Conseil d'État a confirmé les décisions de la Commission, mais a parfois réduit la durée d'inéligibilité décidée par les tribunaux administratifs. En revanche, pour deux candidats, il a considéré que la Commission avait rejeté à tort le compte de campagne (cf. encart p. 70, pour un cas). Une dernière affaire était toujours en délibéré en mars 2022.

Sur les 184 comptes rejetés, le juge a décidé que la Commission avait statué à bon droit dans 177 cas et 127 candidats ont été déclarés inéligibles pour une durée allant de 3 à 30 mois.

**Sur les 184 comptes  
rejetés**

**177  
rejets  
à bon droit**

### **Sur la crise sanitaire et le non-respect du délai de dépôt des comptes**

Dans le cadre de la crise sanitaire de l'année 2020, le délai de dépôt des comptes fixé aux termes de l'article L. 52-12 du code électoral a été modifié par les dispositions de l'article 19 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (dépôt des comptes reporté pour les candidats présents au seul premier tour au 10 juillet 2020 et, pour ceux du second tour, au 11 septembre 2020). Dans ce contexte, le juge administratif a considéré que la crise ne pouvait justifier à elle-seule un dépôt tardif du compte de campagne ou une absence de dépôt de celui-ci, en dehors des circonstances de force majeure.

La force majeure, constituée par un événement imprévisible, irrésistible et extérieur, est analysée de façon stricte par la Commission ainsi que par le juge administratif qui a décidé que la Commission avait statué à bon droit sur l'ensemble de ses saisines où les effets de la pandémie étaient invoqués par les candidats concernés.

Ainsi, le juge de l'élection a retenu qu'un dépôt de compte de campagne plus d'un mois après l'expiration du délai imparti ne pouvait résulter d'un cas de force majeure lorsque le candidat fait valoir que l'absence de dépôt de ses comptes de campagne dans les délais résulterait « *d'une maladresse* » liée « *aux changements suite au confinement* »,

au surplus lorsqu'il ne fait état d'aucune circonstance particulière susceptible de faire regarder ce manquement comme ne lui étant pas imputable (TA de Nîmes, n°2100050, 23 mars 2021). De même, la circonstance, pour regrettable qu'elle soit, que le candidat ait contracté le virus Covid-19 au mois de juin 2020 et ait souffert en conséquence d'une fatigue généralisée pendant une durée d'un mois, ou celle liée aux difficultés qu'il aurait rencontrées lors de l'ouverture d'un compte bancaire dédié à sa campagne en raison du contexte de pandémie ne sont pas de nature à avoir rendu le dépôt de compte impossible (TA de Montreuil, 2013939, 9 février 2021).

L'exercice d'une activité professionnelle ne peut systématiquement justifier le manquement aux formalités substantielles des comptes de campagne, comme le rappelle le juge de l'élection. À ce titre, si le candidat invoque sa bonne foi devant le tribunal pour justifier un dépôt hors délai de son compte de campagne, mettant en avant son manque d'expérience ainsi que la situation sanitaire dans laquelle se trouvait le département de La Réunion durant cette période alors qu'il est cadre de santé en établissement hospitalier et donc très occupé, ces circonstances ne sont pas de nature à justifier cette méconnaissance, comme l'a relevé le tribunal administratif de La Réunion dans une décision rendue le 15 février 2021 (n° 2001292).

### ***Sur la régularisation du défaut de signature d'expert-comptable***

Dans un jugement rendu le 6 mai 2021 (n° 2100061), le tribunal administratif de Nouvelle-Calédonie a confirmé la jurisprudence selon laquelle la régularisation du défaut de présentation d'un compte par un expert-comptable dans le cadre de la procédure contradictoire engagée par la Commission ne peut être acceptée qu'à la condition que le compte régularisé soit identique au compte déposé dans les délais. Cependant, en cas de compte régularisé différent sur plusieurs points du compte déposé dans les délais, le juge a considéré dans un cas, que, si la Commission avait statué à bon droit, il ne résultait pas de l'instruction des erreurs constatées, notamment dans le montant des dépenses, une intention frauduleuse susceptible d'altérer la sincérité de l'ensemble du compte de campagne, et qu'il n'y avait pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de prononcer l'inéligibilité du candidat.

Comme l'a rappelé le tribunal administratif de Rennes, dans un jugement rendu le 18 mars 2021 (n° 2005708) à la suite d'une saisine de la Commission pour absence de présentation du compte par un expert-comptable, l'omission volontaire de ce visa pour ne pas engager de dépenses supplémentaires pour la collectivité et la volonté du candidat de ne pas vouloir percevoir le remboursement forfaitaire de l'État sont constitutifs

d'une ignorance délibérée et dépourvue d'ambiguïté des règles de financement. Aussi, la juridiction a confirmé la décision de la Commission et prononcé en outre une inéligibilité de 6 mois.

### ***Sur l'utilisation d'une plateforme pour collecter des dons en ligne***

La Commission a rejeté un compte de campagne car le candidat avait eu recours à une plateforme de paiement pour collecter certains dons et apports de colistiers, à hauteur de 750 euros. Dans un jugement rendu le 8 mars 2021 (n° 2008909), le tribunal administratif de Lille a confirmé la décision de la Commission et a rappelé les règles relatives à l'utilisation d'une plateforme en ligne pour la collecte de dons destinés à financer la campagne électorale des candidats.

Le décret n° 2020-1397 du 17 novembre 2020, pris en application de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, précise les modalités de recours à un prestataire de services de paiement (voir encart p. 148).

### ***Sur les élections municipales en Guadeloupe : quatre arrêts du Conseil d'État***

La Commission a fait appel de trois jugements du tribunal administratif de Basse-Terre qui avaient rejeté ses saisines après qu'elle avait elle-même rejeté les comptes des candidats têtes de liste concernés.

Le Conseil d'État a annulé en totalité (deux décisions n° 451512 et 451514 du 16 novembre 2021) ou partiellement (décision n° 451520 du 17 décembre 2021) les jugements en cause.

Dans les deux premiers cas, il a jugé que la Commission avait rejeté à bon droit le compte et que, dès lors, le candidat n'avait pas droit au remboursement forfaitaire de l'État. Dans l'une des affaires, il a confirmé la jurisprudence selon laquelle, lorsque des dépenses doivent être retranchées du compte parce qu'elles n'ont pas une finalité électorale, un montant équivalent de l'apport personnel du candidat doit être retranché en recette : dans le cas d'espèce, le compte, après ce double retranchement, restait en déficit, ce qui justifiait le rejet prononcé par la Commission. Dans l'autre affaire, le Conseil d'État a confirmé le raisonnement de la Commission qui, au vu de l'existence d'importants mouvements en espèces en dehors du compte de dépôt unique ouvert par le mandataire, en avait déduit que le compte de campagne ne

présentait pas une description sincère des opérations, ce qui motivait son rejet.

Dans la troisième affaire, le Conseil d'État a confirmé le jugement du tribunal administratif qui avait rejeté la saisine de la Commission, l'existence d'un don de personne morale prohibé par l'article L. 52-8 du code électoral, ne justifiant pas à lui seul le rejet du compte de campagne, dès lors qu'il ne représentait que 4 % du montant du plafond légal des dépenses et 3,7 % des recettes du compte. En revanche, il a annulé le jugement en tant qu'il avait accordé un remboursement de l'État alors même que le solde positif du compte était supérieur au montant de l'apport personnel du candidat.

Saisi en appel par une candidate dont le compte avait été rejeté par la Commission, ce que le tribunal administratif de Basse-Terre avait confirmé tout en déclarant l'intéressée inéligible pour une durée de trente mois, le Conseil d'État (décision n° 453393 du 30 décembre 2021) a confirmé le bien fondé du raisonnement de la Commission, puis du tribunal administratif, qui avaient constaté qu'une part très significative des recettes et des dépenses ne figurait pas dans le compte de campagne et, notamment, que la mise à disposition de biens ou services à titre gracieux devait être valorisée dans le compte, ce qui n'était pas le cas. Le Conseil d'État a confirmé le prononcé de l'inéligibilité au titre de l'article L. 118-3 du code électoral en relevant un

manquement caractérisé à l'obligation de sincérité des comptes de campagne, qui constitue une règle substantielle du financement des campagnes électorales, tout en ramenant, dans les circonstances de l'espèce, la durée de l'inéligibilité à 24 mois.

### **Les suites juridictionnelles aux saisines des candidats relatives à des décisions d'approbation après réformation ou réduction du remboursement**

Les décisions par lesquelles la Commission approuve un compte tout en prononçant une réformation des dépenses ou des recettes ou, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, une réduction du remboursement de l'État, sont susceptibles de recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris.

Vingt-quatre candidats ont formé un recours auprès du tribunal administratif de Paris ; 16 requêtes ont été rejetées par le juge, dans 1 cas le tribunal a donné raison au requérant et 7 dossiers étaient encore en cours d'instruction fin mars 2022.

Parmi les requêtes sur lesquelles le juge a statué, le tribunal administratif de Paris a notamment confirmé la jurisprudence

selon laquelle une prestation payée et exécutée avant l'ouverture de la période mentionnée à l'article L. 52-4 du code électoral n'est pas imputable au compte de campagne, peu important, à cet égard, que la prestation en cause ait eu une visée électorale. Le juge précise qu'en tout état de cause, le guide du candidat et

du mandataire édité par la Commission préconise l'inscription au titre des « *concours en nature* » des prestations achetées avant le premier jour de la période mentionnée à l'article L. 52-4 du code électoral qui continuent à être livrées pendant cette période (jugement n° 2111734 rendu le 16 décembre 2021).



### La problématique de la distribution de masques financés irrégulièrement par une personne morale

Dans une première affaire de contentieux électoral, saisi en appel d'un jugement du tribunal administratif de Versailles qui avait jugé que la Commission avait rejeté à bon droit un compte de campagne et avait prononcé l'inéligibilité du candidat, le Conseil d'État (décision n° 449593 du 18 août 2021) a annulé le jugement du tribunal administratif et rejeté la saisine de la Commission. Il s'agissait d'apprécier les conséquences à tirer du constat de la distribution de 15 000 masques par une association créée et présidée par le candidat, dans des lots comportant pour partie la photographie de l'intéressé : le Conseil d'État a confirmé que cette distribution ainsi que celle d'un « *kit pédagogique* » pour les enfants, également accompagnée de la photographie de l'intéressé, devaient être regardées comme un don consenti par une personne morale en méconnaissance de l'article L. 52-8 du code électoral. Mais il a rappelé qu'un tel constat n'oblige pas la Commission à rejeter pour autant le compte du candidat et qu'il appartenait à cette dernière, sous le contrôle du juge de l'élection, d'apprécier si, compte tenu notamment des circonstances de l'espèce, dans lesquelles le don a été consenti et de son montant, sa perception doit entraîner le rejet du compte. Il a finalement estimé, qu'eu égard à la relative modicité de l'avantage consenti en l'espèce (7,1 % des dépenses de campagne ; 4,6 % du plafond des dépenses), il n'y avait pas lieu à rejet du compte.

Dans une autre affaire portant sur un compte approuvé avec modulation, le tribunal administratif de Paris (décision n° 210850/3-2 du 30 septembre 2021) a infirmé une décision de la Commission qui, tout en approuvant le compte d'un candidat, avait retranché une somme de 7 500 euros du remboursement forfaitaire de l'État de 23 217 euros dû à l'intéressé en raison de l'existence d'un concours en nature de personne morale intrinsèquement irrégulier. Celui-ci était constitué par une lettre à caractère de propagande électorale avec l'en-tête d'une communauté de communes, co-signée par le candidat (élu sortant mais non maire), le président de la communauté et une colistière, conseillère départementale, annonçant la distribution de masques aux habitants. Le tribunal administratif a fait une analyse différente de celle de la Commission en estimant que s'il y avait omission d'une dépense (au demeurant modeste) il n'y avait pas concours en nature d'une personne morale de droit public. La Commission a interjeté appel devant la cour administrative d'appel de Paris.



### 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 compétentes.

Ainsi au titre des élections municipales de 2020, la Commission a signalé à deux reprises des faits au procureur de la République compétent. La Commission n'a pas été avisée des suites données à ces signalements.

En application des dispositions de l'article L. 84 A du livre des procédures fiscales, la Commission communique à l'administration des impôts les infractions qu'elle relève en ce qui concerne la déductibilité des dons aux candidats au titre de l'avantage fiscal prévu par l'article 200 du code général des impôts. À ce titre, elle a signalé au directeur général des finances publiques le cas de 96 candidats qui ne lui ont pas restitué les reçus-dons délivrés à tort.

2

## Le suivi des emprunts auprès de personnes physiques

L'article L. 52-7-1 issu de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique définit le cadre dans lequel des personnes physiques peuvent accorder des prêts aux candidats aux élections, la durée de ces prêts ne pouvant dépasser 5 ans, ramenés à 18 mois en cas de taux d'intérêt inférieur au taux légal. Ce texte prévoit que, chaque année, le candidat doit produire à la Commission un état de remboursement du ou des prêts contractés auprès de personnes physiques

En conséquence, si le compte de campagne comporte un financement

de ce type, la décision prise par la Commission comprend dans son dispositif un article prescrivant aux candidats de justifier au terme d'une année (puis chaque année) le remboursement du ou des emprunts contractés auprès des personnes physiques. L'enjeu de ces dispositions est de s'assurer que le prêt ne constitue pas un don déguisé et irrégulier.

Lors des élections municipales de 2020, le montant total des emprunts contractés par les candidats auprès de personnes physiques s'est élevé à 4,9 millions d'euros et 449 candidats sur 5111 y ont eu recours auprès d'une ou plusieurs personnes.

Les situations sont cependant très variables, à l'image des circonscriptions municipales pour lesquelles les plafonds légaux de dépenses varient d'un coefficient de 1 à 48.

Un peu moins de 1 600 prêts individuels ont été consentis par un peu plus de 1 400 prêteurs distincts, pour des montants variant de 10 à 80 000 euros par prêt mais allant jusqu'à 200 000 euros par prêteur. En effet, plus d'une centaine de prêteurs ont consenti au moins deux prêts, moins d'une dizaine en ayant consenti plus de trois, le maximum étant de neuf.

Si 139 prêts sont d'un montant supérieur ou égal à 10 000 euros, 919 sont d'un montant inférieur ou égal à 1 000 euros. Si l'on prend pour référence le plafond légal des dons pouvant être consentis par des personnes physiques, à savoir 4 600 euros, près de 230 personnes ont prêté une somme totale supérieure à ce plafond.

Au terme du délai d'un an prescrit par les décisions qu'elle avait rendues, la Commission a dû constater qu'à peine 10 % des candidats concernés s'étaient acquittés de leurs obligations de justification du remboursement des prêts contractés. Dès lors la Commission s'est vue contrainte de prendre des mesures appropriées.

En octobre 2021, elle a diffusé sur son site internet une alerte afin de rappeler aux candidats cette obligation. Elle a mis à leur disposition un modèle d'état de remboursement à renvoyer renseigné avec les justificatifs attendus et elle a procédé à des rappels individuels suivis,

en décembre, de lettres de mise en demeure auprès de candidats n'ayant toujours pas répondu.

Il ressort des comptes déposés à la Commission et de leur instruction puis des questions sur cet aspect spécifique que les candidats ont parfois mal interprété ces dispositions :

- il y a eu souvent confusion entre le prêt d'une personne physique et la contribution d'un colistier au financement de la campagne : en effet, cette contribution doit être déclarée comme un apport du candidat même si elle est assortie d'un contrat de prêt entre le candidat tête de liste et le colistier. Il s'agit généralement d'une simple précaution afin d'assurer au colistier que sa part du remboursement forfaitaire de l'État, qui est versée s'il y a lieu au seul candidat tête de liste, lui sera bien restituée ;
- certains candidats, dont le compte avait été rejeté ou le remboursement limité après des réformations ou diminutions, ont considéré à tort qu'ils pouvaient répercuter ce « *manque à gagner* » sur les montants empruntés ;
- certains prêteurs proposent de ne pas être remboursés, alors que l'objectif du législateur est justement d'éviter des dons déguisés et un enrichissement sans cause du candidat ;

- certains candidats ou prêteurs estiment qu'une simple attestation sur l'honneur permet de répondre à leurs obligations.

Au 15 avril 2022, la situation était la suivante :

- 322 candidats ont justifié du remboursement de leur emprunt à hauteur de leurs obligations (en totalité pour les candidats ayant emprunté sur 1 an ; partiellement pour ceux ayant emprunté sur une période plus longue) ;
- 14 n'ont remboursé que partiellement leur emprunt alors qu'il devrait l'être en totalité ;

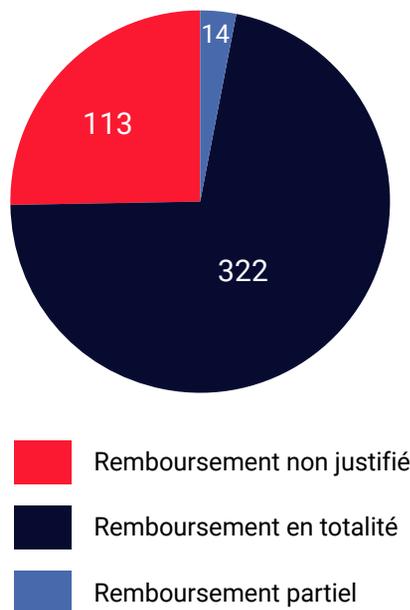
- 113 n'ont pas justifié de manière satisfaisante du remboursement de leur emprunt.

99 candidats ont fait l'objet d'un signalement auprès du procureur de la République compétent.

Au total, à la même date, le remboursement des sommes empruntées était justifié à hauteur de près de 70 % des montants empruntés, soit 3,4 millions d'euros.

**À l'évidence cette situation n'est pas satisfaisante, comme déjà indiqué plus haut (cf. pp. 44 et 45), et justifie une réflexion sur la pertinence du dispositif législatif en vigueur.**

État des remboursements d'emprunts auprès de personnes physiques par les candidats aux élections municipales de 2020



# 4 PRÉPARATION ET VEILLE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2022

L'élection du Président de la République, en raison de sa place dans l'ordre institutionnel français et des sommes engagées par les candidats lors de la campagne, revêt une importance particulière. Dès 2021, sa préparation a mobilisé la Commission.

1

## La préparation du scrutin pendant la période de financement

L'élection présidentielle relève, pour une large part, du droit commun du financement des campagnes électorales (interdiction des dons de personnes morales, obligation de désigner un mandataire financier...).

Toutefois, la loi du 6 novembre 1962, telle que modifiée en dernier lieu par la loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021, portant diverses mesures portant sur l'élection du Président de la République, comporte des dispositions spécifiques à ce scrutin qu'il convient de rappeler, en précisant que certaines sont propres à la seule élection de 2022 :

- la période de financement est d'une année pour l'élection présidentielle et de six mois pour les autres élections ; elle a été réduite pour l'élection présidentielle de 2022 à neuf mois afin de ne pas être en concomitance avec la fin de la campagne des élections régionales et départementales. Elle commence donc au 1<sup>er</sup> juillet 2021 ;
- tout candidat figurant sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel perçoit une avance fixée désormais à 200 000 euros (jusqu'à présent celle-ci était fixée à 150 000 euros) ;
- tout candidat présent au premier tour peut obtenir un remboursement forfaitaire égal au maximum à 4,75 % du montant du plafond des dépenses de campagne fixé par la loi ; ce montant est porté au maximum à 47,5 % du plafond pour les candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés ; le plafond est différent pour les candidats du premier tour et pour les deux candidats présents au second tour) ;
- les personnes physiques ne peuvent accorder de prêts et avances remboursables aux candidats ;

- les frais d'expertise comptable liés à l'application de l'article L. 52-12 du code électoral sont inscrits dans le compte de campagne ; il s'agit ici d'une obligation et non d'une faculté, contrairement aux autres élections ;
- le solde positif du compte, lorsqu'il ne provient pas de l'apport personnel, doit faire l'objet d'une dévolution dont le montant est versé obligatoirement à la Fondation de France ;
- en cas de non-dépôt du compte par le candidat, de dépassement du plafond légal des dépenses ou de rejet du compte la décision de la Commission entraîne, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, la privation du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne par l'État et l'obligation de reversement de l'avance perçue ; s'y ajoute l'obligation de verser au Trésor public une somme égale au montant de l'éventuel dépassement, règle applicable à l'ensemble des élections. En revanche le juge de l'élection n'a pas ici la faculté de prononcer le cas échéant l'inéligibilité du candidat.

En application de l'article L. 52-11 du code électoral, les plafonds des dépenses électorales s'établissent, en application du décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales, à :

- 16,851 millions d'euros pour le premier tour ;
- 22,509 millions d'euros pour le second tour.

La Commission a produit, comme pour chaque élection présidentielle, un « *mémento* » à l'usage du candidat et de son mandataire. Celui-ci 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, selon des spécifications qu'il lui appartient de définir en application du décret du 8 mars 2001 modifié. Ce *mémento* a été adopté en séance le 8 avril 2021 après avis du Conseil constitutionnel en date du 25 mars 2021 et publié au Journal officiel du 15 avril 2021. Une nouvelle version consolidée par la Commission le 28 juin 2021, après nouvel avis du Conseil constitutionnel, a été publiée au Journal officiel du 4 juillet 2021 puis mise en ligne sur le site de la Commission.

Une « *foire aux questions* » est disponible sur le site internet de la Commission. Les services de la Commission reçoivent, à leur demande, les équipes de candidats qui souhaitent aborder des points précis concernant le financement de la campagne.

La chronologie suivante permet de comprendre les étapes clés du contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle.

# L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

## chronologie



Les candidats du premier tour ne peuvent pas dépenser plus de 16,851 millions d'euros. Les deux candidats présents au second tour peuvent dépenser jusqu'à 22,509 millions d'euros.

1er juillet 2022

1

### 9 mois avant le scrutin

A partir de neuf mois avant le scrutin, les candidats doivent comptabiliser l'ensemble de leurs dépenses électorales. Toutes les recettes et dépenses de la campagne doivent transiter par un compte bancaire unique ouvert par le mandataire du candidat.



Tout au long de la période de financement, la Commission assure une veille presse et réseaux sociaux pour recenser les dépenses engagées par les candidats (réunions publiques, déplacements...)

Le service juridique de la Commission oriente et répond aux interrogations des candidats.

4

### Début de l'examen

Les comptes sont confiés à plusieurs équipes de rapporteurs. Ils exercent leur contrôle en toute indépendance.



3

au plus tard le **24 juin 2022**

Deux mois après le scrutin, le compte de campagne doit être déposé à la Commission via sa plateforme dématérialisée Fin'Pol.

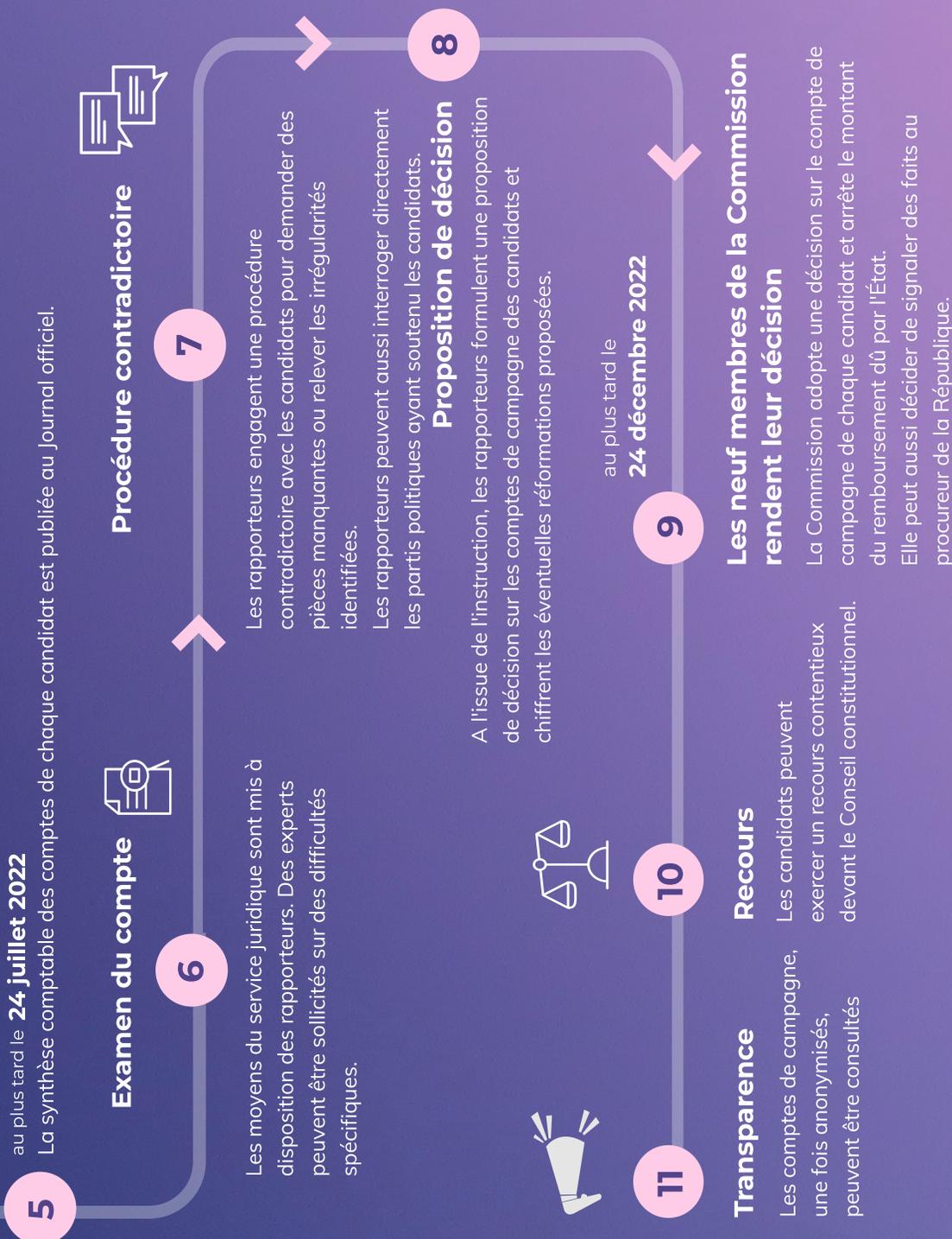


2

**10 et 24 avril 2022**

Élection du Président de la République





## Le suivi renforcé des réseaux sociaux

La part grandissante du numérique dans les campagnes électorales, accélérée par la situation pandémique, a conduit la Commission à renforcer son suivi des réseaux sociaux pour l'élection présidentielle.

C'est dans cet objectif, qu'un poste dédié à la veille des médias sociaux a été créé en juillet 2021 au pôle communication. Ce poste a pris le relais d'une veille des médias sociaux, au préalable réalisée par les chargés de missions du service du contrôle et des affaires juridiques.

Le constat qu'une grande partie des événements, déplacements ou actions de campagne sont annoncés ou relayés sur les réseaux sociaux nécessite en effet que la Commission se dote de moyens adaptés à une veille de grande ampleur de la campagne. Le suivi mis en place a débuté le 1<sup>er</sup> juillet 2021, date de début de prise en compte des dépenses engagées par les candidats déclarés ou supposés en vue de l'élection présidentielle. Il se recentre désormais sur les 12 candidatures validées par le Conseil constitutionnel.

## 2

## La mise en œuvre de Fin'Pol

### Rappel des enjeux

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. Cette masse de documents est source de coûts, de contraintes logistiques, et leur contrôle est complexe à mener.

En s'inscrivant dans le courant de digitalisation de l'administration, la CNCCFP mène depuis deux ans un projet de dématérialisation : le projet Fin'Pol (pour « *financement politique* »).

L'application Fin'Pol a vocation, à terme, à être utilisée par l'ensemble des candidats astreints à déposer un compte de campagne, quelle que soit l'élection, ainsi que par tous les partis politiques devant déposer annuellement leurs comptes.

La Commission constate que les candidats montrent une appétence pour aller vers davantage de dématérialisation. Ainsi, à l'occasion du dépôt des

comptes de campagne des élections départementales et régionales de 2021, le volume de pièces déposées au format numérique a dépassé le téraoctet. Un constat similaire peut être fait pour les partis politiques puisque plus d'un sur deux a recours à la dématérialisation des reçus-dons et les reçus imprimés ne représentent plus que 12 % de l'ensemble des reçus-dons délivrés (cf. pp. 117 et 118).

### Les avancées sur les textes

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. Conformément au décret d'application du 31 mars 2021, la Commission établit un modèle de compte et définit les spécifications techniques relatives aux documents à déposer dans un format normalisé.

Le décret n° 2022-316 du 4 mars 2022, pris après avis du Conseil d'État et de la CNIL et relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel mis en œuvre par la CNCCFP a été publié le 6 mars 2022.

### Objectif « présidentielle 2022 »

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.

Un effort particulier a été mis en œuvre afin que l'appropriation de Fin'Pol par les utilisateurs externes (les candidats, leurs équipes de campagne, leurs mandataires et leurs experts-comptables) soit la plus simple et la plus efficace possible. Pour cela, la CNCCFP a pris l'attache du Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables et a proposé des ateliers aux experts-comptables afin qu'ils puissent se familiariser avec la plateforme Fin'Pol. Ces ateliers pratiques ont permis aux experts-comptables de divers candidats qui le souhaitaient, parfois à plusieurs reprises, d'avoir une présentation ciblée de leur rôle dans l'application Fin'Pol, et de tester directement dans celle-ci à la Commission la validité de leur fichier des écritures comptables du compte de campagne (FECC). Ces ateliers continueront en 2022. Par ailleurs, un module d'apprentissage en ligne (*e-learning*) est mis à disposition des candidats en avril 2022.

En interne, un effort similaire de formation est fourni pour les acteurs du contrôle de la Commission.

## Avancement du projet

Deux versions ont été mises en production, l'une en mars 2021, l'autre en mars 2022. La version de mars 2021 concernait exclusivement le dépôt des comptes des candidats à l'élection présidentielle. La version de mars 2022 comprend, outre le dépôt des comptes des candidats à l'élection présidentielle, les fonctionnalités de contrôle. Désormais, la plateforme Fin'Pol est techniquement opérationnelle pour traiter l'ensemble des élections.

Une 3<sup>e</sup> version, centrée principalement sur les fonctions d'administration et de pilotage nécessaires à la CNCCFP, doit être mise en production en avril 2022.



## Suivi juridictionnel des élections européennes de 2019

À la suite des décisions relatives aux comptes de campagne des candidats têtes de liste aux élections européennes de 2019, deux candidats ont formé un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris visant à contester certaines réformations arrêtées par la Commission.

Dans un cas, le candidat a saisi, après recours gracieux, le juge du compte de campagne contre la décision modificative de la Commission en tant qu'elle excluait des dépenses un montant de 62 935 euros.

Le juge administratif a confirmé l'essentiel de la décision de la Commission ; il a notamment considéré que les dépenses afférentes à un tract et à des affiches qui ne peuvent être rattachés à la promotion du candidat ou de son programme électoral dans le cadre des élections européennes, doivent être réformées du compte. De même, le juge a décidé que la Commission avait à bon droit retenu dans le compte de campagne seulement 25 % du coût d'un événement, organisé dans le contexte du mouvement national contestataire dit des « *Gilets jaunes* » et portant essentiellement sur des enjeux nationaux et non spécifiquement en vue de la campagne des élections européennes.

Néanmoins, le tribunal a partiellement fait droit à la demande du candidat en augmentant le montant de son remboursement de 3 601 euros. Il a, à cette occasion, précisé sa doctrine en matière d'honoraires d'avocat. Ainsi, les honoraires, qui correspondent à des frais de justice engagés devant les tribunaux administratif et judiciaire, ne constituent pas des dépenses électorales au sens de l'article L. 52-12 du code électoral. En revanche, les frais de consultation juridique en vue d'établir une réponse à la suite d'une publication sur un réseau social de nature à déstabiliser le candidat dans le cadre de sa campagne constituent une dépense électorale. Cette dépense, ayant un lien avec l'élection et ayant été spécifiquement engagée dans ce cadre, doit donc figurer dans le compte de campagne.

Dans le second cas, le candidat a directement formé un recours de plein contentieux contre la décision de la Commission, en tant qu'elle excluait des dépenses un montant de 229 090 euros.

Le tribunal administratif de Paris a partiellement réformé la décision de la Commission en augmentant le montant du remboursement de 2 100 euros. Le candidat a fait appel de cette décision et l'affaire est en cours d'instruction.

## CONTRÔLE DE L'ÉTAT DES DÉPENSES RELATIF À LA CONSULTATION ORGANISÉE EN NOUVELLE-CALÉDONIE LE 4 OCTOBRE 2020

Dans le cadre de la deuxième consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie organisée le 4 octobre 2020, la Commission a contrôlé l'état des dépenses engagées par les partis ou groupements politiques habilités à participer à la campagne référendaire.

Conformément à l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, une commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation a été mise en place afin de veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation.

Cette commission a publié le 9 juillet 2020 au Journal officiel de la Nouvelle-Calédonie la liste des six 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* ».

Un décret portant convocation des électeurs et organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie a été pris le 24 juin 2020.

Ce décret a déterminé les conditions à remplir par les partis ou groupements politiques pour bénéficier du remboursement de certaines catégories de dépenses énumérées en son article 10.

Le montant maximum du remboursement a été fixé à 13 millions de francs Pacifique (XPF), soit environ 108 940 euros.

Les dépenses remboursées par l'État sont les suivantes :

- frais d'impression des affiches et circulaires ;
- frais d'apposition des affiches ;
- frais d'impression, de diffusion et de mise en ligne de tracts, affiches et brochures ;
- frais liés à la tenue de manifestations et réunions.

Pour organiser ce contrôle, la CNCCFP a, comme elle l'avait fait pour la première consultation du 4 novembre 2018, élaboré un formulaire destiné à retracer

toutes les dépenses entrant dans le champ d'application du décret. Une circulaire précisant les conditions de remboursement desdites dépenses ainsi qu'une notice explicative pour remplir le formulaire ont été remises aux partis participant à la consultation. Ces derniers devaient déposer leur état au plus tard le 11 décembre 2020 auprès du Haut-commissariat ou de la Commission. Pour ce contrôle, les partis pouvaient, s'ils le souhaitaient, effectuer un dépôt numérique de l'état et des justificatifs sur un serveur sécurisé.

La Commission devait se prononcer au plus tard le 4 février 2021.

À l'issue de l'examen de l'état des dépenses, l'ensemble des partis a bénéficié d'un remboursement allant de 1,2 million à 12,4 millions de francs Pacifique.

Pour mémoire, lors de la première consultation, 5 partis étaient habilités à participer et avaient perçu un remboursement allant de 3 millions à 13 millions de francs Pacifique.

Une nouvelle consultation a été organisée le 12 décembre 2021. Les décisions de remboursement des dépenses des 8 partis politiques admis à participer à cette troisième consultation seront exposées dans le prochain rapport d'activité.

Parti ou groupement politique habilité	Montant des dépenses déclarées (en francs Pacifique - XPF)	Montant du remboursement arrêté (en francs Pacifique - XPF)
Union nationale pour l'Indépendance	5 685 331	5 435 201
Calédonie ensemble	12 386 421	12 386 421
Les Loyalistes 1	10 104 537	10 037 914
Les Loyalistes 2	11 785 755	11 774 857
Parti travailliste	1 181 440	1 181 440
UC - FLNKS et Nationalistes	9 825 906	9 645 054

## Les élections partielles de 2021

En 2021, la Commission a contrôlé les comptes de campagne de neuf élections partielles : huit élections législatives, provoquées par la démission ou le décès du titulaire du mandat, ainsi qu'une élection municipale provoquée par la démission d'un tiers du conseil municipal.

Scrutins		Décisions de la Commission*						Candidats dispensés de dépôt
Type	Nombre	A	AR	ARM	HD	R	Total	
Législatives	8	43	19	1	4	1	68	6
Municipale	1	2	1				3	
Total	9	45	20	1	4	1	71	6

\* Légendes :

A : approbation

AR : approbation après réformation

ARM : approbation après réformation avec modulation

HD : dépôt hors délai

R : rejet

## II. LA VÉRIFICATION DES OBLIGATIONS COMPTABLES DES PARTIS POLITIQUES

# INTRODUCTION

Les partis politiques se forment et exercent librement leur activité. S'ils se placent dans le cadre de la loi du 11 mars 1988 et bénéficient des possibilités et avantages qui en résultent, ils doivent en contrepartie accepter que leurs états financiers soient rendus publics et respecter un ensemble de dispositions légales et un règlement comptable spécifique. La Commission est chargée d'assurer la publication des comptes et de vérifier que les partis respectent leurs obligations.

Les informations comptables plus détaillées que doivent fournir les partis depuis le nouveau règlement de décembre 2018 et l'amélioration progressive de sa mise en œuvre permettent désormais de retirer des comptes une analyse plus complète (1).

Les vérifications effectuées par la Commission interviennent à différents stades, l'entrée dans le champ de la loi et la sortie de ce champ, la délivrance des reçus de dons et de cotisations, le dépôt des comptes et leur conformité au règlement comptable avant leur publication (2).

## Les partis politiques en 2020

## Les points clés

**571** partis

une stabilisation après une longue période d'augmentation de ce nombre

**266**

partis déclarent moins de 15 000 euros de produits

**84** agréments et enregistrements de mandataires des partis

**72** retraits d'agréments ou fins de fonction

**61** millions d'euros

de dons (25,1 M€), de cotisations d'élus (18 M€) et de cotisations d'adhérents (17,9 M€)

**66** millions d'euros d'aide publique à

**34** partis

**115** partis ont versé une participation financière à la campagne d'un ou plusieurs candidats aux élections, pour un total de près de 4 millions.

**91** ont pris en charge des dépenses de candidats pour 4,2 millions

**455**

partis ont respecté leurs obligations légales, notamment de déposer leurs comptes 2020 au 30 juin 2021

**116**

ne les ont pas respectées, ce qui entraîne l'interdiction de financer la vie politique

**8 895**

entités intégrées au périmètre comptable des partis pour 2020 contre 5 669 pour 2019 et 2 691 pour 2018

**80** partis ne pouvant plus faire bénéficier leurs donateurs et cotisants de l'exonération fiscale de 66 %

dont

**3** partis privés aussi de l'aide publique

# 1 LES PARTIS POLITIQUES

## 1

### L'évolution du nombre de partis

L'article 4 de la Constitution de 1958 confère aux partis et groupements politiques une totale liberté d'organisation et de création en énonçant qu'ils « *concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement* ». La seule limite est qu'« *ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ».

La jurisprudence concordante du Conseil d'État et du Conseil Constitutionnel a précisé qu'un parti est une personne morale de droit privé qui s'est assigné un but politique.

La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique dispose que les partis politiques « *jouissent de la personnalité morale. Ils ont le droit d'ester en justice. Ils ont le droit d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes*

*conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur* ». Si elle énumère ainsi leurs droits, elle ne définit pas la notion même de parti politique.

Cette loi encadre par ailleurs une catégorie de partis : ceux qui choisissent de s'inscrire dans son champ pour, notamment, être habilités à financer la vie politique. La reconnaissance de ce statut permet à la formation politique de :

- financer un candidat à une élection ;
- financer un autre parti ;
- bénéficier de l'aide publique si elle en remplit les conditions particulières ;
- faire bénéficier ses 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 liste des formations politiques relevant de la loi du 11 mars 1988, qui est mise à jour en temps réel sur le site de la Commission, ne représente ainsi qu'une part d'un ensemble plus large. D'autres entités à objet politique peuvent exercer une activité politique même si elles ne peuvent pas participer au financement d'un candidat ou d'un parti. Il peut s'agir d'associations, de partis ou formations qui n'ont pas choisi de se placer dans le champ de la loi de 1988, de clubs de réflexion ou d'autres entités d'appellations diverses.

Les agréments et les retraits prononcés par la Commission (cf. p. 113), ainsi que les déclarations des mandataires financiers en préfecture permettent de recenser les formations habilitées à financer la vie politique, conformément au cadre fixé par la loi du 11 mars 1988.

### **Une stabilisation du nombre de partis après une longue période d'augmentation**

Dès son premier rapport d'activité, en 1993, la Commission relevait le grand nombre de partis et soulignait « *l'engouement pour la création de nouvelles organisations* », désireuses de bénéficier du financement public résultant des lois de 1988 et 1990.

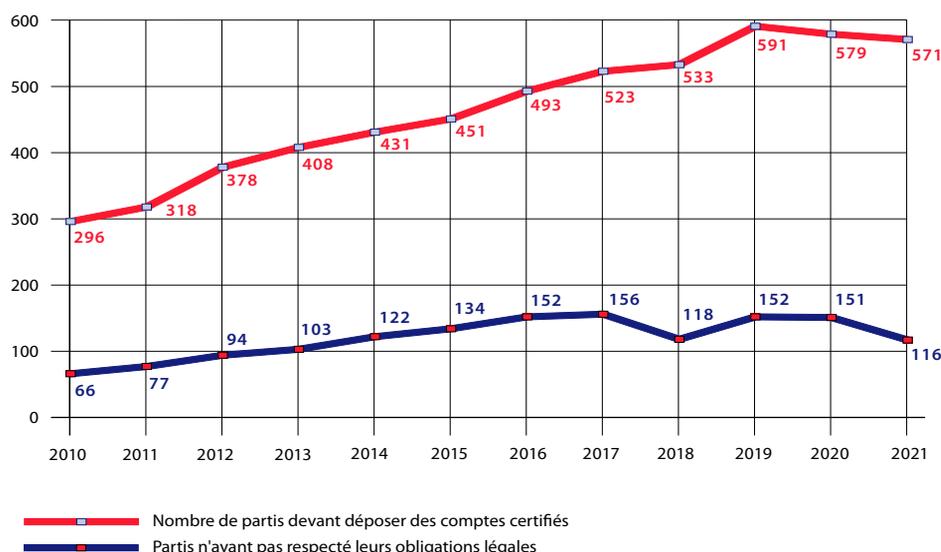
En 1990, 28 partis ou groupements politiques étaient soumis à la loi du 11 mars 1988. Ce nombre n'a cessé d'augmenter ensuite. Entre 2009 et 2019, il a doublé, passant de 295 à 591. Une première inflexion a eu lieu en 2020.

Cette inflexion semble s'être confirmée en 2021 et début 2022. Au 21 mars 2022, le nombre des partis enregistrés à la Commission s'établissait à 570.

Ces évolutions appellent trois commentaires :

- les raisons de la création des partis sont multiples, notamment : la perspective d'une élection, l'organisation d'une primaire, le soutien à une personnalité politique ou à un courant d'idées. En outre, certains partis ont vocation à perdurer tandis que d'autres disparaissent très rapidement une fois passée, par exemple, l'échéance électorale ;
- le nombre cumulé de partis enregistrés par la Commission depuis l'origine, en 1988, s'élève à 1 358, ce qui illustre le renouvellement constant des partis relevant de la loi de 1988 ;
- l'infléchissement récent de la courbe s'est accompagné d'une forte baisse du nombre de partis n'ayant pas respecté leurs obligations légales (environ 30 %) : celui-ci demeure toutefois très élevé puisque 116 partis sont concernés au titre de l'exercice 2020 (cf. p. 123).

Évolution du nombre de partis politiques



### Une part élevée de partis dont l'activité financière est réduite et une concentration de l'activité financière sur un nombre restreint de partis

Le tableau suivant présente la répartition par montant de produits des partis politiques au titre de l'exercice 2020. Pour 91 partis, ce montant a été égal ou inférieur à 1 500 euros ; en revanche, 12 partis ont chacun des produits supérieurs à 1,5 million d'euros et concentrent plus des  $\frac{3}{4}$  du total des produits.

Montants produits (€)	Nombre de partis	Total produits 2020 (€)	Médiane (€)
0 à 1 500 euros	91	24 619	0
1 500 à 15 000	175	1 190 805	5 770
15 000 à 150 000	175	7 961 346	34 170
150 000 à 1 500 000	51	23 084 327	351 014
+ de 1 500 000	12	126 911 317	5 870 961
Total	504	159 172 413	13 058

L'actif est lui-même très concentré. 113 partis ont un actif égal ou inférieur à 1 500 euros, tandis que les 14 partis dont l'actif est supérieur à 1,5 million d'euros cumulent 87 % du total.

Classes de l'actif (€)	Nombre de partis	Total actif 2020 (€)	Médiane (€)
0 à 1 500 euros	113	49 065	248
1 500 à 15 000	162	1 036 079	5 694
15 000 à 150 000	166	8 117 579	37 061
150 000 à 1 500 000	49	18 271 021	281 669
+ de 1 500 000	14	180 306 821	5 860 903
Total	504	207 780 566	11 197

Le nombre d'entités intégrées au périmètre comptable des partis (cf. encadré p. 121) constitue lui-même un indicateur intéressant de leur activité. 460 ne comportent qu'une entité tandis que 12 en comportent plus de 100.

Nombre d'entités intégrées au périmètre du parti	Nombre de partis
1 entité	460
1 à 5 entités	14
5 à 10 entités	3
10 à 20 entités	3
20 à 50 entités	2
50 à 100 entités	10
100 à 200 entités	8
+ de 200 entités	4
<b>Total (8 985 entités)</b>	<b>504</b>

Au titre de l'exercice 2020, la **moyenne des charges** des 504 partis politiques ayant déposé des comptes certifiés s'élève à 285 566 euros et la médiane à 13 265 euros. Sur la moitié des partis qui ont donc eu des charges inférieures à 13 265 euros, 20 n'ont aucune dépense bien qu'il se soit agi d'une année d'élections municipales.

### Les « *micropartis* »

L'expression « *microparti* » est couramment utilisée pour désigner certains partis. La notion de parti politique n'étant pas définie, celle de « *microparti* » ne l'est pas non plus. On peut considérer qu'un « *microparti* » est celui dont l'objet peut être :

1. la participation à une élection locale et à son financement, par exemple dans le cadre des élections municipales, notamment dans les circonscriptions où l'enjeu est purement local et le nombre d'électeurs réduit (communes de moins de 9 000 habitants) ;

2. le soutien à une personnalité politique locale ou nationale ;
3. la perception de l'aide publique en vue de sa répartition entre différents partis ;
4. la perception de l'excédent des comptes des mandataires de candidats aux élections.

En ordre de grandeur, puisqu'il n'existe pas de définition précise, on peut estimer à environ 250, donc à peu près la moitié des partis entrant dans le champ de la loi de 1988, le nombre de ceux qui relèvent de ces critères : environ 200 pour le premier, une trentaine pour le deuxième et une dizaine pour les troisième et quatrième.

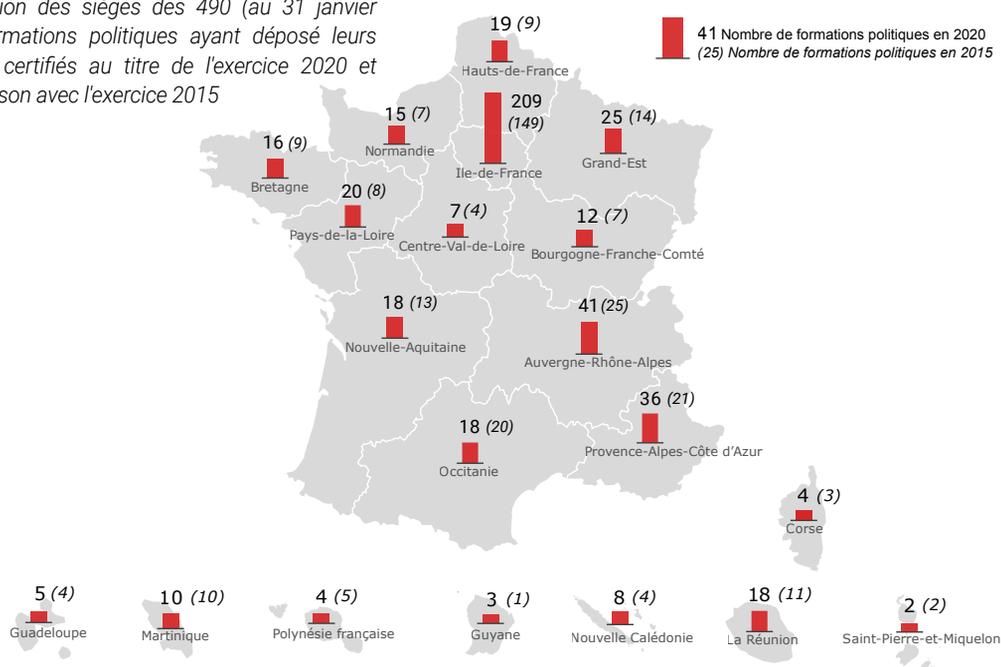
Les présidents ou animateurs de ces « *micropartis* » appartiennent souvent simultanément à un parti à vocation plus large.

### La cartographie des partis selon l'implantation de leurs sièges

La carte suivante présente l'implantation des sièges des partis qui ont déposé leurs comptes en 2020, avec une comparaison par rapport à 2015.

Elle fait apparaître une concentration en Île-de-France, en raison du grand nombre de partis à vocation nationale ayant leur siège à Paris mais aussi de l'existence de partis à vocation locale dans la petite couronne parisienne. Elle montre également une diversité entre les régions, les nombres les plus élevés se situant en Auvergne-Rhône-Alpes et en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Implantation des sièges des 490 (au 31 janvier 2021) formations politiques ayant déposé leurs comptes certifiés au titre de l'exercice 2020 et comparaison avec l'exercice 2015



La carte montre aussi que les deux tiers de la croissance du nombre de partis tient à la création de formations dont le siège est implanté ailleurs qu'en Île-de-France. Ce mouvement est intervenu dans le même temps que la réduction du nombre d'adhérents des partis à vocation nationale, à l'exception de LAREM (cf. p. 93).

La plupart des partis à vocation infranationale exercent leurs activités sur une commune ou sur une aire métropolitaine, peu sur l'ensemble d'une région. Parmi les collectivités d'outre-mer, c'est à La Réunion que le nombre de formations est le plus élevé. De 2015 à 2020, le nombre de partis a diminué en Occitanie et en Polynésie française, est resté stable en Martinique et à Saint-Pierre-et-Miquelon, mais a augmenté partout ailleurs.

## La durée de vie des partis

Certaines entités perdurent tandis que d'autres, notamment certains « *micropartis* », on l'a vu, sont créées uniquement pour un objet précis ou disparaissent en cas d'échec électoral. Entre l'année 1990 et le 1<sup>er</sup> février 2022, la durée de vie moyenne d'un parti politique a été de 6 ans et demi. La Commission avait relevé qu'entre l'année 1990 et le 30 juin 2013, cette durée s'élevait à 7 ans et 5 mois. La durée moyenne a donc légèrement baissé.

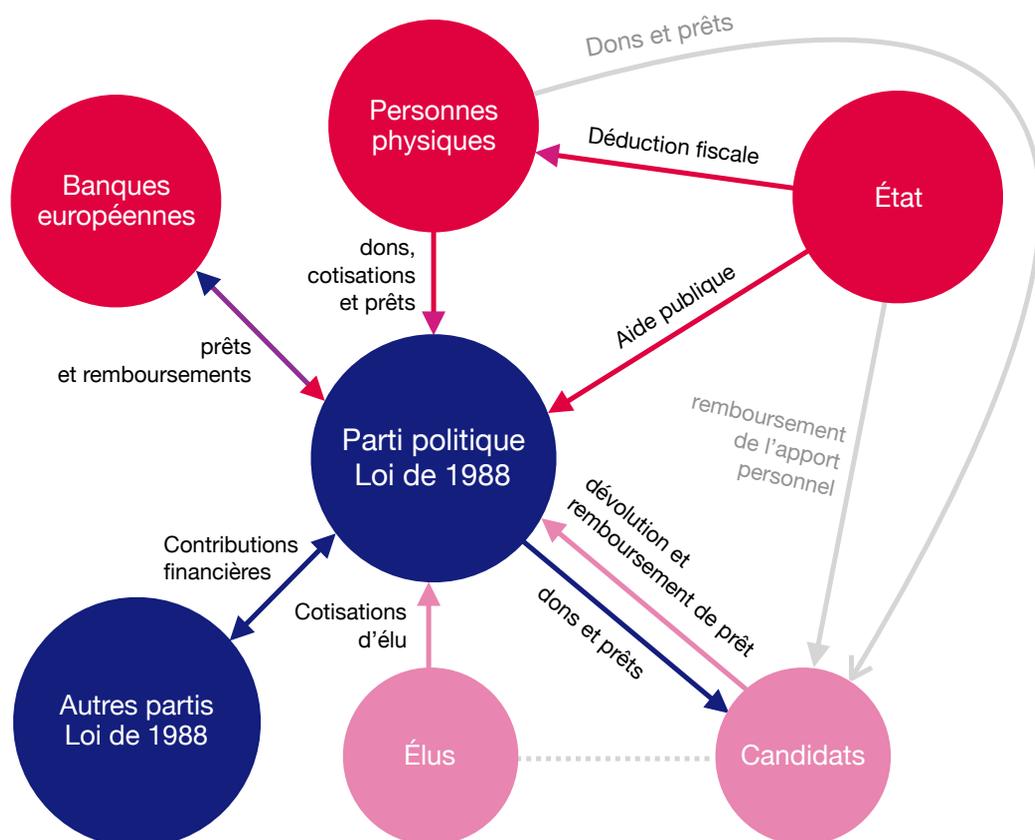
Lorsque des partis demandent l'agrément en vue d'une élection, ils le font dans l'année précédant l'élection. Certains disparaissent ou demandent à sortir du champ de la loi dès l'année qui la suit. Ce mouvement n'a cependant qu'un impact limité sur la tendance de fond de l'évolution du nombre de partis. Un cycle électoral existe mais d'ampleur limitée.

## 2

## L'évolution du financement et des dépenses des partis politiques

Dans son avis sur les comptes de 2020, publié au Journal officiel les 10 et 11 février 2022, accompagnant la publication des comptes des partis pour l'exercice 2020, la Commission a présenté un ensemble de données chiffrées sur les produits, les charges et les résultats de leurs

comptes de résultat, ainsi que sur les prêts, emprunts et dettes fournisseurs figurant au bilan. Les développements qui suivent présentent, sur la base des mêmes données, des analyses sur trois sujets : l'évolution des sources de financement, la contribution des partis au financement de la vie politique et l'évolution générale de leurs bilans. Le financement des partis politiques peut être représenté par le schéma ci-dessous.



## a. L'évolution globale des sources de financement

Pour mener leurs activités, les partis recourent à différentes sources de financement qui, d'un point de vue comptable, constituent soit des produits d'exploitation soit des opérations bilanciellles. Les premiers comprennent notamment les dons et cotisations, mais aussi l'aide publique, les contributions d'autres partis politiques et les recettes tirées des diverses activités. Les secondes comportent en particulier les cessions et acquisitions d'actifs ainsi que les emprunts et dettes auprès d'établissements de crédit et de personnes physiques.

**Le montant global des produits d'exploitation** des partis qui ont déposé leurs comptes a été en 2020, comme indiqué au tableau de la page 89, de **159,2 millions d'euros**, et douze d'entre eux en ont reçu 126,9 millions euros. Cinq de ces derniers ont totalisé 98,4 millions d'euros, soit 62 % du total.

Les cotisations versées en qualité d'adhérent par des personnes physiques et les dons consentis par les sympathisants représentent traditionnellement la base du financement, mais d'autres sources occupent désormais une place plus importante pour certains partis, notamment ceux dont les montants de produits sont les plus élevés.

### Les cotisations des adhérents

En 2020, le montant total des cotisations reçues des adhérents est de **17,9 millions d'euros pour l'ensemble des partis ayant déposé des comptes**. La moyenne est de 35 766 euros. 254 partis, soit près de la moitié, n'ont perçu aucune cotisation. Les 5 partis ayant eu le plus de ressources ont perçu 10,9 millions d'euros, soit 61 % du total de ces cotisations (57 % en 2017, 68 % en 2018 et 63 % en 2019).



#### Cotisations d'adhérents et dons

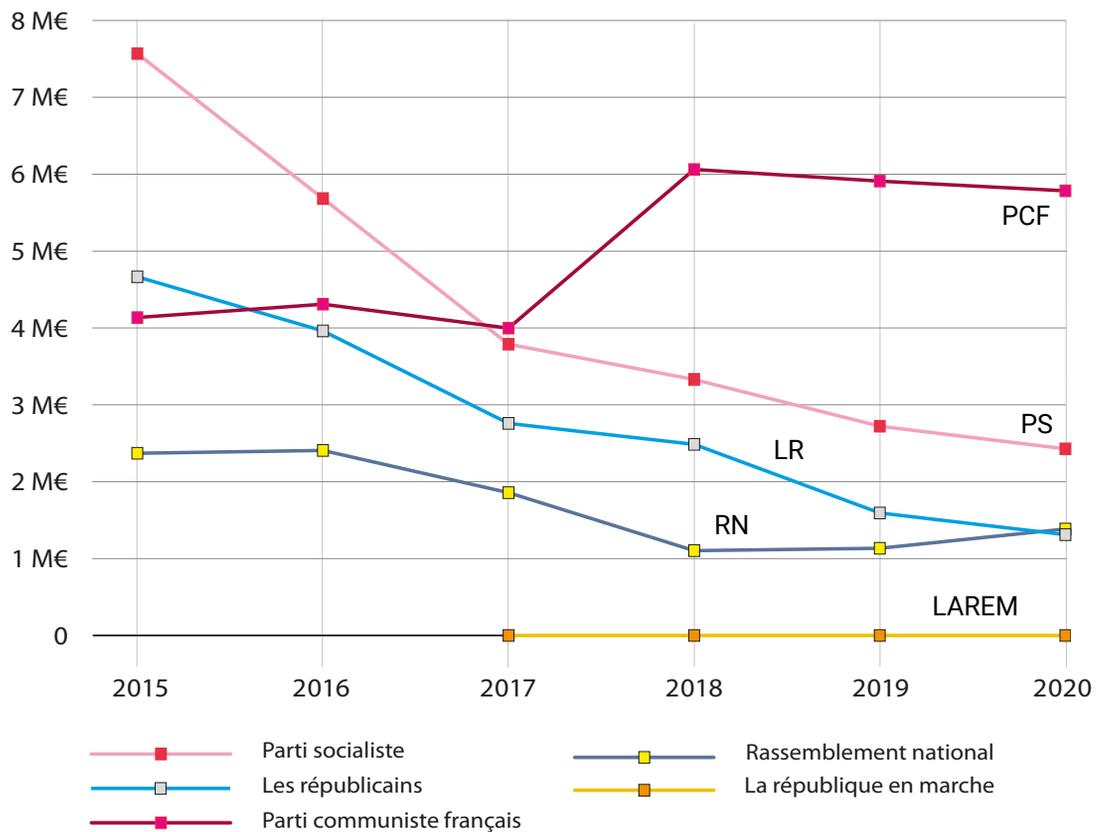
Les cotisations d'adhérents et les dons sont soumis à des conditions particulières :

- Ils ne peuvent annuellement excéder un total de 7 500 euros par personne, tous partis confondus ;
- Ils doivent être nécessairement encaissés par un mandataire du parti qui délivre un reçu pour chaque don ou cotisation perçu.

En outre, les dons :

- ne peuvent être versés par une personne physique que si elle est de nationalité française ou réside en France ;
- doivent être versés de façon définitive, sans contrepartie, par chèque, virement, prélèvement automatique ou par carte bancaire, s'ils dépassent 150 euros.

Évolution du montant des cotisations des adhérents des 5 partis ayant les ressources les plus importantes en 2020



## Les dons de personnes physiques

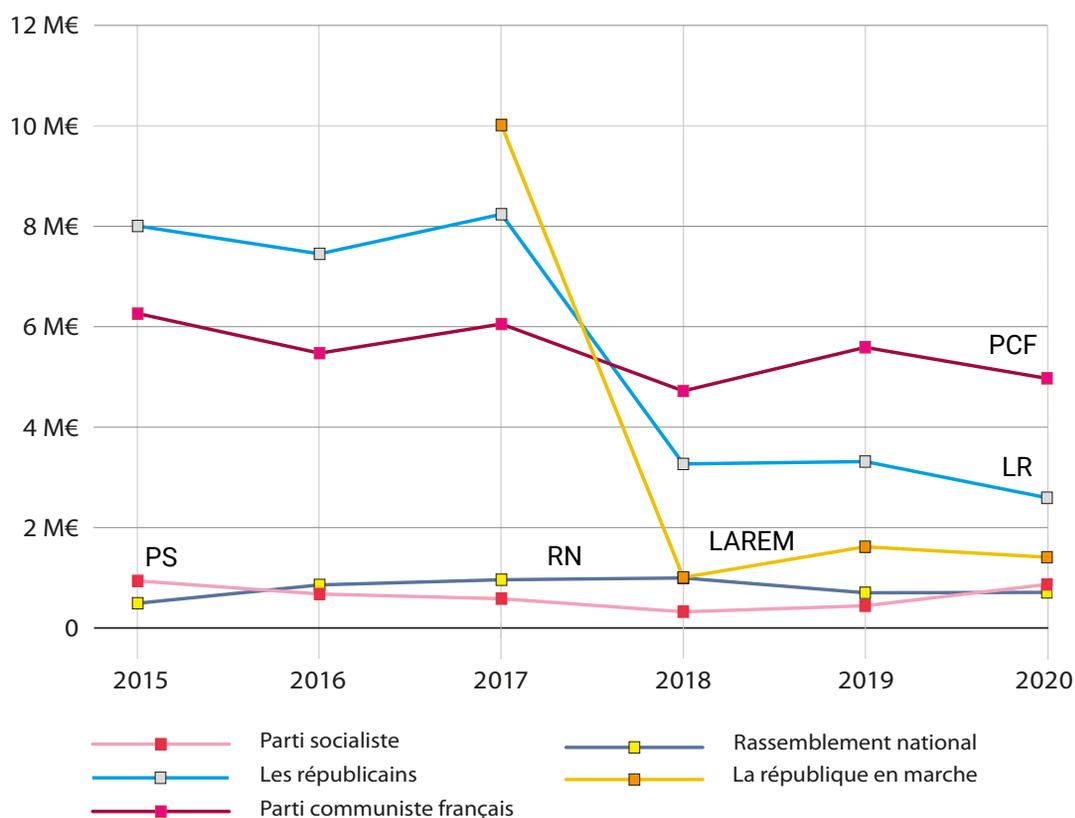
Les dons peuvent provenir des adhérents, des élus ou de sympathisants.

En 2020, pour les 504 partis ayant déposé des comptes, **le total des dons perçus était de 25,1 millions d'euros** et le montant moyen de 49 953 euros (147 partis n'ont perçu aucun don). Les 5 partis ayant eu le plus de ressources en 2020 ont perçu 10,5 millions d'euros, soit 42 % du total des dons.

*Trois constats peuvent être faits sur la structure et l'évolution des cotisations des adhérents et des dons de personnes physiques :*

- de 2015 à 2020, Ils ont fortement diminué (43 millions d'euros de dons et de cotisations en 2020 contre 56,5 millions d'euros en 2015, soit une baisse de 23,9 %);
- rapportée à l'augmentation du nombre de partis, la baisse est plus sensible pour les cotisations que pour les dons ;

### Évolution du montant des dons aux 5 partis ayant les ressources les plus importantes en 2020

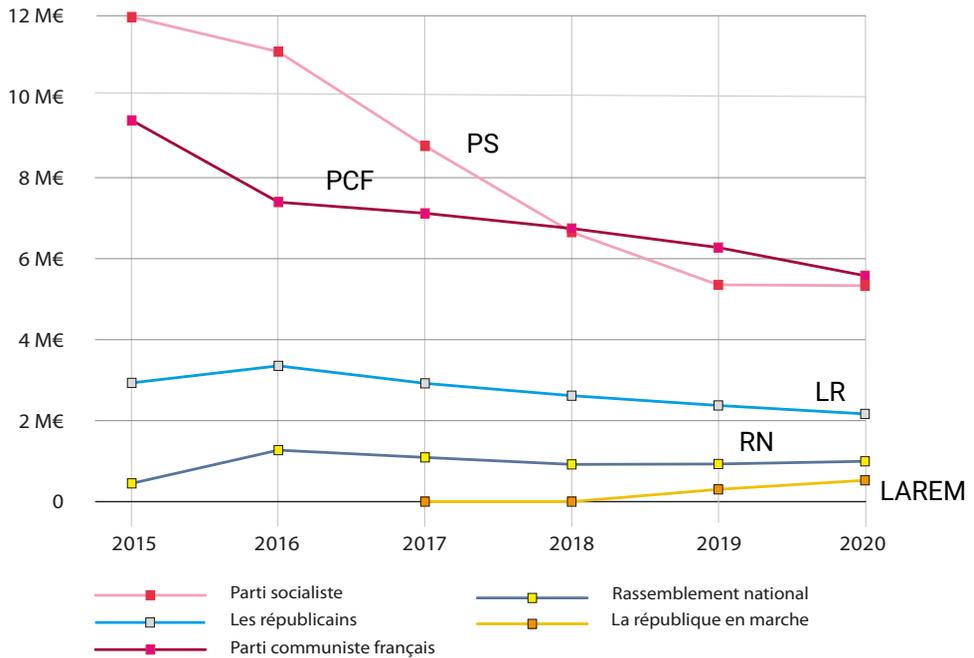


• les chiffres de 2017 sont marqués par la création de LAREM qui a reçu un montant de dons très élevé, mais les

tendances de fond à la baisse globale des cotisations et dons aux partis ne se sont pas durablement inversées.

Formation politique	Produits	Cotisations des adhérents	%	dons	%
LAREM	24 778 346	0	0	1 408 102	6
PCF	24 676 822	5 784 032	23	4 969 320	20
LR	21 156 686	1 311 260	6	2 593 024	12
PS	18 446 525	2 427 555	13	866 090	5
RN	9 336 386	1 384 853	15	708 653	8

Évolution du montant des cotisations d'élus des 5 partis ayant les ressources les plus importantes en 2020



### Les cotisations des élus

Les contributions ou cotisations des élus correspondent aux versements au bénéfice du parti de tout ou partie des indemnités perçues par l'élu au titre de son mandat (elles représentent en 2020 18 millions d'euros). Ces versements, issus des indemnités versées par le budget de l'État ou celui d'une collectivité territoriale aux élus, représentent une part non négligeable du financement des partis par les personnes physiques (29,5 % des 61 millions d'euros en 2020).

De 2010 à 2020, les cotisations des élus ont baissé de plus de moitié, encore plus rapidement que celles des adhérents (- 30 %). Pour la seule période de 2015 à 2020, les baisses des deux types de cotisations ont été comparables.

Si l'on considère les cinq partis ayant

les ressources les plus importantes en 2020, les cotisations des élus ont baissé de 2015 à 2020 mais leur poids dans le total des dons et cotisations a augmenté (passant de 34 % à 40 %) par rapport à celui des dons et des cotisations des adhérents qui a fléchi plus fortement. La baisse des cotisations des élus concerne essentiellement deux partis, le PCF et le PS. La création de LAREM n'affecte pas la tendance, le montant des cotisations

Part des cotisations des élus perçues en 2020 dans le total des produits des principales formations

Formation politique	Produits	cotisations des élus	%
LAREM	24 778 346	526 738	2
PCF	24 676 822	5 580 259	23
LR	21 156 686	2 166 868	10
PS	18 446 525	5 333 837	29
RN	9 336 386	996 104	11

d'élus à ce parti étant très faible.

La Commission avait souligné, dans son 16<sup>e</sup> rapport d'activité en 2014, que les cotisations des élus bénéficient d'un régime fiscal identique à celui des dons ou des cotisations d'adhérents alors qu'elles présentent deux particularités : elles peuvent donner lieu à contreparties matérielles et elles bénéficient d'une exception au plafonnement des versements prévus à l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988. Elle avait remarqué que cette double singularité créait une différence entre les élus et les autres citoyens.

Il convient de rappeler que l'avance de frais de mandat, afférente à l'exercice du mandat parlementaire, qui est exonérée de l'impôt sur le revenu, ne peut en aucun cas être utilisée pour financer une cotisation ou un don à un parti politique ouvrant droit à un avantage fiscal.

## L'aide publique

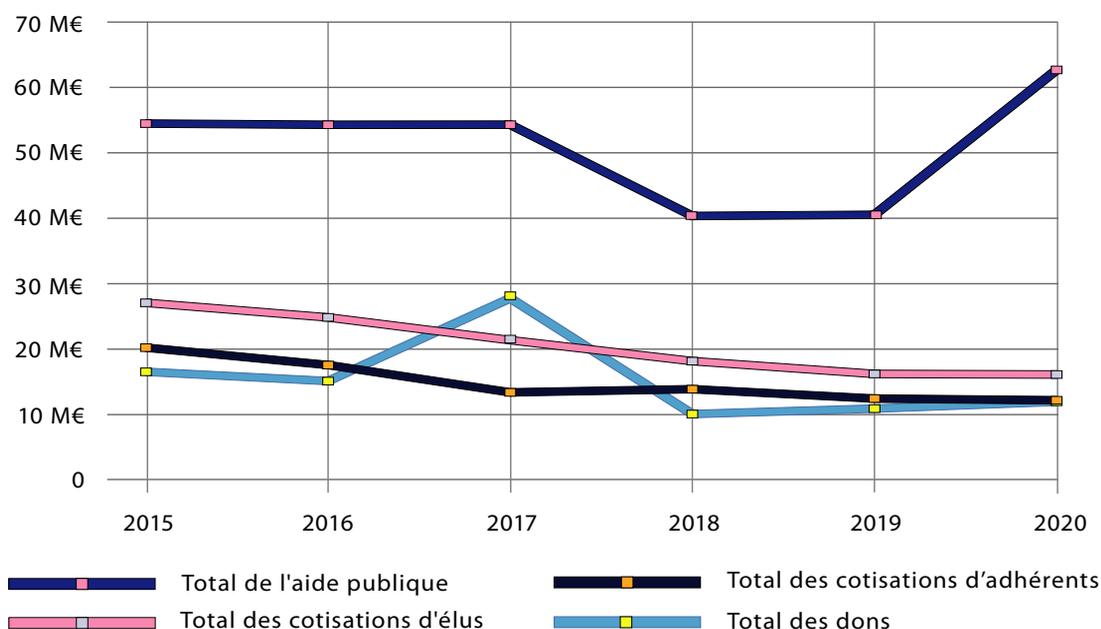
Depuis 1988, l'État accorde chaque année une **aide directe** aux formations politiques au regard de leur représentativité.

### Une attribution en deux fractions :

- une première attribuée en fonction du nombre de voix aux élections législatives pour les partis ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions en métropole et recueilli au moins 1 % des suffrages (avec un régime spécifique pour l'Outre-mer) ;
- une seconde correspondant au rattachement choisi annuellement par les parlementaires aux partis éligibles à la première fraction.

Le montant total de l'aide publique est inscrit dans le projet de loi de finances et sa répartition est prévue par décret.

Évolution, au regard du montant de l'aide publique, du montant des dons, cotisations d'adhérents et cotisations d'élus pour les 10 partis politiques ayant le plus de ressources en 2020



Cette aide était initialement attribuée aux seuls partis représentés à l'Assemblée nationale ou au Sénat. La loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 a étendu son champ afin de ne plus exclure les partis dépourvus de représentation parlementaire mais qui ont obtenu un minimum de suffrages aux élections législatives. Depuis lors, la représentativité des partis est fondée aussi sur le nombre de candidats présentés et celui des voix obtenues.

Au titre de 2021, le montant des aides attribuées aux formations politiques a été fixé à 66 135 486 euros.

En 2020, 34 partis en ont bénéficié : 25 ont perçu 32,3 millions d'euros au titre de la première fraction ; 14 ont perçu 33,8 millions d'euros au titre de la seconde. La moyenne est de 1,29 million d'euros pour la première fraction et de 2,4 millions pour la seconde. Les 5 partis ayant eu le plus de ressources en 2020 ont perçu 48,4 millions d'euros, soit 73 % du total de l'aide publique annuelle, dont 33,6 % pour LAREM.

*Part de l'aide publique perçue en 2020 au regard du montant total des produits (5 partis ayant le total de produits le plus élevé)*

Formation politique	Produits	Total de l'aide publique	%
LAREM	24 778 346	22 220 051	90
PCF	24 676 822	2 160 159	9
LR	21 156 686	12 880 945	61
PS	18 446 525	6 001 343	33
RN	9 336 386	5 144 536	55

La concentration de l'aide publique entre un petit nombre de formations politiques est la conséquence directe de son mode de calcul et du mode de scrutin pour les élections législatives.

De 2017 à 2020, la part de l'aide publique dans le total des produits est passée de 38 à 52 % pour les 34 partis bénéficiant de l'aide publique et de 35 à 49 % pour les cinq dont le total des produits est le plus élevé.

Cette évolution, qui traduit le tassement des cotisations des adhérents et des élus ainsi que des dons, accroît l'aléa financier inhérent aux finances des partis. La répartition de l'aide publique étant fonction des résultats aux seules élections législatives, les ressources des partis peuvent connaître de fortes fluctuations à la suite de chaque scrutin quinquennal, encore accrues par les effets du mode de scrutin majoritaire.

L'incitation fiscale résultant de la réduction d'impôt sur le revenu, à hauteur de 66 %, accordée par l'État aux donateurs et cotisants constitue une **aide indirecte**. La statistique nationale relative à l'impôt sur le revenu 2020, déclaré en 2021, indique que 56 millions d'euros de dons et cotisations (adhérents et élus) ont été déclarés par 153 000 foyers fiscaux. L'évolution depuis 2017 traduit une baisse des montants déclarés et donc du coût fiscal de cette incitation, et une forte diminution du nombre de foyers concernés (- 43 %) sans doute en partie consécutive à celle du nombre de foyers assujettis à l'impôt sur le revenu.

Pour 2020, comme pour les années précédentes, le montant figurant dans la statistique fiscale est un peu inférieur à celui figurant dans les comptes des partis (le montant total des dons et cotisations), avec un écart accru qui est passé de l'ordre d'un million d'euros par an à 5 millions d'euros environ. Celui-ci peut être expliqué notamment par les versements de personnes non imposables, ou le fait que certains contribuables n'ont pas fait valoir leur droit à déduction.

L'accroissement de l'écart peut aussi tenir à ce que les réformes de l'impôt sur le revenu ont fait sortir du champ de cet impôt une part importante des contribuables.

#### Dons et cotisations déclarés à l'administration fiscale (Source : DGFIP)

• au titre de 2017



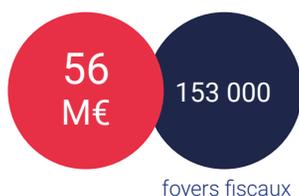
• au titre de 2018



• au titre de 2019



• au titre de 2020



Au total, alors même que le nombre de partis a doublé de 2010 à 2020, les cotisations des adhérents ont fléchi d'un tiers et les cotisations d'élus de moitié. Ces baisses n'ont été que partiellement compensées par une hausse des dons, sauf en 2016 et 2017, à la veille de l'élection présidentielle. Globalement, le total de ces trois postes, passé par un maximum de 95,5 millions d'euros en 2016, a depuis diminué de 27 %.

Les dons connaissant eux-mêmes des fluctuations plus sensibles que les cotisations, la part des ressources tirées d'éléments aléatoires (aléas annuels sur les dons, quinquennal pour l'aide publique) s'est donc fortement accrue par rapport aux éléments en principe plus stables qui suivent des tendances de long terme. L'année 2020 n'a pas interrompu ces évolutions si l'on tient compte de la hausse du nombre de partis.

## La contribution financière d'autres partis politiques

Les partis politiques sont les seules personnes morales, avec les établissements de crédit, à pouvoir financer des partis. 64 d'entre eux ont reçu 7,5 millions d'euros de contributions de 40 partis. Certains partis bénéficient ainsi, de fait, indirectement de l'aide publique (cf. schéma p. 104).

\*  
\* \*

L'écart entre le montant de leurs produits d'exploitation, présenté dans les développements précédents, et le volume de leurs dépenses a conduit certains partis à recourir à l'emprunt voire à utiliser les dettes fournisseurs (cf. p. 112) pour augmenter leurs ressources financières.

## La dévolution des excédents des comptes de campagne

La dévolution concerne uniquement les fonds qui proviennent du solde positif du compte de campagne d'un candidat. La dévolution ne doit pas provenir de son apport personnel. Son montant est précisé dans la décision de la Commission sur son compte de campagne et peut différer de l'excédent du compte bancaire du mandataire.

En 2020, le total des dévolutions perçues était de 447 510 euros. Pour les 504 partis ayant déposé des comptes, 47 ont perçu au moins une dévolution, soit une moyenne par parti concerné de 9 521 euros. Les 5 partis ayant eu le plus de ressources en 2020 ont perçu 116 282 euros, soit 26 % du total.

## La répartition d'ensemble

En 2020, un quart des formations politiques ayant déposé des comptes ont perçu moins de 2 450 euros de produits chacune, la moitié moins de 13 000 euros et les trois quarts moins de 46 000 euros. Le quart des formations politiques qui a perçu plus de 46 000 euros a reçu un total de 141,5 millions d'euros de produits sur un total général de 159,2 soit 88,9 %. Quatre partis ont des ressources supérieures à 20 millions d'euros ou très proches de ce niveau.

Si elle ne bénéficie qu'à 34 partis, l'aide publique directe est la ressource la plus importante dans les ressources totales des partis et sa part a continué à augmenter.

La structure des produits est très différente d'un parti à l'autre. L'aide publique représente 90 % des produits de LAREM et 83 % pour le MODEM ; pour le PCF, les dons et cotisations représentent 66% (cotisations des adhérents 23 % ; cotisations des élus 23 % ; dons de personnes physiques 20 %) et l'aide publique 9 % ; pour LR, le PS et le RN, aucune source de financement ne présente une part prépondérante.

La diminution des produits tirés des cotisations des adhérents et des dons de personnes physiques s'est accompagnée d'une augmentation des emprunts auprès de personnes physiques et pour certains partis auprès d'établissements de crédit. Globalement, les ressources sont devenues à la fois plus diversifiées, plus complexes et moins stables.

## b. Les dépenses et le financement de la vie politique par les partis

Ni la Constitution, ni la loi ne conditionnent ou ne limitent les dépenses des formations politiques. De même, l'opportunité et la régularité des dépenses ne relèvent pas de la compétence de la Commission. Cependant, elles ne doivent

pas être contraires à l'objet des partis, et leur engagement comme leur paiement doivent respecter les procédures internes des partis. Enfin, dès lors qu'un parti a choisi de se placer dans le cadre de la loi de 1988, il peut financer librement et sans limitation de plafond les campagnes électorales, soit en prenant en charge directement des dépenses électorales, soit en apportant des financements à des candidats. Il peut de même financer d'autres partis politiques.



Les données qui suivent résultent des comptes tels que reçus par la Commission ; leur compréhension doit prendre en compte les éléments suivants :

1/ Le règlement comptable de novembre 2018 prévoit que, lorsqu'un parti prend directement en charge les dépenses d'un candidat ou d'une liste, les charges supportées sont comptabilisées par nature ; par ailleurs, un compte « *prise en charge directe par le parti* » comptabilise l'ensemble de ces charges ; pour compenser cette double comptabilisation, ce compte est alimenté en contrepartie par une écriture de transfert de charges.

Ce système complexe prévu par le règlement de 2018 n'est pas toujours appliqué par les partis. Par ailleurs, l'imputation des charges entre les comptes de charges n'est pas homogène entre les partis (une dépense peut être en « *congrès, manifestations et universités* » pour l'un et en « *communication (presse, publications, télévisions, publicité, sites internet, réseaux sociaux)* » pour un autre.

2/ Dans l'annexe aux comptes, le parti produit un état des contributions et des prises en charge de frais de campagnes électorales ventilées par catégorie d'élection, type de candidat et par poste de charges sous la forme d'un tableau.

## Les charges des 5 partis dont les produits sont les plus importants

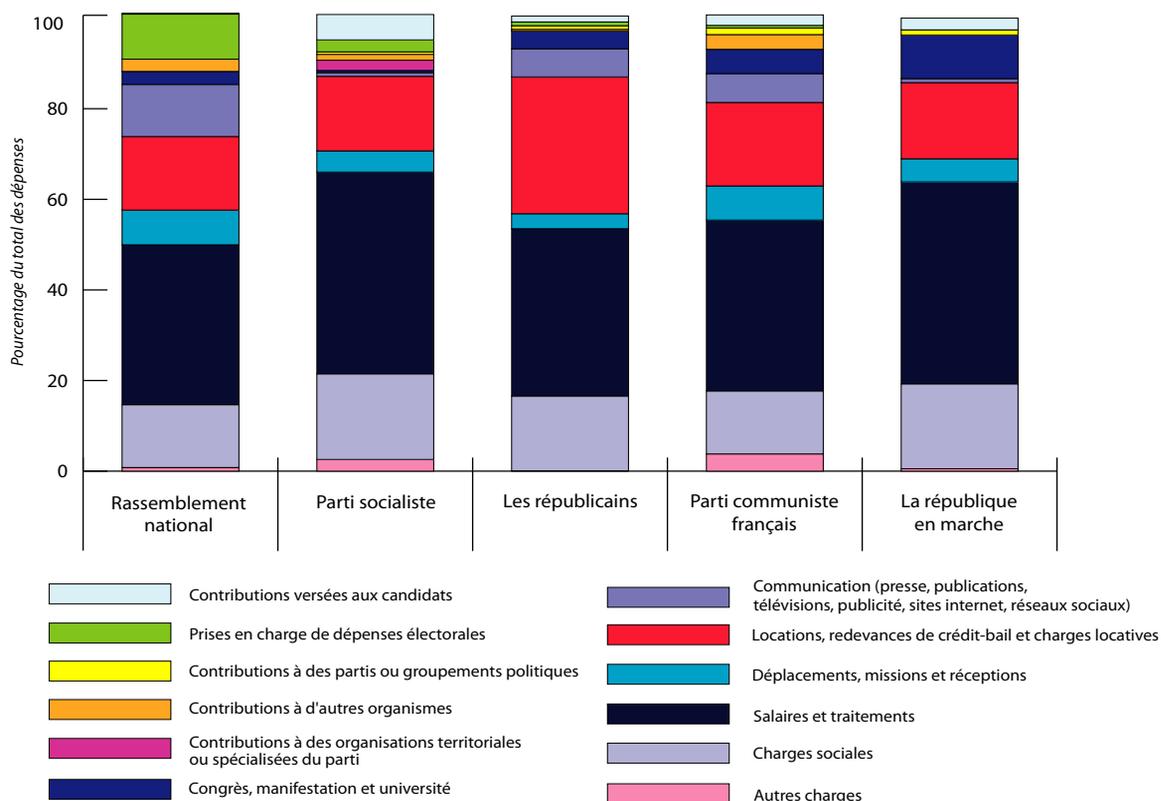
Les principaux postes de charges sont les « salaires et traitements », les « locations, redevances de crédit-bail et charges locatives » ainsi que les « charges sociales ». Le graphique ci-dessous fournit la répartition pour les cinq partis dont les produits sont les plus importants.

Le poste « salaires et traitements » est de loin le plus important. Avec les charges sociales, il représente de 23 à 30 %. L'annexe aux comptes montre que 3 partis ont plus

de 100 salariés. Pour les 5 partis dont les produits sont les plus importants, ce nombre va de 42 à 139 ; pour les 5 partis suivants, de zéro à 25.

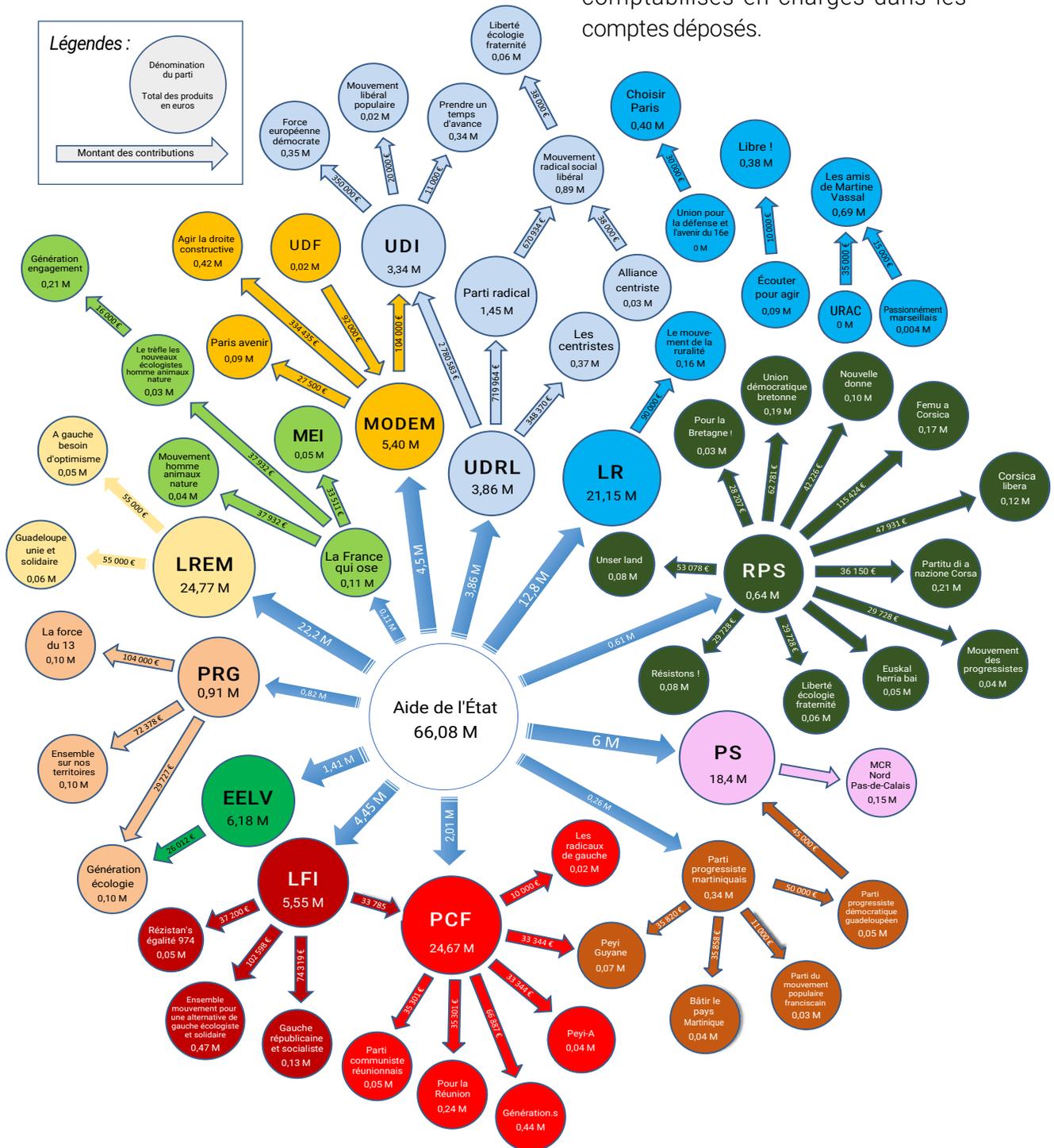
Parti	Nombre de salariés
LAREM	103
PCF	123
LR	84
PS	139
RN	42
EELV	25
LFI	18
MODEM	16
UDLR	-
UDI	9

La répartition des dépenses des 5 partis dont les produits sont les plus importants



## Les contributions à des partis politiques

Les versements entre partis sont nombreux et répondent à différents objectifs. En 2020, 7,5 millions d'euros de contributions à des partis ont été comptabilisés en charges dans les comptes déposés.



Le schéma précédent retrace les versements d'un montant supérieur ou égal à 10 000 euros.

**Une partie de ces contributions provient d'un reversement de l'aide publique** qui trouve généralement son origine dans l'une des situations suivantes :

- **le rattachement parlementaire** : certaines formations reversent une part de l'aide publique qui leur a été octroyée à des partis non éligibles mais proches de parlementaires entrant dans le calcul de l'aide publique dont ils bénéficient : ainsi, le PCF reverse une part de l'aide publique à des partis d'Outre-mer ;
- **l'accord électoral** : les candidats de plusieurs formations se rattachent à un même parti afin de le faire bénéficier d'un plus grand nombre de voix pour le calcul de la première fraction de l'aide publique. Le parti bénéficiaire (par exemple, la France qui ose) reverse ensuite une part de cette aide aux autres formations dont les candidats sont issus ;
- **l'accord politique** : le parti bénéficiaire de l'aide la reverse à des partis partageant les mêmes objectifs politiques : ainsi, « *Régions et peuples solidaires* » (RPS) reverse l'aide publique à diverses formations locales ; l'« *Union des démocrates libéraux et radicaux* » reverse l'intégralité de l'aide publique à trois autres formations (Les Centristes, UDI et Parti radical).

## Le financement de campagnes électorales

Les partis interviennent sous trois formes : en prenant en charge des dépenses électorales, en versant des contributions directes aux candidats ou en leur octroyant des prêts.

### *La prise en charge des dépenses électorales*

En 2020, année d'élections municipales, 91 partis ont pris en charge des dépenses électorales pour un montant de plus de 4,2 millions d'euros.

Classe de prises en charge des dépenses électorales par des formations politiques (€)	Nombre de partis	Dépenses totales 2020 (€)
0 à 1 000	12	5 480
1 000 à 10 000	29	156 972
10 000 à 100 000	42	1 346 033
100 000 à 1 000 000	8	2 717 302
Total	91	4 225 787

### *Les contributions directes aux candidats*

La totalité d'une contribution octroyée par un parti à un candidat apparaît parfois sur deux exercices dans les comptes du parti concerné, la période de financement de la campagne pouvant porter sur deux exercices comptables. Cependant, l'essentiel des dépenses a lieu l'année

de l'élection, a fortiori dans le cas des élections municipales de 2020 dont le calendrier a été décalé en raison de la crise de la Covid-19.

En 2020, 115 partis ont versé 4 millions d'euros de contributions aux candidats. La moyenne des contributions directes était d'environ 35 000 euros (389 partis n'ont pas versé de contribution, soit une très forte part des formations politiques).

Les contributions directes aux candidats sont ainsi pratiquement égales au financement direct de dépenses électorales (4 millions contre 4,2).

Les 5 partis politiques ayant eu le plus de produits en 2020 ont versé 1,48 million d'euros, soit 37 % du total des contributions aux candidats et ont pris en charge 1,04 million d'euros de dépenses électorales, soit 24 % de ce total.

### Les prêts des partis aux candidats

Les partis ont la possibilité d'octroyer des prêts à des candidats pour financer leur campagne électorale. La raison principale pour laquelle ils recourent à ce type de financement, plutôt qu'à une contribution, tient au remboursement de l'État; en effet, si le candidat recueille plus de 5 % des voix lors de l'élection, le prêt du parti est considéré comme provenant d'un apport personnel du candidat et donne lieu à ce remboursement.

Si ces prêts sont assortis d'un taux d'intérêt, l'article L. 52-8 du code électoral dispose qu'ils ne peuvent être consentis que si le parti a souscrit à cette fin des emprunts et dans la limite des intérêts y afférents (principe du prêt « miroir »). Cette règle implique notamment que, lorsqu'ils reçoivent les comptes, les services de la Commission s'assurent que les pièces fournies établissent la preuve que le taux facturé par le parti au candidat ne dépasse pas celui de l'emprunt souscrit par le parti auprès de l'établissement bancaire prêteur.

Depuis le nouveau règlement comptable de décembre 2018, les prêts aux candidats non totalement remboursés à la date de clôture de l'exercice doivent être mentionnés dans un poste comptable, « prêts aux candidats », à l'actif du bilan des comptes déposés par les partis. En outre, l'annexe des comptes permet d'examiner l'état des prêts pour connaître leur ancienneté et leurs conditions d'octroi.

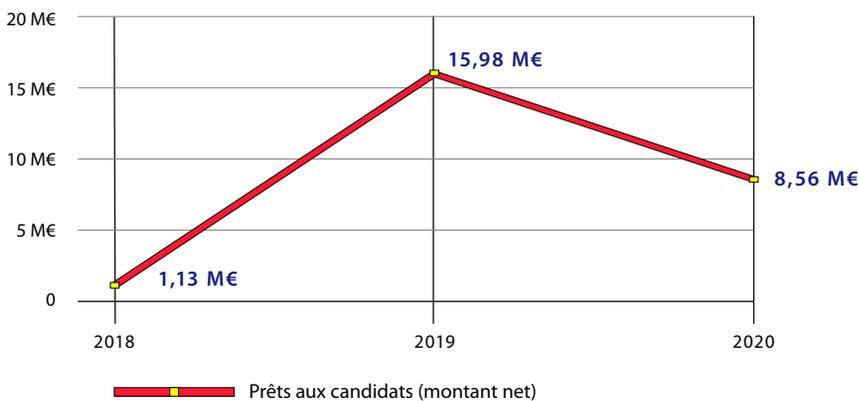
Formation politique	Total des charges (1)	Prises en charge des dépenses électorales (2)	Contributions directes (3)	% ((2)+(3) ÷ (1))
LAREM	17 013 580	0	300 338	1,8
PCF	23 170 462	81 290	314 559	1,7
LR	17 935 400	98 755	150 690	1,4
PS	22 185 266	368 833	704 248	4,8
RN	8 749 990	490 588	10 000	5,7

L'augmentation très forte de 2018 à 2019 tient à deux facteurs : pour l'exercice 2018, les partis n'avaient que partiellement respecté les dispositions du nouveau règlement comptable entré en vigueur en toute fin d'exercice ; en 2019, des prêts ont été consentis aux candidats aux élections européennes.

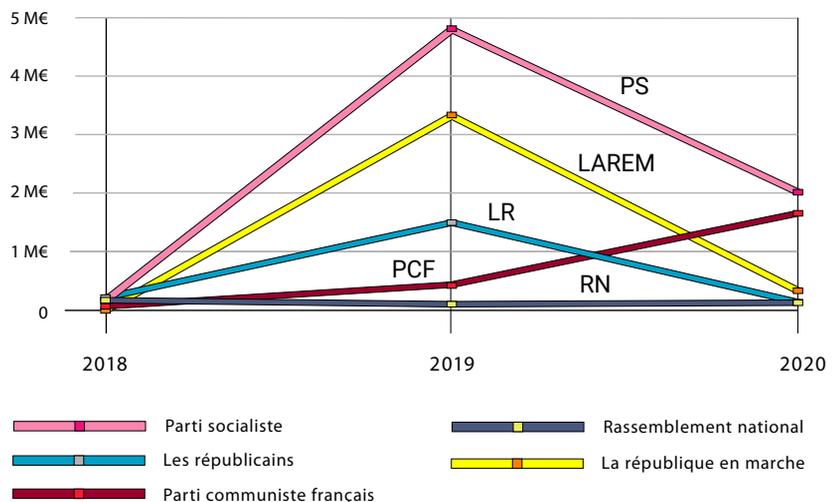
À la fin de 2020, les candidats aux élections municipales n'avaient pas tous reçu le remboursement de leurs frais de campagne et n'avaient donc pas remboursé aux partis les prêts que

ces derniers leur avaient consentis. Le montant total des prêts figurant aux bilans des partis à fin 2020 s'établissait à 8,54 millions d'euros. 68 partis ont mentionné la présence de prêts à des candidats pour un montant moyen de 125 588 euros par parti. Les 5 partis ayant bénéficié des ressources les plus élevées en 2020 mentionnent 4,2 millions d'euros de prêts, soit la moitié du total des apports aux candidats sous forme de prêts.

Évolution des prêts des partis politiques aux candidats



Évolution du montant des prêts aux candidats des 5 partis politiques ayant les ressources les plus importantes en 2020





### La répartition globale des financements de campagnes par les partis

Le total des charges des partis en 2020 s'est élevé à 142 millions d'euros. L'essentiel a été consacré à leur activité propre. Ils ont apporté sous diverses formes environ 16 millions d'euros au financement de campagnes électorales, dont 4,2 millions de prises en charge de dépenses électorales, 4 millions de contributions à des candidats et 8,2 millions d'euros représentant le solde des prêts non-remboursés.

Les prêts représentent donc une part importante du financement des campagnes électorales par les partis.

Le financement de ces campagnes a été en 2020 essentiellement le fait d'une centaine de partis (91 pour la prise en charge directe de dépenses, 115 pour la contribution aux campagnes, 68 pour les prêts).

## c. L'évolution générale des bilans

Les comptes d'ensemble d'un parti comprennent un bilan, un compte de résultat et une annexe. Le bilan est composé d'un actif (les biens et les droits du parti) et d'un passif (les capitaux propres et les dettes).

### Un redressement des actifs nets

Une comparaison sur la période 2018-2020 traduit pour les partis ayant plus de 15 000 euros d'**actifs nets**, une diminution significative du total de ces actifs en 2019 (de 209,5 millions d'euros en 2018 à 192,5 millions, soit une diminution de 8%) puis un redressement à 206,7 millions d'euros en 2020 (+ 7 %, soit une baisse ramenée à - 1 % sur la période 2018-2020).

La baisse constatée fin 2019 tenait en majeure partie à celle des **actifs immobilisés**, catégorie qui regroupe les actifs ayant vocation à rester durablement dans le patrimoine du parti (de 96,8 millions d'euros en 2018 à 85,9 millions en 2019, soit - 11 %). Cette baisse se poursuit en 2020 avec un niveau total de 84,9 millions d'euros (- 1 %). Elle s'explique notamment par la volonté

de certains partis de rééquilibrer leurs comptes (vente, en particulier, de biens immobiliers qui servaient de sièges à des formations importantes).

Le remboursement en 2020 des prêts consentis à des candidats aux élections européennes participe également à la diminution des actifs immobilisés, étant entendu qu'ont été par ailleurs consentis en 2020 des prêts aux candidats aux élections municipales.

La remontée de 2020 tient essentiellement à deux éléments : l'acquisition de biens immobiliers par LAREM et la progression du total des disponibilités des partis.

### Une situation très diverse des disponibilités

Les disponibilités, constituées des montants détenus en caisse et des avoirs en banque, des partis ayant plus de 15 000 euros d'actif avaient, entre 2018 et 2019, diminué de 79,3 millions à 77 millions (- 3 %). Elles ont nettement remonté en 2020 pour atteindre 91,5 millions (+ 22 %). Cette augmentation globale est cependant inégale selon les formations.

7 des 10 partis ayant recueilli le plus de ressources en 2020 (75 % du montant total des disponibilités) avaient à fin 2020 des disponibilités supérieures au niveau de 2018 ; les disponibilités des 3

autres étaient inférieures. En deux ans, la moyenne des disponibilités des 10 partis est passée de 5,3 millions d'euros à 6,9 millions d'euros. Par rapport à 2017, tous les partis ont plus de disponibilités, sauf un pour lequel elles sont demeurées inchangées.

Cette évolution peut s'expliquer, d'une part, par le remboursement aux partis en 2020 des prêts qu'ils avaient consentis aux candidats en vue des élections européennes de 2019 (cf. p. 106) et, d'autre part, par la volonté de pouvoir mobiliser les financements nécessaires aux échéances électorales suivantes régionales et départementales en 2021 ; présidentielle et législatives en 2022.

### Une situation contrastée de l'endettement

L'endettement général des 229 partis ayant un actif supérieur ou égal à 15 000 euros a fortement diminué entre 2018 et 2020, passant de 127,1 millions euros à 91,5 (- 28 %), et sa composition a changé : d'une part, les dettes et emprunts auprès d'établissements de crédit sont passés de 63,9 millions à 33,8 (- 47 %) ; d'autre part, les dettes fournisseurs ont diminué de 20,1 millions à 14,5 (- 28 %). En revanche, les emprunts auprès de personnes physiques ont nettement augmenté, passant de 7,2 à 16,5 millions (+ 227 %).



### L'abandon de créance par une personne physique

Lorsqu'un de ses créanciers renonce à demander le remboursement de tout ou partie de sa créance, le parti politique bénéficie alors d'un abandon de créance. Assimilable à une libéralité, conformément à l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988, un tel abandon n'est pas autorisé pour les créanciers qui sont des personnes morales.

L'abandon de créance par un prêteur personne physique, qui serait alors une libéralité, pose la question de la délivrance, en contrepartie, d'un reçu par le mandataire du parti bénéficiaire ; en effet, celle-ci n'est pas expressément prévue par la loi du 11 mars 1988, ni par l'article 200 du CGI.

Interrogée par la Commission à propos d'un cas concret, la direction générale des finances publiques a rappelé que cet article 200 dispose qu'en matière de dons ou cotisations effectuées au bénéfice d'un parti, seuls ouvrent droit à la réduction d'impôt ceux « *qui sont consentis à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire* ». Ainsi l'abandon de créance ne peut ouvrir droit à la réduction d'impôt prévue à l'article 200.

En revanche, un tel abandon de créance étant assimilable à une libéralité, son montant doit être pris en compte dans le calcul du respect du plafond annuel de 7 500 euros applicable aux dons et cotisations d'une personne physique.

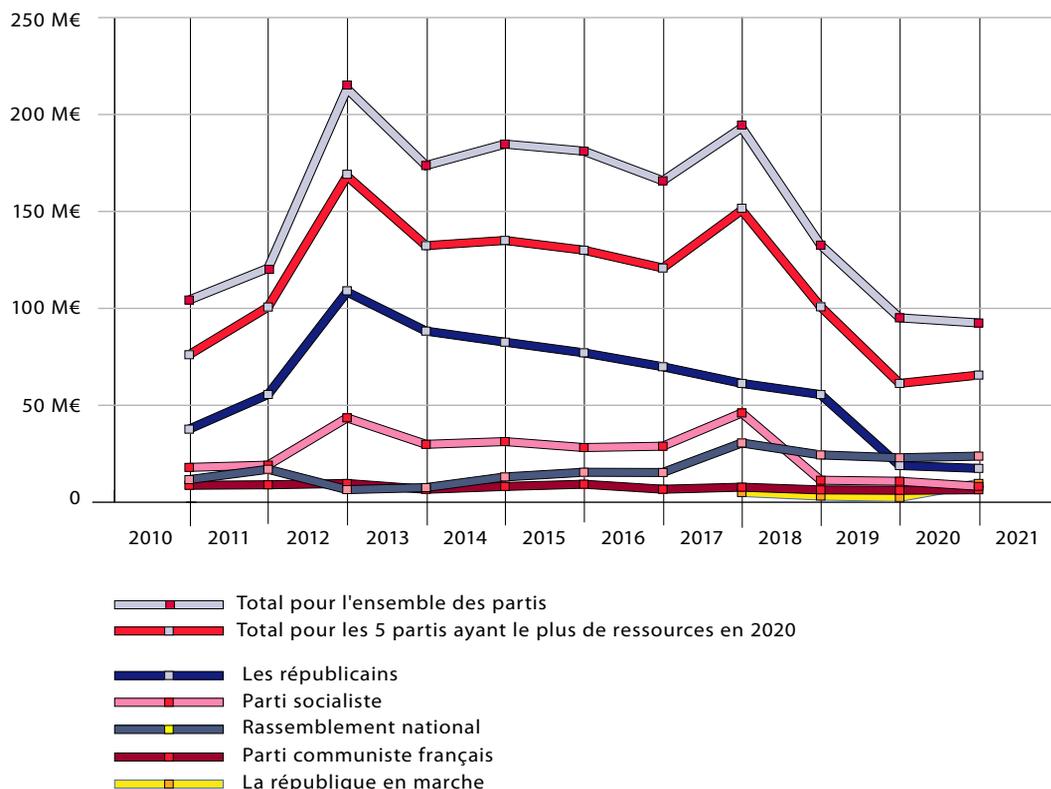
Le graphique suivant montre en revanche une légère remontée du montant total des dettes entre 2019 et 2020 pour les cinq partis ayant le plus de ressources en 2020.

Le montant des dettes des partis doit être apprécié au regard de leur ratio d'endettement (total des dettes sur total des fonds propres) qui traduit le niveau de solvabilité d'un parti et sa dépendance financière à l'égard des tiers. Les cinq partis ayant le plus de ressources en

2020 présentent des taux d'endettement très différents. Un taux d'endettement négatif signifie que les capitaux propres sont négatifs (les passifs du parti sont supérieurs aux actifs) :

- PCF : 18,9 % ;
- PS : 21,2 % ;
- LAREM : 59,3 % ;
- LR : 831,7 % ;
- RN : -126 %.

Évolution du montant total des dettes (au 31 décembre de chaque année et en euros)  
au regard des cinq partis ayant les ressources les plus importantes en 2020



## Les problématiques d'endettement

(y compris dettes fournisseurs)

L'endettement élevé de plusieurs partis pose la question de leur capacité à réduire leurs dettes dans des délais raisonnables, voire de leur continuité d'activité.

L'avis technique de 2012 de la Commission nationale des commissaires aux comptes relatif à leur mission dans les partis au sens de la loi du 11 mars 1988 précise que la procédure d'alerte n'est pas applicable aux commissaires aux comptes des partis. Cette procédure, qui s'applique dans les sociétés commerciales, oblige le commissaire à alerter selon plusieurs phases les

dirigeants de l'entité que la continuité d'exploitation est incertaine ou n'est plus assurée. Pour les partis, il peut alerter le dirigeant lorsqu'il constate que la continuité d'activité est en cause, mais sans y être obligé, en l'incitant à mettre une information en annexe des comptes. Son rapport comporte alors une observation y renvoyant.

L'avis technique précité ne mentionne pas le terme de « *continuité d'exploitation* » mais de « *continuité d'activité* ». L'appréciation de la possibilité de poursuivre l'activité est parfois difficile à formuler pour un parti, entité dont la situation financière est très fortement corrélée à ses résultats électoraux.

Pour l'exercice 2020, le sujet de la continuité d'activité a été soulevé pour six partis dans les rapports de certification. Il ne l'a pas été pour le parti dont la situation nette était la plus négative (- 18,4 millions d'euros). Pour les trois partis principalement concernés par des observations ou des réserves, la situation nette moyenne était de - 166 035 euros (l'un des autres partis, dont la situation nette était de - 103 euros, est sorti du champ de la loi fin janvier 2022).

### *Les dettes fournisseurs*

Ces dettes fournisseurs renvoient normalement à des délais de règlement courts dont la prolongation ne doit pas aboutir à les transformer en avantages directs ou indirects consentis par une personne morale en contradiction avec les dispositions de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988.

La Commission examine l'état de ces dettes au regard de leurs échéances. En présence d'une dette fournisseur dont l'échéance, en principe à moins d'un an, ne serait pas respectée, elle demande des éléments complémentaires au parti afin de s'assurer de la nature des difficultés et qu'il ne bénéficie pas d'un avantage en provenance d'une personne morale.

La lecture de l'état des dettes montre que certains partis présentent des dettes fournisseurs à échéances de plus

de cinq ans et allant jusqu'à plusieurs centaines de milliers d'euros. Pour plusieurs de ces dettes, les durées initiales de remboursement ont même été renégociées par les partis et courent depuis plus de dix ans (cf. avis de la Commission relatif à la publication des comptes de 2020).

Il revient, le cas échéant, aux procureurs de la République d'apprécier la qualification des situations qui leur ont été ou leur seraient signalées par les commissaires aux comptes ou par la Commission.

**Dans la période 2018-2020, les partis politiques ont, pour la majorité, réussi à assainir leurs comptes (diminution des dettes fournisseurs, des dettes auprès des établissements de crédits et augmentation des disponibilités) et, pour certains, à conforter leur assise financière (acquisition immobilière), en ayant parfois recours à des mesures exceptionnelles (ventes de sièges ou emprunts auprès des sympathisants). Ce faisant, les formations politiques les plus importantes qui contribuent le plus au financement de la vie politique, se sont assurées, à l'exception notable de l'une d'entre elles dont la situation nette est fortement négative, une certaine marge de manœuvre en prévision des échéances électorales de 2021 et 2022.**

# 2 L'EXAMEN DU RESPECT DES OBLIGATIONS LÉGALES DES PARTIS POLITIQUES ET DE LEURS MANDATAIRES

1

## Les mandataires en 2021

Le mandataire (association de financement ou mandataire financier personne physique) est chargé, au nom et pour le compte des partis ou des entités intégrées à leur périmètre comptable, de recueillir l'ensemble de leurs ressources. Au 21 mars 2022, 736 associations de financement et 197 mandataires financiers personnes physiques sont en activité.

### a. La délivrance et le retrait des agréments des associations de financement

L'agrément d'une association de financement est l'acte par lequel la Commission l'autorise à percevoir les ressources d'un parti. Un parti peut disposer d'un mandataire par entité, ce qui signifie qu'outre le sien propre, il peut se doter, le cas échéant, d'autant de mandataires qu'il a de structures territoriales ayant la personnalité juridique. La liberté d'organisation des partis guide ce choix puisque le parti peut opter pour une collecte de fonds décentralisée ou au contraire centralisée.

#### La centralisation des recettes par le seul mandataire

À l'occasion du dépôt des comptes 2020 des partis politiques, la Commission a constaté que, pour l'un d'entre eux, la majeure partie des cotisations versées en espèces transitait sur des comptes bancaires de personnes physiques tierces avant d'être reversée sur le compte bancaire de l'association de financement du parti alors que seul le mandataire peut servir d'intermédiaire au parti pour recueillir les ressources. En conséquence, la Commission a demandé à cette formation que les cotisations des adhérents cessent d'être recueillies par l'intermédiaire de responsables locaux pour l'être directement par le mandataire, conformément à l'article 11 de la loi du 11 mars 1988.

Au regard de la décision du 11 janvier 1990 du Conseil constitutionnel, la Commission dispose d'une compétence liée en matière de délivrance des agréments des partis : « *l'exigence de l'agrément d'une association de financement doit s'entendre comme conférant seulement à la Commission le pouvoir de s'assurer que l'association de financement satisfait aux conditions limitativement énumérées par l'article 11-1 ajouté à la loi du 11 mars 1988* ». Si les conditions posées par cet article sont réunies, la Commission ne peut que délivrer l'agrément. Les conditions prévues par cet article sont limitées à la mention de trois informations dans les statuts de l'association de financement : la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle elle exerce ses activités ; l'engagement d'ouvrir un compte bancaire unique pour y déposer l'ensemble des ressources recueillies en vue du financement du parti ; l'objet exclusif de l'association de financement, à savoir recueillir l'intégralité des ressources du parti.

À l'occasion de la délivrance des agréments, la Commission a appelé l'attention de certains partis sur des points spécifiques :

- leur périmètre comptable, lorsque les informations disponibles par ailleurs conduisaient la Commission à penser qu'ils devaient intégrer un ensemble d'entités ;

- la nécessité de modifier la domiciliation de leur siège lorsque l'adresse était celle d'une personne morale ;
- les précautions à prendre dans la transmission du patrimoine d'une association qui se transformait en parti politique.

Dans les deux derniers cas, la Commission souhaitait s'assurer de l'absence d'avantage ou de financement en provenance d'une personne morale.

À l'occasion de la notification de la décision portant agrément, la Commission transmet au parti un dossier d'information le renseignant sur ses obligations légales.

**Le retrait** peut avoir lieu dans 3 cas :

- lorsque le parti en fait la demande : alors, le parti ne relève plus de la loi du 11 mars 1988 dès la décision de la Commission portant retrait d'agrément ;
- lorsque le parti ou son association de financement ont décidé de se dissoudre : en ce cas, la Commission procède au retrait dès qu'elle constate la dissolution ;
- à l'initiative de la Commission lorsque l'association de financement n'a pas respecté les prescriptions des articles 11-1 et 11-4 de la loi du 11 mars 1988 qui obligent le parti à ne recevoir de dons et cotisations que par l'intermédiaire du mandataire.

Comme dans les précédents exercices, la Commission a prononcé plus

d'agrément que de retraits. En 2021, l'écart est cependant beaucoup plus faible.

Année	Agréments délivrés	Agréments retirés
2015	37	15
2016	50	16
2017	42	17
2018	43	32
2019	130*	44
2020	63*	32
2021	54	47

\* 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.

## b. L'enregistrement des mandataires financiers personnes physiques par les préfetures

Lorsqu'un parti fait le choix d'un mandataire personne physique en vue de percevoir ses ressources, la déclaration de ce dernier se fait en préfecture et l'intervention de la Commission se limite à prendre acte de cette déclaration.

En moyenne, sur 7 ans, une quarantaine de mandataires financiers sont déclarés en préfecture chaque année. 2020 et 2021 se sont inscrits à des niveaux inférieurs et, pour ces deux années, le nombre de mandataires ayant mis fin à leurs fonctions a été proche de celui

des enregistrements. L'augmentation du nombre de mandataires personnes physiques s'est donc nettement ralenti et plus sensiblement que celle des associations de financement.

Globalement, en tenant compte des associations de financement et des enregistrements en préfecture, le nombre de mandataires a continué à augmenter alors même que celui des partis a commencé à baisser (cf. p. 88).

Année	Déclarations en préfecture	Fin de fonctions
2015	35	24
2016	32	32
2017	37	25
2018	45	29
2019	73	37
2020	25	22
2021	30	25

La circulaire du ministère de l'Intérieur n° NOR/INT/A/08/00005/C du 7 janvier 2008 prévoit que la préfecture informe la Commission dès qu'elle a enregistré un mandataire financier. Il arrive toutefois que certaines préfetures omettent de le faire. En moyenne, une préfecture ne reçoit une déclaration de mandataire que tous les trois ou quatre ans, ce qui peut contribuer à expliquer la méconnaissance des procédures.

En cas d'omission, l'existence du mandataire financier et du parti n'est découverte par la Commission que de manière incidente, par exemple parce

que le parti dépose des comptes ou que le mandataire demande des reçus pour des dons. Ne connaissant pas leur existence, elle ne peut pas leur transmettre la circulaire qu'elle adresse chaque année

aux partis sur l'obligation de dépôt et ses formalités matérielles. Des problèmes d'absence de dépôt des comptes, de dépôt hors-délai ou des complications de procédures s'ensuivent.

### Les limites du système d'agrément et d'enregistrement des mandataires

Ce système devrait évoluer sur trois points :

- **la possibilité de retrait** : sauf le cas, désormais exceptionnel, où un parti a méconnu son obligation de faire transiter l'ensemble de ses ressources par son mandataire, la Commission ne dispose pas de la possibilité de retirer un agrément à son initiative. Des associations de financement peuvent ainsi continuer à exister alors que les partis qui les ont créées n'ont pas déposé de comptes depuis de très longues années. 15 partis n'en ont pas déposé lors des 4 derniers exercices comptables. Chaque année, la Commission doit ainsi prendre des décisions de constat de non-respect des obligations de la loi du 11 mars 1988 et informer les procureurs de la République de ces infractions. Des formations peuvent se prévaloir de la loi de 1988 alors qu'elles n'en respectent pas les obligations essentielles.

*En cas de constat de non-respect des obligations légales d'un parti sur plusieurs exercices consécutifs, la possibilité pourrait être ouverte pour la Commission de décider, à l'issue d'une procédure contradictoire et d'un délai de mise en conformité, le retrait de l'agrément de son association de financement.*

- **l'alignement du régime du mandataire financier et de l'association de financement** : à l'heure actuelle, la Commission ne peut pas provoquer la fin des fonctions d'un mandataire financier (personne physique), même si le mandataire ne collecte pas l'ensemble des ressources du parti, contrairement à ce qu'elle peut faire pour une association de financement.

*La possibilité de mettre fin aux fonctions du mandataire financier dans ce type de cas devrait être introduite dans la loi.*

- **La nécessité d'unifier le régime des mandataires** : la coexistence de deux procédures, la délivrance d'un agrément à une association de financement et la déclaration d'un mandataire financier en préfecture, ne se justifie plus, les échanges ayant lieu par voie électronique entre les partis et associations de financement et la préfecture ou la Commission. Elle est source de complexités inutiles. Il n'existe aucun intérêt pour les préfectures elles-mêmes à gérer la procédure de déclaration des mandataires financiers personnes physiques qui pourrait être assurée à moyens constants par la Commission.

*La déclaration des mandataires financiers personnes physiques devrait être faite auprès de la Commission comme l'agrément des associations de financement.*

## 2

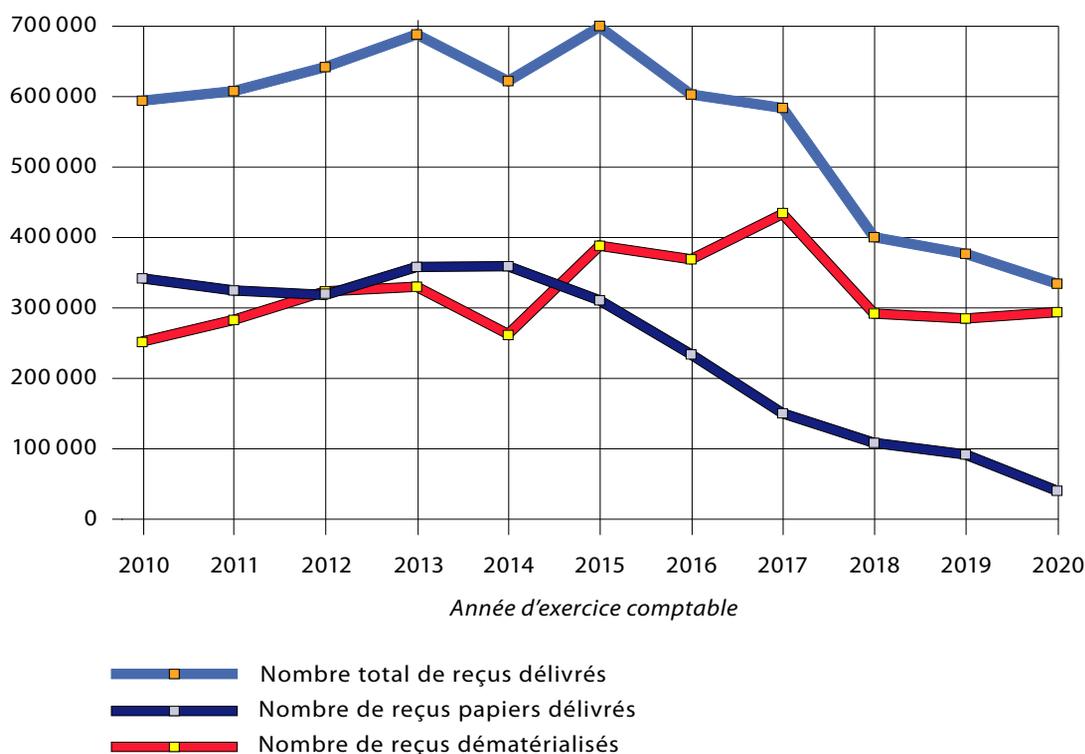
## La délivrance des reçus

Le décret n° 90-606 du 6 juillet 1990 prévoit que le mandataire « *délivre aux donateurs et cotisants pour chaque don consenti ou cotisation versée, quels que soient son montant et son mode de versement, un reçu détaché d'une formule numérotée, éditée par la CNCCFP* ». Le reçu, édité par la Commission et remis au donateur ou au cotisant (que celui-ci soit ou non assujéti à l'impôt sur le

revenu) par le mandataire du parti, sert à identifier la personne contributrice. La procédure de délivrance des reçus par la Commission dépend du choix du mandataire de demander soit des reçus dématérialisés, soit des reçus imprimés.

Dans le premier cas, le mandataire transmet à la Commission, au plus tard le 15 avril et au format électronique, la liste de ses donateurs et cotisants de l'année précédente, accompagnée des mentions nécessaires à l'édition des reçus. Cet envoi s'accompagne de la copie des justificatifs de recettes du parti. La Commission procède au contrôle *a priori* des données et des justificatifs de recettes. Elle édite l'ensemble des reçus et les transmet au mandataire.

L'édition des reçus-dons par la Commission



Le mandataire les délivre ensuite à ses donateurs et cotisants.

Pour les reçus imprimés, le mandataire formule sa demande, au plus tard le 15 février, au regard des fonds perçus au cours de l'année précédente. La Commission lui retourne des formules numérotées que le mandataire doit remplir puis délivrer aux donateurs et cotisants.

Le mandataire doit renvoyer à la Commission les reçus inutilisés, les souches de reçus utilisés, ainsi que la copie des justificatifs de recettes.

Le nombre de reçus imprimés délivrés est en baisse constante depuis 2014. Cette procédure est pratiquement en voie d'extinction : 40 423 reçus délivrés en 2020 contre un maximum de 359 249 en 2014, soit une diminution de près de 90 %. Le nombre des reçus dématérialisés a augmenté fortement jusqu'à 2017. Après un repli en 2018, il est revenu à un plateau de l'ordre de 290 000 par an (294 050 en 2020). L'efficacité inhérente à cette procédure explique sa substitution quasi-totale à la procédure papier.

Le nombre total de reçus délivrés est en baisse continue depuis 2015, passant de 699 096 à 334 473, soit une diminution de plus de moitié. Cette forte baisse résulte en partie de ce que, en cas de reçus papiers, il peut y avoir un reçu par don ou cotisation alors que, dans celui de la procédure numérisée, il y a généralement un seul reçu par an, même si le cotisant ou le donateur a effectué plusieurs

versements. Le nombre des reçus ne permet donc pas d'en déduire celui des donateurs et cotisants. Son évolution reflète cependant, en toute hypothèse, une diminution du nombre de cotisants et de donateurs que traduisent par ailleurs la baisse du montant global des dons et cotisations perçus par les partis et celle des foyers fiscaux concernés (cf. p. 94).

Avant de délivrer les reçus, la Commission procède à diverses vérifications concomitamment à son examen des comptes déposés par les partis.

## 3

## L'examen annuel des comptes et des justificatifs de recettes

Les partis doivent respecter les obligations prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 qui leur imposent notamment d'établir des comptes selon un règlement comptable établi par l'autorité des normes comptables (ANC) qui prend en compte leurs spécificités, de les faire certifier et enfin de les déposer à la Commission qui a la charge de leur publication.

Ce règlement s'inscrit dans le prolongement de modifications législatives importantes relatives aux règles de financement. Il a ainsi nettement étoffé l'annexe des comptes d'ensemble en accroissant les informations que les partis politiques doivent y faire figurer, en particulier :

- la comptabilisation des dons et des cotisations ;
- le financement public ;
- les conditions d'octroi des prêts consentis et des emprunts souscrits ;
- les flux financiers entre les candidats à des élections et le parti politique ;
- les concours en nature ;
- la rémunération des dirigeants ;
- les honoraires des commissaires aux comptes.

La Commission n'a pas de pouvoir de contrôle des comptes. En revanche, leur lecture avant la publication lui permet de s'assurer du respect par les partis de leurs obligations au regard de la loi de 1988.

### a. L'établissement du modèle des comptes (janvier - février)

Afin de faciliter le travail des partis, la Commission propose, sur son site internet, deux modèles de comptes établis selon le règlement comptable de l'ANC :

- un simplifié à destination des partis ayant des flux financiers peu importants ;
- un destiné aux partis faisant appel aux services d'un expert-comptable, permettant à ce dernier d'y exporter directement la balance générale des comptes selon le plan de comptes défini par le règlement ANC.

### b. La circulaire de la Commission (mars - avril)

Afin de rappeler leurs obligations comptables aux partis, la Commission leur adresse chaque année une circulaire. Celle sur le dépôt des comptes de l'exercice 2020 a été publiée sur le site de la Commission le 29 mars 2021.

### c. 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. Les commissaires aux comptes concluent leur mission, même dans l'hypothèse où ils refusent de certifier, par la production d'un rapport de certification accompagné éventuellement d'observations ou de réserves.

Depuis la loi du 19 juillet 2019, ils sont déliés du secret professionnel à l'égard de la CNCCFP.

- la complétude des informations renseignées en annexe ;
- la transmission des contrats de prêts contractés auprès de personnes physiques ;
- la transmission de la liste des cotisants et donateurs ;
- le rapprochement des comptes transmis avec les justificatifs de recettes du mandataire ;
- le respect des règles d'appel de fonds.

Les premières vérifications portent principalement sur l'exhaustivité des états de synthèse (bilan, compte de résultat et annexe) et le respect des règles d'établissement et de présentation.

### d. Les points examinés par la Commission

#### La date de dépôt des comptes certifiés et leur conformité

La Commission s'assure du respect de la date limite de dépôt des comptes certifiés des partis, soit le 30 juin 2021 pour ceux de l'exercice 2020.

L'examen des comptes suit une liste de points de contrôle dont l'objectif est de s'assurer du respect des obligations issues des différentes dispositions de la loi du 11 mars 1988, et en particulier de celles figurant à l'article 11-7, principalement :

- le respect des règles d'établissement et de présentation des comptes ;
- la certification des comptes par un ou deux commissaires aux comptes ;

#### Le périmètre

Afin de 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 peut en effet se composer non seulement d'organisations territoriales ou spécialisées à objet politique (fédérations, sections, etc.), mais également de sociétés ou associations diverses (SCI, associations de débats d'idées, instituts de formation, organes de presse, etc.).

Signe d'une meilleure intégration des entités devant entrer dans le périmètre comptable des partis, leur nombre total, qui avait déjà crû, de 2018 à 2019, de 2 691 à 5 669 entités, est passé à 8 985 (hors mandataires) réparties entre 43 formations en 2020. Le progrès est considérable.



## La notion de périmètre d'un parti

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

Conformément à la loi du 15 septembre 2017 et à son décret d'application du 28 décembre 2017, le périmètre (d'un parti) doit comprendre ses organisations territoriales, c'est-à-dire les organisations qui lui sont affiliées avec son accord ou à sa demande ou qui ont participé localement, au cours de l'année considérée, à son activité ou au financement d'une campagne.

La Commission a considéré que, pour apprécier si une structure devait être considérée comme une organisation territoriale ayant participé localement à l'activité du parti au sens du décret précité, il convient de distinguer si la participation est ponctuelle ou régulière et si elle intervient en période de campagne électorale ou non. Hors période électorale, la Commission, pour considérer si l'entité doit ou non figurer dans le périmètre des comptes, examine la récurrence de sa participation à l'activité du parti.

Les partis disposant de nombreuses représentations locales ont estimé, après l'intervention du nouveau règlement comptable fin 2018, ne pas être en mesure d'intégrer immédiatement, dès les comptes de 2018, leurs centaines de structures locales. Consciente des difficultés, la Commission a laissé un délai d'adaptation pour les exercices 2018 et 2019. Pour l'exercice 2020, elle a demandé une estimation de la comptabilisation globale des charges et produits de l'exercice ainsi que des actifs et passifs des entités encore exclues du périmètre afin d'évaluer leur caractère significatif ou non au regard du compte de résultat et du bilan des comptes d'ensemble.

Dans l'examen des comptes 2020, la Commission a constaté que la plupart des partis présentent désormais un périmètre comptable exhaustif. Pour ceux qui ne répondent pas encore à cette obligation, malgré les efforts mis en œuvre au cours des derniers exercices, la Commission rappelle l'importance de cette obligation. Après trois ans d'application du nouveau règlement comptable, un grand nombre d'entités territoriales ne saurait justifier à lui seul que le périmètre demeure incomplet. L'examen des comptes 2021 devrait être l'occasion de constater que l'ensemble des partis se conforment désormais à l'obligation de présenter un périmètre complet.

Comme il est mentionné dans l'avis relatif à la publication générale des comptes des partis au titre de l'exercice 2020, le nombre de partis interrogés par la Commission sur l'exhaustivité du périmètre au cours de l'examen des comptes de l'exercice 2020 (11 partis) a baissé par rapport à l'examen 2019 (23 partis).

*L'intégration de l'ensemble des entités à caractère politique dans les comptes d'un parti est de l'intérêt de celui-ci : la non-intégration d'une entité lui interdit en effet de participer financièrement à la campagne d'un candidat soutenu par le parti.*

### 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 des personnes physiques consentis aux partis lui ont bien été transmises au cours de l'année de leur conclusion.

Pour l'exercice 2020, 1 075 contrats de prêt ont été transmis à la Commission (dont 1 060 par le même parti). La Commission vérifie que l'ensemble des prêts consentis respectent la réglementation en vigueur, notamment en ce qui concerne les prêts à taux préférentiel.

### L'examen des justificatifs de recettes du mandataire

L'examen des justificatifs de recettes du mandataire consiste à contrôler :

- le respect du plafond annuel des dons par personne physique ;
- l'existence d'un compte bancaire unique pour le mandataire du parti ;
- les modalités de perception des fonds, notamment en ligne (règles d'appel de fonds, nationalité, passage par un prestataire de service de paiement – cf. encart p. 148) ;

- le respect de l'objet exclusif du mandataire (à savoir, recueillir l'ensemble des ressources destinées au financement du parti) ;
- la cohérence avec les comptes transmis par le parti.

Le plafond annuel des dons et cotisations des adhérents est presque toujours respecté : pour l'ensemble des partis, 6 personnes en 2019 et 12 en 2020 l'ont dépassé.

La personne qui a dépassé le plafond et le responsable du parti qui a bénéficié de ce versement sont passibles de sanctions pénales. Lorsque le dépassement est minime, la Commission prévient le parti et la personne concernée pour qu'ils régularisent la situation. Lorsqu'il est plus significatif, elle signale les faits au procureur de la République et les communique à l'administration des impôts (cf. p. 126). Les reçus dons sont annulés en tant que de besoin.

Dans quelques cas, le dépassement résulte de cotisations et dons faits par un même cotisant ou donateur à deux ou plusieurs partis.

## 4

**Les échanges avec les partis**

Si la Commission envisage de constater qu'un parti a manqué à ses obligations, elle le met en mesure de présenter ses observations ou de modifier ses comptes. Les principaux types de cas sont les suivants :

- comptes non déposés ;
- comptes déposés hors-délai ;
- comptes non certifiés (ou la certification par un seul commissaire lorsque le montant des ressources dépasse 230 000 euros) ;
- comptes dont le périmètre est incomplet ;
- comptes ne respectant pas les règles d'établissement ou de présentation prévues par le règlement comptable ;
- annexe aux comptes ne comportant pas les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par le parti ;
- informations manquantes concernant les flux financiers entre le parti et les candidats à des élections (prestations facturées aux candidats, contributions et prises en charge de frais de campagnes électorales) ;
- incohérence manifeste.

Ce processus permet aux partis de régulariser ou d'éclaircir leur situation auprès de la Commission. Au besoin, celle-ci les interroge à nouveau.

**Les suites de l'examen des comptes****a. Les décisions de la Commission**

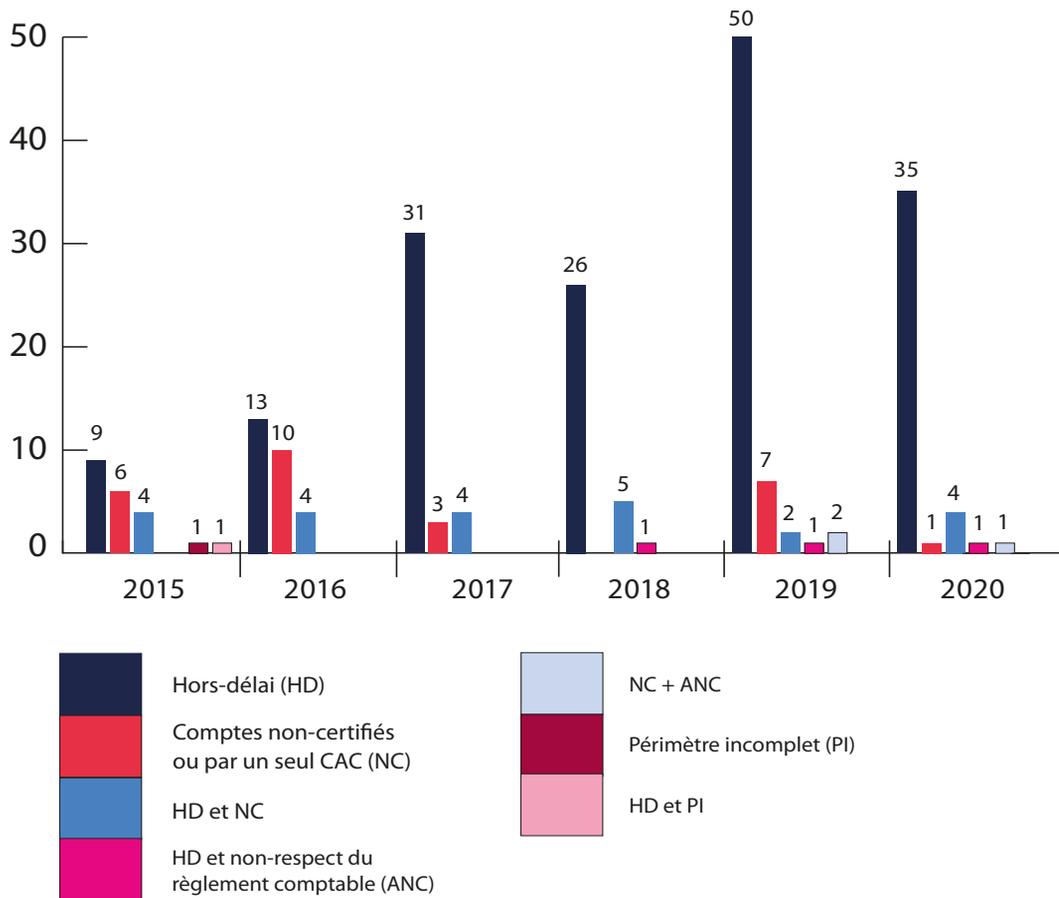
L'examen des comptes par la Commission est susceptible d'entraîner des conséquences administratives et pénales.

**L'examen en séance**

La Commission décide si le parti a respecté ses obligations légales et des suites à donner. Elle s'est réunie à quatre reprises entre octobre et décembre 2021 (outre l'examen de quelques partis avant octobre). Au titre de l'exercice 2020, elle a pris **455 décisions constatant le respect des obligations** prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 et **116 constatant leur non-respect**. Ces décisions sont notifiées sans délai aux partis.

**Le graphique suivant présente les types de manquements constatés des partis (de 2015 à 2020) hors absence de dépôt des comptes.** Les variations constatées entre les exercices doivent être appréciées à la lumière de l'évolution du nombre de partis dans la même période.

## Dépôts non-conformes par types de manquements



Pour l'exercice 2018, le règlement comptable étant intervenu en toute fin d'année, la Commission avait considéré qu'il s'agissait d'une période transitoire. L'augmentation du nombre de manquements en 2019 résultait de ce nouveau règlement comptable qui introduisait de nouvelles exigences et, vraisemblablement, des difficultés de fonctionnement de certains partis pendant les premiers mois de l'épidémie de Covid-19. La situation s'est nettement améliorée dès les comptes 2020. La quasi-totalité des partis s'est donc adaptée rapidement. Au demeurant, la

Commission n'a pas pris de décisions de non-respect des obligations comptables pour incomplétude du périmètre depuis 2018.

La Commission examine en début d'année les éventuels recours gracieux formés à l'encontre de ses décisions. En 2021, il y a eu 20 recours gracieux contre les décisions relatives aux comptes de 2019 dont 12 ont été totalement rejetés, 7 partiellement et 1 accepté. En 2022, 10 recours gracieux ont été exercés contre les décisions relatives aux comptes de 2020 dont 8 ont été rejetés dans leur intégralité et 2 partiellement.

## b. La publication des comptes

Chaque année, la Commission publie au Journal officiel **un avis relatif à la publication générale des comptes des partis**. Celui sur les comptes de l'exercice 2019 a été publié le 18 avril 2021 et celui sur les comptes de 2020 les 10 et 11 février 2022. L'avis donne des éléments statistiques et des informations financières. Il fournit également un ensemble d'indications pour faciliter la lecture des comptes.

Le tableau récapitulatif présenté à la suite de l'avis reprend, pour chaque parti, le sens de la décision (respect ou non-respect des obligations légales) et, le cas échéant, la durée des sanctions prévues en plus de l'interdiction de financer un candidat ou un autre parti politique.

**Les comptes eux-mêmes** sont publiés sur le site internet de la Commission accompagnés, le cas échéant, d'observations de la Commission. Ils sont assortis des réserves ou observations des commissaires aux comptes lorsque ceux-ci en ont émis (6 partis ont fait l'objet de réserves, 53 d'observations et 3 à la fois de réserves et d'observations).



### Les limites de la privation du bénéfice de l'article 200

Lorsqu'elle constate le non-respect par un parti des obligations prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988, la Commission peut priver *« pour une durée maximale de trois ans, un parti ou groupement politique du bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi et de la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 CGI pour les dons et cotisations consentis à son profit, à compter de l'année suivante »*.

Le parti peut continuer de recueillir des dons et cotisations par l'intermédiaire de son mandataire, mais celui-ci devra alors délivrer aux donateurs et cotisants des reçus spécifiques précisant qu'ils n'ouvrent pas droit à la réduction d'impôt.

Ce risque de privation de la réduction d'impôt est une incitation forte au dépôt des comptes pour les partis qui bénéficient de dons et de cotisations d'adhérents. Elle n'a en revanche qu'une portée réduite pour ceux qui n'en perçoivent pas ou peu. Pour l'exercice 2020, 199 partis ont perçu chacun un total de dons et cotisations inférieur à 5 000 euros, 80 n'en ayant pas du tout reçu. Ce constat renforce l'utilité du souhait formulé ci-dessus que la Commission puisse, en cas d'absence prolongée de dépôt des comptes, retirer l'agrément dans le cadre d'un processus contradictoire.

Chaque fois qu'elle l'estime nécessaire, la Commission assortit les comptes **d'observations** visant à éclairer la lecture des comptes ou à appeler l'attention sur un aspect des échanges ayant eu lieu durant la période d'examen des comptes (28 observations pour l'exercice 2020).

### c. Les faits transmis aux procureurs de la République

La loi modifiée du 11 mars 1988 prévoit des sanctions pénales entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Le non-dépôt de la liste des donateurs par le parti et la non-transmission de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de la mission de la Commission sont passibles d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En outre, ne pas déposer des

comptes dans les conditions fixées par la loi précitée 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 d'un financement par une personne morale, sont passibles des mêmes peines.

L'article 40 du code de procédure pénale dispose par ailleurs 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 2020, la Commission a décidé de transmettre des informations au procureur de la République territorialement compétent dans 54 cas.

Exercice	Comptes non déposés	Comptes déposés hors délai	Comptes non certifiés	Comptes déposés hors délai et non certifiés	Comptes non certifiés et ne respectant pas le règlement comptable	Total
2017	118	30	3	4	-	155
2018	76	2	0	0	-	78
2019*	72	2	1	0	0	75
2020	52	0	1	0	1	54

\* Le nombre de signalements indiqué pour l'exercice 2019 dans le précédent rapport d'activité diffère, en raison de l'abandon de certains par la Commission lorsque les partis ont apporté dans le cadre d'un recours gracieux de nouveaux éléments permettant d'expliquer leur situation.

La forte diminution du nombre de signalements, malgré l'augmentation du nombre de partis et les exigences nouvelles du règlement comptable de 2018, traduit une sensibilisation accrue de la plupart des partis au respect de la réglementation en vigueur.

**La quasi-totalité des signalements résulte de l'absence de dépôt des comptes.** La Commission n'est généralement pas informée sur les suites données par les procureurs de la République. Elle peut cependant constater qu'à la suite vraisemblablement de démarches des procureurs consécutives à ses signalements, certains partis ont déposé leurs comptes ou décidé de sortir du champ de la loi. Des signalements ont donné lieu à des demandes complémentaires des procureurs soit directement, soit via les services de police ou de gendarmerie chargés des enquêtes.

Par ailleurs, sur les trois dernières années, **13 signalements** ont été faits **pour non-respect de l'article 11-4 (dépassement de plafonds de dons et cotisations)**. En parallèle, 24 signalements à l'administration fiscale ont été effectués sur le même motif.

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 a ainsi demandé 4 fois depuis 2015 l'intervention d'officiers de police judiciaire pour qu'ils procèdent à toute investigation utile au regard des comptes déposés par des partis politiques. Le compte rendu de ces investigations, qui interviennent sans pouvoir coercitif, ont pu déboucher sur des signalements au procureur de la République dans 3 cas. L'un d'eux a abouti le 8 octobre 2021 devant le tribunal correctionnel de Lille, des responsables ayant été poursuivis pour avoir rétrocédé, via une association tierce, une partie des dons perçus par leur mandataire au bénéfice des donateurs. La décision du tribunal a fait l'objet d'un appel.

## d. 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. Depuis 2017, trois déclarations ont ainsi été effectuées. Il n'en a pas été effectué en 2021, mais 3 transmissions complémentaires ont eu lieu début 2022.

## Une place pour le contrôle interne

Certaines des anomalies constatées dans les comptes pourraient être évitées par la mise en place d'un dispositif de contrôle interne dans les partis.

La perception des fonds, l'identification des donateurs, l'enregistrement et le contrôle de la régularité des opérations, l'enregistrement comptable, les dépenses ou la facturation vers les candidats etc. sont des événements courants de la vie d'un parti, susceptibles de créer des risques, pour les partis et leurs mandataires, de non-respect de leurs obligations. Dans d'autres types d'organisations, des systèmes de contrôle et d'audit internes sont mis en place pour les éviter.

Sans remettre en cause le principe de liberté de création et d'organisation des partis, des principes de gouvernance compatibles avec lui pourraient prévoir un standard minimum de règles de contrôle comptable interne propres aux formations politiques, au moins pour celles dont le montant des ressources et des charges est le plus important. Ces règles porteraient par exemple sur la séparation des tâches, la traçabilité des opérations, la mise en place de procédures d'approbation et de points de contrôle, l'engagement et la comptabilisation des dépenses.

L'objet de ces procédures est aussi de faciliter la mission d'audit des commissaires aux comptes. L'avis technique de mai 2019 de leur Compagnie nationale relatif à leur mission dans les partis politiques rappelle ainsi que « *La prise de connaissance de la formation politique, de son environnement et des éléments du contrôle interne pertinents pour l'audit est un aspect essentiel de la mission. Elle permet aux commissaires aux comptes d'identifier les risques auxquels la formation politique est exposée et d'évaluer le risque que les comptes d'ensemble contiennent des anomalies significatives* ».

Un guide des bonnes pratiques relatif au contrôle interne des partis pourrait être élaboré en collaboration avec le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptes et la Compagnie nationale des commissaires aux comptes afin de contribuer à la fiabilisation des procédures internes des partis qui souhaitent s'engager dans une démarche plus approfondie de maîtrise des risques.

## Entretien avec une chargée de mission adjointe du pôle Partis politiques de la Commission

Vous êtes arrivée à la Commission le 1<sup>er</sup> juillet 2021 en qualité de « *Chargée de mission adjointe* » au sein du pôle partis politiques. Pouvez-vous décrire votre rôle ?

Je suis arrivée à la Commission principalement en renfort pour l'instruction des comptes de l'exercice 2020 des partis politiques. En effet, le nombre important de comptes à instruire (pour ce qui me concerne, 168 comptes sur les 497 comptes déposés), nécessitait la présence d'une troisième personne en plus des deux chargés de mission permanents.

Pouvez-vous décrire vos missions au sein du pôle du partis politiques ?

En plus de l'instruction des comptes, j'ai pu connaître d'autres activités comme la notification des décisions de la Commission aux divers partis ayant manqué à leurs obligations légales, l'examen des recours gracieux dont l'objet est de contester la décision prise. J'ai également contribué à la rédaction et à la préparation de l'avis de la Commission relatif à la publication des comptes pour l'exercice 2020. Cet avis publié au Journal officiel peut être considéré comme un

résumé de l'instruction de l'année en cours mentionnant les données ainsi que les problématiques auxquelles a été confrontée la Commission.

Avez-vous rencontré des difficultés ?

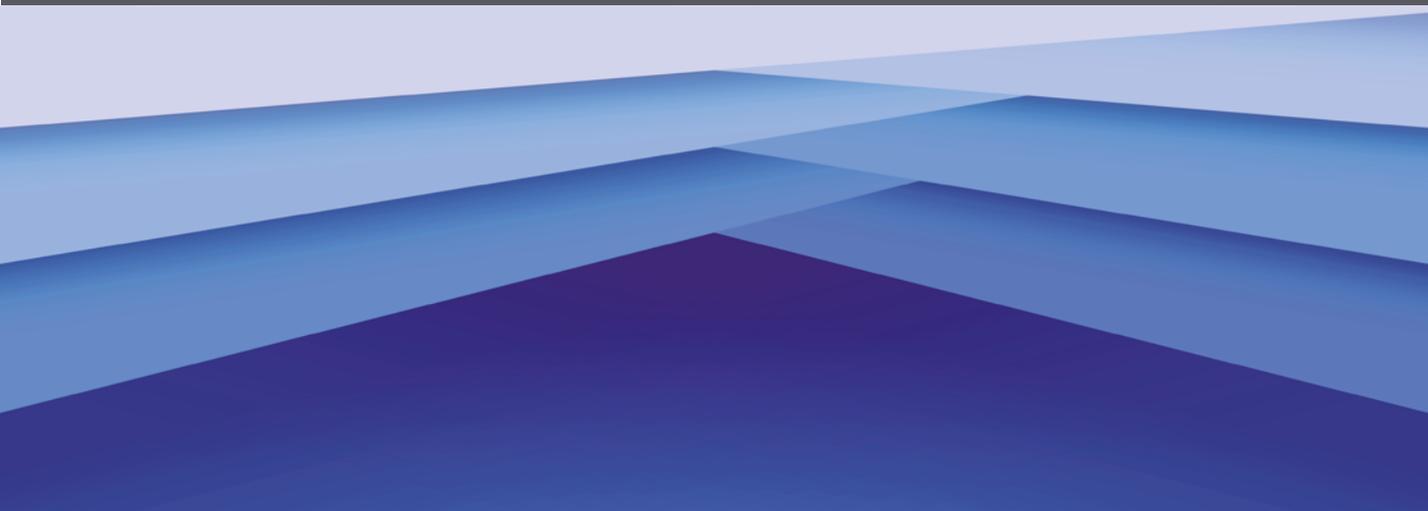
Les difficultés étaient surtout d'ordre organisationnel. En effet, j'ai dû effectuer un suivi rigoureux des dossiers, respecter des délais de traitement courts et être capable de me rendre disponible pour les représentants des partis désirant obtenir des conseils et informations supplémentaires dans le cadre de l'instruction de leur comptes d'ensemble.

Quelles conclusions/intérêts tirez-vous de votre expérience ?

C'est un travail qui, me semble-t-il, est essentiel dans une société démocratique et, plus précisément, dans un État de droit. L'un des rôles de la Commission est de veiller au respect, par les partis politiques, de leurs obligations légales afin de conforter cette volonté d'une vie politique transparente et d'éviter ainsi d'éventuelles dérives. De mon point de vue, les diverses missions effectuées au sein de la Commission permettent de renforcer la confiance des citoyens dans la vie politique.



# III. L'ADAPTATION DES RESSOURCES ET DES MOYENS AUX MISSIONS DE LA COMMISSION



# 1 DÉMÉNAGEMENT DE LA COMMISSION EN MAI 2021



*La salle des séances de la Commission*

Concrétisation des opérations de recherche de locaux menées depuis 2019, la signature du bail par le service local du domaine de Paris est intervenue en octobre 2020.

La Commission a emménagé dans ses nouveaux locaux de la rue de la Fédération (XV<sup>e</sup> arrondissement) en mai 2021, à l'issue de la campagne de contrôle des élections municipales de 2020.

Installée sur 1 607 m<sup>2</sup> pour une période

ferme de 9 ans, la Commission dispose de locaux entièrement rénovés en 2021 qui permettent à l'ensemble du personnel de bénéficier d'un environnement de travail modernisé et de services partagés mis à disposition par le bailleur de l'immeuble (salle de conférence, lieux de réunions...). À l'occasion de ce déménagement, la Commission a procédé à l'externalisation de la conservation de ses archives intermédiaires.

## **Le point de vue du service de l'administration générale, chargé du pilotage du chantier « déménagement »**

### ***Pour quelles raisons la Commission a-t-elle dû déménager ?***

Le bail de la Commission ne pouvant être renouvelé aux conditions financières exigées par la politique immobilière de l'État, la Commission a dû s'engager dans un processus de recherche de locaux dès la fin de l'année 2019.

### ***Quels étaient les enjeux ? Quels critères ont prévalu au choix de la rue de la Fédération ?***

L'enjeu principal consistait à rechercher un site parisien à même de répondre aux exigences de la politique immobilière de l'État et principalement au critère « prix » et au plafond de 400 € (hors taxe / hors charge) par m<sup>2</sup> et par an. Après une négociation réalisée avec le service du domaine local de Paris, la Commission a orienté son choix vers l'immeuble du Carré Suffren. Ce dernier disposait d'une surface libre en adéquation avec le besoin exprimé et proposait de nombreux services facilitant le travail et le quotidien des agents : un accueil physique, un business center, un auditorium, un restaurant inter-entreprises et une salle de sport.

### ***Quel a été votre rôle ?***

Accompagné du cabinet de conseil en immobilier d'entreprise Cushman & Wakefield, le rôle du service de l'administration générale a été crucial.

Lors de la recherche de locaux, le service a exprimé le besoin de la Commission et réalisé les visites des différents sites sélectionnés par le cabinet avec le président et la secrétaire générale.

Une fois le site présélectionné, le service de l'administration générale a conçu le montage financier le plus adapté, contrôlé et validé les dispositions juridiques du futur bail et coordonné les réunions tripartites entre le bailleur, le preneur et la Direction de l'immobilier de l'État.

Enfin, lors de la phase de travaux, le service de l'administration générale a :

- proposé un plan d'implantation des bureaux ;
- choisi du mobilier qui a été entièrement remplacé à l'occasion du déménagement ;
- validé les propositions des architectes ;
- et piloté l'ensemble des travaux d'aménagement jusqu'à leur réception.

### ***Quelle expérience en tirez-vous ?***

Cette expérience aura été très enrichissante. Le service de l'administration générale ayant piloté le projet de bout en bout, ce déménagement fut l'occasion de découvrir et de travailler avec de nombreux acteurs avec lesquels il n'était pas en lien jusqu'alors.

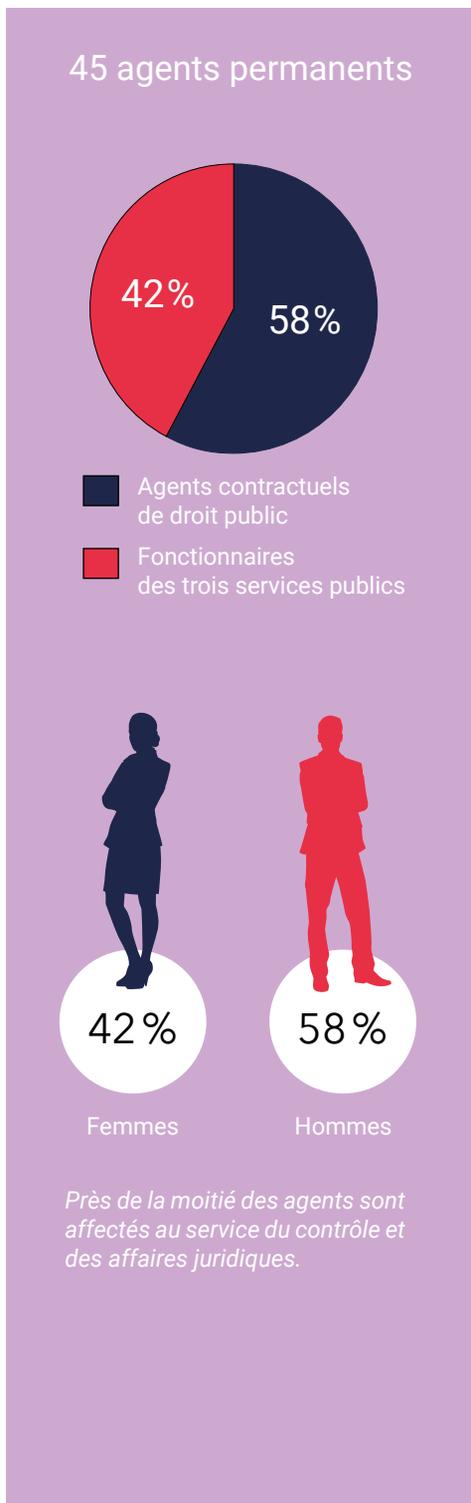
# 2 RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES

## 1 Les agents et les rapporteurs de la CNCCFP

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 ensemble d'agents permanents renforcé par des recrutements temporaires en période de contrôle. En 2021, un plafond d'emplois de 63 équivalents temps plein travaillé (ETPT) lui a été alloué en loi de finances, conséquence du décalage de la campagne de contrôle de 2020 sur 2021 lié à la crise sanitaire qui a entraîné le décalage du recrutement des agents temporaires en partie sur 2021.

### a. Agents permanents

Le Secrétariat général de la CNCCFP compte 45 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 2020.



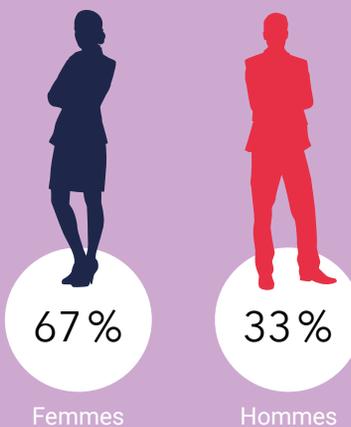
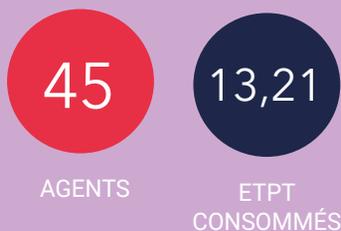
## b. Agents non permanents

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 complément de 17 ETPT lui permettant de renforcer ses effectifs permanents pour les missions de contrôle, de logistique et d'anonymisation.

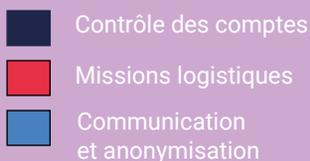
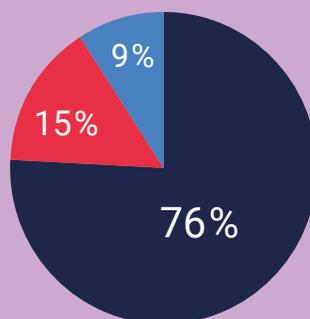
Comme en 2020, la crise sanitaire et la modification du calendrier électoral avec le report des élections départementales et régionales ont profondément modifié les prévisions d'exécution pour 2021.

Le recrutement de ces renforts temporaires a en effet été décalé au second semestre 2021, induisant non seulement une sous-consommation du plafond d'emplois de 2021 (13,21 ETPT sur les 17 prévus) mais également un report des recrutements en 2022.

### Les agents temporaires



Durée moyenne des contrats



### c. Les rapporteurs

Afin d'instruire les comptes de campagne des candidats aux élections, la CNCCFP a recours à des rapporteurs, collaborateurs extérieurs nommés par le président de la Commission.

En effet, 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 sur le budget 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.

Compte tenu du contexte sanitaire, la formation des rapporteurs a été assurée soit à distance soit sur site, en groupes restreints.

#### Les rapporteurs



Vivier



Mobilisés pour les élections départementales et régionales

Nouveaux rapporteurs mobilisés sur les élections départementales et régionales

49%



40%

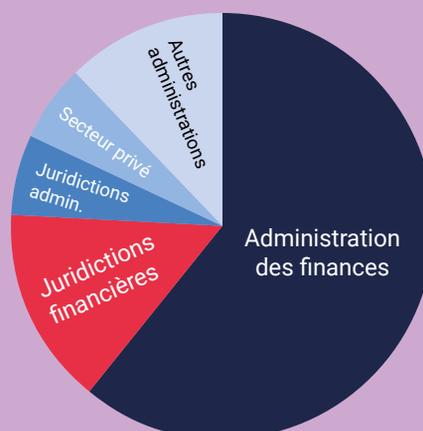
Femmes



60%

Hommes

#### Profils



65%

En activité

35%

En retraite



## Mise en œuvre du télétravail

La crise sanitaire de 2020, qui s'est poursuivie en 2021, a imposé le recours au télétravail au sein de la Commission afin d'assurer la continuité du service public dans le contexte des confinements et des mesures de distanciation sociale.

La CNCCFP n'y était pas préparée, notamment en termes d'équipements informatiques, mais la structure s'est adaptée afin de remplir ses missions en 2021. Des ordinateurs et des téléphones portables ont été attribués aux agents au dernier trimestre 2020. En 2021, la Commission a acquis 20 ordinateurs portables et 23 téléphones mobiles supplémentaires, afin que ses agents temporaires puissent exercer, le cas échéant, leurs missions en télétravail.

Le bilan est positif et a permis d'envisager la possibilité d'organiser l'activité en télétravail de manière pérenne pour les agents qui le souhaitent en 2022, à hauteur d'une journée par semaine.

## 2

### Ressources budgétaires

#### a. Crédits du titre 2 (T2 – dépenses de personnel)

La loi de finances initiale pour 2021 a été adoptée sur la base des projections de 2020, principalement au vu du calendrier électoral. 5,9 millions d'euros ont été inscrits en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Après application du gel budgétaire, 5,87 millions d'euros étaient effectivement disponibles.

	Crédits inscrits en LFI 2021 (€)	Crédits disponibles (€)	Exécution (€)
AE	5 900 000	5 870 000	5 063 108
CP	5 900 000	5 870 000	5 063 108

L'exécution des crédits T2 constatée au 31 décembre 2021 est de 5,06 millions d'euros, soit une exécution de 86,25 % des crédits disponibles. Cette sous-exécution est directement liée à la crise sanitaire et au décalage induit des élections régionales et départementales et donc des opérations de contrôle.

## b. Crédits hors titre 2 (HT2)

Les crédits HT2 accordés par la loi de finances initiale s'établissaient à 3,28 millions d'euros en AE et à 4,17 millions d'euros en CP.

	Crédits inscrits en LFI 2021 (€)	Crédits disponibles (€)	Exécution (€)
AE	3 282 361	3 151 067	3 129 564
CP	4 173 361	4 006 427	2 242 014

Au 31 décembre 2021, la consommation constatée est de 3,1 millions d'euros en AE et de 2,2 millions d'euros en CP, soit un taux d'exécution de 99,3% en AE et de 56 % en CP.

La sous consommation en CP, anticipée dès le début d'année, s'explique principalement par les franchises de loyers négociées avec le bailleur lors de la prise à bail par la Commission de ses nouveaux locaux rue de la Fédération.

### Projets informatiques

L'année 2021 a principalement été marquée par la poursuite du projet de dématérialisation. En effet, près de 0,9 million d'euros en AE et de 0,8 million d'euros en CP ont été mobilisés pour le développement, l'hébergement et l'assistance à maîtrise d'ouvrage du projet (cf. « *La mise en œuvre de Fin'Pol* », p. 78).

## Recours aux experts

Dans le cadre de ses missions de contrôle, la Commission peut recourir à des experts. En 2021, elle a ainsi eu recours à une expertise pour évaluer les coûts de création et de fonctionnement du site internet d'une liste de candidats. Ces expertises viennent, sur certains points techniques, renforcer l'appréciation des rapporteurs et assister la Commission dans son évaluation du coût d'une prestation retracée dans un compte de campagne.

### Recherche de mutualisation et d'optimisation des dépenses

La Commission a profité du déménagement et du renouvellement de différents contrats pour intensifier son recours aux marchés ministériels ou interministériels. Il en est de même pour les prestations ou équipements commandés via l'Union des groupements d'achats publics (UGAP).

IV. L'INFORMATION  
DES CANDIDATS, DES  
PARTIS, DES CITOYENS



# INTRODUCTION

*Les actions de communication de la Commission poursuivent deux objectifs :*

- répondre avec pédagogie aux questions des candidats, des partis politiques et des citoyens, tant sur les évolutions législatives et réglementaires, que sur les pratiques de la Commission ;*
- contribuer à la transparence du financement de la vie politique française.*

*Afin de répondre à ces objectifs, la Commission diversifie ses outils de communication. Ainsi, elle publie de nombreuses données en open data sur son compte certifié [data.gouv.fr](https://data.gouv.fr), et fournit une information complète sur son site internet.*

*Son site internet recense l'ensemble des ressources et documents utiles, aussi bien juridiques (textes de lois, avis applicables...) que techniques (modèles de compte, guides du candidat, mémentos...).*

*Il répond, quotidiennement et en moyenne, à près de 3 000 requêtes de pages.*

*Le nombre de consultations entre début avril et fin juin 2021, c'est-à-dire dans les trois mois précédant les élections régionales et départementales, représente plus du tiers (35 %) de celui observé sur l'ensemble de l'année.*

# 1 LA COMMUNICATION DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES COMPTES DES PARTIS

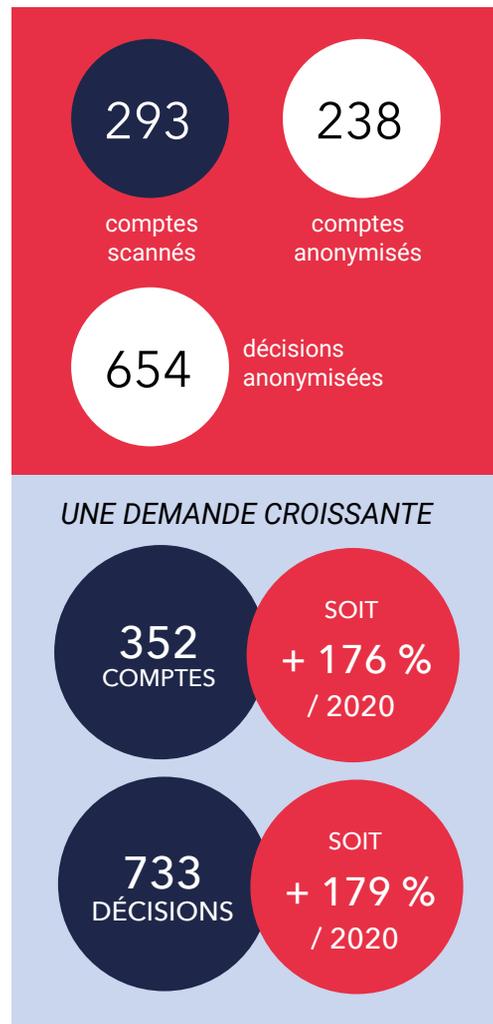
## Les comptes de campagne : une demande croissante de communication

Toute personne peut, sur demande écrite, consulter non seulement les décisions rendues par la Commission mais aussi le compte de campagne d'un candidat (sous réserve des délais imposés en cas de contentieux en cours). Pour les comptes de campagne, les demandes doivent être adressées par courriel et préciser le nom du candidat, la nature, la date et la circonscription de l'élection.

Avant d'être communiqué, et conformément aux dispositions du code des relations entre le public et l'administration, le compte doit être préalablement anonymisé par une cellule dédiée du pôle communication. Lors de cette étape, toutes les données à caractère personnel sont retirées du compte transmis, telles que l'adresse privée des candidats, l'identité des militants ou celle des donateurs de la campagne, les adresses personnelles, les numéros de comptes bancaires... Une fois anonymisé le compte peut être consulté dans les locaux de la commission ou envoyé par voie électronique.

Chaque année, ce sont plusieurs milliers de documents qui sont communiqués à des journalistes, à des universitaires et chercheurs ou à des citoyens.

Les graphiques ci-après donnent la mesure de ces consultations.



Sans surprise, ce sont les comptes des dernières élections municipales de 2020 qui ont été les plus demandés en 2021. Ainsi 7 comptes demandés sur 10 se rapportent à ces élections.

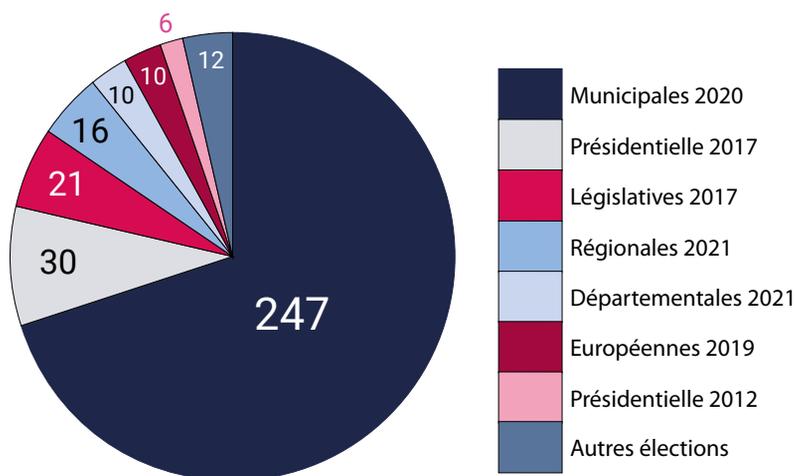
Ces demandes ne sont pas négligeables puisqu'à la fin 2021, ce sont près de 5 % des comptes déposés et 9 % des décisions rendues par la Commission qui ont été communiqués.

Par ailleurs, en prévision de l'élection présidentielle de 2022, les comptes des élections présidentielles de 2017 et 2012 ont fait l'objet de nouvelles demandes de communication qui ont représenté 10 % des demandes de consultation de l'année 2021.

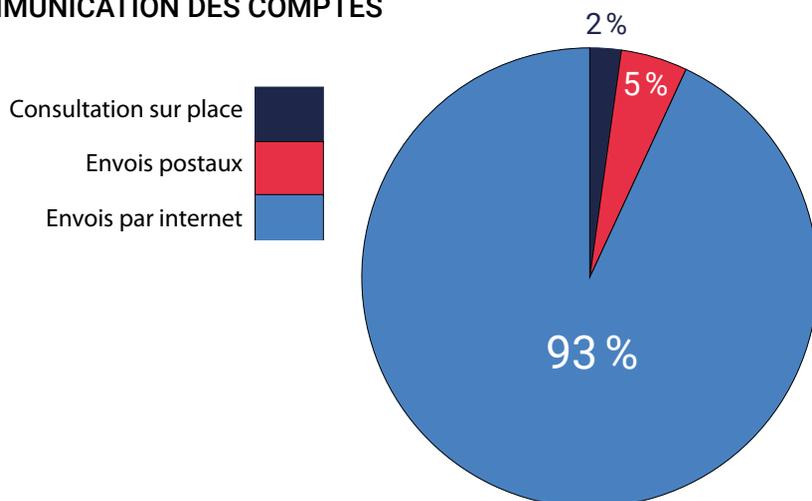
La consultation sur place des comptes de campagne ayant été rendue difficile par le contexte sanitaire, la Commission a privilégié, lorsque cela est possible, l'envoi numérique des comptes anonymisés.

### RÉPARTITION PAR SCRUTIN DU NOMBRE DE COMPTES DEMANDÉS EN 2021

*Les comptes des élections municipales de 2020 restent les plus demandés.*



### LE MODE DE COMMUNICATION DES COMPTES





## FOCUS SUR LES DEMANDES DE COMMUNICATION ET SUR L'ANONYMISATION, EN 2021, DES COMPTES DES ÉLECTIONS MUNICIPALES DE 2020

UNE FRÉQUENTE DEMANDE DE COMMUNICATION AU REGARD DU NOMBRE DE COMPTES DÉPOSÉS ET DE DÉCISIONS RENDUES



(\*) Le nombre de décisions rendues est supérieur à celui des comptes déposés car les comptes non déposés donnent lieu à une décision d'absence de dépôt.

NOMBRE DE PIÈCES COMMUNICABLES ANONYMISÉES EN 2021 POUR RÉPONDRE À LA DEMANDE



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

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique renforce l'obligation, pour la Commission, de publier les comptes des partis politiques sous une forme désormais plus complète.

Après une première publication en 2020 de l'ensemble des comptes des partis politiques, la Commission a publié, en avril 2021, les comptes des partis politiques au titre de l'exercice 2019, déposés en 2020. Les réserves et les observations des commissaires aux comptes, avec les observations éventuelles de la CNCCFP, sont également publiés.

Les données comptables ont été mises à disposition, dans un format réexploitable, sur la plateforme de diffusion de données publiques [data.gouv.fr](https://data.gouv.fr).

Après qu'ils ont été publiés, une version plus complète des comptes de chaque parti, comprenant la procédure contradictoire, la totalité des rapports des commissaires aux comptes et les annexes peut être communiquée sur demande au pôle communication de la Commission, après anonymisation.



# 2 QUESTIONS ET RÉPONSES DES SERVICES

La Commission apporte une attention toute particulière aux nombreuses questions qui lui sont posées par les partis politiques et les candidats aux élections. Elle a ainsi multiplié en 2020 les échanges avec eux, tant pour les informer de l'avancée de l'examen de leurs comptes que pour répondre à des questions de nature juridique et comptable.

1

## Les questions portant sur les campagnes électorales

### Les élections sénatoriales de 2020

104 questions ont été posées par écrit au pôle Élections de la Commission durant la période de financement.

Les thèmes ayant suscité le plus d'interrogations sont :

- le dépôt et le suivi de l'instruction des comptes (30 questions)
- les frais de transport (13 questions)
- les invitations aux repas d'élus (6 questions),
- les dépenses de la campagne officielle (6 questions).

Quelques questions spécifiques s'ajoutent telles que la possibilité pour un sénateur sortant d'utiliser, pour sa campagne, des photographies prises au sein du Sénat ou encore celle d'adresser des courriers institutionnels pendant la période électorale.

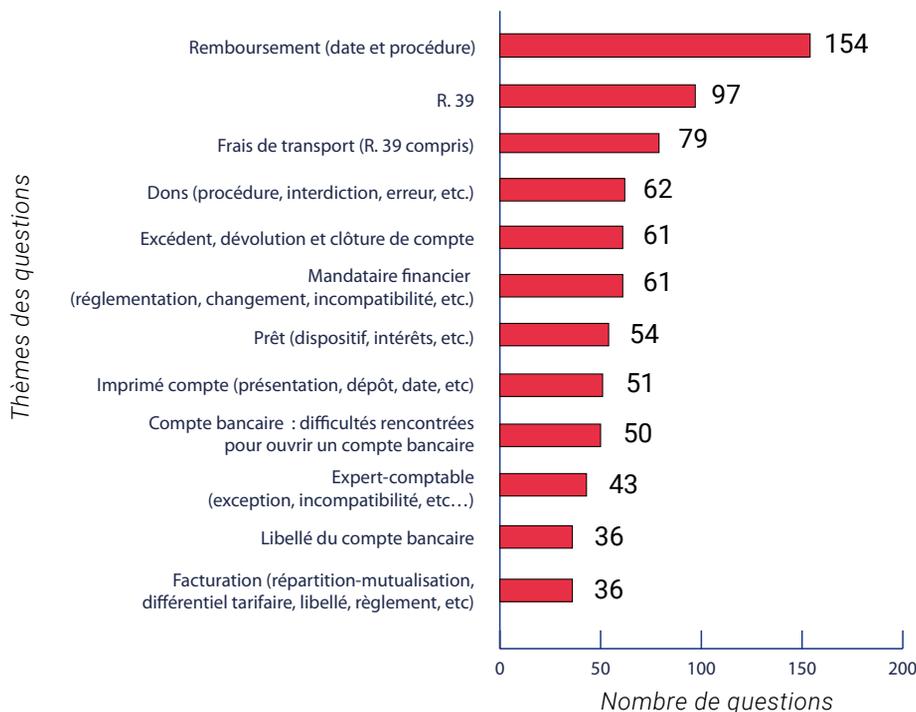
## Les élections départementales de 2021

1 147

QUESTIONS

Ce sont 1 147 questions qui ont été posées par écrit pour les élections départementales, soit environ une question pour sept candidats. Le graphique suivant les présente en les regroupant par grands thèmes.

*Thèmes regroupant plus de 3 % des 1 147 questions posées au pôle Élections en 2021 sur les élections départementales de 2021*



Parmi les questions récurrentes se trouvent les frais de la campagne officielle, tels que définis à l'article R. 39 du code électoral (dits « R. 39 » dans le tableau ci-dessus). En effet, de nombreux candidats ne maîtrisent pas la distinction qui doit être faite entre les frais de la campagne officielle (bulletins de vote, profession de foi et affiches officielles), qui font l'objet d'un remboursement distinct par les préfetures et les dépenses électorales, qui, elles seules, doivent figurer dans le compte de campagne.

Par ailleurs, de nombreux candidats ont sollicité la Commission par écrit, mais aussi par téléphone, pour obtenir des

précisions sur la nouvelle dispense de présentation du compte de campagne par un expert-comptable instaurée par la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 et de son décret d'application n° 2020-1397 du 17 novembre 2020.

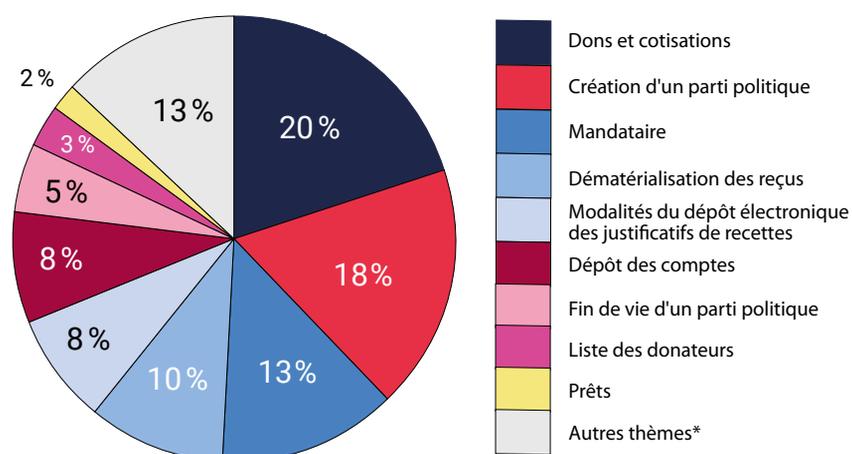
Ces deux exemples soulignent que le financement électoral relève d'une réglementation particulièrement technique, impliquant, pour la Commission, mais aussi pour l'ensemble des parties prenantes (ministère de l'Intérieur, Ordre des experts-comptables), d'intensifier leurs actions en matière de pédagogie, de sensibilisation et de conseil.

## 2

## Les questions portant sur les partis politiques

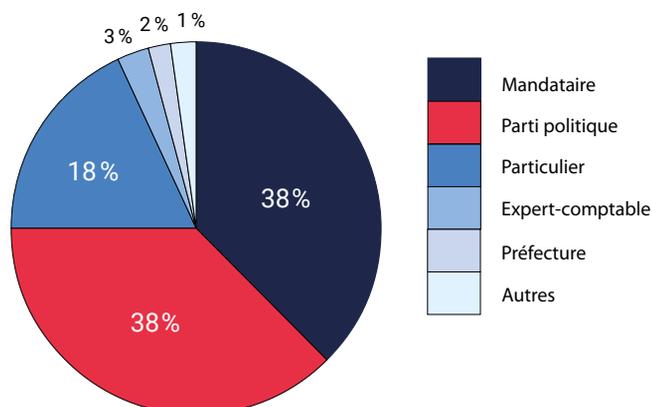
Le pôle Partis politiques a répondu à 552 questions en 2021, essentiellement posées par des mandataires, par des responsables de partis politiques et des particuliers.

### Thèmes regroupant plus de 2 % des 552 questions posées au pôle Partis politiques en 2021



(\*) Six autres thèmes représentent chacun moins de 2 % des questions posées qui concernent notamment le commissariat aux comptes (1,63 %), la comptabilité (1,09 %), la fiscalité (0,91 %), l'ouverture d'un compte bancaire (0,72 %) et l'aide publique (0,54 %). Dans cet ensemble figure aussi 7,97 % de questions qui, sans pouvoir être reliées à de véritables thématiques, ont aussi donné lieu à des réponses.

### Répartition par catégorie d'auteur des 552 questions posées



**Focus questions :****LES PRESTATAIRES DE SERVICES DE PAIEMENT**

Pour recueillir des fonds en ligne (notamment des dons ou des cotisations), les articles L. 52-5 et L. 52-6 du code électoral et 11-1 et 11-2 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique prévoient que le mandataire d'un candidat ou d'un parti politique puissent avoir recours à des prestataires de service de paiement (PSP) définis à l'article L. 52-1-1 du code monétaire et financier. Ces PSP permettent à un mandataire, à l'instar d'un commerçant, d'accepter des opérations de paiement en ligne par carte bancaire.

Plusieurs mandataires de candidats et de partis politiques ont fait part à la Commission de leurs difficultés de recourir à un PSP respectant l'intégralité des dispositions issues de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral et détaillées dans son décret d'application du 17 novembre 2020. La difficulté principale porte sur le respect de la modalité prévoyant que les fonds perçus sont versés intégralement et sans délai sur le compte de dépôt ouvert par le mandataire.

Les articles R. 39-1-1 du code électoral et 11-3 du décret modifié du 9 juillet 1990 prévoient notamment que les fonds perçus sont versés intégralement et sans délai sur le compte de dépôt ouvert par le mandataire. La perception éventuelle de frais par le PSP ne peut intervenir qu'après ce versement. Le principe ainsi retenu est celui d'une présentation sur le compte bancaire du mandataire du montant brut de chaque versement et non du solde déduction faite du prélèvement de frais, afin d'assurer la meilleure traçabilité possible en évitant une chambre de compensation entre le donateur ou le cotisant et le mandataire.

En sa séance du 19 juillet 2021, la Commission a considéré que l'ensemble des mandataires faisant déjà appel à des PSP pour le recueil de leurs fonds en ligne devaient se mettre sans délai en conformité avec les dispositions prévues aux articles R. 39-1-1 du code électoral et 11-3 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990. Il appartient aux mandataires de se mettre en relation avec leur banque, établissement de crédit ou tout autre prestataire afin de prendre connaissance des différents types de contrats de perception de fonds en ligne proposés à leurs clients et d'apprécier les modalités d'exécution des opérations de paiement qui y sont attachées et d'en négocier au besoin les termes dans le cadre de la politique interne des établissements concernés.

# 3 LES ACTIONS DE COMMUNICATION

1

## Les réponses à la presse

L'activité de la CNCCFP suscite toujours beaucoup de questions et de demandes de renseignements et de documentation de la part de la presse. En 2021, ce sont une centaine de questions et réponses qui ont été échangées entre la presse et la Commission via son pôle Presse et communication.

Dix interviews du président de la CNCCFP ont aussi été réalisées et publiées ou diffusées.

Les questions le plus souvent posées en 2021 portaient sur :

- les nouvelles règles de l'élection présidentielle ;
- les plafonds des dépenses et ceux des dons ;
- les dépenses des candidats au renouvellement de leur mandat ;
- les livres des candidats ;
- l'interdiction des prêts de personnes physiques pour l'élection présidentielle ;
- les créations de partis politiques ;
- le rôle d'un mandataire de parti politique ;
- les signalements faits par des tiers auprès de la Commission ;

- la campagne virtuelle et le rôle des réseaux sociaux ;
- le rôle de la Commission avant le dépôt des comptes.

2

## La conférence de presse du 10 juin 2021

Le 10 juin 2021, le président de la Commission a reçu, avec certains membres de celle-ci, la secrétaire générale et les principaux cadres, des journalistes dans l'auditorium du bâtiment qui abrite les nouveaux locaux de la Commission, rue de la Fédération, dans le 15<sup>e</sup> arrondissement de Paris. Le nouveau rapport d'activité a été présenté à cette occasion.



## Les échanges avec le Parlement

Le président de la Commission a été auditionné à plusieurs reprises au cours de l'année 2021.

Il l'a d'abord été en janvier par le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant report du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique (loi du 22 février 2021 évoquée ci-avant).

Il l'a également été, successivement en janvier et février, par les rapporteurs des commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat sur le projet de loi organique adaptant diverses dispositions du droit électoral dans la perspective de la prochaine élection du Président de la République (voir loi organique du 29 mars 2021 évoquée ci-avant).

Dans le cadre traditionnel de l'examen du projet du budget 2022, le président a été entendu en juin par la rapporteure spéciale de la commission des finances du Sénat au titre de la mission « *Administration générale et territoriale de l'État* » dont relèvent les crédits de la Commission. De même a-t-il été entendu en octobre par le rapporteur pour avis de cette même mission de la commission des lois de l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, le président a été auditionné en septembre par la présidente de la commission des lois de l'Assemblée nationale au titre de l'évaluation de l'impact des lois organique et ordinaire du 25 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique\*.

Enfin, il a été auditionné en octobre par l'un des deux rapporteurs du groupe de travail de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur les modalités d'organisation de la vie démocratique\*\*.

\* Voir le rapport d'information n° 4816 « Renforcer la confiance et améliorer le financement de la vie politique : 50 propositions pour un enjeu démocratique » (Assemblée nationale – commission des lois – décembre 2021).

\*\* Voir le rapport d'information n° 4987 « Redonner du sens à la vie démocratique » (Assemblée nationale – commission des lois – février 2022).

# V. CONCLUSION



# CONCLUSION

**La Commission rencontre, depuis plusieurs années, des difficultés dans l'exercice de ses missions, eu égard aux limites des moyens d'actions juridiques dont elle dispose en ce qui concerne le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections.**

La Commission statue en effet sur la base des déclarations des candidats comportant les comptes et les justifications qui les accompagnent.

Si elle peut interroger les candidats et leurs mandataires pour obtenir des éclaircissements et des éléments probants, si elle peut, le cas échéant, recourir à l'expertise, si même elle peut mandater un officier de police judiciaire pour effectuer des recherches mais sans qu'il puisse faire usage de sa qualité pour ce faire, elle n'a pas véritablement de moyens d'investigations dans le cas où ceux-ci pourraient lui être utiles.

**Sans être exhaustif, trois évolutions de la loi permettraient des évolutions bienvenues : les deux premières sont générales, la dernière concerne principalement l'élection présidentielle.**

En premier lieu, il s'agit de la création d'un droit de communication de pièces par les fournisseurs ou prestataires de services des candidats, sur le modèle de celui prévu pour les services fiscaux par l'article L. 81 du livre des procédures fiscales.

La Commission pourrait voir son contrôle renforcé avec la possibilité de demander directement des justifications complémentaires aux prestataires des candidats. C'est notamment le cas lorsque des candidats font appel à des entreprises qui agissent tels des « *ensemblers* ». Il en est de même pour certains types de prestataires (plateformes numériques, réseaux sociaux) auprès desquels les candidats eux-mêmes rencontrent des difficultés pour obtenir les informations demandées par la Commission.

En deuxième lieu, dans le cadre de ses différentes missions, la Commission doit s'assurer de l'origine des fonds servant au financement de la vie politique : dons, cotisations, apport personnel des candidats et emprunts.

Actuellement, ses investigations directes sont limitées à l'identification du compte bancaire d'où provient le versement sur le compte du mandataire, sans pouvoir vérifier de manière certaine le titulaire du compte en question (la Commission n'a pas d'accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés – FICOBA) ni si le titulaire dudit compte n'agirait pas en intermédiaire afin de masquer un financement prohibé.

La Commission souhaiterait donc avoir un pouvoir de consultation de FICOBA.

Par ailleurs, selon les dispositions de l'article 18 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a l'obligation de déclarer au service TRACFIN, dès qu'il en a connaissance, les faits dont il soupçonne qu'ils sont en relation avec une infraction à la législation fiscale. En revanche, la communication d'informations par TRACFIN à la CNCCFP n'est pas légalement possible. Dans le cadre de ses missions, en cas de doute, la Commission pourrait être habilitée par la loi à saisir TRACFIN afin que ce service lui indique si des mouvements financiers sur les comptes alimentant une campagne ont fait l'objet de déclarations.

En troisième lieu, s'agissant de l'élection présidentielle, des dispositions spécifiques introduites par la loi organique du 25 avril 2016 prévoient que chaque compte de campagne des candidats à l'élection présidentielle doit comporter en annexe une présentation détaillée des dépenses et avantages en nature exposés par les partis politiques qui apportent leur soutien au candidat. Cette annexe fait l'objet d'une publication par la Commission et les partis politiques « *communiquent à la Commission, à sa demande, les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe* ». La loi du 25 juin 2018 a imposé les mêmes obligations pour l'élection des représentants au Parlement européen.

Complétant ce dispositif, la loi du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats prévoit que les partis politiques devront notamment transmettre dans les annexes de leurs comptes (à compter de ceux arrêtés pour l'année 2018) les montants et les conditions d'octroi des emprunts consentis par eux et 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.

Afin de renforcer ses capacités de contrôle, la Commission souhaiterait que le législateur lui permette de disposer d'un accès en temps réel avec, le cas échéant, le concours des commissaires aux comptes, à la comptabilité des partis politiques soutenant les candidats aux élections, particulièrement pour les élections présidentielles. La Commission pourrait ainsi s'assurer que toutes les dépenses prises en charge par le parti pour un candidat ont été effectivement déclarées par le parti, sont justifiées par une pièce et retracées dans le compte de campagne.

\*  
\* \*

**Trois évolutions seraient aussi souhaitables pour inciter au dépôt de leurs comptes les partis qui ne respectent pas cette obligation et pour améliorer l'efficacité du fonctionnement de la procédure d'agrément des associations**

### **de financement et de déclaration des mandataires financiers.**

En premier lieu, la Commission constate qu'un nombre important de partis ne déposent pas leurs comptes deux ou plusieurs années de suite. Face à cette situation, la Commission ne dispose actuellement d'aucune possibilité d'engager une procédure de retrait de l'agrément qu'elle a délivré aux associations de financement des partis concernés. Elle peut seulement signaler les faits aux procureurs de la République en vue de l'engagement d'une procédure pénale, solution lourde et qui a rarement pour effet que le parti se dissolve ou décide de sortir du champ de la loi. En cas de constat de non-respect des obligations légales d'un parti sur plusieurs exercices consécutifs, la possibilité pourrait être ouverte, pour la Commission, de décider le retrait de l'agrément de son association de financement à l'issue d'une procédure contradictoire et d'un délai de mise en conformité.

En deuxième lieu, la Commission constate que le régime du mandataire financier devrait être unifié avec celui de l'association de financement. Aujourd'hui, deux procédures coexistent : la délivrance d'un agrément par la Commission pour les associations de financement et la déclaration en préfecture lorsque le mandataire est une personne physique. Cette dualité est source de complications, certaines préfectures omettant d'informer la Commission de déclarations qu'elles

ont reçues. Elle n'est plus justifiée par des raisons de proximité géographique de la préfecture, les échanges ayant lieu, aujourd'hui, par voie électronique. Le souci de simplification devrait conduire à confier à la Commission le soin de recueillir les déclarations des mandataires financiers personnes physiques.

Enfin, à l'heure actuelle, le fait pour un mandataire financier personne physique de ne pas récolter l'ensemble des ressources d'un parti ne peut pas entraîner la fin de ses fonctions. La Commission pourrait se voir confier la possibilité de la provoquer, comme elle le peut pour une association de financement qui se trouverait dans une situation analogue.