



N° 2979

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2015.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires
relatives au **financement** des **campagnes électorales** et des **partis politiques**.*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. ROMAIN COLAS

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. CONFORTER LES ACQUIS D'UNE LÉGISLATION VERTUEUSE EN FAISANT VIVRE SES PRINCIPES	7
A. SAUVEGARDER UN CADRE DE NATURE À AFFRANCHIR LA VIE DÉMOCRATIQUE DES INFLUENCES FINANCIÈRES	7
1. Un système fondé sur des ressources essentiellement publiques et sur la modération du financement des campagnes et des partis politiques	7
a. Une aide de l'État prépondérante	7
b. Des mécanismes favorisant une maîtrise des ressources et des dépenses	10
2. Des obligations procédurales et déclaratives gages de transparence	13
3. Un dispositif juridique pour l'essentiel compris et jugé satisfaisant	17
B. GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DU DROIT PAR LE RENFORCEMENT DES OUTILS DE CONTRÔLE ET LA MODERNISATION DES PROCÉDURES	19
1. Alourdir les sanctions pénales ?	20
2. Améliorer les moyens de la CNCCFP dans l'accomplissement de son office	22
3. Remédier à des pesanteurs procédurales injustifiées par la dématérialisation et la simplification	28
II. PARFAIRE UN « ÉCOSYSTÈME » QUI INCITE À L'EXEMPLARITÉ ET APPRÉHENDÉ LES PRATIQUES POLITIQUES CONTEMPORAINES	33
A. RÉPONDRE À DE NOUVELLES EXIGENCES DE TRANSPARENCE SANS CRÉER D'INUTILES COMPLEXITÉS	34
1. Permettre aux citoyens d'exercer leur vigilance sur le financement des campagnes et des partis politiques	34
2. Assurer la lisibilité des règles pour un meilleur respect des droits et des devoirs des candidats et partis politiques	41
a. Assurer la stabilité et la précision du cadre juridique applicable	41
b. Réviser le plan comptable et enrichir les informations des comptes de campagne et des comptes des partis politiques	44
c. Répondre aux besoins de conseils et de formation	48
d. Tenir compte des spécificités de l'élection des députés représentant les Français de l'étranger	50
3. Empêcher de possibles détournements de la loi	52

B. PRENDRE EN COMPTE DANS LA LÉGISLATION LES ÉVOLUTIONS DE LA VIE PARTISANE ET DÉMOCRATIQUE.....	55
1. Fixer un cadre pour l'organisation des primaires	55
2. Prévenir toute dérive éventuelle liée au foisonnement des micro-partis	58
CONCLUSION	63
LISTE DES PROPOSITIONS	65
EXAMEN EN COMMISSION	69
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	83

INTRODUCTION

Dans le domaine du financement des campagnes électorales et des partis politiques, notre législation a près de trente ans. Le 11 mars 1988, étaient en effet publiées au *Journal officiel* les lois n° 88-226 et n° 88-227 relatives à la transparence financière de la vie politique. Pour la première fois dans l'histoire de la République, le législateur donnait aux partis, mais aussi aux candidats, un cadre pour percevoir les ressources et réaliser les dépenses nécessaires à l'accomplissement de leur mission constitutionnelle : concourir à la formation et à l'expression du suffrage de nos concitoyens.

Conçu en réaction à des affaires qui pouvaient mettre en cause la moralité des élus, cet édifice s'est, au fil des textes, enrichi de nouveaux principes et de nouvelles règles.

Confirmant l'institution d'une aide publique aux partis politiques, la loi du 15 janvier 1990⁽¹⁾ a créé la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, a établi un plafond des dépenses que les candidats peuvent engager dans le cadre d'une élection, a conforté le rôle du mandataire dans la comptabilité et le maniement des recettes et dépenses, et précisé le dispositif des comptes de campagne. La loi du 29 janvier 1993⁽²⁾ a organisé la publicité des dons versés par les personnes morales tout en instaurant une première limitation de leur montant. À la suite de nouvelles affaires et polémiques, la loi du 19 janvier 1995⁽³⁾ a, quant à elle, proscrit toute participation de ces dernières – à l'exclusion des partis politiques – au financement des campagnes électorales et des partis politiques. La loi du 6 juin 2000⁽⁴⁾ a introduit dans le calcul de l'aide publique aux partis politiques une modulation destinée à favoriser la parité des candidatures aux différents scrutins nationaux et locaux ; la loi du 31 janvier 2007⁽⁵⁾ en a alourdi les sanctions en cas de non-respect de cet objectif constitutionnel.

(1) *Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.*

(2) *Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.*

(3) *Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique. Loi organique n° 95-72 du 20 janvier 1995 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République.*

(4) *Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.*

(5) *Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.*

En dernier lieu, les lois du 14 avril 2011⁽¹⁾ et du 11 octobre 2013⁽²⁾ ont étoffé les procédures qui encadrent aujourd’hui le financement des campagnes électorales et des partis politiques. Ce renforcement constant n’a toutefois pas permis, depuis quelques années, de dissiper un soupçon persistant à l’encontre de l’ensemble des formations politiques, ainsi que des hommes et des femmes qui, au quotidien, assument la charge de la gestion des affaires du pays. Comme tous les sentiments, cette défiance procède de faits mais aussi d’extrapolations plus ou moins objectives. Elle se nourrit en particulier du poison des affaires dont des exemples nouveaux sont venus, encore très récemment, nous rappeler que s’agissant du financement des campagnes électorales et des partis politiques, la vigilance doit rester de mise.

C’est dans cette optique que nonobstant sa qualité de rapporteur spécial du programme budgétaire *Vie politique, culturelle et associative*, votre Rapporteur a entrepris d’évaluer la pertinence de la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Cette démarche poursuit trois objectifs :

– déterminer dans quelle mesure les règles applicables assurent un encadrement adéquat des sources de financement et des dépenses des candidats aux élections prévues par la Constitution et la loi (élections présidentielles, législatives, au Parlement européen et scrutins locaux) et des formations politiques ;

– examiner les moyens à la disposition des pouvoirs publics, des juridictions (Conseil constitutionnel et Conseil d’État) et de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;

– envisager une modernisation des dispositifs existants afin de remédier à leurs éventuelles insuffisances et garantir leur adaptation constante aux formes d’exercice de l’action politique.

Il ne s’agit pas là en effet que d’une affaire de finances : de la crédibilité de ce cadre juridique, dépendent non seulement la qualité de notre débat démocratique mais encore la réputation de nos élus.

Il ressort de ces travaux deux conclusions qui proposent un éclairage sur les enjeux auxquels les pouvoirs publics devront répondre à l’avenir : conforter les acquis d’une législation vertueuse en faisant vivre ses principes ; parfaire un « écosystème » qui incite à l’exemplarité et appréhende les pratiques politiques contemporaines.

(1) Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Loi organique n° 2013-906 et loi ordinaire n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

I. CONFORTER LES ACQUIS D'UNE LÉGISLATION VERTUEUSE EN FAISANT VIVRE SES PRINCIPES

Aux termes de ses travaux, le Rapporteur spécial a en effet acquis la conviction que le cadre fixé par le législateur au financement des campagnes électorales et des partis politiques n'appelait pas une remise en cause fondamentale de ses principes et de ses objectifs. Le véritable impératif en la matière est de garantir l'efficacité des procédures afin que les obligations et les règles s'appliquent dans toute leur rigueur.

A. SAUVEGARDER UN CADRE DE NATURE À AFFRANCHIR LA VIE DÉMOCRATIQUE DES INFLUENCES FINANCIÈRES

En cela, le dispositif patiemment édifié par le législateur aura permis d'atteindre l'objectif pour lequel il avait été conçu dès 1988. Il s'agit là d'un acquis fondamental dont la préservation apparaît liée aux trois traits de la législation française aujourd'hui : d'une part, un système fondé sur des ressources essentiellement publiques et sur la modération du financement des campagnes et des partis politiques ; d'autre part, des obligations procédurales et déclaratives gages de transparence ; enfin, un dispositif juridique pour l'essentiel compris et jugé satisfaisant.

1. Un système fondé sur des ressources essentiellement publiques et sur la modération du financement des campagnes et des partis politiques

Au regard des démocraties ayant fait le choix de réglementer les conditions du financement des campagnes électorales et des partis politiques, la législation française tend à se distinguer par trois caractéristiques fondamentales : d'une part, l'importance de l'aide publique de l'État ; d'autre part, des mécanismes favorisant une maîtrise des dépenses et des ressources ; enfin, un dispositif juridique pour l'essentiel compris et jugé satisfaisant.

a. Une aide de l'État prépondérante

Cette singularité trouve d'abord sa motivation dans un constat : la faible tradition militante dans notre pays ne saurait garantir aux partis et groupements politiques les ressources nécessaires à l'exercice du rôle que leur assigne la Constitution dans la vie démocratique. Elle participe également d'une préoccupation et d'une nécessité constantes pour les pouvoirs publics : celle de garantir la moralité de vie politique en prévenant les dérives et les scandales inhérents aux financements occultes et à la pression de puissances financières.

Depuis les lois ordinaires et organiques des 19 et 20 janvier 1995 ⁽¹⁾, le droit français repose ainsi sur trois piliers.

Le premier tient au **principe de l'interdiction de toute participation pécuniaire et/ou matérielle des personnes morales** au financement des campagnes électorales et des partis politiques, en dehors des partis et groupements politiques eux-mêmes.

En ce qui concerne les campagnes, l'article 52-8 du code électoral leur fait ainsi défense de verser des dons – « *sous quelque forme que ce soit* » –, et de fournir « *des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués* ». L'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 ⁽²⁾ énonce une interdiction similaire s'agissant du financement des partis politiques.

Pour leur part, **les personnes physiques se voient certes reconnaître la faculté de consentir des dons aux candidats et aux partis politiques mais à des conditions de plus en plus restrictives.**

Ainsi, l'article L. 52-8 du code électoral limite à 4 600 euros le montant des dons pouvant être consentis pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats par un même électeur. Pour sa part, l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 fixe à 7 500 euros, par personne et par an, les sommes pouvant être versé à un ou plusieurs partis politiques. ⁽³⁾ Ce dernier montant englobe les dons ainsi que les cotisations versées en qualité d'adhérent d'une formation. En revanche, l'article L. 11-4 n'inclut pas dans le calcul de ce plafond les cotisations versées par les titulaires de mandats électifs nationaux ou locaux.

Le second pilier consiste **dans le remboursement des dépenses engagées par les candidats dans le cadre des campagnes et dans l'aide publique versée par l'État aux partis pour leur fonctionnement**, sous réserve du respect de certaines obligations fixées par le législateur.

Le principe du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne engagées par le candidat, ou pour son compte et avec son accord, a pour fondement l'article L. 52-11-1 du code électoral.

Cet article vise les **dépenses électorales**, c'est-à-dire les dépenses ayant pour finalité l'obtention des suffrages des électeurs dans le cadre de l'un des scrutins entrant dans le champ d'application de l'article L. 52-4 du même code : l'élection présidentielle ; les élections législatives et sénatoriales ; les élections locales (élections régionales et à l'Assemblée de Corse ; élections cantonales ;

(1) Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique ; loi organique n° 95-72 du 20 janvier 1995 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République.

(2) Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(3) Tel que modifié par l'article 15 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

élections municipales, des conseillers de Paris, de Lyon et de Marseille ; élections territoriales et provinciales dans les collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie) ; l'élection des représentants au Parlement européen ⁽¹⁾. Ne peuvent prétendre en bénéficier que les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour et s'étant acquittés des obligations déclaratives qui constituent la contrepartie de cette prise en charge financière de leurs dépenses de campagne. Par ailleurs, l'État assure la prise en charge des dépenses relatives à l'impression des bulletins de vote et des dépenses de propagande (impression de circulaires, frais d'affichage réglementaire exposés par les candidats, etc.). Il accorde aux partis politiques des allègements fiscaux (impôt sur les sociétés à taux réduit) sur certains de leurs revenus propres (location de leurs immeubles bâtis et non bâtis, par exemple).

On notera par ailleurs que l'État assume la charge financière inhérente à l'envoi au domicile des électeurs des documents de propagande électorale sur format papier, ainsi que les dépenses de la propagande officielle. Le premier poste de dépenses représentait, aux termes de la loi de finances initiale pour 2015, 143 millions d'euros en autorisations d'engagement, 121 millions d'euros en crédits de paiement, sommes inscrites en vue des élections régionales, départementales, et des assemblées de Martinique et de Guyane.

Le troisième pilier concerne **les partis et groupements politiques**. En l'espèce, la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 ⁽²⁾ prévoit l'inscription en loi de finances initiale de crédits affectés à leur financement.

Divisé en deux fractions égales, le montant de ce financement résulte de deux paramètres : d'une part, les résultats obtenus aux élections à l'Assemblée nationale ; d'autre part, la représentation au Parlement. En application de la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 ⁽³⁾, la première fraction peut être réduite en cas de méconnaissance des dispositions destinées à favoriser la parité entre les deux sexes parmi les candidats présentés par les partis politiques. Par-delà la traduction concrète donnée aux dispositions de l'article 4 de la Constitution relatif au rôle des partis et groupements politiques ⁽⁴⁾, le législateur a entendu ainsi tirer les conséquences de l'interdiction de toute participation des personnes morales à leur financement. Au plan budgétaire, les crédits finançant l'aide publique aux partis sont inscrits à l'action 1 du programme 232 : *Vie politique, culturelle et associative* de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

(1) L'article 2 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen renvoie en effet aux dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du code électoral et par les dispositions des chapitres suivants.

(2) Articles 8 à 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(3) Loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

(4) Suivant l'article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958, « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1^{er} dans les conditions déterminées par la loi », à savoir « l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

La loi ouvre le bénéfice de cette ressource publique aux partis et groupement politiques qui se conforment aux différentes obligations de déclaration et de tenue de leur compte que prescrit la loi.

b. Des mécanismes favorisant une maîtrise des ressources et des dépenses

L'interdiction de la participation des personnes morales au financement des campagnes et des partis politiques, comme la limitation des dons que les personnes physiques peuvent légalement consentir, offrent à l'évidence des instruments de tout premier ordre de maîtrise des ressources.

En effet, l'ensemble de ces dispositions tend à restreindre le champ des financements envisageables à l'aide publique assurée par l'État, aux dons et cotisations versés par les personnes physiques, au concours apporté par un ou des partis(s), au produit de ses activités économiques et, éventuellement, à la souscription d'emprunts bancaires. Toutefois, la possibilité de recourir au crédit paraît plus aléatoire : ainsi que le confirment les témoignages de certains des trésoriers et responsables des partis politiques reçus par le Rapporteur, elle dépend en réalité d'une appréciation de la capacité de remboursement qui varie suivant la conjoncture et la politique des établissements sollicités.

S'agissant des partis politiques, ces restrictions constituent un facteur de modération d'autant moins négligeable que depuis le début de la législature, **le Parlement s'est engagé dans la voie d'une stabilisation de l'aide publique dont ils bénéficient.**

La loi de finances initiale pour 2015 prévoit ainsi d'allouer près de 68,67 millions d'euros à l'action correspondante du programme 232. Identique à celui de l'exercice 2014, ce montant marque un recul des crédits inscrits par rapport à 2013 de 10,71 % en autorisations d'engagement (AE) et de 9,96 % en crédits de paiement (CP)⁽¹⁾. Depuis 2012, les crédits ont ainsi été réduits de 10,71 % en AE et de 4,62 % en CP. Les crédits consommés ont également accusé une diminution de 9,96 % entre 2013 et 2014 et de 11,28 % par rapport à 2012 (en AE et CP). Cette sous-consommation trouve pour partie son origine dans l'application de la modulation financière prévue à l'encontre des partis qui, à l'occasion des élections législatives de juin 2012, ne se sont pas conformés aux règles relatives à la parité des candidatures inscrites dans la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007.

Mais avant tout, ces chiffres traduisent de manière concrète les conséquences de la décision prise dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2014 et dont le Rapporteur spécial tient à souligner la portée : il s'agit de la réduction de 10 % des crédits de l'aide publique au financement des partis.

(1) 68,67 millions d'euros contre 76,26 millions d'euros en AE et 68,67 millions d'euros contre 72 millions d'euros en CP.

Sur le plan des dépenses, les deux mécanismes de plafonnement institués par la législation en vigueur doivent empêcher que la confrontation électorale ne donne lieu à une surenchère observée ailleurs pour le recueil des suffrages.

Il s'agit d'abord du plafonnement des dépenses que peuvent engager les candidats.

L'article L. 52-11 du code électoral fixe un plafond de dépenses dont le montant résulte de l'application d'un coefficient multiplicateur qui varie en fonction de la population de la circonscription. Cette règle s'applique pour les élections municipales, départementales, régionales et à l'Assemblée de Corse, les élections territoriales outre-mer et les élections provinciales et au Congrès de Nouvelle-Calédonie. En ce qui concerne les élections législatives, l'article L. 52-4 du même code prévoit un plafond de dépenses de 38 000 euros par candidat, majoré de 0,15 euro par habitant de la circonscription. Pour ce qui est de l'élection présidentielle, en application de la loi organique du 6 novembre 1962⁽¹⁾, le plafond de dépenses s'imposant aux candidats s'élève à 13,7 millions d'euros pour le premier tour et à 18,3 millions d'euros pour chacun des candidats qualifiés au second tour. Conformément au décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009⁽²⁾, les plafonds des dépenses électorales ont été fixés à 16,851 millions d'euros pour le premier tour et 22,509 millions d'euros pour le second tour de l'élection présidentielle organisée en 2012.

Il s'agit ensuite de l'impact du plafonnement des remboursements assurés par l'État.

Le remboursement porte sur 47,5 % du plafond de dépenses fixé par l'article L. 52-11 du code électoral en fonction du nombre d'habitants pour les élections nationales, locales et territoriales entrant le champ d'application de l'article L. 52-4 du même code⁽³⁾. D'après l'analyse de M. François Logerot, président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, on constate que ce taux de remboursement incite la plupart des candidats à limiter leurs dépenses, sauf s'ils ont des motifs raisonnables de pouvoir compter sur des dons. Déterminant le remboursement des dépenses de campagne, le plafond de dépenses doit en principe faire l'objet d'une actualisation annuelle par décret, les montants étant indexés sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation des ménages (hors tabac). On notera toutefois qu'en vertu de l'article 112 de la loi de finances initiale pour 2012, cette réactualisation est aujourd'hui suspendue au retour à l'équilibre des finances publiques.

(1) Cf. II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel. La rédaction actuelle de ces dispositions résulte des modifications apportées par la loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle.

(2) Décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales.

(3) L'article L. 308-1 du code électoral fixe le plafond de dépenses pour les élections sénatoriales à 10 000 euros par candidat ou par liste et prévoit un coefficient de majoration par habitant en fonction du nombre de sénateurs élus dans le département.

Les dispositions de l'article 3 de la loi organique précitée du 6 novembre 1962 organisent un système de remboursement des dépenses de campagnes engagées dans le cadre de l'élection présidentielle qui donne lieu au versement par l'État : d'une avance sur le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne à la publication de la liste des candidats au premier tour, d'un montant de 153 000 euros ; du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne. Dans ce cadre, tout candidat peut prétendre percevoir un remboursement qui représente 4,75 % des montants du plafond des dépenses, le remboursement pouvant être porté à 47,5 % du montant des plafonds des dépenses pour chaque candidat ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés au 1^{er} tour. On soulignera qu'à l'instar des autres scrutins, ce taux de remboursement des dépenses de campagne s'inscrit à la baisse, la loi organique précitée n° 2012-272 du 28 février 2012 ⁽¹⁾ ayant ramené la part du plafond de dépenses éligibles de 50 % à 47,5 %.

De fait, nonobstant les disparités de population et de produit intérieur brut, **le coût des campagnes électorales apparaît relativement modeste en France.**

D'après des chiffres du *Center for Responsive politics* ⁽²⁾, 4,4 milliards d'euros auraient été dépensés aux États-Unis en 2012, dans le cadre de l'élection présidentielle et du renouvellement du Congrès. En Inde, le coût de la campagne des élections législatives de mai 2014 aurait atteint 3,7 milliards d'euros, montant trois fois supérieur à celui estimé en 2009. Au Brésil, les partis et les candidats auront engagé 1,5 milliard d'euros à l'occasion de l'élection présidentielle de 2010, étant précisé que 98 % des fonds dont disposait la candidate élue provenait de sociétés privées.

Par comparaison, les comptes de campagne des dix candidats à l'élection présidentielle française faisaient état, en 2012, de 75,09 millions d'euros en recettes et de 74,16 millions d'euros en dépense. En 2007, les recettes s'élevaient à 76,84 millions d'euros, les dépenses atteignant 76,34 millions d'euros ⁽³⁾. Dans le cadre des élections législatives de 2012, l'ensemble des comptes de campagne examinés par la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques portait sur 82,08 millions d'euros en recettes et sur 79,74 millions d'euros en dépenses ⁽⁴⁾. En 2007, le montant total des dépenses

(1) Loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle.

(2) Chiffres cités par l'article de Grégory Raymond, « Coût des campagnes électorales : les exemples étrangers », *Le Huffingtonpost*, 28 mai 2014 (http://www.huffingtonpost.fr/2014/05/28/cout-campagnes-electorales-ump-bygmalion_n_5401859.html). Le Center for Responsive politics se présente comme un organisme à but non lucratif non partisan basé à Washington (District of Columbia) et retraçant l'utilisation de l'argent en politique. L'organisme étudie les effets de l'argent et du lobbyisme sur les élections ainsi que sur les politiques publiques.

(3) Cf. *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*, « Quinzième rapport d'activité » (2012-2013), octobre 2013, p.29. Le 19 décembre 2012, la CNCCFP a validé les comptes de campagne de neuf candidats. Le montant total du remboursement forfaitaire versé par l'État à ces candidats se chiffre à 36 231 946 euros, avec notamment 5 981 729 euros pour M. François Bayrou, 8 004 225 euros pour Mme Marine Le Pen, 8 004 225 euros pour M. Jean-Luc Mélenchon et 10 691 775 euros pour M. François Hollande.

(4) *Ibidem*, p. 57.

déclarées était de 78,79 millions euros (soit 10 653 euros en moyenne par candidat) pour un montant total de recettes déclarées de 81,66 millions euros (soit 11 042 euros par candidat). S'agissant des élections municipales de mars 2014, les recettes déclarées se montaient à 105,59 millions d'euros, les dépenses s'établissant à 102,41 millions d'euros ⁽¹⁾.

Du point de vue du Rapporteur spécial, ces chiffres attestent de l'efficacité de notre dispositif juridique par rapport aux objectifs que le législateur s'était assigné. Ils rendent également tangibles un fait sans doute trop peu mis en exergue devant l'opinion publique : par le biais de la limitation des dépenses de campagnes électorales ou de la stabilité de l'aide publique perçue par les partis, **chaque famille politique a apporté sa contribution – même de manière symbolique – au redressement des comptes du pays.** Cet effort ne doit toutefois pas conduire à mettre en cause un système de financement qui a contribué à la moralisation de la vie publique. L'ensemble des personnes entendues par le Rapporteur ont souligné cet impératif : il importe de maintenir un niveau de financement des partis satisfaisant afin de prévenir tout retour à des pratiques condamnables. Le Rapporteur spécial partage en tous points cette préoccupation car, **en deçà d'un certain niveau d'aide publique, il ne sera plus possible de garantir la bonne application de règles sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques si essentielles à l'équilibre de notre vie démocratique.**

Cela étant, outre la modération des sommes investies dans le cadre du financement des campagnes électorales et des partis politiques, l'établissement d'un cadre propice à la transparence apparaît comme le second acquis de la législation en vigueur.

2. Des obligations procédurales et déclaratives gages de transparence

S'agissant de l'encadrement des dépenses de campagne, la législation en vigueur comporte des prescriptions protectrices des deniers publics et de l'intégrité des candidats dans la mesure où **elles réglementent le maniement des fonds perçus et assurent leur traçabilité.**

D'une part, l'article L. 52-4 à L. 52-7 du code électoral impose aux candidats à tout scrutin prévu par la loi ⁽²⁾ **la désignation d'un mandataire, personne physique ou morale assumant deux responsabilités : le recueil des fonds destinés au financement de la campagne électorale, pendant l'année qui précède le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat ; le règlement des dépenses engagées en vue de l'élection** et antérieures à la date du jour du scrutin ⁽³⁾.

(1) *Ibidem*, p. 26.

(2) L'article 52-4 s'applique à toutes les élections, y compris l'élection présidentielle.

(3) À l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou un groupement politique.

L'article L. 52-4 du code précise que cette fonction peut être exercée soit par une personne physique, qui porte alors le titre de « *mandataire financier* », soit par une association de financement électoral dont le candidat ne peut être membre. Il convient de souligner que plusieurs candidats ne peuvent recourir aux services d'un même mandataire.

Le nom du mandataire financier doit être communiqué par le candidat à la préfecture de la circonscription électorale dans laquelle il se présente au moyen d'une déclaration écrite, assortie de l'accord exprès de la personne choisie. L'association de financement électoral doit être également déclarée, suivant les modalités prévues par l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Le mandataire doit être désigné et être en fonction au plus tard à la date de l'enregistrement de la candidature. La cessation des fonctions du mandataire financier ou la dissolution de l'association de financement intervient, de plein droit, trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat. Si celui-ci n'a pas déposé sa candidature, les fonctions du mandataire expirent à la date fixée pour son dépôt.

En application de l'article L. 52-5 du code électoral, le mandataire financier ou l'association de financement est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique retraçant la totalité des opérations financières. Ces comptes sont annexés aux comptes de campagne du candidat que doivent établir et présenter les candidats.

C'est précisément par cette dernière obligation que d'autre part, la législation française organise une certaine traçabilité des flux financiers inhérents à la recherche du suffrage des électeurs.

En vertu de l'article L. 52-12 du code électoral, **le compte de campagne** a pour objet de retracer, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées par un candidat (ou pour son compte ⁽¹⁾) en vue de l'élection, à l'exclusion des frais de la campagne officielle. Il porte sur l'année précédant le premier jour du mois d'élection et court jusqu'à la date de son dépôt. L'article L. 52-12 précise également que le document doit comporter une estimation, en recettes et en dépenses, des avantages directs et indirects, des prestations de service et dons en nature dont le candidat a pu bénéficier. Le compte de campagne doit être excédentaire ou en équilibre.

(1) *En application des dispositions de l'article L. 52-12 du code électoral, « [s]ont réputées faites pour son compte les dépenses exposées directement au profit du candidat et avec l'accord de celui-ci, par les personnes physiques qui lui apportent leur soutien, ainsi que par les partis et groupements politiques qui ont été créés en vue de lui apporter leur soutien ou qui lui apportent leur soutien. »*

Sont tenus d'établir un compte de campagne chaque candidat ou candidat tête de liste soumis au plafonnement de ses dépenses et ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés, ce dernier critère ayant été introduit dans le code électoral en 2011 afin de permettre un resserrement du contrôle exercé⁽¹⁾. L'article L. 52-12 prévoit que les comptes doivent être déposés au plus tard « avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin », soit près de deux mois après la fin des opérations électorales. Il doit être accompagné de ses annexes et assorti des pièces justificatives requises par la loi.

Par les exigences qu'ils comportent, le recours obligatoire à un mandataire et la présentation impérative d'un compte de campagne constituent des outils essentiels de l'encadrement du financement des campagnes électorales.

À cet égard, leur champ d'application peut être jugé assez restreint dans la mesure où ces obligations ne valent aujourd'hui que pour les communes dont la population dépasse les 9 000 habitants. Le Rapporteur spécial s'est d'ailleurs interrogé sur la pertinence de ce seuil.

De fait, certains signalements recueillis dans le cadre de ses auditions donnent à penser que dans certaines situations locales, la disproportion des moyens financiers et de l'influence qu'elles procurent pourraient peser de manière excessive dans la compétition électorale.

Certes, le droit actuel recèle des complexités qui pourraient en effet rendre difficilement applicables certaines des formalités qui découlent de ces dispositifs. En outre, d'un point de vue pragmatique, il paraît difficilement imaginable que les moyens de la Commission nationale des comptes de campagne puissent jamais lui permettre d'exercer un contrôle efficace sur le financement des campagnes dans un aussi grand nombre de communes.

Toutefois, **rien n'interdit d'envisager que les obligations mises à la charge des candidats puissent être adaptées aux enjeux qui s'attachent, en général, aux flux financiers observés dans le cadre des campagnes électorales dans des communes dont la population est comprise entre 1 000 et 9 000 habitants.**

Dans cet esprit, le Rapporteur spécial préconise d'établir pour ces communes un dispositif reposant sur deux obligations : d'une part, **la désignation d'un mandataire**, suivant les mêmes conditions de délai et de publicité, et avec les mêmes missions que celles prévues pour les communes de plus de 9 000 habitants ; d'autre part, **l'obligation d'ouvrir et d'utiliser un compte bancaire spécialement consacré** à l'engagement des dépenses, ainsi qu'à la

(1) Article 10 de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique. D'après les éléments communiqués par M. François Logerot, président de la CNCCFP, cette dispense aurait contribué à un allègement du nombre des comptes de campagne contrôlés de l'ordre de 5 %.

perception des dons et recettes destinées au financement de la campagne électorale. D'un point de vue pratique, ces deux obligations nouvelles ne représenteraient pas des formalités susceptibles de compliquer la conduite de la campagne. Les communes de moins de 1 000 habitants n'élisant pas leurs conseillers municipaux au scrutin de liste proportionnel pourraient ne pas relever du champ d'application. En revanche, ces nouvelles règles donneraient au juge de l'élection des éléments utiles afin de trancher d'éventuels litiges.

Proposition n° 1 : Pour les scrutins dans les communes de 1 000 à 9 000 habitants, rendre obligatoire la désignation par les candidats d'un mandataire, ainsi que l'ouverture et la tenue d'un compte bancaire spécialement consacré au financement des campagnes électorales.

En ce qui concerne le financement des partis politiques, les textes applicables fixent des obligations comptables d'une portée analogue.

Il résulte ainsi des dispositions de la loi du 11 mars 1988⁽¹⁾ **qu'afin de recueillir des fonds ou des dons de personnes identifiés, les partis et groupements politiques, ainsi que leurs organisations territoriales ou spécialisées doivent disposer d'un mandataire.** Il peut s'agir d'une personne physique ou d'une association de financement désignée ou créée dans les mêmes conditions que celles s'imposant aux candidats dans le cadre d'une campagne électorale. Cela étant, l'association de financement doit obtenir un agrément, délivré sous réserve de limitation de l'objet social au seul financement d'un parti politique et de la conformité de ses statuts aux dispositions de la loi.

Comme dans le cadre fixé pour les campagnes électorales, le mandataire est également tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal destiné à recueillir les dons reçus en vue du financement du parti politique.

Par ailleurs, l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 fait obligation aux partis et groupements politiques de **tenir une comptabilité annuelle, de la faire certifier par deux commissaires aux comptes et de les déposer au plus tard le 30 juin de l'année qui suit la clôture de l'exercice** auquel ils se rapportent. Ils font l'objet d'une publication au *Journal officiel* sous la forme d'une présentation sommaire.

Du reste, en vertu de l'article 11-4 de ce texte⁽²⁾, **les partis politiques doivent dorénavant communiquer chaque année la liste des personnes, particuliers ou élus ayant consenti annuellement à leur verser des dons ou des cotisations.**

(1) Cf. articles 11 à 11-11-3 et 11-6 à 11-8 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(2) Tel que modifié par l'article 15 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Suivant les dispositions du décret du 26 juin 2014 ⁽¹⁾, cette « liste » prend la forme d'un fichier envoyé de manière dématérialisée. Les informations concernent les donateurs et cotisants de la structure centrale d'un parti et des organisations territoriales ou spécialisées. Elles portent sur la nature et la date du paiement, l'identité de son auteur, son adresse, la monnaie utilisée, le montant du don ou de la cotisation, le mode de paiement et le compte sur lequel les fonds ont été recueillis.

Enfin, dans le cadre du financement des partis politiques comme dans celui des campagnes électorales, **la loi française prescrit l'utilisation de moyens de paiement susceptibles de garantir la traçabilité des ressources perçues.**

Il résulte ainsi des dispositions de l'article 11-4 de la loi précitée du 11 mars 1988 que « *tout don de plus de 150 euros consenti à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique doit être versé [...] soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire* ». Cette règle vaut pour les dons destinés au financement de la campagne électorale d'un candidat, l'article L. 52-8 du code électoral limitant en outre la somme globale des dons versés en espèces, lorsque le plafond de dépense est égal ou inférieur à 15 000 euros, à 20 % du total des dépenses autorisées.

3. Un dispositif juridique pour l'essentiel compris et jugé satisfaisant

Cette appréciation ressort tant de l'étude du contentieux engendré par la législation que de l'analyse développée devant votre Rapporteur par l'ensemble des personnes entendues.

D'une part, les éléments relatifs aux motifs de rejet ou de réformation des comptes de campagne tendent à démontrer qu'**à défaut d'une maîtrise parfaite, les candidats possèdent dans leur ensemble une connaissance suffisante, voire assez solide des règles qui s'imposent à eux.**

Certes, les statistiques établis par la CNCCFP offrent l'image d'une situation contrastée suivant les scrutins. Interrogée par le Rapporteur spécial sur les difficultés rencontrées en général dans le contrôle des comptes de campagne déposés en 2014, la commission souligne qu'un grand nombre d'irrégularités constatées et de réformations prononcées résultent d'une méconnaissance des dispositions législatives et réglementaires régissant le financement de la vie politique, ainsi que des modalités de leur application résultant de la jurisprudence du juge de l'élection et de sa doctrine. Il apparaît ainsi que beaucoup de candidats et de mandataires ne prennent conscience de leurs obligations qu'au moment du dépôt du compte.

(1) Décret n° 2014-715 du 26 juin 2014 modifiant le décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l'application de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Le décret est précisé par l'arrêté du 9 décembre 2014 portant application des dispositions des articles 11 et 11-1 du décret n° 90-606 du 9 juillet 1990 pris pour l'application de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Toutefois, en dehors de l'élection des députés représentant les Français de l'étranger – qui présente des spécificités –, les décisions rendues par la CNCCFP montrent également une baisse globale du nombre des irrégularités justifiant un rejet des comptes de campagne. Cette amélioration se constate s'agissant du dépôt d'un compte de campagne, du respect des délais impartis pour cette remise, de la désignation d'un mandataire et, à des degrés divers suivant le scrutin, de la réalisation de paiements directs⁽¹⁾. En revanche, les progrès se révèlent plus relatifs et incertains en ce qui concerne la production des pièces justificatives requises, le visa de l'expert-comptable, l'inscription de l'ensemble des dépenses, ou la régularité du compte du mandataire et l'ouverture d'un compte bancaire.

Aujourd'hui, les principaux motifs de réformation des comptes de campagnes – et d'échanges avec les candidats – portent pour l'essentiel sur : les dépenses à caractère non électoral ; les dépenses relatives à des prestations réalisées le jour du scrutin ou après le scrutin ; les intérêts des emprunts souscrits par les candidats ; l'imputation des achats de matériel à leur valeur d'usage ; les dépenses non accompagnées de pièces justificatives.

Suivant l'analyse de M. François Logerot, président de la CNCCFP, les candidats de beaucoup de formations politiques semblent avoir assimilé la discipline inhérente à l'application de la législation sur le financement des campagnes électorales.

D'autre part, **le contentieux de l'application des règles relatives au financement des campagnes électorales demeure assez circonscrit**⁽²⁾.

D'après les documents remis par les représentants du Conseil d'État entendus par le Rapporteur spécial, la part des recours en matière électorale, y compris sur le financement des campagnes, parmi le total des affaires enregistrées par les tribunaux administratifs oscille, depuis le début des années 2000, entre 0,1 % et 4,7 %, pic observé en 2001. Même en année électorale, ce type de contentieux garde des proportions relativement modestes : 0,6 % des affaires enregistrées en 2004 ; 0,1 % en 2007 ; 2,6 % en 2008 ; 0,1 % en 2009 et 2010 ; enfin, 3,5 % en 2014.

Un constat similaire peut être dressé en ce qui concerne le contentieux devant le Conseil d'État. Sur la même période, la part des recours relatifs aux mêmes litiges varie entre 0,3 % (en 2000) et 6 % (en 2001) des affaires enregistrées par le Conseil. Les années électorales ne se caractérisent pas

(1) On notera que parmi les premières décisions rendues par le Conseil constitutionnel à propos des comptes de campagne des élections sénatoriales du 28 septembre 2014, le paiement direct représente un motif de rejet des comptes et d'inéligibilité assez important.

(2) En dehors du contentieux relatif aux inscriptions et radiations sur les listes électorales, à des faits constitutifs de fraude électorale (au sens de l'article L. 97 du code électoral), les juridictions administratives sont les juridictions compétentes en la matière de droit électoral. Le juge administratif est le juge des élections municipales, cantonales, régionales et européennes, les élections présidentielle et législative relevant par principe de la compétence du Conseil constitutionnel. Les tribunaux administratifs statuent en première instance, le Conseil d'État étant le juge d'appel.

davantage par des ratios élevés. En l'occurrence, le contentieux compte pour : 0,9 % des affaires en 2002 ; 2,6 % en 2004 ; 0,4 % en 2007 ; 5,9 % en 2008 ; 1,8 % en 2009 ; enfin, 4,3 % en 2014.

Certes, le contentieux connaît d'assez amples fluctuations suivant le nombre et surtout la nature des scrutins, les municipales se présentant comme les élections les plus susceptibles de connaître un épilogue devant le juge de l'élection. Le nombre des procédures se révèle en réalité tributaire de la propension des candidats à saisir le juge administratif, ainsi que des décisions de la CNCCFP. Toutefois, **la limitation des recours donne également à penser que les motifs de litige ne sont pas si fréquents, ce qui pourrait constituer l'indice d'une assimilation progressive de la législation** sur le financement des campagnes électorales, voire d'une certaine adhésion à ses exigences et à ses procédures.

Quoi qu'il en soit, le Rapporteur spécial note qu'aucun des acteurs et observateur entendus au cours de ses auditions n'a exprimé le désir d'une rupture avec le cadre établi par les lois du 11 mars 1988 et des 19 et 20 janvier 1995. Au contraire, tous se sont félicités de la moralisation de la vie publique que ces dispositifs ont permise.

Toutefois, ce *satisfecit* global n'interdit pas de s'interroger, au-delà du bien-fondé des principes et des objectifs, sur les conditions d'application d'un droit certes complet mais parfois complexe.

B. GARANTIR L'EFFECTIVITÉ DU DROIT PAR LE RENFORCEMENT DES OUTILS DE CONTRÔLE ET LA MODERNISATION DES PROCÉDURES

Comme d'autres instruments juridiques, la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques accordent une place déterminante à l'accomplissement d'obligations déclaratives. Mais pour que la loi vienne au secours de la vertu, il ne suffit qu'elle se borne à proclamer des principes. Il faut qu'elle comporte les moyens propres à garantir son respect, soit par des procédures incitatives, soit par des instruments de coercition.

Devant le Rapporteur spécial, M. Daniel Lebègue, président de *Transparency International France*, a établi ce constat : la France ne souffre pas d'un manque de législation. Au contraire, celle-ci apparaît très exigeante car peu d'États interdisent le financement des partis politiques par des entreprises. **Le problème posé à notre pays est moins l'absence de règles que l'insuffisance des moyens pour en assurer l'application.**

Le Rapporteur spécial souscrit volontiers à cette analyse. De son point de vue, garantir l'effectivité du droit exige moins un alourdissement des sanctions que l'amélioration des moyens de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), ainsi que la suppression de lourdeurs procédurales injustifiées.

1. Alourdir les sanctions pénales ?

L'exploration de cette piste a été notamment suggérée au Rapporteur spécial par M. Pierre Mazeaud, ancien président du Conseil constitutionnel, ancien président d'un groupe de travail créé en 2011, à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, afin d'évaluer les conditions d'application des lois relatives au financement des campagnes électorales. Du point de vue de M. Mazeaud, il importe d'instituer des sanctions pénales plus brutales afin de dissiper des suspicions persistantes à l'encontre de l'honorabilité de l'ensemble des responsables politiques et des élus. Par leur *quantum*, qui devrait aller au-delà de l'inéligibilité que peut prononcer le Conseil constitutionnel, ces sanctions devraient revêtir un caractère avant tout dissuasif.

Cette préconisation fait écho à la proposition défendue depuis quelques années par *Transparency International France* de porter à dix ans la durée d'inéligibilité sanctionnant un candidat qui n'a pas respecté une obligation substantielle de la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Votre Rapporteur spécial comprend la portée symbolique qu'attachent les auteurs de ces propositions à des mesures alourdissant les sanctions pénales. Toutefois, l'expérience tend à montrer qu'en soi, le caractère spectaculaire de sanctions infligées *a posteriori* ne concourt ni à laver l'honneur des élus et responsables politiques dans leur ensemble, ni à rétablir durablement leur réputation auprès de nos concitoyens. Aussi il importe de ne pas négliger les dispositifs que la législation comporte et d'en user pleinement car ils favorisent une approche préventive.

En l'état, le dispositif encadrant du financement des campagnes électorales et des partis politiques comporte deux types de sanctions.

Dans une première catégorie, on trouve **des sanctions de nature financière** qui ont pour enjeu l'accès à des ressources publiques en contrepartie du respect de la législation.

S'agissant des campagnes électorales, l'article L. 52-11-1 conditionne notamment le bénéfice du remboursement des dépenses engagées à **la présentation d'un compte de campagne** dans des délais impartis, au respect du plafond de dépenses, ainsi qu'au dépôt, pour les candidats astreints à cette obligation, d'une déclaration de situation patrimoniale. En application de cet article, **le remboursement peut également être écarté en cas de rejet des comptes de campagne** pour d'autres motifs tels que l'insincérité des dépenses et des recettes dont il fait état, des paiements directs excédant la tolérance admise par la CNCCP suivant les circonstances d'espèce ou la perception de ressources prohibées par la loi.

S'agissant du financement des partis politiques, l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 subordonne le bénéfice de l'aide publique au respect des dispositions relatives à l'établissement d'une compatibilité annuelle, à la certification des comptes par deux commissaires aux comptes et à leur dépôt auprès de la CNCCFP dans les délais prévus par loi. En cas d'infraction, l'aide publique est perdue pour l'année suivante ; en outre, les dons et cotisations versées ne peuvent ouvrir droit, pour cette même période, à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts.

Dans la seconde catégorie, se rangent **des dispositions à caractère pénal.**

L'article L. 113-1 du code électoral prévoit ainsi une peine d'amende de 3 750 euros et d'un an d'emprisonnement en cas d'infraction aux obligations qui s'imposent aux candidats dans le cadre d'une campagne électorale. L'article punit en outre d'une même peine : toute personne ayant accordé un don en violation des prescriptions qui fixent un plafond et interdisent la participation financière d'une personne morale ; la réalisation d'une dépense à caractère électoral sans agir sur la demande ou sans avoir recueilli l'accord exprès d'un candidat.

Dans le cadre du financement des partis politiques, l'article 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 punit quant à lui d'une peine de 3 750 euros et d'un an d'emprisonnement le fait de verser des dons à plusieurs formations. Cette sanction s'applique également au bénéficiaire d'un don ou d'une cotisation versé(e) par une personne physique mais dont le montant ou la forme ne respecte pas les prescriptions légales.

Par ailleurs et surtout, **les candidats peuvent encourir une inéligibilité d'une durée maximale de trois ans qui leur interdirait de prendre part à tous les scrutins organisés pendant cette période.**

L'article 118-3 du code électoral énumère trois motifs qui restent néanmoins, depuis la loi du 14 avril 2011, à l'appréciation du juge de l'élection saisi par la CNCCFP après examen des comptes de campagnes :

– un dépassement du plafond des dépenses électorales (le cas échéant après réformation par la CNCCFP) ;

– l'absence de dépôt du compte de campagne ou un dépôt intervenant hors des délais prescrits ;

– un rejet du compte de campagne en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales, la rédaction de la loi du 14 avril 2011 permettant ainsi la prise en considération de l'erreur de bonne foi.

L'inéligibilité prononcée entraîne l'annulation de l'élection ou la démission d'office si l'élection n'a pas été contestée.

Le Rapporteur spécial convient que **le montant de l’amende comme le quantum de la peine d’emprisonnement ou la durée de l’inéligibilité pourraient donner lieu à débat.**

Aussi il propose de porter à six ans la durée de l’inéligibilité qui peut être prononcée par le juge de l’élection en cas d’infraction à la législation sur le financement des campagnes électorales. Cette durée paraît en effet de nature à écarter durablement des personnes qui, suivant l’appréciation des tribunaux, auraient porté une grave atteinte à la loi et, par conséquent, occasionné un grave préjudice à notre vie démocratique.

Proposition n° 2 : Porter à six ans (pour toutes les élections) la durée de l’inéligibilité que peut prononcer le juge de l’élection en cas d’infraction à la législation sur le financement des campagnes électorales.

Mais cette discussion n’a réellement de sens que dans la mesure où les infractions peuvent être identifiées et toute diligence utile accomplie. C’est dire qu’il existe un préalable : le renforcement des outils de contrôle prévus par la loi.

2. Améliorer les moyens de la CNCCFP dans l’accomplissement de son office

Le Rapporteur spécial privilégie l’amélioration des moyens dévolus à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Certes, suivant la préconisation du rapport de M. Jean-Louis Nadal⁽¹⁾, président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), et des représentants de *Transparency international France*, la Cour des comptes pourrait en théorie parfaitement réaliser une certification des comptes des partis politiques. Ainsi que l’ont rappelé les représentants de la HATVP devant le Rapporteur spécial, la Cour dispose de l’expertise et de l’indépendance requises et assume déjà cette mission s’agissant des comptes de l’État⁽²⁾ et des Assemblées parlementaires⁽³⁾.

Néanmoins, à supposer même que des seuils soient définis, cette tâche alourdirait sans doute trop sensiblement la charge de travail d’une institution qui, depuis le début des années 2000, s’est vue confier de nombreuses compétences de contrôle et d’évaluation des politiques publiques⁽⁴⁾. De fait, les exemples étrangers montrent que la certification exige des moyens assez importants et que la

(1) M. Jean-Louis Nadal, « Renouer la confiance publique, Rapport au Président de la République sur l’exemplarité des personnes publiques », janvier 2015, pp. 90-92.

(2) En application de l’article 58-5 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la Cour en certifie la régularité, la sincérité et la fidélité.

(3) Depuis l’exercice budgétaire 2013.

(4) La loi habilite notamment la Cour des comptes à procéder au contrôle d’organismes faisant appel à la générosité publique ou bénéficiant du concours financier de l’État.

lourdeur de cette mission peut contraindre les cours des comptes à établir des priorités parmi les contrôles qui leur incombent. Du reste, les éléments recueillis auprès de la Cour des comptes donnent à penser qu'elle ne serait nécessairement en quête d'une telle mission. **Aussi, le Rapporteur spécial estime plus pertinent de maintenir le choix du législateur d'écarter l'application de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, ce qui exclut tout contrôle de la Cour des comptes** sur l'utilisation de l'aide publique reçue par les partis et groupements politiques. Même si la certification ne paraît pas contrevenir au principe constitutionnel de libre organisation des partis politiques ⁽¹⁾, un tel contrôle marquerait une rupture avec l'esprit de nos institutions qui accorde une place et un statut singuliers aux partis et groupements politiques ⁽²⁾.

Du reste, ainsi qu'en ont convenu l'ensemble des personnes auditionnées par le Rapporteur spécial, **la CNCCFP s'acquitte de manière satisfaisante des missions confiées par le législateur.**

Instituée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 ⁽³⁾, **la CNCCFP jouit du statut d'autorité administrative indépendante** depuis 2003 ⁽⁴⁾. Elle élit son président. Les crédits et les emplois nécessaires à son fonctionnement sont inscrits au budget général de l'État. En l'occurrence, ils font l'objet de l'action 3 du programme 232 de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Organisme collégial, la Commission comprend neuf membres nommés, pour cinq ans, par décret : trois membres ou membres honoraires du Conseil d'État ; trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation ; trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes.

Par ses missions, la CNCCFP se présente comme la clé de voûte du dispositif de contrôle. **S'agissant du financement des campagnes électorales**, il appartient en effet à la Commission de :

- recevoir et contrôler les comptes de campagne des candidats ;
- approuver, réformer, rejeter les comptes examinés après une procédure contradictoire et également constater le non-dépôt ou le dépôt hors délai des comptes par les candidats ;
- saisir le juge de l'élection (juge administratif ou Conseil constitutionnel pour les élections présidentielles, législatives et sénatoriales) en cas de rejet du compte de campagne, en cas d'absence de dépôt ou de dépôt hors délai ou si le compte de campagne fait apparaître après réformation un dépassement du plafond des dépenses électorales ;

(1) *Le Conseil constitutionnel a en effet jugé conforme à la Loi fondamentale certaines limitations à la liberté des partis politiques, eu égard à l'objectif de transparence de la vie publique.*

(2) *On notera à cet égard que suivant une logique analogue, les syndicats, personnes morales de droit privé, ne rentrent pas le champ du contrôle de la Cour, même s'ils peuvent faire appel à la générosité publique.*

(3) *Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques. Cf. articles L. 52-14 et L. 52-15, articles L. 52-17 et L. 52-18, article L. 118-3 du code électoral ; articles 11-1, 11-4 et 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 précitée.*

(4) *Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale.*

– transmettre au procureur de la République compétent tout dossier pour lequel des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-13 et L. 52-16 du Code électoral auraient été relevées ⁽¹⁾ ;

– arrêter le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État ;

– fixer, dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales a été constaté, une somme égale au montant du dépassement que le candidat est tenu de verser au Trésor public ;

– assurer la publication au Journal officiel des comptes de campagne dans une forme simplifiée ⁽²⁾.

S'agissant du financement des partis politiques, les missions de la CNCCFP consistent à :

– constater le respect des ou le manquement aux obligations comptables et financières des partis politiques relevant de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 ;

– demander aux partis politiques, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle ;

– assurer la publication sommaire des comptes des partis au *Journal officiel* ;

– donner ou retirer l'agrément aux associations de financement des partis ;

– éditer des reçus détachés de formules numérotées destinés aux mandataires des partis politiques ;

– vérifier lors de l'examen des souches des formules et des justificatifs de recettes des mandataires l'absence d'irrégularité au regard de la loi du 11 mars 1988 précitée ;

– authentifier sur demande des agents des impôts les justificatifs des dons et communiquer à l'administration des impôts les infractions qu'elle relève en ce qui concerne la déductibilité des dons.

Si les textes lui confient un office relativement étendu, il s'avère en revanche que la Commission ne dispose pas nécessairement de tous les moyens utiles à son plein exercice.

(1) *Notamment pour les infractions en matière de don et pour des dépenses susceptibles d'être qualifiées d'« achat de suffrage. » faisant encourir des peines pouvant aller jusqu'à deux ans de prison, en application des articles L. 106 et L. 108 du code électoral.*

(2) *L'article L. 52-18 du code électoral charge par ailleurs la CNCCFP de déposer sur le bureau des assemblées, dans l'année qui suit des élections générales auxquelles sont applicables les dispositions de l'article L. 52-4, un rapport retraçant le bilan de son action et comportant toutes les observations que la commission juge utile de formuler.*

Certes, la CNCCFP accomplit ses missions conformément aux exigences fixées par le législateur.

Ainsi, s'agissant de la publication des comptes des partis politiques au *Journal officiel*, le rapport annuel de performance (RAP) relatif à l'exercice 2014 fait état de délais stables et relativement courts depuis 2009. Il s'écoule en effet 5 mois entre la date limite de remise des comptes (30 juin) et la date de transmission des documents à la direction des journaux officiels pour publication. On observe même entre 2013 et 2014 un léger raccourcissement de ce délai ⁽¹⁾, en dépit d'une augmentation du nombre de dossiers à traiter. Il convient par ailleurs de souligner qu'en 2014, la CNCCFP a, pour la première fois, fait usage des nouvelles prérogatives que lui confère la loi du 11 octobre 2013 ⁽²⁾ et qui l'habilite à demander « *le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* ». Or, si la communication de pièces comptables et leur analyse ont ainsi enrichi l'instruction de la Commission, elles ont également rendu plus complexe le travail de la CNCCFP sur les comptes dans des délais contraints mais inchangés.

S'agissant du financement des campagnes électorales, la CNCCFP a, jusqu'à présent, tenu les délais impartis par la loi afin de procéder à l'examen des comptes de campagne. Selon les éléments contenus dans le RAP 2014, la Commission a ainsi achevé l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections partielles de 2013. Elle a par ailleurs procédé en totalité à l'examen des comptes des candidats aux élections municipales (4 152 comptes de campagne) et européennes (61 comptes de campagne) potentiellement bénéficiaires du remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne.

Toutefois, il s'avère que l'accomplissement des missions ne va pas sans des difficultés croissantes, compte tenu des moyens alloués à la Commission.

Sur le plan budgétaire, la loi de finances initiale pour 2015 alloue à la CNCCFP 6,745 millions d'euros en crédits de paiement et 5,59 millions d'euros en autorisations d'engagement (y compris les dépenses de personnel).

Ce budget connaît une croissance régulière depuis le début de la législature. Néanmoins, il apparaît qu'avec l'application de la mise en réserve de précaution réalisée à l'ouverture de l'exercice (8 % des crédits inscrits), le budget de la Commission n'offre que peu de latitude face à des dépenses pouvant connaître des augmentations sensibles en raison de ses activités.

(1) *Les comptes 2012 avaient été transmis au Secrétariat général du Gouvernement le 26 décembre 2013 et publiés au Journal officiel le 22 janvier 2014.*

(2) *Article 17 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence financière de la vie politique modifiant l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.*

ÉVOLUTION DU BUDGET DE LA CNCCFP ENTRE 2012 ET 2015

(en millions d'euros)

	2012		2013		2014		2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	3,968	5,215	3,695	4,850	4,896	6,050	5,590	6,745
disponibles	3,968	5,215	3,695	4,850	4,896	6,050	SO	SO
consommés	3,350	4,645	3,369	4,512	4,162	5,310	SO	SO
% disponibles	84,43 %	89,07 %	91,17 %	93,03 %	85,01 %	87,77 %	SO	SO

Source : Rapports annuels de performance 2012 à 2014 et annexe à la loi de finances initiale pour 2015.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (HORS PERSONNEL) DE LA CNCCFP ENTRE 2012 ET 2015

(en millions d'euros)

	2012		2013		2014		2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	0,763	2,01	0,840	1,995	0,887	2,042	5,590	6,745
Disponibles (après réserve)	0,72 (6 %)	1,89 (6 %)	0,79 (6 %)	1,88 (6 %)	0,825 (7 %)	1,90 (7 %)	SO	SO
consommés	0,647	1,94	0,741	1,884	0,881	2,029	SO	SO
% disponibles	84,80 %	96,51 %	88,21 %	94,43 %	99,32 %	99,36 %	SO	SO

Source : Rapports annuels et de performance 2012 à 2014 et annexe à la loi de finances initiale pour 2015.

Nonobstant les fluctuations inhérentes au calendrier des scrutins électoraux et au rythme de traitement des dossiers, les tableaux ci-dessus mettent ainsi en évidence une augmentation assez soutenue de la consommation des crédits inscrits en loi de finances.

Or, la mise en réserve initiale s'applique au budget de la CNCCFP et peut compliquer l'exécution de ses crédits.

Malgré les efforts de modération sur les dépenses immobilières, on constate une progression constante des besoins sur les postes d'impression et surtout d'acheminement. Du reste, le loyer et les charges locatives mobilisent une part importante des dépenses de fonctionnement de la Commission : 1,354 million d'euros en 2015 (soit 54 % des dépenses de fonctionnement) ⁽¹⁾.

D'après les éléments recueillis par le Rapporteur spécial, cette tension croissante sur les crédits budgétaires n'est pas sans conséquences : elle contraint la Commission à des arbitrages et, notamment, au report de projets informatiques pourtant susceptibles d'accroître l'efficacité de son fonctionnement.

Sur le plan des ressources humaines, il s'avère également que la CNCCFP possède en propre un personnel relativement restreint par rapport aux variations d'activité auxquelles elle doit faire face.

(1) En 2011, la CNCCFP a quitté les locaux sis 33, avenue de Wagram (17^e) pour emménager dans le bâtiment du 36, rue du Louvre (1^{er}). Titulaire d'un bail de neuf ans avec une tranche ferme de six ans, la Commission s'acquitte d'un surloyer au titre des travaux de réhabilitation engagés par le propriétaire de cet immeuble. D'après les éléments communiqués par la CNCCFP, cette opération a permis de dégager une économie de loyer d'environ 150 000 euros par an. En outre, au terme de la période de six années, le budget de la CNCCFP bénéficiera d'une économie supplémentaire de 150 000 euros.

Dans l'accomplissement de ses missions, le président et ses membres disposent des services regroupés au sein du secrétariat général, formés de deux catégories de personnels :

– 34 agents permanents, agents titulaires de la fonction publique de l'État détaché sur contrat et des agents contractuels (avec des contrats à durée déterminée allant de un à trois ans ou des contrats à durée indéterminée)⁽¹⁾ ;

– des collaborateurs occasionnels dont le nombre varie en fonction du surcroît d'activité de la Commission : il s'agit essentiellement de juristes et d'assistants pour des tâches de secrétariat et de manutention pour le contrôle des comptes de campagne lors des scrutins nationaux et pour l'examen, dans des délais très contraints, des documents comptables transmis par les partis politiques dans le cadre de leurs obligations légales. D'après les indications du président de la CNCCFP, dans la phase la plus active du contrôle des comptes, l'effectif peut atteindre jusqu'à 23 vacataires occupant des fonctions de chargés de mission adjoint ou assurant des tâches matérielles, tous recrutés par voie de contrat à durée déterminée (d'un à six mois en général).

À ceux-ci s'ajoutent des vacataires, déployés sur l'ensemble du territoire national afin d'assurer une instruction préalable des comptes de campagne et qui formulent une proposition de décision à l'attention du collège. Leur effectif peut atteindre jusqu'à 200 personnes et se recrute aux 9/10 parmi des fonctionnaires retraités (dont beaucoup d'anciens agents des administrations du ministère des Finances).

Prévu par l'article L. 52-14 du code électoral, le recours à des agents contractuels présente l'avantage indéniable de constituer un mode de recrutement adapté à une charge de travail par nature irrégulière. En revanche, il pose la question de l'homogénéité des compétences et d'une application uniforme des textes et de la doctrine de la CNCCFP sur le terrain. Les représentants de la Commission en sont conscients qui, devant le Rapport spécial, ont mis en exergue l'existence d'un guide du rapporteur et la définition par le collège d'un protocole strict au sujet des relations entre les agents de la CNCCFP et les candidats.

Il n'en demeure pas moins que **le plafond d'emplois permanents de la Commission peut apparaître singulièrement restreint par rapport à l'ensemble de ses missions**. Suivant les données communiquées au Rapporteur spécial par le président de la CNCCFP, la loi de finances prévoyait un effectif maximal de 43 équivalents temps plein travaillés (ETPT) et en 2014, la Commission aura eu recours à 42,9 ETPT.

Au vu de la tension croissante sur les crédits et les effectifs, **votre Rapporteur juge indispensable de procéder, à moyen terme, au renforcement des ressources humaines, budgétaires et matérielles de la CNCCFP**.

(1) Parmi ses trente-quatre agents permanents, la Commission compte 65 % d'agents de catégorie A ou assimilée.

Si la Commission connaît une activité par nature irrégulière, elle n'en assume pas moins la charge de veiller en permanence à la bonne application de la législation sur le financement des campagnes et des partis politiques. Cette mission essentielle exige un travail de fond qui dépasse les aléas du calendrier électoral.

Du reste, on notera que **les moyens de la CNCCFP ne se révèlent en rien comparables avec ceux que possèdent des organismes étrangers jouant un rôle pourtant assez voisin** dans le contrôle du financement des campagnes électorales.

Il en va ainsi de la commission électorale du Royaume Uni. D'après des projections pluriannuelles ⁽¹⁾, le budget de cet organisme devait représenter 24,34 millions de livres sur l'exercice budgétaire 2014-2015 (soit 34,11 millions d'euros) et 21,31 millions de livres sur l'exercice budgétaire 2015-2016 (soit 29,87 millions d'euros). La Commission électorale britannique disposait de 130 équivalents temps plein en 2014. Cette comparaison ne justifie que mieux un accroissement des moyens de la commission française.

Cette mesure devrait permettre d'améliorer les capacités d'expertise propres de la CNCCFP, par exemple grâce au recrutement ponctuel d'experts à même d'évaluer la justesse du coût des services et prestations retracés dans les comptes de campagne, notamment dans le cadre de l'élection présidentielle.

Proposition n° 3 : Procéder, à moyen terme, au renforcement des ressources humaines, budgétaires et matérielles de la CNCCFP.

Cela étant, le constat des difficultés des organes de contrôle dans l'accomplissement de leur office ne doit pas seulement conduire à s'interroger sur le caractère adéquat des moyens qui leur sont accordés. Il invite aussi à évaluer la pertinence des procédures.

3. Remédier à des pesanteurs procédurales injustifiées par la dématérialisation et la simplification

La critique que sous-tend cette aspiration n'émane pas des seules personnes assujetties à la législation sur le financement des campagnes et des partis politiques : elle ressort également de l'analyse des services de l'État et de la CNCCFP qui ont la charge même de sa mise en œuvre.

De fait, certaines obligations fixées par les textes exigent des moyens et des démarches parfois superflues ou aujourd'hui inutilement lourdes par rapport aux objectifs poursuivis. Il en va ainsi des moyens utilisés pour la communication des comptes de campagne et de la comptabilité des partis politiques.

(1) http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0006/167091/EC-Corporate-Plan-2014-15-to-2018-19.pdf

Compte tenu du nombre des candidats et partis politiques, mais également des pièces justificatives susceptibles d'être demandées, ces deux obligations déclaratives apparaissent aujourd'hui sources de difficultés pratiques.

L'échange de documents sur support papier peut revêtir un caractère fastidieux. Il occasionne des coûts (d'affranchissement et d'impression, de manutention), des délais et soulève même des questions de stockage. Il ressort ainsi des éléments communiqués par M. François Logerot qu'aujourd'hui, la CNCCFP rencontre des difficultés dans l'archivage des différents comptes et pièces justificatives dont elle est récipiendaire aux termes de la loi. Il est vrai que chaque année, 360 des 418 partis recensés sur le territoire déposent leurs comptes. À ce chiffre s'ajoute celui des comptes de campagne dont le volume varie suivant l'élection, avec, par exemple, environ 4 700 comptes déposés pour les élections municipales de 2014. En l'état, la Commission est contrainte d'assurer, dans ses propres locaux, la conservation des comptes de campagne des différents scrutins relatifs à partir de ceux produits pour les élections législatives de 2012. Les locaux du site de Fontainebleau menaçant de s'effondrer, les Archives nationales ne pourront plus accueillir de nouveaux documents de la CNCCFP. En outre, les comptes de campagnes des scrutins antérieurs ne sont plus accessibles ⁽¹⁾.

Dès lors, ainsi que la CNCCFP l'a elle-même proposé dans plusieurs de ses rapports d'activité, **le Rapporteur spécial préconise la dématérialisation de l'envoi des comptes de campagne et des comptes des partis politiques, ainsi que des pièces justificatives nécessaires à leur examen.**

Cette mesure exigerait sans doute une modification des dispositions législatives ou, à défaut et sur le modèle des dispositions relatives à la liste des donataires et des cotisants, l'édiction d'un décret imposant le recours à des procédés dématérialisés.

Elle impliquerait aussi que chacun des acteurs fasse l'acquisition des équipements informatiques nécessaires à l'établissement des comptes et des documents, ainsi qu'à leur envoi dans des conditions techniques propres à garantir l'authenticité des informations et de la signature du candidat ou du parti politique responsable. Pour sa part, la CNCCFP travaille à la réalisation d'un projet destiné à permettre la dématérialisation totale de la chaîne de traitement des comptes de campagne, depuis l'envoi par le candidat jusqu'au dépôt aux Archives nationales. Celui-ci demeure pour l'instant à l'état de prémices, son coût étant estimé à 0,6 million d'euros (sur la période 2015-2019).

Proposition n° 4 : Organiser la dématérialisation de l'envoi des comptes de campagne et des comptes des partis politiques, ainsi que des pièces justificatives nécessaires à leur examen par la CNCCFP.

(1) <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/couacs/2015/06/02/25005-20150602ARTFIG00130-les-comptes-de-campagne-des-elections-precedant-2012-sont-inaccessibles.php>.

Dans un même souci d'allègement des tâches de la Commission et des personnes assujetties à la législation sur le financement des campagnes, le Rapporteur spécial estime que **la création d'un statut de tiers de confiance comporterait des avantages non négligeables.**

Sur le modèle des dispositions de l'article 170 *ter* du code général des impôts relatives aux redevables de l'impôt sur le revenu, cette mission consisterait à donner la possibilité aux candidats de confier à un professionnel le soin :

- de réceptionner les pièces justificatives déposées et présentées par le candidat à l'appui de son compte de campagne ;
- d'établir la liste de ces pièces, ainsi que les montants y figurant ;
- d'attester l'exécution des dépenses ;
- d'assurer la conservation de ces pièces jusqu'à l'extinction du délai pendant lequel la CNCCFP peut en demander communication ;
- de transmettre à la CNCCFP ou à tout autre service compétent les documents nécessaires au remboursement des dépenses engagées.

Comme en droit fiscal, cette mission pourrait être confiée aux experts-comptables à qui il revient déjà, en application de l'article L. 52-12 du code électoral, de « *présenter* » les comptes de campagne. Elle donnerait lieu à un agrément du professionnel délivré par la Commission nationale des comptes de campagne ou les services préfectoraux, ainsi qu'à la signature d'une convention entre le professionnel et le candidat.

Du point de vue du Rapporteur spécial, **ce dispositif pourrait être de nature à alléger le poids de certaines formalités et à favoriser un développement de la dématérialisation de la procédure de traitement des comptes de campagne.** Toutefois, sa mise en œuvre exigerait une définition très rigoureuse de l'objet de la mission, étant entendu que les candidats demeureraient responsables de l'accomplissement des obligations fixées par la loi en ce qui concerne l'établissement et le dépôt des comptes de campagne, la production des pièces justificatives nécessaires, ainsi que l'exactitude des informations communiquées. Dans cette optique, la responsabilité des tiers de confiance ne pourrait être engagée qu'à titre subsidiaire, sur un fondement contractuel et au regard des normes et principes régissant leur profession. La délivrance de l'agrément devrait notamment reposer sur un contrôle des compétences du professionnel. Des éléments d'analyse communiqués par la CNCCFP au Rapporteur spécial, il ressort en effet que dans de nombreux cas, l'évolution des missions des experts-comptables découlant de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 demeure méconnue. Enfin, il importe de déterminer les conditions auxquelles l'accomplissement de la mission de tiers de confiance pourrait être rémunéré, cette charge ne devant en aucune manière peser sur les candidats.

Proposition n° 5 : Sur le modèle du dispositif existant en droit fiscal, et sous réserve d'une définition précise du champ des missions et des responsabilités, accorder aux experts-comptables le statut de tiers de confiance pour la production et la conservation des pièces justificatives requises pour les comptes de campagne.

S'agissant du financement des partis politiques, l'article 11-7 de la loi n° 88-227 impose actuellement la certification des comptes des formations politiques par deux commissaires aux comptes.

Conformément à l'article 17 du code de déontologie de la profession, les commissaires « *doivent appartenir à des structures d'exercice professionnel distinctes, c'est-à-dire qui n'ont pas de dirigeants communs, n'entretiennent pas entre elles de liens capitalistiques ou financiers et n'appartiennent pas un même réseau* » ;

Or, suivant l'état des lieux dressé devant le Rapporteur spécial par les représentants de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, la comptabilité de certaines formations ne présente pas nécessairement une complexité telle qu'elle justifierait la désignation d'un binôme. Cette analyse rejoint celle de la CNCCFP : dans son dernier rapport d'activité, la Commission estime que « *cette obligation peut représenter une source de difficulté pour certains partis, souvent de faibles surfaces financières, qui ne désignent jamais de commissaires aux comptes ou ne les renouvellent pas en cas de démission ou à la fin de leur mandat, et contreviennent donc à la législation* » ⁽¹⁾.

Dans ces conditions, ainsi que l'ont suggéré la Compagnie nationale et la CNCCFP, **le Rapporteur spécial propose de permettre la certification des comptes des partis politiques par un seul commissaire aux comptes dès lors que les ressources des formations attestent d'une faible surface financière.**

Dans son rapport d'activité, la Commission évoque le chiffre de 230 000 euros, lequel correspond au montant des ressources au-dessus duquel les comptes annuels des syndicats professionnels doivent être certifiés par un commissaire aux comptes et faire l'objet d'une publication. D'après ses estimations, en retenant ce seuil, 42 partis auraient eu l'obligation de déposer des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes. Du point de vue du Rapporteur spécial, ce seuil semble pertinent dans la mesure où il permettrait d'exercer un contrôle proportionné sur les comptabilités qui présentent de véritables enjeux pour la bonne application des textes sur le financement des partis politiques.

Proposition n° 6 : Permettre la certification de la comptabilité annuelle des partis et groupements politiques par un seul commissaire aux comptes, si le montant des ressources des formations n'excède pas 230 000 euros par an.

(1) Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, *Seizième rapport d'activité (2014)*, adopté par la commission en sa séance du 30 mars 2015, p. 93.

Enfin, garantir l'application concrète de loi commande de **veiller à l'efficacité des dispositions qui, pour la conduite d'une campagne électorale, les reconnaissent aux candidats le droit à l'ouverture d'un compte et à la remise de moyens de paiement.**

En l'occurrence, l'article L. 52-6 du code électoral prévoit qu'« [e]n cas de refus de la part de l'établissement choisi, le mandataire d'un candidat peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit situé dans la circonscription dans laquelle se déroule l'élection ou à proximité d'un autre lieu de son choix, dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception de la demande du mandataire et des pièces requises ».

Quoique consacré par les textes, le « droit au compte » ne semble pas nécessairement correspondre à une réalité. Ainsi, dans le cadre des auditions réalisées par le Rapporteur spécial, notamment à l'occasion de la table ronde des représentants et trésoriers des partis politiques, il a été fait état des difficultés persistantes que rencontrent toujours de nombreux candidats pour l'ouverture d'un compte et la remise de moyens de paiement. Cette situation semble avoir deux grandes causes : d'une part, une aversion au risque plus ou moins grande dans la politique générale de crédit et des réticences des établissements à octroyer des prêts ayant pour objet spécifique de permettre à une personne de faire face aux dépenses d'une campagne électorale ; d'autre part, une méconnaissance des textes applicables chez les responsables d'agences.

Or, en l'absence de moyens de paiement immédiatement disponibles, les mandataires, voire les candidats eux-mêmes, peuvent se voir contraints de réaliser des dépenses directes avec des moyens de paiement et des comptes personnels, ce qui les place en situation d'infraction par rapport aux règles de la législation sur le financement des campagnes électorales.

Ce cas de figure – qui est loin d'être isolé – montre **la nécessité d'un effort de pédagogie envers les établissements bancaires et de crédit** mais également celle de **réexaminer la pertinence des formalités que les mandataires ont à accomplir** afin de bénéficier pleinement du « droit au compte ».

En l'occurrence, pour saisir la Banque de France et obtenir la désignation d'un nouvel établissement, le mandataire doit produire un certain nombre de pièces ⁽¹⁾ parmi lesquelles une attestation de refus d'ouverture de compte, délivrée par l'établissement concerné en application de l'article R. 39-7 du code électoral. Or, compte tenu de la mauvaise connaissance des textes, il semble que la délivrance de ce document ne relève pas de la simple formalité et expose les candidats à des délais peu compatibles avec les rythmes d'une campagne électorale. Aussi, votre Rapporteur estime que la production de cette attestation ne devrait plus être exigée des mandataires à l'appui de la saisine de la Banque de France.

(1) La liste des pièces requises est énumérée par l'arrêté du 9 décembre 2011 pris pour application de l'article R. 39-7 du code électoral.

Proposition n° 7 : Mieux informer les établissements bancaires des dispositions destinées à garantir aux candidats l'ouverture d'un compte et la remise de moyens de paiement nécessaires à la conduite d'une campagne électorale. Supprimer l'attestation de refus d'ouverture de compte exigée des mandataires pour la saisine de la Banque de France.

Conjuguées au renforcement des moyens de contrôle de la CNCCFP, ces quatre mesures de simplification visent à garantir que les principes et les objectifs de la législation sur le financement des campagnes et des partis politiques ne demeurent pas lettres mortes. Celle-ci a contribué à une indéniable moralisation des pratiques et à une certaine modération du poids des enjeux financiers dans la confrontation électorale. Mais de fait, il n'est pas de progrès irréversible et certains scandales récents rappellent que dans le domaine du financement de la vie publique, la vigilance doit rester de mise.

La législation française a ses exigences. Pour qu'elles continuent à se traduire dans les faits, il importe que les textes demeurent en prise avec les réalités d'un terrain plus complexe.

II. PARFAIRE UN « ÉCOSYSTÈME » QUI INCITE À L'EXEMPLARITÉ ET APPRÉHENDE LES PRATIQUES POLITIQUES CONTEMPORAINES

La notion d'« écosystème » pourra intriguer. Du point de vue du Rapporteur spécial, elle présente cependant l'avantage d'exprimer, en des termes imagés, deux impératifs : d'une part, remédier aux imperfections des dispositifs juridiques sans se départir d'une vision d'ensemble ; d'autre part, maintenir l'effort de moralisation engagé voici plus de vingt-cinq ans, en s'efforçant d'apporter des réponses toujours renouvelées aux aspirations de la société civile.

Les principes fondateurs ne sont pas en cause. La législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques doit d'abord permettre de répondre à de nouvelles exigences de transparence sans créer d'inutiles complexités, ce qui implique par ailleurs – dans une démarche plus prospective – de réguler des évolutions de la vie partisane.

A. RÉPONDRE À DE NOUVELLES EXIGENCES DE TRANSPARENCE SANS CRÉER D'INUTILES COMPLEXITÉS

En s'interrogeant sur l'origine des mesures adoptées en 2013 dans le cadre du projet de loi sur la transparence de la vie publique, M. Christophe Speckbacher, chef de section au Secrétariat du Groupe des États contre la corruption (GRECO), a mis en évidence ce fait historique : dans l'élaboration des textes sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques, en France, le hasard et le besoin d'apporter une réponse immédiate à des scandales retentissants semblent avoir compté davantage que la volonté délibérée de mettre en place un système cohérent.

Suivant une démarche plus préventive, il importe aujourd'hui d'apporter à notre droit les correctifs nécessaires en poursuivant deux objectifs : permettre aux citoyens d'exercer leur vigilance quant au financement des campagnes et des partis politiques ; assurer la lisibilité des règles pour un meilleur respect des droits et des devoirs des candidats et partis politiques.

1. Permettre aux citoyens d'exercer leur vigilance sur le financement des campagnes et des partis politiques

Garantir le respect de la loi suppose, en premier lieu, **de développer toutes les procédures susceptibles d'accroître la transparence sur les comportements et les décisions**. Ainsi que le rappelait M. Daniel Lebègue, Président de *Transparency international France*, à certains égards, le droit français accorde déjà une place au principe de redevabilité, puisque l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 proclame : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* ».

Du point de vue du Rapporteur spécial, inciter à l'exemplarité passe d'abord par l'organisation d'un large accès à une information pertinente – et si possible exhaustive – en ce qui concerne le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Dans cette optique, il préconise, d'une part, **une publication plus détaillée des comptes de campagne et des comptes des partis politiques**.

En application de l'article L. 52-15 du code électoral et de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, la Commission nationale des comptes de campagne en assure la publication sommaire au *Journal officiel*. Cette publication fait apparaître les chiffres fondamentaux de l'équilibre des comptes de campagne : le total des dépenses et des recettes ; le solde ; la ventilation des recettes par origine (dons, apports des partis, concours en nature, autres, apport personnel). En ce qui concerne les comptes des partis politiques, la publication est plus détaillée puisque la CNCCFP publie, pour chacun de ceux entrant dans le champ d'application de la loi : un bilan d'ensemble (faisant état de l'actif immobilisé, de l'actif circulant, des fonds propres, des provisions pour risques et charges, des dettes) ; un compte de résultat d'ensemble (retraçant les charges et les produits).

Certes, des raisons pratiques – telles que le nombre des candidats et le volume des informations demandées – peuvent expliquer le caractère sommaire de la publication des comptes de campagnes. Cela étant, il pourrait apparaître justifié de disposer d’informations supplémentaires en ce qui concerne, par exemple, les prêts obtenus ou les principaux postes de dépense. Ces informations offriraient aux électeurs – au moins dans l’idéal – une image plus exacte de la manière dont la promotion d’une candidature a été assurée. Du reste, la dématérialisation programmée du *Journal officiel* pourrait permettre à terme de répondre aux inconvénients matériels d’une telle mesure.

Proposition n° 8 : Assurer une publication plus détaillée des comptes de campagne et des comptes des partis politiques au *Journal officiel*, ainsi que sur le site internet de la Commission nationale des comptes de campagne et des finances des partis politiques.

D’autre part, il importe de **consacrer pleinement le droit d’accès aux documents fournis par les candidats et produits par la CNCCFP dans le cadre de l’examen des comptes de campagne des candidats.**

En principe, les dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, dite « *loi CADA* »⁽¹⁾, autorisent les citoyens à consulter tout document reçus ou émis par la CNCCFP. Interrogée par le Rapporteur spécial sur ses crédits, la Commission a d’ailleurs indiqué que cette consultation représentait une charge nouvelle pour ces services, du fait de la progression très rapide des demandes qui est illustrée par le tableau ci-dessous.

**DEMANDES DE CONSULTATION ADRESSÉES À LA COMMISSION NATIONALE DES
COMPTES DE CAMPAGNES SUR LE FONDEMENT DE LA « LOI CADA »**

	2 010	2011	2012	2013	2014
Comptes de campagne	81	118	68	57	399
Comptes des partis politiques	142	NC	NC	NC	377

Source : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Toutefois, suivant l’objet et le contenu des documents produits ou reçus par la CNCCFP, une incertitude subsiste manifestement quant à la portée exacte de ce droit de consultation.

On en trouvera une illustration encore récente dans le contentieux ayant en 2012, opposé la Commission nationale à la société *Mediapart*, à propos de la communication de documents relatifs à l’instruction du compte de la campagne présidentielle de M. Nicolas Sarkozy de 2007. En l’occurrence, la Commission refusait de donner accès aux lettres d’observation adressées par ses rapporteurs au président de l’association de financement électorale du candidat, ainsi qu’aux réponses de ce dernier. À l’inverse, la Commission d’Accès aux documents

(1) Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d’amélioration des relations entre l’administration et le public et diverses dispositions d’ordre administratif, social et fiscal.

administratifs (CADA) s'était exprimée en faveur de leur communication, sous réserve que soient occultés les noms et prénoms des personnes physiques autres que le candidat et que les rapporteurs.

Par un arrêt en date du 27 mars 2015, l'Assemblée du Conseil d'État a jugé que la décision de la CNCCFP n'était pas fondée. Elle a estimé que l'ensemble des documents qui justifient les écritures figurant dans les comptes de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle, dépourvus de tout caractère juridictionnel, constituent des documents administratifs qui, en l'absence de disposition législative réglementaire particulière, ne peut être régi que par la loi du 17 juillet 1978. Suivant les motifs de l'arrêt, ces documents ne sont exclus du droit à communication que jusqu'à l'expiration du délai de recours contre les décisions de la Commission nationale relatives aux comptes de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle ou, le cas échéant, jusqu'à l'intervention de la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur le recours formé contre cette décision ⁽¹⁾.

Hormis la qualification juridique des documents fournis à l'appui des comptes de campagne, l'arrêt du Conseil d'État ne dissipe pas cependant toute ambiguïté quant à l'exercice du droit de consultation. En effet, il assortit le principe d'une restriction en affirmant qu'après l'expiration du délai de recours, « *il appartient seulement à la CNCCFP, saisie d'une demande de communication de tels documents, de rechercher si les dispositions qui leur sont applicables permettent d'y faire droit* ». S'il convient de conserver à la Commission un certain pouvoir d'appréciation dans l'exercice de ces compétences, il peut paraître délicat voire discutable de suspendre l'exercice d'un droit conféré par le législateur aux décisions d'une autorité administrative – fût-elle indépendante.

Aussi, **le Rapporteur spécial juge indispensable de consacrer, par une disposition législative expresse, le droit à consultation de l'ensemble des documents reçus ou émis par la Commission nationale dans l'exercice de sa mission de contrôle des comptes de campagne, une fois le délai de recours expiré**. L'affirmation de ce principe n'interdirait pas au législateur de déterminer les circonstances particulières de fait ou de droit susceptibles de justifier une consultation plus restreinte. Les textes pourraient notamment assurer la conciliation avec des principes et des droits protégés par la Constitution ou par d'autres textes législatifs ou permettre de prendre en considération des motifs d'intérêt général, sur le modèle même de la loi du 17 juillet 1978, avec par exemple la consultation de la CADA.

Proposition n° 9 : Consacrer, par une disposition législative expresse, le droit à consultation de l'ensemble des documents reçus ou émis par la Commission nationale dans l'exercice de sa mission de contrôle des comptes de campagne, une fois expiré le délai de recours contre ses décisions.

(1) Conseil d'État, Assemblée, 27 mars 2015, *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques c / Mme C... et société editrice de Médiapart*, n° 382083.

Cela étant, l'étendue de l'information ne constitue pas en soi une condition suffisante pour garantir l'exemplarité des comportements. Les procédures et les règles doivent permettre de mettre à jour, en temps utile pour les citoyens et la justice, des comportements contraires à la loi et de nature à fausser le débat électoral.

C'est pourquoi le Rapporteur spécial estime nécessaire d'organiser un contrôle plus précoce des comptes des partis et groupement politiques.

En l'état, l'article 11-7 de la loi n° 88-227 donne aux partis jusqu'au 30 juin de l'année suivant la clôture d'un exercice pour déposer leur compte auprès de la Commission nationale. La CNCCFP doit en assurer la publication au *Journal officiel* dans les délais évoqués précédemment.

Objectivement, **ce délai peut être jugé relativement long pour une mise en état des dépenses et des recettes alors que la loi leur fait déjà obligation de tenir une comptabilité.** Du reste, les opérations ordinaires que celle-ci peut retracer ne présentent sans doute pas, de manière générale, la complexité de celles des entreprises. En revanche, les délais prévus par la loi ne favorisent pas un suivi adéquat de l'évolution des finances des partis, ce qui ne permet pas de détecter des anomalies voire des possibles infractions en temps utiles. Ce problème revêt – chacun peut le comprendre – une acuité particulière en période électorale.

Par comparaison, la législation britannique semble comporter plus d'exigences du point de vue des obligations comptables que doivent respecter les partis politiques, notamment dans le cadre des campagnes électorales.

En application de la loi de 2000 sur les partis politiques, entrée en vigueur en 2006, les partis politiques britanniques ont l'obligation de présenter quatre types de rapports à la Commission électorale :

– une déclaration de dons : transmise chaque trimestre, ces déclarations deviennent hebdomadaires en période d'élections législatives nationales (à savoir le laps de temps entre la dissolution du Parlement et le jour du scrutin). Les déclarations de dons trimestrielles englobent le siège du parti et l'ensemble de ses unités financières ;

– une déclaration de prêts : également transmise chaque trimestre en temps ordinaires et à un rythme hebdomadaire en période électorale, elle présente les nouveaux prêts, facilités de crédits ou garanties accordés au parti. Comme pour les dons, le parti transmet à la Commission une déclaration trimestrielle unique englobant son siège et l'ensemble de ses unités financières. Les modifications notables de prêts en cours sont aussi à signaler ; les prêts ou dons reçus d'une même source au cours d'une même année civile se cumulent, disposition qui vise à empêcher les partis de contourner les seuils de déclaration en touchant plusieurs prêts et dons différents de la part de la même entité.

– un rapport financier annuel : nonobstant leur taille, toutes les formations – ainsi que les unités financières des partis – doivent présenter, un rapport si leurs recettes ou dépenses pour l'exercice excèdent un certain seuil (par exemple, 25 000 £ en 2008). La Commission électorale peut légalement réglementer le contenu ou le format de ces rapports financiers. Du reste, elle a publié des orientations sur les informations à fournir par les partis, en fonction de leur taille, et sur le format des rapports ;

– un rapport relatif aux frais de campagne électorale : ce document englobe les dépenses visant à promouvoir le parti au cours d'une certaine période préalable aux élections, période qui peut être de quatre mois ou de 365 jours en fonction du type de scrutin. Le rapport n'inclut ni les frais de personnel, ni les temps d'antenne gratuitement offerts aux partis pour la diffusion de leurs messages politiques en période électorale. Doivent être systématiquement indiqués : le nom et les coordonnées du fournisseur ; la valeur du produit acquis (et le prix auquel le parti l'a payé, s'il est différent) ; la catégorie dans laquelle rentre ce produit ; la date d'achat et de règlement et autres informations relatives au processus d'acquisition. Toute acquisition doit s'accompagner d'une facture (sauf pour les prestations en nature dépassant ce seuil, mais pour lesquelles aucune facture ne serait disponible). Tous les frais de campagne encourus par le siège du parti ou l'une de ses unités financières doivent être visés par un responsable habilité du parti, et les déclarations vérifiées par un commissaire aux comptes indépendant (son attestation étant jointe à la déclaration) si les dépenses de campagne déclarables du parti dépassent un certain seuil (335 625 euros en 2008). Les rapports financiers des partis politiques sont publiés par la Commission électorale (les documents fournis sont scannés, puis mis en ligne au format PDF).

Certes, la vie politique britannique ne présente pas tout à fait les mêmes caractéristiques que la vie politique française, le nombre des formations politiques apparaissant notamment plus réduit du fait du mode de scrutin et de l'histoire électorale du pays. Toutefois, des enseignements peuvent sans doute être tirés de la législation encadrant le financement des partis politiques.

Afin de rendre plus efficace le contrôle du respect des obligations comptables des formations politiques, **le Rapporteur spécial estime qu'il conviendrait d'explorer une piste : instituer l'obligation de rendre compte de manière plus fréquente de leurs finances au cours d'un exercice comptable**, avec la possibilité de publications plus nombreuses en période électorale.

Cette dernière hypothèse peut paraître séduisante mais pourrait, à l'expérience, exposer les partis politiques autant que la CNCCFP, à des difficultés matérielles non négligeables pour se conformer à leurs obligations respectives dans le cadre d'une campagne. Du reste, rien n'assure qu'un flux d'informations puisse être appréhendé de manière utile et pertinente par le public.

En revanche, il semble plus raisonnable et efficace de faire obligation aux partis politiques d'établir des rapports ou documents d'étapes à échéance du semestre. Sur le modèle de la législation britannique, cette mesure pourrait donner lieu à l'établissement de documents portant sur des aspects généraux et spécifiques de la comptabilité (prêts, dons, flux financiers entre les partis politiques, et entre les partis politiques et les comptes de campagne) ou à la publication d'un rapport global.

Proposition n° 10 : Organiser une transparence accrue des ressources et dépenses des partis et formations politiques en instituant l'obligation de rendre compte de manière plus fréquente au cours d'un exercice comptable, par exemple dans le cadre de rapports semestriels.

Compte tenu du nombre de candidats et de circonscriptions, il semble difficile d'organiser une publication en temps réel des dépenses engagées par les partis politiques dans le cadre des différents scrutins nationaux et locaux. **Ce constat pragmatique ne doit cependant pas conduire à écarter toute réflexion sur les moyens d'améliorer la publicité des dépenses qui peuvent affecter la confrontation électorale.**

Du point du Rapporteur spécial, **l'élection du Président de la république mérite à cet égard une vigilance sans doute particulière.**

De fait, l'histoire récente tend à démontrer la possibilité d'un contournement de la législation actuelle. Ainsi, les juges enquêtent actuellement sur l'existence d'un éventuel financement illégal de la campagne de M. Nicolas Sarkozy en 2012, afin de déterminer si l'ex UMP a supporté le coût de biens et de service surfacturés afin que les dépenses du compte de campagne de l'ex chef de l'État ne dépassent pas le plafond fixé par la loi. Si la lumière reste à établir sur l'ensemble de ces faits, les soupçons suscités par cette affaire n'en montrent pas moins la nécessité d'un renforcement des dispositifs assurant la publicité des soutiens financiers apportés dans le cadre de l'élection présidentielle.

À cette fin, le Rapporteur spécial propose de donner aux commissaires aux comptes la mission légale d'attester, à l'issue de l'élection présidentielle, de la transmission aux mandataires financiers des candidats de toutes les dépenses engagées au bénéfice de cette candidature et imputables au compte de campagne.

Suivant cette proposition formulée par les représentants de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC), cette attestation serait adressée à la Commission nationale des comptes de campagne et aux mandataires des candidats. Cette transmission viserait notamment à mettre la Commission en mesure de recouper les informations dont ferait état l'attestation avec les chiffres figurant dans les comptes de campagne et dans les comptes déposés par les partis politiques.

Pour sa part, le Rapporteur spécial estime qu'il conviendrait sans doute que cette attestation soit également contresignée du ou des trésoriers(s) du ou des parti(s) politique(s) concerné(s) afin que les partis politiques prennent toute la mesure de cette nouvelle obligation comptable. Pour autant, le mandataire et le candidat continueraient d'assumer une responsabilité entière quant à l'exhaustivité et l'exactitude des informations contenues dans le compte de campagne. Les commissaires aux comptes et les trésoriers ne verraient leur responsabilité engagée que dans l'hypothèse d'un manquement à leurs propres obligations légales et professionnelles. Ce dispositif impliquerait nécessairement une définition très précise du champ de la mission légale confiée à cette profession, ainsi que des rubriques des comptes des partis permettant de déterminer le soutien financier apporté dans le cadre d'une élection. Il appartiendrait en outre aux partis et groupements politiques de se doter d'outils de suivi de leurs dépenses appropriés afin de se conformer à l'ensemble des obligations que comporte ce nouvel outil de transparence.

Proposition n° 11 : Donner aux commissaires aux comptes mission légale d'attester, à l'issue de l'élection présidentielle, de la transmission aux mandataires financiers des candidats de toutes les dépenses engagées par un parti ou groupement politique au bénéfice de cette candidature et imputables au compte de campagne.

Afin de conjurer tout soupçon quant à l'objectivité des commissaires aux comptes et asseoir leur légitimité dans l'accomplissement de cette nouvelle mission, le Rapporteur spécial préconise **la limitation de la durée pendant laquelle les commissaires aux comptes peuvent assurer la certification de la comptabilité d'un même parti politique.**

Il souscrit volontiers à la proposition formulée par la Commission nationale des comptes de campagne⁽¹⁾ et soutenue par certaines personnes auditionnées d'inscrire dans la loi une « *obligation de rotation* ». Comme le remarque la CNCCFP, les commissaires aux comptes étant actuellement nommés pour six ans, ils peuvent exercer leur mission de certification des comptes d'un mandat à l'autre. Certains partis recourent donc aux services des mêmes commissaires aux comptes pendant de très nombreuses années. Or, ainsi que le laisse entendre la Commission nationale, cette stabilité ne semble pas nécessairement propice à l'impartialité ou à l'indépendance.

Afin de remédier à cette situation, le législateur pourrait s'inspirer de l'obligation déjà prévue à l'article L. 822-14 du code du commerce. Cet article pose en l'occurrence le principe suivant lequel les commissaires aux comptes des entités dont les titres financiers sont admis à la négociation sur un marché réglementé et ceux de certaines associations ne peuvent certifier les comptes durant plus de six exercices consécutifs.

(1) Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, *Seizième rapport d'activité (2014)*, adopté par la commission en sa séance du 30 mars 2015, p. 94.

Eu égard à la durée moyenne des mandats au sein des formations et du calendrier électoral, le législateur pourrait, par exemple, limiter à trois ans, non renouvelable immédiatement, la durée pendant laquelle les commissaires aux comptes peuvent exercer leur mission de certification auprès d'un même parti ou groupement politique. Il appartiendrait évidemment au législateur de définir une règle adaptée au regard des effectifs et de l'implantation de la profession sur le territoire national.

Proposition n° 12 : Limiter à trois ans la durée pendant laquelle les commissaires aux comptes peuvent assurer la certification de la comptabilité d'un même parti politique.

L'exemplarité est sans doute affaire d'éthique personnelle. Mais pour que les candidats et les partis politiques puissent assumer pleinement leurs responsabilités, encore faut-il qu'ils connaissent avec précision les règles qu'ils se doivent de respecter. Cette exigence de connaissance vaut aussi pour les citoyens : le soupçon à l'encontre des élus et des candidats se nourrit en effet de l'apparence que peuvent renvoyer certaines affaires mais aussi d'une ignorance des textes qui s'imposent à eux.

Il en résulte un impératif : assurer la lisibilité des règles pour un meilleur respect des droits et des devoirs des candidats et partis politiques.

2. Assurer la lisibilité des règles pour un meilleur respect des droits et des devoirs des candidats et partis politiques

En soi, la démarche n'exige pas d'évolution du cadre législatif et réglementaire. Édifié progressivement depuis la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, celui-ci forme aujourd'hui un dispositif cohérent, fondé sur des principes largement admis. Il s'agit plutôt de tirer les leçons de l'expérience en assurant non seulement l'effectivité du droit mais également sa lisibilité, condition *sine qua non* du respect des textes par ceux qui leur sont assujettis.

Dans cette entreprise, le Rapporteur spécial identifie quatre objectifs : assurer la stabilité et la précision des normes applicables ; réviser le plan comptable applicable au financement des campagnes électorales et des partis politiques ; répondre à des besoins de formation et de conseil ; tenir compte des spécificités de l'élection des députés représentant les Français de l'étranger.

a. Assurer la stabilité et la précision du cadre juridique applicable

Ce besoin général ressort des analyses et témoignages recueillis par le Rapporteur spécial. Selon l'ensemble des personnes qu'il a pu entendre, **l'énoncé de principes généraux se révèle parfois insuffisant pour déterminer avec exactitude les obligations concrètes qui incombent aux candidats et aux partis politiques. Il semble en outre que dans le silence des textes, la Commission des comptes de campagne soit amenée à émettre des prescriptions qui peuvent revêtir un caractère assez prétorien**, cette jurisprudence pouvant de surcroît connaître des évolutions assez sensibles entre deux scrutins.

Cette question peut se poser, par exemple, en ce qui concerne l'inscription d'avantages en nature aux comptes de campagne. Pour l'organisation d'une réunion publique, certains candidats aux dernières élections législatives se sont étonnés d'avoir à demander aux communes de leur circonscription une attestation relative, non seulement au caractère gratuit de la mise à disposition d'une salle municipale, mais certifiant également que d'autres candidats avaient pu bénéficier du même avantage. Cette formalité ne semblait pas en effet requise en 2007.

Au cours de la table ronde organisée par le Rapporteur spécial, des responsables et des trésoriers des partis politiques ont fait mention d'autres sujets d'incertitudes.

Ainsi, aux yeux de certains d'entre eux, **la possibilité pour une formation politique d'accepter un legs ne va pas de soi**. Lors de sa séance du 11 juillet 2005, la Commission nationale a de fait modifié sa position antérieure, en admettant que les partis politiques pouvaient parfaitement en recevoir, aucun texte ne fixant un plafond ou des modalités spécifiques s'agissant de leur perception. Les partis politiques formant une catégorie juridique distincte des associations, ils ne relèvent pas du champ d'application de la loi du 1^{er} juillet 1901 et à la procédure de déclaration que ce texte prévoit. Du reste, la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 les autorise expressément à « *acquérir à titre gratuit des biens meubles ou immeubles* » : cette disposition n'exclut pas explicitement la possibilité pour les partis politiques de recevoir des legs et doit être interprétée comme l'autorisant.

Cependant, cette solution peut ne pas être jugée satisfaisante dans la mesure où la législation ne comporte pas de règles précises, notamment en ce qui concerne les formations et groupement qui ne ressortent pas du champ de la loi précitée du 11 mars 1988. Il pourrait donc être utile que ces règles soient précisées par la loi.

De même, **la question de l'imputation des frais d'experts-comptables aux comptes de campagne des candidats** appelle sans doute l'intervention du législateur.

Rappelons que les experts-comptables doivent, aux termes des dispositions du code électoral, mettre les comptes de campagne des candidats en état d'examen. En l'état des textes et de la doctrine de la Commission nationale, les honoraires payés à ce titre peuvent, en principe, figurer aux comptes de campagne des candidats et donner lieu à remboursement. Pour ce qui est de l'élection présidentielle, la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 prévoit expressément que « *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 là cependant d'une dérogation au principe de l'imputation des seules dépenses réalisées ou engagées au cours de la période électorale et en vue de l'obtention directe de suffrages. Dans le cas d'une mission étendue comportant des prestations de conseil, les factures devront distinguer les honoraires liés à l'accomplissement de la mission

légale de présentation des comptes de campagne et ceux liés à l’accomplissement de prestations de conseil. Cette distinction ne règle toutefois pas le problème que constitue l’imputation d’honoraires excessifs aux comptes de campagne. Ainsi qu’a pu le relever la CNCCFP dans des observations transmises au Rapporteur spécial, **il pourrait être utile que le législateur fixe un barème des honoraires pour la présentation des comptes de campagne des candidats**, cette dépense pesant à la fois sur les candidats, mais aussi sur les finances publiques en cas de remboursement.

L’interprétation des textes soulève à l’évidence des interrogations ponctuelles, tant pour les candidats et les formations politiques que pour la Commission nationale des comptes de campagne.

S’agissant des comptes de campagne, la raison fondamentale de ces incertitudes réside en partie dans la difficulté à définir de manière précise la notion de dépenses électorales.

Relatif à la mission du mandataire des candidats, l’article L.52-5 se borne à indiquer implicitement qu’il s’agit des « *dépenses engagées en vue de l’élection et antérieures à la date du tour de scrutin ou elle a été acquise* ». Sur le fondement de ce texte, la jurisprudence conduit le juge à rechercher la finalité de la dépense, c’est-à-dire à déterminer dans quelle mesure elle contribue à la promotion d’une candidature devant les électeurs.

Ainsi que l’ont relevé de nombreuses personnes auditionnées, il conviendrait sans doute de déterminer le champ de cette notion dans l’intérêt d’une bonne application de la loi.

Les imprécisions que comporte le champ des dépenses électorales peuvent présenter en effet un caractère anxiogène pour les candidats dans la conduite de leur campagne. Surtout, elle ne facilite pas davantage le travail de la Commission et la conduit à devoir combler des lacunes du droit qu’il appartiendrait au législateur de corriger.

Il en résulte une « politique jurisprudentielle » qui peut manquer de lisibilité par rapport aux objectifs généraux définis par le législateur.

Ainsi, plusieurs des participants de la table ronde des responsables et trésoriers des partis politiques ont indiqué percevoir un changement dans la qualification des dépenses électorales de nature à restreindre le droit à remboursement des dépenses engagées. Les candidats se verraient désormais contraints de justifier auprès de la CNCCFP le caractère électoral des frais engagés alors que, précédemment, il leur était demandé d’inscrire leurs dépenses de manière exhaustive.

Certes, s’agissant des comptes de campagne comme des comptes des partis politiques, le nombre de décisions de la CNCCFP faisant l’objet d’un rejet ou d’une réformation par le juge administratif ou le Conseil constitutionnel se

révèle faible. Ceci tend à démontrer qu'il existe très peu de divergence d'appréciation quant à la portée des règles applicables, en particulier sur la définition du champ des dépenses électorales. Toutefois, du point de vue du Rapporteur spécial, le législateur ne saurait laisser complètement au juge ou à une autorité administrative indépendante le soin de déterminer la portée des principes qu'il édicte sur des points essentiels.

C'est la raison pour laquelle, ainsi que l'ont préconisé de nombreuses personnes auditionnées, il importe que la loi clarifie autant que possible le champ couvert par la notion de dépenses électorales.

Dans cette optique, il importe que le législateur énonce des principes généraux et clairs, actualisés, qui permettent d'appréhender cette notion suivant un critère finaliste une dépense servant à la promotion de la candidature d'un candidat – et, éventuellement de critères matériels qui peuvent ressortir des solutions dégagées par le juge. Cette solution présente l'avantage de stabiliser le droit tout en tenant compte des conditions concrètes d'application des textes.

Proposition n° 13 : Clarifier le champ des dépenses électorales, en consacrant dans la loi les solutions dégagées par la jurisprudence et en réaffirmant les objectifs du législateur.

b. Réviser le plan comptable et enrichir les informations des comptes de campagne et des comptes des partis politiques

De manière générale, les principes applicables aux missions de certification des comptes (consacrés par l'article L. 823-9 du code de commerce) valent pour le contrôle de la comptabilité des partis politique.

Ainsi que le rappelle la CNCCFP dans son avis sur les comptes 2013 ⁽¹⁾, cette comptabilité doit respecter les prescriptions de l'avis n° 95-02 du Conseil national de la comptabilité relatif à la comptabilité des partis et groupements politiques, lesquelles portent notamment sur la présentation et l'élaboration des comptes d'ensemble. Ces règles ont été reprises, en 2002, dans la norme professionnelle n° 7-103 de certification des comptes des formations politiques, validées par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes.

Par ailleurs, il ressort de l'avis du 28 novembre 2011 du Haut Conseil du commissariat aux comptes (H3C) que l'ensemble des normes d'exercice professionnel sont applicables aux commissaires aux comptes des partis et groupements politiques. En outre, les commissaires aux comptes disposent pour l'exercice de cette mission d'un avis technique du 17 avril 2012 de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes.

(1) Commission nationale des comptes de campagne, *Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2013*, Journal officiel de la République française, n° 0302, du 31 décembre 2014, page 23787.

Au-delà de la publication, la Commission nationale des comptes de campagne s'assure du respect par les partis politiques de leurs obligations de dépôt des comptes et détermine pour l'année suivante ceux qui sont susceptibles de bénéficier des dispositions de la loi du 11 mars 1988, à savoir : l'aide publique directe ; la dispense du contrôle de la Cour des comptes et du droit régissant les associations subventionnées ; le droit de financer une campagne électorale ainsi qu'un autre parti politique.

Il résulte de l'arrêt rendu par le Conseil d'État du 9 juin 2010 ⁽¹⁾ que **la CNCCFP dispose d'une compétence strictement délimitée par les textes : en plus du contrôle formel portant sur le dépôt dans les délais impartis de comptes d'ensemble certifiés par deux commissaires aux comptes, elle doit apprécier si les organismes sur lesquels les partis exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion n'ont pas été omis et veiller à ce que l'image des comptes certifiés donnent de la situation financière du parti ne soit pas entachée d'une incohérence manifeste avec les données extérieures dont elle dispose**. La loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique ⁽²⁾ a renforcé les pouvoirs de la Commission en lui donnant pouvoir de demander « *le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* ».

Toutefois, ainsi qu'elle le reconnaît elle-même, **la CNCCFP se heurte à un problème de périmètre**, question mise en exergue par de nombreuses personnes auditionnées dont les représentants de *Transparency International* France et le Groupe d'États contre corruption (GRECO).

Il s'avère en effet que **les comptes des structures locales de moindre importance ne sont pas toujours consolidés**. Or, ces structures interviennent parfois dans le financement d'une campagne électorale, ce qui n'est sans soulever des difficultés pour la vérification de l'origine des fonds utilisés.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 prévoit que la comptabilité à laquelle les partis politiques sont tenus « *doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion* ». Toutefois, la notion de « *pouvoir prépondérant de décision ou de gestion* » ne semble pas nécessairement adaptée aux relations qu'entretiennent parfois l'échelon central d'une formation politique et ses sections locales ou ses satellites, suivant la forme de son organisation. Aussi, le Rapporteur spécial préconise de préciser la rédaction de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 afin d'inclure dans son champ d'application toute section locale ou organisation faisant partie de l'organisation d'un parti politique. Dans cette démarche, **un seuil de ressources minimale des**

(1) Conseil d'État, 9 juin 2010, *Association cap sur l'avenir* 13, n° 327423.

(2) Article 17 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

sections locales à prendre en compte pourrait être établi afin que les obligations et les responsabilités pesant sur les formations politiques revêtent un caractère proportionné.

Proposition n° 14 : Préciser la rédaction de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 afin d'inclure dans son champ d'application toute section locale ou structure, indépendamment de sa dénomination, faisant partie de l'organisation d'un parti politique.

En dehors de la question de la consolidation de leur périmètre comptable, **l'amélioration du contrôle des comptes des partis politiques nécessite sans doute de disposer d'informations plus précises et complètes, par un enrichissement des documents remis à la CNCCFP et rendus publics.**

À l'exemple de M. Paul Molac, un certain nombre de personnes auditionnées ont attiré l'attention du Rapporteur spécial sur l'absence de certaines données précises sur les relations financières et commerciales des partis politiques.

De fait, les éléments transmis à la Commission nationale des comptes de campagne peuvent, en l'état, se révéler insuffisants ou peu explicites. D'après certains témoignages recueillis par le Rapporteur spécial, ils reposent d'abord sur un bilan d'ensemble et à un compte de résultats d'ensemble, présentés de manière synthétique. Ils ne fournissent pas notamment le détail des prêts souscrits par un parti politique, l'identité des prêteurs ou les conditions et la durée d'un emprunt. Ils ne retracent pas davantage les flux financiers susceptibles d'exister entre formations politiques, non plus que les concours en nature dont ils ont bénéficié ou ont pu faire bénéficier les candidats qu'ils soutiennent.

Or, du point de vue du Rapporteur spécial, la divulgation de ces informations permettrait aux citoyens de juger par eux-mêmes de l'indépendance de chaque formation et serait, éventuellement, de nature à prévenir certaines dérives pouvant tomber sous le coup de la loi pénale. C'est la raison pour laquelle, sous réserve qu'il ne soit pas porté atteinte au principe de liberté des partis consacrés par l'article 4 de la Constitution, ou à d'autres principes protégés par la loi, il importe d'enrichir les obligations comptables des partis politiques. Il s'agirait en l'occurrence de rendre obligatoire la publication, à une fréquence à déterminer, d'une annexe aux comptes retraçant les prêts obtenus et les prêts consentis, leur durée et leurs conditions de remboursement, et d'établir une rubrique permettant de mieux isoler les concours en nature (dont ils ont bénéficié ou ont pu faire bénéficier les candidats qu'ils soutiennent), les flux financiers entre partis et entre les partis et les candidats.

Proposition n° 15 : Compléter les comptes des partis politiques déposés à la CNCCFP par une annexe retraçant les prêts obtenus ou consentis, les flux financiers entre partis et entre les partis et les candidats, ainsi que les concours en nature dont ils ont pu bénéficier ou ont fait bénéficier les candidats qu'ils soutiennent. En assurer la publication sous des formes adaptées.

Dans ce même souci de transparence, le Rapporteur spécial s'interroge sur la possibilité de rendre publique une liste annuelle des principaux fournisseurs des partis politiques. De son point de vue, ce document compléterait utilement les informations relatives aux relations financières et pourrait inciter les formations à une certaine exemplarité dans l'usage de l'aide publique qu'elles perçoivent. Cela étant, le Rapporteur spécial n'ignore pas que la mise en œuvre de cette mesure implique d'élaborer un dispositif respectueux du principe de liberté des partis politiques mais également du secret des affaires. Il conviendrait sans doute également de définir des seuils pertinents afin que l'information retranscrite soit exploitable pour les citoyens et qu'elles portent sur des relations commerciales présentant un caractère substantiel, du point de vue des objectifs de la législation sur le financement des partis politiques.

Proposition n° 16 : Envisager la publication d'une liste annuelle des principaux fournisseurs de chacun des partis et groupements politiques.

La clarté des documents ainsi enrichis nécessitera à l'évidence un travail étroit de concertation entre les pouvoirs publics, la Commission nationale des comptes de campagne et les professions d'experts-comptables et de commissaires aux comptes.

Il ressort en effet des auditions la **nécessité d'une harmonisation entre les documents et les termes utilisés par ces deux dernières professions et ceux développés par la Commission nationale des comptes de campagne.** De fait, les annexes au compte de résultat d'ensemble et au bilan d'ensemble élaborées par la CNCCFP présente quelques spécificités par rapport à celles prescrites par les normes comptables usuelles. Afin de permettre aux citoyens une meilleure exploitation des documents et aux professionnels du chiffre de mieux cerner leurs obligations, il importe sans doute limiter au strict minimum les spécificités qui découlent des objectifs de la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Proposition n° 17 : Veiller à l'harmonisation des termes et documents utilisés par la CNCCFP avec ceux utilisés ordinairement par les commissaires aux comptes et les experts-comptables, sous réserve du respect des exigences de la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Dans cette même optique d'harmonisation, il pourrait être utile que la Cour des comptes aide à la Commission nationale des comptes de campagne à se doter d'un référentiel dans l'exercice du contrôle des comptes des partis politiques.

De fait, les compétences de la CNCCFP se sont longtemps bornées à s'assurer que les formations déposaient leurs comptes dans les délais impartis par la loi et que ceux-ci faisaient l'objet d'une certification par deux commissaires aux comptes. Si elles ne lui confient pas le soin de veiller au respect d'une obligation générale de transparence financière qui s'imposerait aux partis politiques, les dispositions de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 tendent à modifier la nature de son office. Le référentiel que préconise le Rapporteur spécial devrait permettre à la Commission nationale des comptes de tirer pleinement parti du pouvoir d'exercer un contrôle plus approfondi en demandant « *les pièces comptables et tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* ».

Proposition n° 18 : Pour le contrôle des comptes des partis politiques, doter la Commission nationale des comptes de campagne d'un référentiel inspiré par les principes et méthodes observés par la Cour des comptes dans le domaine de la certification.

c. Répondre aux besoins de conseils et de formation

Les incertitudes quant à l'application des normes mettent en évidence deux enjeux : d'une part, atténuer la possible technicité de la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques, par l'édition de règles transparentes et qui n'exigent pas des compétences juridiques particulières ; d'autre part, permettre aux candidats et aux partis politiques de connaître le droit applicable.

Il ressort des auditions réalisées par le Rapporteur spécial que **les candidats, comme les partis politiques, peuvent ressentir un sentiment d'insécurité juridique devant des normes qu'ils ne maîtrisent pas.**

Pour y remédier, certains participants de la table ronde des responsables et des trésoriers ont avancé plusieurs propositions : la possibilité d'une saisine de la Commission nationale des comptes de campagne, notamment dans une phase électorale, afin de s'assurer de la conformité d'une dépense à la législation ; l'élaboration par la CNCCFP d'un logiciel ou d'une application en ligne permettant aux candidats comme aux partis politiques de trouver une réponse à des problèmes très concrets ; l'organisation de modules de formations sous son égide.

Objectivement, la première proposition présente l'inconvénient de mettre la Commission nationale des comptes de campagne dans une situation relativement inconfortable : en effet, elle serait amenée à émettre un avis sur des éléments de dépense sur lesquels elle devrait ensuite statuer dans le cadre de

l'examen des comptes de campagne. Sur un plan très pratique, les deux dernières propositions semblent excéder de très loin les moyens dont dispose actuellement la CNCCFP.

Du reste, la Commission met à la disposition des candidats et du public un certain nombre de documents susceptibles d'apporter un éclairage sur les règles applicables et l'état de sa jurisprudence. S'agissant du financement des campagnes électorales, la CNCCFP diffuse ainsi, notamment sur son site internet, des notices d'information abrégée pour remplir le compte de campagne suivant les spécificités de chacun des scrutins, ainsi qu'un guide du candidat et du mandataire. Elle publie des circulaires sur le dépôt des comptes des partis politiques. Elle propose des statuts types pour l'association de financement, des modèles de déclaration d'un mandataire financier d'un parti politique (personne physique). Par ailleurs, d'après la présentation de M. François Logerot au cours de la visite des locaux de la Commission, ses agents assurent un accueil téléphonique dans le cadre duquel ils répondent aux questions du public, des candidats et des partis politiques.

Du point de vue du Rapporteur spécial, **cet effort de pédagogie pourrait éventuellement être soutenu et utilement relayé par les professionnels du chiffre, chargés par les textes d'assister les candidats et les partis politiques dans l'accomplissement des obligations comptables** fixées par la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Dans le cadre d'une campagne électorale, **il pourrait être ainsi utile de renforcer le rôle des experts-comptables**. En l'état de la législation, ces professionnels se voient confier la responsabilité de présenter les comptes de campagne des candidats avant leur dépôt à la CNCCFP, c'est-à-dire de les mettre en état d'être examinés. **Il ne paraît pas complètement hors de propos d'envisager qu'en plus de cette mission, les experts-comptables délivrent des conseils à propos des obligations déclaratives et comptables à la charge des candidats dans le cadre d'une campagne électorale**. L'exercice de cette fonction impliquerait cependant que les experts soient désignés plus tôt.

Dans cette optique, le Rapporteur spécial souscrit volontiers sur le principe à la proposition, avancée par les représentants auditionnés de cette profession, d'une désignation concomitante du mandataire et l'expert-comptable.

Il estime cependant que pour permettre réellement la diffusion de pratiques conformes à la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques, la mise en œuvre de cette mesure suppose que soient remplies certaines conditions préalables : une formation adéquate donnant aux experts-comptables eux-mêmes une connaissance approfondie de la loi ; la définition précise du champ de la mission de conseil auprès des candidats et des responsabilités qu'elle implique ; l'évaluation des modalités de rémunération et de leur coût pour les candidats et pour les finances publiques.

Proposition n° 19 : Prévoir la désignation concomitante des mandataires et des experts-comptables et charger ces derniers d'une mission de conseil auprès des candidats à propos de leurs obligations déclaratives et comptables.

d. Tenir compte des spécificités de l'élection des députés représentant les Français de l'étranger

Depuis les élections législatives des 3 et 10 juin 2012, les Français vivant à l'étranger sont représentés à l'Assemblée nationale par onze députés, en application de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ⁽¹⁾. Ils sont élus dans le cadre de circonscriptions qui s'étendent sur les cinq continents.

Dressé notamment par la Commission nationale des comptes de campagne, **le bilan de ces premiers scrutins met en évidence un certain nombre de difficultés particulières dans l'application des règles encadrant le financement des campagnes électorales.**

Lors de l'examen des comptes des candidats au mandat de député représentant les Français de l'étranger, sur les 113 comptes de campagne qui ont fait l'objet d'une décision, la Commission a réformé (dans trois cas avec modulation) 52 comptes de campagne, soit 42 % des comptes de campagne des candidats assujettis à un dépôt de compte (et 46 % des comptes déposés). En outre, le Conseil constitutionnel a rejeté les comptes de campagne et invalidé l'élection de plusieurs des candidats et deux députés élus en 2012.

De manière générale, **ces décisions de rejet ou de réformation des comptes de campagne résultent de la mauvaise interprétation ou de l'inobservation de règles dérogatoires** censées tenir compte des spécificités inhérentes à l'étendue des circonscriptions. Elles mettent en relief deux problèmes.

Le premier tient à l'engagement de dépenses en dehors de l'intervention du mandataire. Par dérogation avec le principe de l'unicité du compte bancaire utilisé dans le cadre d'une campagne électorale, l'article L. 330-6-1 du code électoral autorise ainsi le mandataire financier du candidat à désigner, dans chaque pays de la circonscription, une personne habilitée à régler, sur place, certaines des dépenses électorales, pour en être ensuite remboursée par le mandataire. En l'état du droit actuellement applicable, à l'exception des pays visés à l'article L. 330-6-1 du même code et dans lesquels la personne habilitée peut ouvrir un compte bancaire spécial, les dépenses payées sur place par cette même personne ne peuvent l'avoir été que sur ses deniers personnels, lesquels s'entendent nécessairement en monnaie locale. Il peut être noté que par le fait même de son paiement, la personne autorisée a – fût-ce de manière provisoire et dans l'attente du remboursement par le mandataire financier – procuré au compte de campagne une recette devant dès lors être elle-même l'objet d'une conversion.

(1) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

Le second problème que révèlent le rejet des comptes de campagne et le prononcé d'inéligibilité procède de **la nécessaire conversion en euro des dépenses engagées dans une devise étrangère.**

En l'occurrence, l'article L. 330-10 du code électoral dispose que *« les montants en euros fixés par le chapitre V bis du titre I^{er} sont remplacés par leur contre-valeur exprimée dans la ou les devises qui ont cours dans la circonscription. Le taux de change utilisé pour procéder aux opérations prévues à l'article L. 52-12 est celui en vigueur le premier jour du douzième mois précédant l'élection »*. Les prescriptions de l'article L. 330-10 s'appliquent non seulement aux dépenses électorales mais également aux recettes perçues par le candidat. Il résulte de ces dispositions qu'à la différence de celles qui sont payées directement, et donc en euros, par le mandataire financier, les dépenses effectuées dans la circonscription et réglées sur place, en monnaie locale, par la personne habilitée doivent être inscrites dans le compte de campagne après une conversion en euros effectuée selon le taux, dit taux de Chancellerie, en vigueur le 1^{er} juin 2011. Ce dispositif ne peut s'appliquer aux élections partielles dont le fait générateur remonte à quelques mois maximum.

D'après l'analyse de la CNCCFP, **une mauvaise lecture des textes a conduit plusieurs candidats à convertir leurs dépenses selon le taux de change applicable le jour de leur remboursement par le mandataire financier**, ce qui a entraîné la réformation de quatre comptes de campagne.

Nonobstant l'éventuel manque de clarté des textes, l'obligation légale de conversion se révèle problématique : de fait, **les variations de taux de change observables pendant une année peuvent conduire à minorer ou accroître, de manière sensible et artificielle, la valeur des recettes et des dépenses inscrites et, par conséquent, remettre en cause l'équilibre du compte de campagne.** Une variation à la hausse impose en effet au candidat de déclarer ses dépenses à un niveau inférieur à ce qui a effectivement été payé, ce dont il résulte que le montant du remboursement auquel il peut prétendre se trouve réduit à due proportion. À l'inverse, en cas de variation à la baisse, les dépenses doivent être déclarées à un niveau supérieur aux prix réels – puisqu'à recettes égales, un compte de campagne en équilibre devient nécessairement et artificiellement déficitaire du montant de la différence. Le candidat se trouve dès lors exposé à une décision de rejet, en application de l'article L. 52-12 du code électoral.

Une telle situation de déficit contraire à la réalité économique de la campagne s'est présentée à deux reprises, dans les 3^e et 11^e circonscriptions. Dans les deux cas, les autres éléments des comptes concernés ont permis à la Commission de se limiter à des réformations. Il revient toutefois à cette dernière de rechercher une interprétation des textes qui, sans méconnaître l'esprit de la loi, écarterait tout risque de rejet de comptes dont la régularité, sur le fond, ne peut être discutée.

Suivant la proposition de la CNCCFP, **il apparaît souhaitable de fixer le « taux de Chancellerie » à une date plus proche du scrutin.** Cette mesure limiterait les risques de variation des taux de change et leur impact. Dans cette optique, il pourrait être envisagé un dispositif s'inspirant de la doctrine fiscale applicable aux entreprises françaises ayant une activité à l'étranger. Dans le cadre de ce dispositif, la TVA est calculée au vu du taux de change du dernier jour du mois précédant la transaction. Une modification législative serait alors nécessaire.

Du point de vue du Rapporteur spécial, une telle règle présenterait l'avantage de ne pas porter atteinte à l'équilibre des comptes et d'éviter le rejet de ceux artificiellement considérés comme déficitaires, au mépris de la réalité économique de la campagne.

S'agissant de la désignation par le mandataire d'une personne habilitée à régler à sa place des dépenses pour le compte du candidat, il s'avère que ce dispositif était insuffisamment connu des candidats. Des actions de pédagogie s'avèrent donc nécessaires, notamment par le truchement des formations politiques susceptibles d'investir des candidats dans les circonscriptions des Français de l'étranger. Cet effort implique d'abord que les éventuelles modifications du cadre réglementaire soient rendues publiques en temps utiles, étant observé qu'en 2011, l'arrêté précisant les conditions d'application de l'article L. 330-6-1 du code électoral n'avait été publié que le 5 octobre.

Proposition n° 20 : Pour l'élection des députés représentant les Français de l'étranger :

– retenir le taux de chancellerie applicable à la date la plus proche du scrutin dans chacune des circonscriptions ;

– mener des actions de pédagogie et la publication en temps utiles des textes réglementaires d'application, porter à la connaissance des candidats les dispositions facilitant l'engagement des dépenses en dehors de l'intervention du mandataire.

3. Empêcher de possibles détournements de la loi

Il s'agit en l'occurrence d'identifier les règles susceptibles d'être exploitées à des fins toutes autres que la participation à une campagne électorale, ou permettant *ipso facto* de s'affranchir des principes édictés par le législateur.

M. Christophe Speckbacher, chef de section au Secrétariat du Groupe des États contre la corruption (GRECO), a ainsi attiré l'attention du Rapporteur spécial sur la situation **des personnes qui, ayant recueilli des dons en vue d'une candidature à une élection, se désistent à la date de dépôt des candidatures**⁽¹⁾.

(1) *Groupe des États contre la corruption (GRECO), « Troisième cycle d'évaluation – Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire sur la France, Incriminations (STE 173 et 191, PD 2), Transparence du financement des partis politiques », Adopté par le GRECO, lors de sa 66^e Réunion Plénière à Strasbourg, 8-12 décembre 2014, p. 11 et 12.*

Selon l'analyse du GRECO, il peut exister des tractations entre deux candidats de deux partis concurrents, afin que l'un ou l'autre se retire d'une campagne électorale, ce qui pourrait donner lieu à des accords de nature financière (un parti pouvant effectuer une donation à une autre formation politique)⁽¹⁾. Même si ces pratiques demeurent légales et n'apparaissent pas de nature à altérer la sincérité du scrutin, le Groupe estime que ces accords, par le manque de transparence de leur volet financier, peuvent contribuer à nourrir les spéculations au sujet d'autres retraits de candidature. Par ailleurs, le GRECO semble douter de l'efficacité des règles de dévolution pour prévenir tout détournement des sommes collectées par l'association de financement électoral d'un candidat. C'est la raison pour laquelle il préconise l'extension du champ des dispositions obligeant un candidat à tenir un compte de campagne.

En l'état actuel du droit, l'article L. 52-10 prévoit que toute réception de dons au profit du financement de la campagne électoral d'un candidat donne lieu à la délivrance d'un reçu par le mandataire. Ces reçus visent à assurer la traçabilité des ressources perçues. En outre, ils permettent aux contribuables donateurs de justifier leur droit à une réduction d'impôts égale à 66 % des sommes versées, dans la limite de 20 % du revenu imposable. La Commission nationale des comptes de campagne a pour mission d'authentifier, sur demande des agents des Impôts, les justificatifs des dons et de communiquer à l'administration des Impôts les infractions qu'elle relève en ce qui concerne la déductibilité des dons.

Du point de vue du Rapporteur spécial, **le cas des dons perçus avant désistement semble appréhendé par les textes actuels. Cependant, dans la mesure où leur contrôle n'est pas systématique, il convient sans doute de renforcer la législation en prévoyant que la délivrance de carnets de reçus ne peut intervenir que le jour du dépôt effectif de la candidature.** Au demeurant proposée par la Commission nationale des comptes de campagne, cette mesure devrait contribuer à la protection des finances publiques en évitant les réductions d'impôt indues. Elle impliquera cependant une tenue scrupuleuse de la comptabilité des dons par le mandataire du candidat, ainsi que la fixation de délais pour la remise des reçus. Une solution pourrait néanmoins consister en la délivrance d'un document valant enregistrement d'un don sans qu'il puisse être produit avec tous les effets que la loi attache aux reçus.

Proposition n° 21 : Instituer l'obligation légale pour le mandataire d'un candidat de ne délivrer un reçu en contrepartie d'un don que le jour du dépôt effectif de la candidature.

(1) Pour illustrer son analyse, le GRECO suggère avoir constaté ce type de scénario dans le retrait, à la fin de l'année 2011, de la candidature de Mme Christine Boutin à l'élection présidentielle, ce désistement étant supposé avoir pour motif le versement de ressources financières en contrepartie de ce soutien de fait à la candidature de M. Nicolas Sarkozy.

Au cours de son audition, M. Jean Christophe Ménard, avocat à la Cour et maître de conférences à l'Institut d'Études politiques de Paris, s'est quant à lui interrogé sur **les usages possibles des dons perçus par des associations de financement de partis politiques qui sortiraient puis reviendraient dans le cadre fixé par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.**

Suivant son analyse, le droit actuel n'interdirait pas de constituer une telle association à l'ouverture d'une campagne électorale, de percevoir des ressources puis de reprendre le statut régi par la loi du 1^{er} juillet 1901 sans se départir de ces sommes. Or, dans ce cadre de droit commun, aucune disposition légale ne limite le montant des dons manuels et des dons d'établissements d'utilité publique que les associations peuvent recevoir. Par conséquent, rien ne pourrait exclure qu'un « détour » par le statut de la loi du 1^{er} juillet 1901 ne puisse permettre d'accumuler des ressources en vue du financement d'une prochaine campagne électorale, tout en s'affranchissant des obligations déclaratives et comptables prescrites par la législation sur le financement des partis politiques.

En l'état du droit, l'article 11-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 impose aux associations de financement des partis politique d'obtenir un agrément de la Commission nationale des comptes de campagne. Celle-ci doit s'assurer que l'objet social de l'association se réduit au seul financement d'un parti politique que ses statuts comportent : la définition de la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle l'association exerce ses activités ; l'engagement d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement d'un parti politique. Ce contrôle revêt donc un caractère assez formel. Quoi qu'il en soit, il ne porte pas sur les ressources et le patrimoine dont dispose une association de financement politique au jour de sa demande d'agrément.

Du point de vue du Rapporteur spécial, la possibilité d'« aller-retour » entre le cadre posé par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 et le statut de celle du 1^{er} juillet 1901 se révèle effectivement problématique au regard de l'objectif de garantir la traçabilité des ressources employées dans le cadre des campagnes électorales.

Aussi, il juge indispensable de compléter le dispositif légal en vigueur par deux obligations : d'une part, **imposer la dévolution des ressources de toute association de financement des partis politiques qui renoncerait ou perdrait son agrément ; d'autre part, assortir la demande d'agrément examinée par la CNCCEP d'un document faisant état de l'origine des ressources et du patrimoine** d'une association demandant à entrer dans le cadre de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

Pour la détermination des règles de dévolution, le législateur pourrait établir des règles analogues à celles posées par l'article L. 52-5 du code électoral relatif aux associations de financement des campagnes électorales des candidats. Il pourrait être ainsi prévu l'attribution des ressources soit à une association de financement d'un parti politique, soit à un ou plusieurs établissements reconnus d'utilité publique.

Sans remettre en cause les principes fondamentaux du droit d'association consacrés par la Constitution et la loi du 1^{er} juillet 1901, ces deux nouvelles obligations pourraient prendre place dans la loi précitée du 11 mars 1988, leur finalité étant de renforcer la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Proposition n° 22 : Inscrire dans la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 l'obligation pour toute association de financement d'un parti politique :

– d'assurer la dévolution des ressources en cas de renonciation ou de perte de l'agrément délivré par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;

– d'assortir la demande d'agrément nécessaire à l'obtention du statut d'association de financement d'un parti politique d'un document faisant état des ressources et du patrimoine.

Pour être pleinement respectée et efficace, la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politique doit comporter les moyens nécessaires à l'affirmation de ses principes. Mais elle doit aussi tenir compte des réalités du terrain et, au-delà du renouvellement des pratiques qu'elle entend encadrer.

B. PRENDRE EN COMPTE DANS LA LÉGISLATION LES ÉVOLUTIONS DE LA VIE PARTISANE ET DÉMOCRATIQUE

Le Rapporteur spécial vise en l'occurrence deux pratiques qui ont pu récemment susciter la curiosité des observateurs ou alimenter les gazettes : il s'agit du recours croissant à des élections primaires pour le choix des candidats investis par les partis politiques et de la multiplication des « micro-partis ».

Son propos n'est pas ici de porter un jugement de valeur sur de nouvelles formes ou modalités de l'action politique. Dans une certaine mesure, il convient seulement d'en prendre acte. En revanche, il importe qu'en aucune manière, ces pratiques n'offrent des possibilités de s'affranchir des règles du droit commun et, ce faisant, ne viennent fausser le débat démocratique.

C'est dans cet esprit que le Rapporteur spécial estime que les pouvoirs publics devraient s'employer à : établir un cadre pour l'organisation des primaires ; prévenir toute dérive éventuelle liée au foisonnement des micros-partis.

1. Fixer un cadre pour l'organisation des primaires

Les élections dites « primaires » ont pour objet la désignation du ou des candidats d'un parti à une élection locale ou nationale. Organisé par les formations politiques, ce scrutin peut prendre deux formes : soit une primaire dite « fermée », à laquelle ne peuvent prendre part que les seuls militants qui remplissent les conditions fixées par les règles d'un parti (ancienneté de l'adhésion, paiement des

cotisations, versement d'une participation pour couvrir les frais de la primaire, etc.); soit une primaire « ouverte » à l'ensemble des électeurs d'une circonscription, suivant les modalités fixées par un ou des partis(s) (inscription sur les listes électorales, versement d'une participation à l'organisation du scrutin, signature d'une charte exprimant une adhésion à des valeurs, etc.).

Assez ancrée dans d'autres démocraties à l'exemple des États-Unis, cette modalité de désignation des candidats des partis politiques fait figure de pratique assez récente dans la vie politique française. Certes, suivant leur culture, leur histoire et les circonstances, certains partis ont pu y avoir recours, notamment en vue de la désignation de leur candidat à l'élection présidentielle. Il en va notamment ainsi : du Parti socialiste, qui a organisé deux « primaires internes », ouvertes à ses seuls militants, afin de départager Lionel Jospin et Henri Emmanuelli en 1995, puis Ségolène Royal, Laurent Fabius et Dominique Strauss Kahn en 2006 ; de l'ex Union pour un mouvement populaire, qui a soumis la candidature de Nicolas Sarkozy, resté seul en lice, à la ratification de ses militants en janvier 2007 ; des Verts puis d'Europe Écologie-Les Verts qui ont de manière systématique recouru à cette procédure depuis le début des années 2000.

Organisée les 9 et 16 octobre 2011, et ouverte à l'ensemble des formations se réclamant de la gauche française, la primaire du Parti socialiste en vue de l'élection présidentielle de 2012 semble cependant avoir marqué une rupture. Compte tenu de la part manifestement assez décisive du succès de ce scrutin dans l'élection de François Hollande à la Présidence de la République ⁽¹⁾, **le recours à ce mode de désignation des candidats semble appelé à se généraliser – certes à des degrés divers suivant les formations politiques et les scrutins** ⁽²⁾.

En soi, le choix d'organiser des primaires relève de la vie interne des formations politiques et participe de la liberté d'organisation que leur reconnaît l'article 4 de la Constitution.

Toutefois, **il se révèle ne pas être sans conséquences sur l'application des principes de la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques**, notamment dans le cadre de l'élection présidentielle. Par les moyens matériels et financiers qu'ils mobilisent et par la promotion ainsi offerte au candidat désigné, ces scrutins soulèvent en effet une question substantielle du point de vue de l'objectif d'égalité des armes, voire au regard du principe d'égalité devant la loi : faut-il imputer toute ou partie des dépenses du vainqueur de la primaire au compte de campagne du candidat ?

(1) La primaire s'est notamment caractérisée par une forte mobilisation des électeurs, avec près de 2,661 millions de votants au premier tour et 2,860 millions de votants au second tour.

(2) Au cours de la réunion de son bureau politique organisée le 7 avril 2015, l'ex UMP (devenue « les Républicains ») a décidé de choisir son candidat à l'élection présidentielle de 2017 par l'organisation d'une primaire ouverte aux candidats du centre. Ce scrutin se déroulerait les 20 et 27 novembre 2016. Pourraient y participer l'ensemble des personnes inscrites sur les listes électorales ou ayant 18 ans à la date de l'élection présidentielle, sous réserve qu'elles aient signé une charte de la primaire et un texte exprimant l'adhésion aux valeurs de la droite et du centre. Elles devraient par ailleurs s'acquitter d'un droit de participation pour couvrir les frais de la primaire (http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/04/02/presidentielle-de-2017-l-ump-fixe-les-regles-du-jeu-de-sa-primaire_4607796_823448.html#4zwYH05jDMwPz7Bq.99).

Ainsi que l'a souligné M. Jean Christophe Ménard, avocat à la Cour et maître de conférences à l'Institut d'Études politiques de Paris, **le droit actuel ne comporte aucune disposition expresse à ce sujet. Il ne précise pas davantage les règles qui s'imposent aux candidats dans le financement de leur campagne.**

Dans un avis rendu le 31 octobre 2013⁽¹⁾ à propos des primaires organisées en vue des élections municipales, l'Assemblée générale du Conseil d'État a apporté une réponse nuancée en distinguant deux cas de figure :

– **les primaires strictement internes à une formation politique : dans ce cas, les dépenses d'un candidat pour cette précampagne n'ont pas à figurer au compte de campagne**, dans la mesure où elles ont pour but de faire sa promotion auprès d'adhérents de sa formation politique dont le suffrage est réputé acquis si le candidat est investi à l'issue de l'élection primaire ;

– **les primaires ouvertes : la précampagne pouvant s'adresser à l'ensemble des électeurs, les dépenses engagées par un candidat pour sa propre promotion dans ce cadre doivent figurer au compte de campagne**, le cas échéant, dans les communes du secteur, au prorata de la population du secteur dans lequel il se présente, même si le candidat en question n'est que colistier.

Confrontée au problème de la comptabilisation des frais afférents aux élections primaires dans plusieurs communes importantes lors des élections municipales de mars 2014, la Commission nationale des comptes de campagne s'est conformée à l'avis du Conseil d'État.

Certes, la distinction entre « primaires ouvertes » et « primaires fermées » peut être jugée artificielle. De fait, la médiatisation croissante de la vie des partis politiques, avec notamment la publicité que lui donnent les chaînes d'information en continue et les réseaux sociaux, concourt à la promotion des candidatures, que le corps électoral se limite ou non aux seuls militants.

Toutefois, la multiplication prévisible des primaires pourrait assez rapidement rendre vaine toute velléité de prise en compte de l'ensemble des scrutins. Du reste, le retentissement d'une « primaire fermée » auprès des électeurs dépend, en pratique, de l'attention que le parti concerné peut par lui-même susciter auprès des médias.

Aussi, le Rapporteur spécial adhère volontiers à la solution dégagée par le Conseil d'État et reprise par la CNCCFP : **les dépenses engagées dans le cadre d'une « primaire ouverte » pour leur propre candidature doivent être imputées aux comptes de campagne des candidats investis à l'élection en vue de laquelle ce « pré-scrutin » a été organisé.**

(1) Conseil d'État, Assemblée générale (section de l'Intérieur), 31 octobre 2013- avis n° 388003 : demande d'avis du Premier ministre relatif aux modalités d'imputation dans un compte de campagne des dépenses liées aux campagnes dans le cadre de primaires ouvertes organisées par des partis politiques.

De son point de vue, **le principe de cette imputation doit valoir pour l'intégralité des dépenses engagées au terme des primaires, quel que soit le scrutin.**

Certes, de multiples questions se posent, par exemple dans le cas où un Président de la République sollicite auprès des électeurs le renouvellement de son mandat. Au vu des controverses ayant entouré les décisions rendues par la CNCCFP et le Conseil constitutionnel à propos du compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy en 2012 ⁽¹⁾, il pourrait être utile d'établir une distinction aussi nette que possible entre les actions et les frais afférents à l'exercice de ses fonctions et de ceux qui poursuivent des visées électorales. Il conviendrait sans doute également d'envisager les conséquences possibles d'un rejet des comptes de campagne pour un candidat élu, les textes actuels ne prévoyant aucune mesure spécifique autre que le non-remboursement des dépenses de campagne et une sanction financière d'un montant égal aux sommes qui excèdent le plafond légal.

Par ailleurs, il conviendrait d'établir des règles de comptabilisation permettant de faire le départ exact entre les dépenses engagées au seul bénéfice du candidat et celles qui bénéficient à l'ensemble des participants aux primaires ouvertes, telles que les dépenses de nature logistique.

Afin de fixer un cadre adéquat, ainsi que le Conseil d'État et la Commission nationale des comptes de campagne en ont exprimé le souhait, **il est impératif que le Parlement se saisisse pleinement de cette question afin d'adapter la législation à cette nouvelle pratique.** Cette mesure pourrait inciter les candidats à modérer leurs dépenses dans le cadre et permettrait de régler la délicate question de leurs sources de financement.

Proposition n° 23 : Imputer aux comptes de campagne des candidats investis pour l'élection présidentielle l'intégralité des dépenses qu'ils ont engagées ou réalisées pour leur propre candidature dans le cadre des primaires ouvertes organisées en vue de ce scrutin.

2. Prévenir toute dérive éventuelle liée au foisonnement des micro-partis

Cette préoccupation prend aujourd'hui d'autant plus d'acuité que depuis quelques mois, **la chronique judiciaire accorde une large place à des affaires qui, dans la mesure où elles pourraient impliquer des structures très proches de formations politiques d'envergure, menacent de ruiner la crédibilité des efforts engagés** depuis vingt-cinq ans dans le domaine du financement des partis.

(1) *Décision n° 2013-156 PDR du 04 juillet 2013 - Décision du Conseil constitutionnel sur un recours de M. Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques.*

Ainsi, depuis avril 2014, une information judiciaire – accompagnée de mises en examen – est ouverte à propos du rôle que pourrait avoir joué et un micro-parti appelé « *Jeanne* » dans le financement des campagnes des candidats du Front national. D’après les éléments parus dans la presse ⁽¹⁾, les juges d’instruction examineraient la question de l’existence d’un système illégal de financement politique organisé entre « *Jeanne* » et une société présentée comme proche du Front national, la société « *Riwal* ».

FAITS EXAMINÉS DANS L’INFORMATION JUDICIAIRE OUVERTE À L’ENCONTRE DE « JEANNE »

Par l’intermédiaire du micro-parti qui les lui aurait achetés et à l’occasion de plusieurs scrutins nationaux et locaux, cette société aurait fourni aux candidats frontistes un « kit de campagne » facturé 16 500 euros. Afin de leur permettre l’acquisition de ces supports, « *Jeanne* » aurait consenti des prêts à un taux de 6,5 %, sachant que les candidats du Front national pourraient éventuellement prétendre au remboursement par l’État du coût d’achat du kit, voire des intérêts échus du prêt souscrit pour son acquisition.

Plusieurs questions semblent examinées par les juges d’instruction. La première porte sur le fait de savoir si le micro-parti a pu être amené à consentir ces prêts sur ses fonds propres, la loi ⁽²⁾ interdisant « à toute autre personne qu’un établissement de crédit d’effectuer des opérations de banque à titre habituel » ou « de recevoir à titre habituel des fonds remboursables du public ou de fournir des services bancaires de paiement ».

La seconde question a trait au caractère obligatoire des prêts qu’auraient souscrits les candidats du Front national. D’après les informations de *Mediapart* reprises par *le Monde* ⁽³⁾, certains d’entre eux auraient déclaré ne pas avoir eu connaissance des emprunts souscrits auprès de « *Jeanne* ». Or, un tel contrat forcé, s’il était paraphé avec une signature frauduleuse, pourrait relever de la qualification pénale de faux et usage de faux.

Enfin et surtout, selon cette même source, de nombreux témoignages tendraient à accréditer l’hypothèse d’une surfacturation des « kits de campagne » vendus par « *Jeanne* ». Selon une enquête de *l’Obs* dont *le Monde* fait état, certaines prestations auraient été facturées jusqu’à cinq fois le prix du marché de sorte d’accroître la marge dégagée par *Riwal*.

À ce jour, la procédure judiciaire ne permet évidemment pas de tirer des conclusions catégoriques quant à la véracité de ces faits. Néanmoins, les questions qu’elles soulèvent plaident en faveur d’un renforcement de la législation sur le financement des campagnes et partis politiques.

Il s’agit non seulement de protéger les finances publiques, mais aussi d’assurer l’égalité des armes dans la confrontation électorale en prévenant la captation de dons en provenance de personnes physiques par des structures qui pourraient être éventuellement utilisées afin de s’affranchir du cadre posé par la loi.

(1) Voir notamment l’article de Maxime Vaudano, « Comment s’enrichit « *Jeanne* », le micro-parti de Marine Le Pen », *Le Monde.fr*, paru le 31 janvier 2015, mis à jour le 6 février 2015.

(2) Article L. 511-5 du code monétaire et financier.

(3) Voir notamment l’article de Maxime Vaudano, « Comment s’enrichit « *Jeanne* », le micro-parti de Marine Le Pen », *Le Monde.fr*, paru le 31 janvier 2015, mis à jour le 6 février 2015.

Pour atteindre ces objectifs, **il ne saurait être question d'envisager raisonnablement une interdiction générale des micro-partis.**

D'une part, **la rédaction d'une telle disposition législative se heurterait à une difficulté pratique et substantielle : celle de définir un micro-parti, notamment par rapport à un parti dit « classique ».** Ainsi que l'ont démontré M. Jean Christophe Ménard, avocat à la Cour et Maître de conférences à l'Institut d'Études politiques de Paris, le droit français n'offre pas véritablement de définition de cette catégorie. Celle établie par le Conseil d'État présente un caractère quelque peu tautologique puisqu'aux termes de la solution dégagée dans l'arrêt d'assemblée du 30 octobre 1996 ⁽¹⁾, « *une personne morale de droit privé qui s'est assignée un but politique ne peut être regardée comme un "parti ou groupement politique" au sens de l'article L. 52-8 du code électoral que si elle relève des articles 8, 9 et 9-1 de la loi susvisée du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ou s'est soumise aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de la même loi.* »

Factuellement et juridiquement, les micro-partis peuvent présenter des caractéristiques similaires à celles des partis « classiques », même si souvent ils apparaissent dépourvus d'adhérents et de structures organisationnelles stables et sont créés pour apporter un soutien à l'action d'une personnalité. Ils peuvent être reconnus par la Commission nationale des comptes de campagne comme une formation politique. Dans cette hypothèse, ils sont assujettis à la législation sur le financement des partis politiques, notamment à l'obligation de déposer auprès de la CNCCFP des comptes annuels. La transparence financière est obligatoire.

D'autre part, **le principe constitutionnel de liberté des partis, consacré à l'article 4 de la Constitution, s'opposerait à une mesure d'interdiction.**

Ce principe emporte trois droits pour les formations politiques :

– la capacité de se former librement : les partis politiques peuvent à ce titre choisir la forme juridique de leur constitution ;

– la capacité de s'organiser librement en interne ;

– la liberté d'exercer une activité partisane, sous réserve que les partis respectent les principes de souveraineté nationale et de la démocratie rappelés à l'article 4 de la Constitution ⁽²⁾.

Selon les statistiques établies par la Commission nationale des comptes de campagne, la France comptait 408 formations politiques en 2014, ce chiffre incluant les partis « traditionnels », ainsi que les micro-partis. Sans distinction, leur effectif n'était que de 28 en 1990. En soi, ces chiffres laissent place à de multiples interprétations. Mais ainsi que l'ont suggéré de nombreuses entendues

(1) Conseil d'État, Assemblée, 30 octobre 1996, Élections municipales de Fos-sur-Mer, n° 177927.

(2) En cas de violation de ces principes, les partis pourraient s'exposer à une dissolution sur le fondement de la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées.

par le Rapporteur spécial, ils ne constituent pas seulement la manifestation d'une vitalité démocratique : en certains lieux du territoire national, **on observe sans doute la prolifération de structures ayant pour seul but de permettre un contournement des dispositions qui encadrent le financement des campagnes électorales et des partis politiques.**

Afin de prévenir d'éventuelles dérives, il convient d'explorer deux pistes.

La première consiste à **s'assurer que les textes applicables, en particulier les dispositions pénales, permettent d'appréhender des comportements délictueux et d'assurer le respect des obligations consacrées par le législateur.**

Dans le cadre de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ⁽¹⁾, le législateur a entendu tarir d'éventuelles sources de financement par le biais de ces structures. À cette fin, il a modifié les dispositions de l'article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 établissant un plafond annuel des dons que les associations de financement agréées et chaque personne physique identifiée pour l'ensemble des partis politiques. Dans sa rédaction antérieure, le plafond annuel des dons ne valait que pour un parti, si bien que la création d'autres structures telles que les micro-partis pouvait permettre de contourner la loi.

En revanche, il s'est avéré que les modifications apportées à l'article L. 11-5 par le Sénat, au cours de la navette législative, ont restreint le champ de l'incrimination pénale dont cet article était porteur. Un amendement du rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le texte portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne ⁽²⁾ a dissipé toute incertitude sur ce point.

Toutefois, il conviendrait sans doute d'envisager, au-delà des seules dispositions pénales, une évaluation de l'intégralité de notre droit afin de s'assurer que les nouvelles pratiques initiées par les micro-partis soient appréhendées de manière spécifique. La législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques ne doit pas en être le seul objet. En effet, des éléments publiés par la presse à propos de l'information judiciaire ouverte à l'encontre de « Jeanne », il ressort en effet que certaines qualifications ou principes, tels que l'interdiction d'exercer le métier de banquier, se prêtent mal aux faits qui pourraient être reprochés à un micro-parti.

Proposition n° 24 : S'assurer que le droit en vigueur et, en particulier, la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques, permettent de prévenir de manière spécifique des dérives imputable des structures ayant pour seul objet de s'affranchir des contraintes de financement de la vie politique.

(1) Article 16 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique modifiant l'article 11-5 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

(2) *Projet de loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, modifié en 1^{ère} lecture par l'Assemblée nationale le 24 juin 2015, TA n° 544, article 6 bis*

La seconde piste consiste à **réaffirmer des règles qui empêchent tout enrichissement sans cause et le développement d'une activité financière à but exclusivement lucratif.**

Il convient de rappeler que saisi du texte de la loi organique n° 88-226 relative à la transparence financière de la vie politique, le Conseil constitutionnel a jugé que ses dispositions n'étaient « *contraires à aucune règle, non plus qu'à aucun principe de valeur constitutionnelle, dès lors que le remboursement par l'État des dépenses électorales ne conduit pas à l'enrichissement d'une personne physique ou morale* » ⁽¹⁾.

Sur cette base, le Rapporteur spécial estime nécessaire que la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques comporte deux interdictions expresses : consentir à des candidats ou à des formations politiques des prêts à des taux supérieurs à ceux des emprunts que les formations politiques ont souscrits pour leur financement ; fournir à des candidats ou à des formations politiques des biens ou des services avec une marge commerciale.

Grâce aux documents enrichis dont le Rapporteur spécial préconise l'établissement, cette mesure devrait assurer que les partis politiques ne créent pas ou ne s'appuient pas sur des structures qui leur permettent d'obtenir des ressources dans des conditions contraires à celles prévues par le législateur. Les modifications apportées à la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 et au code électoral nécessiteront bien entendu une évaluation précise du cadre fixé par le principe constitutionnel de liberté des partis politiques. Cependant, elles apparaissent conformes à l'intérêt général qui s'attache à la transparence du financement des campagnes électorales et à l'indépendance des partis politiques.

Proposition n° 25 : Interdire aux partis et groupements politiques de :

- consentir à des candidats ou à des formations politiques des prêts à des taux supérieurs à ceux des emprunts que les formations politiques ont souscrits pour leur financement ;**
- fournir à des candidats ou à des formations politiques des biens ou des services avec une marge commerciale.**

(1) *Décision n° 88-242 DC du 10 mars 1988, Loi organique relative à la transparence financière de la vie politique.*

CONCLUSION

Nos concitoyens l'ignorent sans doute mais en matière de financement des campagnes électorales et des partis politiques, notre pays a fait beaucoup de chemin.

Ainsi que le montre le présent rapport, il dispose d'un cadre juridique qui limite le risque de surenchères matérielles dans la participation des candidats aux différents scrutins nationaux et locaux. Il assure aux partis politiques les moyens d'une assez grande indépendance en organisant une aide publique pour leur financement et interdisant toute participation des personnes morales à leur financement. Enfin, il comporte des obligations procédurales et déclaratives qui constituent autant de gages de transparence.

Toutefois, les principes ne valent que s'ils sont respectés.

C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial met autant l'accent sur la nécessité des moyens de contrôle renforcés, ainsi que sur la modernisation et la simplification des procédures, notamment grâce au développement de la dématérialisation.

Pour inciter à l'exemplarité, notre droit doit permettre aux citoyens d'exercer leur vigilance. La réalisation de cet impératif démocratique passe par une transparence accrue des comportements et des procédures, notamment grâce à des documents plus complets et plus accessibles, ainsi que de nouvelles obligations déclaratives. Elle requiert également une clarification des droits et des devoirs, ce qui implique : une définition plus précise du champ des dépenses électorales ; un cadre et des normes comptables harmonisés et exigeants ; la prise en compte des spécificités de l'élection des députés représentant les Français de l'étranger.

Enfin, la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques doit rester en phase avec son temps. Elle doit permettre d'appréhender de nouvelles modalités de l'action politique, tels que les primaires et les micro-partis, de sorte qu'en toutes circonstances, soient garanties non seulement l'égalité des armes face aux électeurs, mais encore l'égalité devant la loi.

Il n'est pas de progrès irréversible et il s'avère parfois nécessaire que la loi vienne au secours de la vertu. Aussi le Rapporteur spécial appelle le Parlement à exercer pleinement ses responsabilités, en engageant dès que possible la rénovation des textes qui, encadrant le financement des campagnes électorales et des partis politiques, constituent un fondement essentiel pour l'équilibre de la République.

LISTE DES PROPOSITIONS

RENFORCER LES MOYENS DE CONTRÔLE – FAVORISER LA MODERNISATION ET LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES

Proposition n° 1 : Pour les scrutins dans les communes de 1 000 à 9 000 habitants, rendre obligatoire la désignation par les candidats d'un mandataire, ainsi que l'ouverture et la tenue d'un compte bancaire spécialement consacré au financement des campagnes électorales.

Proposition n° 2 : Porter à six ans (pour toutes les élections) la durée de l'inéligibilité que peut prononcer le juge de l'élection en cas d'infraction à la législation sur le financement des campagnes électorales.

Proposition n° 3 : Procéder, à moyen terme, au renforcement des ressources humaines, budgétaires et matérielles de la CNCCFP.

Proposition n° 4 : Organiser la dématérialisation de l'envoi des comptes de campagne et des comptes des partis politiques, ainsi que des pièces justificatives nécessaires à leur examen par la CNCCFP.

Proposition n° 5 : Sur le modèle du dispositif existant en droit fiscal, et sous réserve d'une définition précise du champ des missions et des responsabilités, accorder aux experts-comptables le statut de tiers de confiance pour la production et la conservation des pièces justificatives requises pour les comptes de campagne.

Proposition n° 6 : Permettre la certification de la comptabilité annuelle des partis et groupements politiques par un seul commissaire aux comptes, si le montant des ressources des formations n'excède pas 230 000 euros par an.

Proposition n° 7 : Mieux informer les établissements bancaires des dispositions destinées à garantir aux candidats l'ouverture d'un compte et la remise de moyens de paiement nécessaires à la conduite d'une campagne électorale. Supprimer l'attestation de refus d'ouverture de compte exigée des mandataires pour la saisine de la Banque de France.

RENFORCER LA TRANSPARENCE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES

Proposition n° 8 : Assurer une publication plus détaillée des comptes de campagne et des comptes des partis politiques au Journal officiel, ainsi que sur le site internet de la Commission nationale des comptes de campagne et des finances des partis politiques.

Proposition n° 9 : Consacrer, par une disposition législative expresse, le droit à consultation de l'ensemble des documents reçus ou émis par la Commission nationale dans l'exercice de sa mission de contrôle des comptes de campagne, une fois expiré le délai de recours contre ses décisions.

Proposition n° 10 : Organiser une transparence accrue des ressources et dépenses des partis et formations politiques en instituant l'obligation de rendre compte de manière plus fréquente au cours d'un exercice comptable, par exemple dans le cadre de rapports semestriels.

Proposition n° 11 : Donner aux commissaires aux comptes mission légale d'attester, à l'issue de l'élection présidentielle, de la transmission aux mandataires financiers des candidats de toutes les dépenses engagées par un parti ou groupement politique au bénéfice de cette candidature et imputables au compte de campagne.

Proposition n° 12 : Limiter à trois ans la durée pendant laquelle les commissaires aux comptes peuvent assurer la certification de la comptabilité d'un même parti politique.

GARANTIR LA LISIBILITÉ DES RÈGLES POUR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES DROITS ET DES DEVOIRS

Proposition n° 13 : Clarifier le champ des dépenses électorales, en consacrant dans la loi les solutions dégagées par la jurisprudence et en réaffirmant les objectifs du législateur.

Proposition n° 14 : Préciser la rédaction de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 afin d'inclure dans son champ d'application toute section locale ou structure, indépendamment de sa dénomination, faisant partie de l'organisation d'un parti politique.

Proposition n° 15 : Compléter les comptes des partis politiques déposés à la CNCCFP par une annexe retraçant les prêts obtenus ou consentis, les flux financiers entre partis et entre les partis et les candidats, ainsi que les concours en nature dont ils ont pu bénéficier ou ont fait bénéficier les candidats qu'ils soutiennent. En assurer la publication sous des formes adaptées.

Proposition n° 16 : Envisager la publication d'une liste annuelle des principaux fournisseurs de chacun des partis et groupements politiques.

Proposition n° 17 : Veiller à l'harmonisation des termes et documents utilisés par la CNCCFP avec ceux utilisés ordinairement par les commissaires aux comptes et les experts-comptables, sous réserve du respect des exigences de la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Proposition n° 18 : Pour le contrôle des comptes des partis politiques, doter la CNCCFP d'un référentiel inspiré par les principes et méthodes observés par la Cour des comptes dans le domaine de la certification.

Proposition n° 19 : Prévoir la désignation concomitante des mandataires et des experts-comptables et charger ses derniers d'une mission de conseil auprès des candidats à propos de leurs obligations déclaratives et comptables.

Proposition n° 20 : Pour l'élection des députés représentant les Français de l'étranger :

- retenir le taux de chancellerie applicable à la date la plus proche du scrutin dans chacune des circonscriptions ;
- mener des actions de pédagogie et la publication en temps utiles des textes réglementaires d'application, porter à la connaissance des candidats les dispositions facilitant l'engagement des dépenses en dehors de l'intervention du mandataire.

EMPÊCHER DE POSSIBLES INSTRUMENTALISATIONS DE LA LOI

Proposition n° 21 : Instituer l'obligation légale pour le mandataire d'un candidat de ne délivrer un reçu en contrepartie d'un don que le jour du dépôt effectif de la candidature.

Proposition n° 22 : Inscrire dans la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 l'obligation pour toute association de financement d'un parti politique de :

- assurer la dévolution des ressources en cas de renonciation ou de perte de l'agrément délivré par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;
- assortir la demande d'agrément nécessaire à l'obtention du statut d'association de financement d'un parti politique d'un document faisant état des ressources et du patrimoine.

DONNER UN CADRE JURIDIQUE APPROPRIÉ AU FINANCEMENT DES PRIMAIRES ET PRÉVENIR LES DÉRIVES LIÉES À LA MULTIPLICATION DES MICRO-PARTIS

Proposition n° 23 : Imputer aux comptes de campagne des candidats pour tout scrutin l'intégralité des dépenses qu'ils ont engagées ou réalisées pour leur propre candidature dans le cadre de primaires ouvertes organisées en vue de ce scrutin.

Proposition n° 24 : S'assurer que le droit en vigueur et, en particulier, la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques, permettent de prévenir de manière spécifique des dérives imputable des structures ayant pour seul objet de s'affranchir des contraintes de financement de la vie politique.

Proposition n° 25 : Interdire aux partis et groupements politiques de :

- consentir à des candidats ou à des formations politiques des prêts à des taux supérieurs à ceux des emprunts que les formations politiques ont souscrits pour leur financement ;
- fournir à des candidats ou à des formations politiques des biens ou des services avec une marge commerciale.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa première réunion du 15 juillet 2015, la Commission examine le rapport d'information sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques (M. Romain Colas, rapporteur spécial).

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Notre ordre du jour appelle l'examen d'un rapport d'information sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques, présenté par Romain Colas, rapporteur spécial pour les crédits de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

M. Romain Colas, rapporteur spécial. Nous nous penchons aujourd'hui sur la législation qui encadre le financement des partis politiques et des campagnes électorales, laquelle relève de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, que vous m'avez chargé de suivre en tant que rapporteur spécial.

Il y a près de trente ans, le Parlement a fait le choix d'encadrer les modalités de financement de la vie publique. Ainsi, les deux lois publiées le 11 mars 1988 ont fixé non seulement aux partis politiques, mais aussi aux candidats, des règles pour recueillir des recettes et réaliser des dépenses dans le cadre des différents scrutins nationaux et locaux, ainsi que pour leur participation au débat démocratique.

Par-delà les alternances, ce choix n'a jamais été démenti. Il a même été réaffirmé et conforté au travers des nombreux textes adoptés par le législateur. Ceux-ci forment aujourd'hui l'ossature de la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques et contribuent à donner à la France une place singulière parmi les démocraties du monde.

Pour autant, chacun peut mesurer combien le soupçon continue trop souvent de peser sur les relations qu'entretiennent nos compatriotes avec les élus, en particulier avec ceux qui exercent des mandats électifs nationaux. Cette défiance persistante s'explique sans doute par les difficultés de l'époque ; elle doit également beaucoup au poison des affaires qui, de manière ponctuelle ou récurrente, mettent en cause la réputation de la classe politique tout entière. En cet instant, beaucoup d'entre nous ont sans doute à l'esprit des exemples récents, dans lesquels des procédures judiciaires ont été ouvertes. Il appartiendra naturellement à la justice de faire toute la lumière sur ces faits et, éventuellement, de sanctionner ceux qui s'en seraient rendus coupables. L'expérience montre cependant que le caractère spectaculaire de sanctions pénales infligées *a posteriori* ne concourt, en soi, ni à laver l'honneur des élus et responsables politiques dans leur ensemble, ni à rétablir durablement leur crédibilité auprès de nos concitoyens.

C'est pourquoi j'ai jugé utile, au nom de notre Commission, de consacrer des travaux à l'évaluation de la pertinence de la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Dans cette démarche, j'ai souhaité poursuivre trois objectifs : déterminer dans quelle mesure les règles applicables assurent un encadrement adéquat des sources de financement et des dépenses, d'une part, des candidats aux élections et, d'autre part, des formations politiques en dehors des périodes électorales ; examiner les moyens à la disposition des pouvoirs publics et des juridictions – Conseil constitutionnel et Conseil d'État – pour cette mission et de l'autorité administrative compétente que constitue la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques – CNCCFP. J'ai souhaité enfin envisager des axes de modernisation des dispositifs existants, afin de remédier à d'éventuelles insuffisances du droit, mais aussi de prendre en compte de nouvelles pratiques de notre vie démocratique.

À cette fin, j'ai auditionné l'ensemble des personnes susceptibles de fournir une expertise pertinente sur les questions qui se posent : le président de la CNCCFP, M. François Logerot, et ses équipes ; les représentants du bureau des élections du ministère de l'Intérieur ; les représentants de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ; le premier président de la Cour des comptes ; des élus, notamment des députés qui avaient été amenés à travailler sur les textes de loi qui encadrent les financements politiques ; des représentants d'associations de la société civile ; des juristes ; des responsables et trésoriers de partis politiques – les représentants du Front national n'ayant toutefois jamais donné suite à mon invitation.

Aux termes de ces travaux, plusieurs constats se font jour. D'abord, il faut dire que notre droit est relativement complet. Il ne s'agit pas pour moi de proposer des bouleversements mais uniquement des pistes d'amélioration. Je considère qu'avec les lois de 1988, de 1990, de 1995, de 2011 et de 2013, nous disposons désormais d'une ossature solide qui permet de faire échapper la sphère politique et le débat public aux influences financières, pour peu que les règles soient respectées.

Notre système favorise une certaine modération des ressources et des dépenses électorales. Lors de l'élection présidentielle de 2012, 75 millions d'euros de recettes ont été déclarés à la CNCCFP, et 74 millions d'euros ont été dépensés. Ce dernier chiffre est à comparer aux 4,4 milliards d'euros engagés à l'occasion de la dernière élection présidentielle aux États-Unis – primaires comprises – et du renouvellement du Congrès. Lors des élections législatives de 2012, 82 millions d'euros de recettes ont été déclarés à la CNCCFP, pour 79 millions d'euros de dépenses.

Notre droit repose sur un certain nombre de principes : l'interdiction de toute participation pécuniaire ou matérielle des personnes morales – à l'exception, bien évidemment, des partis politiques – au financement des campagnes électorales et des partis eux-mêmes ; la limitation du montant annuel des dons que peut verser une personne physique à 4 600 euros pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats et, depuis la loi du 11 octobre 2013, à 7 500 euros pour le financement d'un ou plusieurs partis politiques ; le plafonnement des dépenses que peuvent engager les candidats à l'occasion des différents scrutins, nationaux et locaux ; le plafonnement, en outre, du remboursement des dépenses électorales assuré par l'État, à hauteur de 47,5 % du plafond des dépenses fixé par le code électoral, à condition que le candidat ait recueilli plus de 5 % des suffrages exprimés.

Notre législation repose aussi sur des dotations publiques aux partis politiques. À cet égard, je tiens à souligner un point souvent méconnu du public : les partis politiques ont contribué à la résorption des déficits publics, l'ensemble des dotations que leur accorde l'État ayant été réduit de 10 % depuis le début de la présente législature. Dans mon rapport, j'appelle toutefois l'attention de la représentation nationale sur le seuil au-delà duquel nous ne devrions pas aller, car une trop grande réduction des financements publics nuirait aux vertus du système actuel : il ne faudrait pas que les partis en viennent à se financer en dehors du cadre légal.

Enfin, un certain nombre d'obligations procédurales permettent de vérifier l'application du droit. L'ensemble de ces règles forme un système cohérent qui me semble aujourd'hui compris, sinon accepté.

Néanmoins, au terme des auditions que j'ai menées et au regard du constat que je viens de dresser, j'ai élaboré quatre séries de propositions. La première concerne le renforcement des moyens de contrôle et la création de nouveaux outils favorisant l'émergence de ce que j'appelle un « écosystème vertueux », reposant essentiellement sur la responsabilité des acteurs. La deuxième série de mesures vise à améliorer la transparence des comptes de campagne électorale et des comptes des partis politiques, afin qu'une saine pression démocratique s'exerce sur les personnes qui assument des responsabilités en la matière. La troisième série comprend des mesures de simplification qui me paraissent utiles pour faciliter non seulement le contrôle, mais aussi la tâche des candidats aux élections et des trésoriers des partis. Enfin, la quatrième série de propositions tend à encadrer des pratiques politiques nouvelles. Je pense notamment à l'émergence des primaires, tant pour les élections nationales que locales.

S'agissant des modalités du contrôle de l'application de la loi, nous devons veiller, lors de l'examen du projet de loi de finances, à renforcer les moyens qui sont dévolus à la CNCCFP compte tenu des missions toujours plus importantes qui lui sont confiées. Ces moyens sont sensiblement inférieurs à ceux dont disposent les organismes similaires dans d'autres pays européens.

Je suggère que nous nous penchions en outre sur la « zone grise » que constituent les scrutins municipaux organisés dans les communes de moins de 9 000 habitants en matière de financement des campagnes électorales. Actuellement, les candidats qui se présentent dans ces communes doivent respecter les règles en vigueur, mais ils ne fournissent pas de compte de campagne qui soit examiné par la CNCCFP. Je ne propose pas que la Commission, qui a déjà beaucoup de travail, soit chargée de l'examen de ces comptes de campagne dans les villes de moins de 9 000 habitants. Toutefois, dans la mesure où nous avons consacré, dans la loi de 2013, un droit à l'ouverture d'un compte bancaire ou postal pour les mandataires financiers des candidats – dispositif auquel il convient d'apporter des améliorations sur lesquelles je reviendrai –, nous pourrions au moins exiger que, dans les communes de 1 000 à 9 000 habitants, où s'applique le scrutin de liste, chaque liste désigne obligatoirement un mandataire financier et ouvre un compte dédié au financement de la campagne électorale. D'une part, cela responsabilisera les acteurs ; d'autre part, cela permettra au juge de l'élection de retracer les recettes et les dépenses en cas de contentieux sur le financement de la campagne.

Je propose aussi de donner à la CNCCFP un accès à la comptabilité des partis politiques pendant la période d'examen des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle. Ce serait une innovation importante. Vous avez certainement tous en tête les expériences récentes auxquelles je fais référence. Actuellement, rien ne permet à la CNCCFP de vérifier si les dépenses engagées par un parti dans le cadre de l'élection présidentielle ont été intégrées ou non dans le compte de campagne du candidat concerné. Il s'agirait non pas d'interférer dans la vie des formations politiques, mais d'inscrire dans la loi le principe selon lequel les commissaires aux comptes des partis politiques transmettent à la CNCCFP, au cours de la période d'examen des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, une attestation retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses liées à l'élection. Cela permettrait à la CNCCFP de confronter le compte de campagne du candidat et la comptabilité du parti pendant la période électorale.

Afin de s'assurer de la parfaite indépendance des commissaires aux comptes, sur lesquels pèserait dès lors une responsabilité nouvelle en plus de celles qui leur incombent déjà, je propose de limiter à trois ans la durée pendant laquelle ils peuvent assurer la certification de la comptabilité d'un même parti. Selon moi, une telle rotation sera de nature à accroître la confiance que nous pouvons accorder à leur travail.

Enfin, à l'instar de M. Pierre Mazeaud, qui avait réfléchi sur ces questions à la demande du Président de l'Assemblée nationale Bernard Accoyer, je propose d'alourdir, en la portant de trois à six ans, la peine d'inéligibilité maximale qui peut être prononcée à l'égard de ceux qui contournent sciemment la législation relative au financement des campagnes électorales et des partis politiques. Pour reprendre les propos de M. Mazeaud, il s'agirait de les « sortir du circuit » pendant une période suffisamment étendue, six ans correspondant au mandat politique le plus long qui existe dans notre pays. Cette mesure ferait peser sur chacun une juste responsabilité.

S'agissant des mesures visant à renforcer la transparence, je propose d'enrichir le cadre comptable et les obligations déclaratives comptables qui s'imposent aux partis politiques, afin que la CNCCFP puisse faire utilement son travail. Par la voix de son Premier président, M. Didier Migaud, la Cour des comptes s'est dite tout à fait disposée à accompagner le législateur et, le cas échéant, l'ensemble des acteurs concernés dans cette démarche.

Je propose aussi que la CNCCFP publie, au terme de la période d'examen, des données plus détaillées sur les comptes de campagne des candidats aux différentes élections et sur la comptabilité des partis politiques.

Même si cela peut paraître anecdotique, il serait également utile que les mandataires financiers ne délivrent des reçus aux donateurs – ce qui permet notamment à ceux-ci de bénéficier d'une réduction d'impôt égale à 66 % du montant qu'ils ont versé – que le jour du dépôt effectif de la candidature. Nous avons en effet observé que des reçus avaient parfois été délivrés en contrepartie de dons versés pour le financement d'une campagne alors que la candidature n'avait pas été finalement déposée. Cette proposition nous a été présentée par un représentant du Groupe des États contre la corruption du Conseil de l'Europe dans le cadre de ses travaux sur la lutte contre la corruption, a aussi son importance en termes de contrôle des finances publiques, auquel nous sommes tous attachés au sein de cette Commission.

En outre, je propose de clarifier dans notre droit la situation des personnes morales qui deviennent des partis politiques. Avec l'extension du phénomène des micropartis tel est notamment le cas aujourd'hui d'un certain nombre d'associations loi 1901, qui peuvent bénéficier, à ce titre, d'apports qui ne sont pas soumis à la législation encadrant les financements politiques. La question de la dévolution du patrimoine et de la trésorerie de ces associations se pose au moment précis où elles se transforment en partis politiques. La CNCCFP est vigilante sur ce point, mais il ne faudrait pas que ces associations contournent par ce biais l'interdiction faite aux personnes morales de financer un parti politique ou une campagne électorale, ni le plafonnement des dons que peuvent consentir les particuliers.

Enfin, je propose de consacrer dans la loi le droit à consultation de l'ensemble des documents reçus ou émis par la CNCCFP dans le cadre de ses travaux. Le juge administratif avait fait droit à la demande de *Mediapart* d'accéder à un certain nombre de documents que la CNCCFP avait refusé de lui transmettre. Néanmoins, à mon sens, il appartient, au législateur de déterminer quels sont les documents communicables, la jurisprudence ayant suscité certaines interrogations.

De même, sous réserve du respect du secret des affaires, nous pourrions exiger des partis politiques qu'ils publient une liste annuelle de leurs principaux fournisseurs, au-delà de seuils qui devraient être définis de manière consensuelle.

S'agissant des mesures de simplification, il faut, selon moi, que nous aidions la CNCCFP à disposer en temps utile d'informations exploitables – surtout si nous renforçons les obligations comptables des partis politiques – et que nous avancions, à cette fin, vers la généralisation de la dématérialisation de l'envoi des comptes de campagne et de la comptabilité des partis. Cela ferait gagner un temps considérable à la fois aux candidats, aux trésoriers des partis, aux experts-comptables et à la CNCCFP. À ce titre, nous pourrions réfléchir utilement à la création d'un statut de « tiers de confiance » pour les experts-comptables des candidats. L'expert-comptable deviendrait ainsi la personne par laquelle transite l'ensemble des échanges entre la CNCCFP et le candidat pendant la période d'examen des comptes de campagne.

D'autre part, je propose de permettre la certification de la comptabilité annuelle des partis et des groupements politiques par un seul commissaire aux comptes lorsque leurs ressources annuelles sont inférieures à un certain seuil. Nous pourrions nous inspirer du seuil applicable aux syndicats professionnels, à savoir 230 000 euros. Actuellement, beaucoup de petites structures politiques éprouvent de grandes difficultés à trouver, comme la loi l'exige, deux commissaires aux comptes disponibles pour traiter des volumes financiers souvent très faibles.

Il serait également utile de faciliter encore plus l'accès au compte bancaire pour les mandataires financiers des candidats : comme cela a pu être constaté lors des récentes élections départementales, le droit à l'ouverture d'un compte – pourtant consacré dans la loi – est appliqué de façon assez aléatoire, notamment du fait de la méconnaissance des textes en vigueur par les agences bancaires. Actuellement, un mandataire peut faire appel à la Banque de France pour contraindre une banque à lui ouvrir un compte, mais cela suppose qu'il fournisse une attestation de refus d'ouverture de compte délivrée par cette dernière. Or, beaucoup de candidats ont eu du mal à obtenir une telle attestation de la part des agences bancaires locales. Nous pourrions supprimer cette obligation afin de faciliter la saisine de la Banque de France et que le « droit au compte » soit une réalité.

Je vous renvoie à la lecture du rapport pour les autres mesures de simplification que je préconise.

Pour finir, il convient de prendre en compte de nouvelles pratiques politiques, en particulier celle des primaires, qui émerge non seulement pour les scrutins nationaux – nous l'avons vu lors de la dernière élection présidentielle et le verrons vraisemblablement lors de la prochaine –, mais aussi pour les scrutins locaux. L'assemblée générale du Conseil d'État elle-même a invité le législateur à clarifier le cadre dans lequel les dépenses engagées au cours d'une primaire devaient être intégrées dans le compte de campagne des candidats. À cet égard, je propose de consacrer dans la loi le principe établi de façon un peu empirique par la jurisprudence à l'occasion de la primaire organisée par le Parti socialiste en 2011 en vue de l'élection présidentielle : toute dépense ayant concouru à la promotion du projet et de la personne du candidat finalement investi doit être intégrée à son compte de campagne, puisqu'elle a permis à ce dernier de briguer les suffrages des électeurs. Ce principe est similaire aux règles générales qui s'appliquent aux dépenses électorales.

Par ailleurs, nous constatons – parfois pour la déplorer – une multiplication des micropartis. Certains d’entre eux ont une finalité strictement financière et contournent, à mon sens, l’esprit de la loi. Lorsqu’un parti agit comme une entreprise commerciale, il ne concourt pas – selon moi – à l’expression du suffrage, mission que lui assigne l’article 4 de la Constitution. Il est inadmissible qu’un parti ou un microparti réalise une marge bénéficiaire à la faveur du remboursement public des dépenses de campagne d’un candidat – je suppose que vous partagerez tous ce point de vue, mes chers collègues. Or, il semblerait que cette pratique ait déjà été observée, notamment de la part du microparti dénommé « Jeanne ».

Je propose donc une mesure très simple, dont le respect pourra être vérifié par la CNCCFP dès lors que les obligations comptables des partis politiques auront été enrichies : interdire aux partis de réaliser une marge commerciale. Ainsi, un parti ne pourra pas prêter à des candidats à un taux supérieur à celui auquel il a lui-même emprunté. S’il prête sur ses fonds propres, il ne pourra exiger aucun intérêt. S’il achète un kit de campagne à un prestataire, il est hors de question qu’il le surfacture aux candidats à qui il le vend. Car toute marge réalisée de la sorte est payée *in fine* par l’ensemble des contribuables.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Merci, monsieur le rapporteur spécial, pour votre travail exhaustif. Ainsi que vous l’avez indiqué vous-même, notre droit est complet. Nous nous sommes penchés à cinq reprises sur la transparence de la vie politique et sur le financement des campagnes, et nous disposons donc déjà d’un arsenal législatif important. Pensez-vous sincèrement, comme vous l’avez laissé entendre dans votre propos liminaire, que nous allons modifier la perception que nos concitoyens ont de la classe politique par un nouveau texte ? Si tel était le cas, l’image de la classe politique se serait déjà améliorée ; au contraire, plus on légifère en la matière et plus elle se dégrade.

S’agissant de l’intégration du financement des primaires dans les comptes de campagne des candidats à l’élection présidentielle, il est bon de préciser les choses pour l’avenir, mais je regrette que la transparence n’ait pas été totale lors de la primaire de 2011, notamment en ce qui concerne les droits de retransmission télévisée.

Quant à la mesure préconisée par le Conseil de l’Europe au sujet des reçus de dons, je ne comprends pas comment des reçus ont pu être délivrés si les dons n’ont pas été effectivement versés. Si tel est le cas, il faut légiférer, mais je crains que l’on ne complexifie encore notre droit.

M. Patrick Ollier. Je souscris à une grande partie de vos propos, monsieur le rapporteur spécial. Vous avez fait un excellent travail, fouillé et précis ; cependant, comme vient de le dire Mme la présidente, trop de droit tue le droit. Votre vision n’est-elle pas trop technique ? L’idéal que vous cherchez à atteindre correspond-il vraiment à la réalité du fonctionnement des partis politiques ? Vous êtes dans le politiquement correct – ce que je comprends fort bien – et vos intentions sont bonnes, mais les mesures que vous proposez sont inégales, même si 80 % d’entre elles ne me posent aucun problème.

Pour avoir été maire d’une commune de 1 000 habitants, je sais combien il est difficile de trouver des mandataires financiers dans les territoires ruraux. La vision technique qui consiste à affirmer depuis son bureau : « Il faut un mandataire ! », se heurte à la réalité.

Sur le principe, je suis d’accord pour porter à six ans la peine d’inéligibilité qui peut être prononcée en cas d’infraction. Cependant, il arrive incontestablement que la justice fasse des interprétations abusives de la législation actuelle, ce qui pose un problème. En effet, certaines personnes de mauvaise foi passent à travers les mailles du filet, alors que d’autres,

dont la bonne foi n'a pas été établie pour des raisons que j'ignore, sont sanctionnées pour des balivernes et exclues de la vie politique. C'est inacceptable ! Du fait de son imprécision, la loi ne laisse-t-elle pas une marge d'interprétation excessive aux tribunaux ? Pour le reste, je suis d'accord.

Quel est l'objectif de votre proposition n° 8 – assurer une publication plus détaillée des comptes de campagne et des comptes des partis politiques ? Dans le cadre des contrôles qu'elle réalise, la CNCCFP peut déjà exiger davantage de détails.

Concernant votre proposition n° 9, à qui souhaitez-vous ouvrir le droit à consultation de l'ensemble des documents reçus ou émis par la CNCCFP ? L'important est non pas de multiplier le nombre de personnes qui peuvent contrôler, mais de faire en sorte que la vigilance soit totale et que les contrôles soient sincères, ce qui peut très bien se faire en cercle fermé. Si l'on permet à des personnes extérieures de vérifier dans le détail, on risque des mauvaises interprétations. Il ne faudrait pas jeter l'opprobre sur l'ensemble des candidats.

Votre proposition n° 13 – clarifier le champ des dépenses électorales en consacrant dans la loi les solutions dégagées par la jurisprudence – me pose également un problème. Je suis parlementaire depuis trente ans. Or, je constate une opposition permanente entre la loi que nous avons votée et la législation telle qu'elle est appliquée par les tribunaux. Ces derniers font la loi à notre place ! Loin de s'en tenir à une interprétation des textes que nous avons votés, ils arrivent bien souvent à des résultats inverses ! Le Parlement aura-t-il un jour le courage d'interdire que l'interprétation des tribunaux change la nature de la loi ? Il faut que le Parlement s'affirme et cesse de subir la jurisprudence !

Votre proposition n° 14 – inclure dans le champ d'application de la loi toute section locale ou structure, indépendamment de sa dénomination, faisant partie de l'organisation d'un parti politique – se heurte, elle aussi, à la réalité. N'oubliez pas que les partis politiques sont en grande partie composés de bénévoles. S'ils disposent, au niveau national, d'un personnel compétent et, le cas échéant, rémunéré, tel n'est pas le cas au niveau local. Ce serait d'ailleurs presque impossible. Avec des règles excessivement complexes, vous risquez de rendre les gens coupables pour des actes qu'ils n'ont pas commis ! Je préfère donc rester prudent en la matière.

S'agissant de votre proposition n° 15 – assurer la publication des comptes des partis politiques sous des formes adaptées –, que faites-vous de la confidentialité ? L'important est non pas de publier, mais d'être vigilant, de vérifier, et de condamner si des fautes sont commises.

Quant à votre proposition n° 16 – obliger les partis politiques à publier une liste annuelle de leurs principaux fournisseurs –, elle se heurte à la liberté d'organisation des partis : chacun d'eux a le droit de se fournir comme il l'entend, dès lors qu'il est en mesure de transmettre la liste de ses fournisseurs en cas de contrôle. N'interprétez pas mal mes propos, monsieur le rapporteur spécial : j'estime simplement que cette contrainte supplémentaire sera bien souvent considérée comme insupportable par les politiques. Nous sommes toujours suspectés d'avoir fait le mal. Pourrait-on penser au contraire que, dans 98 % des cas, les hommes politiques font le bien ?

Enfin, vous souhaitez – c'est votre proposition n° 18 – que la CNCCFP s'inspire des méthodes de la Cour des comptes pour le contrôle des comptes des partis politiques. Je suis tout à fait d'accord, mais les partis ne sont pas des services publics. Il faut donc veiller à ne pas leur imposer des normes trop complexes qui pourraient avoir un impact négatif.

M. Régis Juanico. En ma qualité d'ancien trésorier national du Parti socialiste et de rapporteur d'une proposition de loi sur le renforcement de la transparence financière de la vie politique examinée en 2010, je pense, madame la présidente, que nous avons un bon système, mais que nous pouvons toujours l'améliorer, car nous constatons toujours des failles ou des contournements de l'esprit de la loi. La CNCCFP nous indique d'ailleurs chaque année un certain nombre d'avancées ou de compléments possibles.

Par touches successives – depuis une vingtaine d'années, nous avons adopté près de quinze textes législatifs –, la France s'est dotée d'une des législations les plus exigeantes en la matière. Et tous ceux qui ont été candidats à une élection, législative ou locale, peuvent témoigner que le contrôle exercé par le CNCCFP est très rigoureux.

Cela vaut d'ailleurs aussi pour l'élection présidentielle : il n'a échappé à personne que l'un des candidats, Nicolas Sarkozy, n'avait pas obtenu le remboursement par l'État de la moitié des sommes qu'il avait engagées pendant sa campagne, parce qu'il avait dépassé d'environ 400 000 euros le plafond des dépenses autorisé. La loi a été appliquée de façon très stricte. Je n'évoque bien sûr que le dépassement connu, et non celui que nous connaissons peut-être un jour et qui pourrait correspondre à un doublement des dépenses constatées, de 20 à 40 millions d'euros.

Notre système repose sur plusieurs principes : le financement public de la vie politique ; l'encadrement des financements privés, en particulier des dons consentis par les personnes physiques – que nous avons plafonnés à 7 500 euros par personne et par an dans la loi de 2013, en adoptant un amendement déposé par Éric Alauzet qui reprenait une disposition de ma proposition de loi de 2010 –, ce qui permet de lutter contre le contournement de la loi par un certain nombre de micropartis – certains collègues présents dans cette salle sont spécialistes de ces structures ; le plafonnement des dépenses électorales, qui contribue à la maîtrise des dépenses et instaure une certaine transparence à l'égard de nos concitoyens.

Je partage l'avis de Patrick Ollier sur un certain nombre de vos propositions, monsieur le rapporteur spécial.

S'agissant de la proposition n° 1, la CNCCFP doit déjà assurer le contrôle de près de 4 500 comptes de campagne pour les communes de plus de 9 000 habitants. Elle n'aura pas les moyens matériels – sauf si nous les augmentons considérablement – de contrôler les comptes des candidats dans les communes de 1 000 à 9 000 habitants, qui sont les plus nombreuses. Il paraît donc plus raisonnable d'envisager la désignation d'un mandataire financier et l'ouverture d'un compte dédié.

J'émet une petite réserve sur la proposition n° 12 – limiter à trois ans la durée pendant laquelle les commissaires aux comptes peuvent assurer la certification de la comptabilité d'un même parti politique. Pour les sociétés privées, qui perçoivent certes moins d'argent public, mais dont les mouvements financiers sont souvent beaucoup plus importants, on exige une rotation des commissaires aux comptes tous les six ans. Pourquoi faire deux poids, deux mesures, en imposant des règles plus restrictives aux partis politiques ?

Je partage aussi le point de vue de Patrick Ollier en ce qui concerne la proposition n° 14. Il serait matériellement très difficile pour les partis de consolider les comptes de toutes leurs structures locales. Au Parti socialiste, il est déjà compliqué de le faire pour 100 fédérations départementales, et cela le serait encore plus si nous devions inclure les 3 600 sections locales dans le périmètre de consolidation des comptes ! Dès lors, nous

appliquons une règle très simple : nous interdisons à ces sections de participer au financement des campagnes électorales. Pour revenir à la mesure proposée, une solution pourrait être de déterminer un seuil de ressources financières annuelles, par exemple 100 000 ou 200 000 euros, à partir duquel les comptes des structures locales seraient consolidés.

Pour l'application de la proposition n° 6 – permettre la certification de la comptabilité annuelle des partis par un seul commissaire aux comptes si le montant annuel des ressources n'excède pas un certain seuil –, le seuil de 153 000 euros applicable aux associations me semble plus adapté que celui de 230 000 euros qui a été retenu pour les syndicats. Dans ce cas, une quarantaine ou une cinquantaine de partis seraient concernés par la mesure.

Contrairement à ce que vous avez indiqué, madame la présidente, des règles claires ont été appliquées lors de la primaire socialiste et de l'élection présidentielle de 2012. Elles avaient été rendues publiques par le CNCCFP *via* une circulaire aux candidats. Elles distinguaient les dépenses strictement liées à l'organisation des primaires et les dépenses électorales, lesquelles devaient être imputées sur le compte du candidat à l'élection présidentielle. De mémoire, entre 300 000 et 400 000 euros dépensés dans le cadre de la primaire socialiste ont ainsi été portés au compte du candidat François Hollande. Il faut désormais inscrire ces règles dans la loi.

Enfin, il faudrait effectivement aller plus loin en matière d'encadrement des micropartis. En vingt ans, leur nombre est passé d'une trentaine à près de trois cents. Il convient de s'interroger sur cette inflation considérable, qui s'est faite aux dépens des finances publiques : le total des réductions d'impôt sur le revenu dont bénéficient les personnes physiques qui versent des dons à ces micropartis se chiffre à plusieurs dizaines de millions d'euros. J'espère que vous pourrez inscrire dans la loi des dispositions qui amélioreront notre système sur ce point, monsieur le rapporteur spécial.

M. Laurent Wauquiez. Dans la lignée des interventions précédentes, j'incite notre Assemblée à beaucoup de prudence et de retenue dans ce domaine, qui connaît une inflation législative constante. Aujourd'hui, il me semble plus nécessaire de clarifier et d'appliquer les règles que de renforcer encore les contrôles.

Vous proposez, monsieur le rapporteur spécial, d'organiser une transparence accrue en obligeant les partis politiques à remettre un rapport semestriel sur leurs comptabilité. Au secours ! Pourquoi pas un rapport trimestriel ou mensuel ?

Dans les communes rurales de 1 000 à 9 000 habitants, il sera absolument impossible de trouver un mandataire financier pour chaque candidat. Votre proposition trahit une méconnaissance des réalités du monde local. Pourtant, vous êtes maire. D'autre part, je ne suis pas sûr que les problèmes de transparence et d'organisation de la vie politique se trouvent principalement dans ces communes.

En revanche, vous êtes passé très vite sur une question pourtant essentielle à mes yeux : la clarification de la jurisprudence, qui est devenue incompréhensible. Aujourd'hui, il est impossible de savoir ce qui relève ou non des dépenses de campagne, ce qui doit ou non être imputé sur les comptes. Par exemple, en cas de déplacement, les frais d'hébergement ne sont pas considérés comme des dépenses de campagne. Quelle est la justification de cette règle ? De même, certains frais de déplacement peuvent être pris en compte, d'autres non.

L'élection de certains de nos collègues du Sénat a été annulée, alors que leur intégrité n'a absolument pas été mise en cause et qu'il n'y a pas eu le moindre doute quant à l'usage de l'argent. Seulement, il est désormais impossible de s'approprier les règles d'une complexité sans nom établies par la jurisprudence !

En outre, les comptes de campagne de certains collègues ont été réformés. Ainsi, la CNCCFP a refusé de considérer comme une dépense électorale la location d'une voiture au motif que le candidat n'avait pas déclaré la totalité des kilomètres parcourus dans le cadre de sa campagne. Ce collègue va devoir prendre lui-même en charge 6 000 euros supplémentaires !

La jurisprudence est devenue folle ! Je souscris entièrement aux propos de Patrick Ollier : c'est la démocratie des juges ! C'est inacceptable ! Il faut clarifier les règles, car l'incertitude juridique actuelle est très forte et néfaste. Or, vous n'avez fait qu'une seule proposition en la matière, monsieur le rapporteur spécial.

Par ailleurs, vous ne vous êtes pas prononcé sur l'éventuelle évolution des plafonds applicables aux dons. Actuellement, en France, les plafonds sont bas, ce qui garantit que personne n'est en mesure de dominer un parti ou de lui dicter sa ligne. En contrepartie, une certaine confidentialité est assurée aux donateurs. Souhaitez-vous en rester à ce cadre – ce qui me semblerait le plus raisonnable ? Ou bien souhaitez-vous changer d'approche, en relevant substantiellement les plafonds et en imposant, en contrepartie, une transparence complète ?

Enfin, vous avez abordé la question des associations qui ne sont pas déclarées en tant que parti politique de manière un peu prude. Or, celles-ci posent en réalité beaucoup plus de problèmes que les micropartis en termes de transparence : elles peuvent recevoir des dons qui dépassent les plafonds – les donateurs ne demandant pas de réduction d'impôt –, elles ne publient aucune information sur leur activité et elles ne sont pas contrôlées. Un certain nombre de responsables politiques, y compris de premier plan – je ne citerai pas de noms, mais nous en avons tous en tête –, recourent à des structures de ce type. Or, ils peuvent ainsi se retrouver dans la main de grands donateurs qui les contrôlent totalement. Ces structures sont bien plus néfastes. À une époque, Manuel Valls avait d'ailleurs dénoncé ces dérives.

M. Éric Alauzet. Merci pour votre travail, monsieur le rapporteur spécial.

Lorsqu'il y a des points faibles dans la législation, il faut les combler et ajouter des garde-fous. Mais il faut alors répondre à un certain nombre de questions : la mesure envisagée est-elle efficace ? Est-elle réaliste ? Quel est son degré de faisabilité – je pense notamment à la nouvelle règle qui serait imposée dans les communes de 1 000 à 9 000 habitants ? Quel est son impact financier ? Est-elle suffisamment simple ? Entraîne-t-elle ou non des lourdeurs pour les acteurs concernés ?

Il me paraît tout à fait légitime de porter à six ans la durée maximale de l'inéligibilité en cas d'infraction, sous réserve que les peines prononcées soient justes, ainsi que l'a signalé Patrick Ollier. Ainsi, un élu condamné ne pourra se représenter ni à une élection partielle, ni à un scrutin du même type. Vous vous demandiez, madame la présidente, si un nouveau texte serait de nature à réconcilier les Français avec la vie publique. Or, nous avons là un cas typique : nos concitoyens ne comprennent absolument pas qu'un élu qui a été condamné – pour peu que la peine prononcée soit juste, j'y insiste – puisse se représenter à une élection à bref délai.

S'agissant des recours en annulation d'élections, avez-vous entendu parler, monsieur le rapporteur spécial, d'éventuelles difficultés des parties défenderesses à se faire communiquer des informations ? Il existe notamment une « période grise » entre le moment où les listes d'émargement sont consultables à la préfecture et celui où elles sont transmises au juge de l'élection. Pendant cette période, la partie défenderesse ne peut pas travailler à sa défense. Avez-vous étudié ce problème ?

Dans le même esprit, avez-vous examiné la question des recours abusifs, qui représentent du temps, de l'énergie et de l'argent pour les collectivités ? Ces recours, de bonne ou de mauvaise foi, portent fréquemment sur les signatures et peuvent déboucher sur des annulations. Or, les divergences que l'on constate très souvent entre les signatures faites au premier et au deuxième tour sont la plupart du temps très simples à expliquer : un électeur qui s'est cassé le bras entre les deux tours a signé de la main gauche au lieu de le faire de la main droite ; un autre s'est trompé de colonne à l'un des deux tours, etc.

M. Michel Vergnier. Je vous félicite, monsieur le rapporteur spécial, pour votre travail. Il était nécessaire, même si les choses se passent un peu comme au Tour de France en matière de dopage : lorsque nous aurons légiféré, on trouvera toujours un autre produit qui permet de contourner les règles !

Le véritable problème, ce sont les micropartis. Il s'agit d'une pure hypocrisie : on sait qu'ils sont constitués par opportunisme, à des fins non pas de détournement, mais de manipulation, pour rendre un certain nombre de financements licites. Je serais intéressé de connaître les dates auxquelles ils sont créés puis dissous. Il conviendrait, à mon sens, d'interdire leur création au cours de la période pendant laquelle les comptes de campagne sont ouverts. Je suis bien conscient de la difficulté : cette disposition risque d'être censurée par le Conseil constitutionnel au nom de la liberté d'organisation de partis. Mais, à certains moments, il faut écrire dans la loi des choses un peu fortes. Cela ne peut pas faire de mal.

M. Étienne Blanc. Lorsque l'on étudie de près la jurisprudence, on peut tirer deux enseignements.

Premièrement, il y a un besoin de clarification, car l'incertitude jurisprudentielle pose un véritable problème démocratique. Or, si vous abaissez les seuils qui conditionnent l'application de certaines formalités, vous allez amplifier ce problème et vous allez imposer un certain nombre de contraintes et de formalités à des organisations associatives qui, à la différence des partis organisés présents dans les grosses collectivités, n'ont souvent pas les moyens d'y faire face.

Deuxièmement, il existe des jurisprudences contraires en ce qui concerne la bonne foi lorsqu'un manquement a été commis. Il est donc très difficile de comprendre ce que veut le juge. Selon moi, il convient de préciser la notion de bonne foi dans la loi, soit en introduisant une distinction entre manquements intentionnels et manquements formels, soit en fixant un seuil en deçà duquel un manquement qui relève de la peccadille ne peut pas entraîner de conséquences lourdes. De cette manière, la jurisprudence sera encadrée et beaucoup plus claire.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Je reviens sur votre proposition n° 8, monsieur le rapporteur spécial : assurer une publication plus détaillée des comptes de campagne et des comptes des partis politiques au *Journal officiel*. Étant donné le volume que représentent tous ces comptes, cela risque d'être un peu compliqué, même si c'est une bonne nouvelle pour l'activité de la direction de l'information légale et administrative – DILA !

M. le rapporteur spécial. Plusieurs d'entre vous ont fait part de leur préoccupation de ne pas alourdir une législation qui peut déjà paraître lourde. En réalité, j'envisage assez peu de mesures nouvelles : je propose surtout des réaménagements qui visent soit à simplifier, soit à renforcer les dispositifs existants en matière de transparence et de moyens de contrôle.

Au titre des mesures nouvelles, je préconise de donner à la CNCCFP un accès aux comptes des partis politiques, par l'intermédiaire des commissaires aux comptes, au moment où elle examine les comptes des candidats à l'élection présidentielle. On peut discuter de cette proposition, mais on ne peut pas nier qu'un problème majeur s'est posé lors du dernier scrutin présidentiel. À mon sens, le législateur ne peut pas s'abstraire de ce contexte. Du reste, cette mesure ne sera pas difficile à mettre en œuvre, pour peu que chaque formation politique se prépare et s'adapte aux outils de contrôle dès le début de la campagne présidentielle. Elle le sera d'ailleurs d'autant moins qu'elle m'a été suggérée par la Compagnie nationale des commissaires aux comptes, les professionnels qui certifient les comptes des principaux partis politiques ayant pris l'habitude d'échanger entre eux.

Je m'inscris dans une démarche non pas de complexification, mais de clarification et de simplification du droit. En ce qui concerne le champ des dépenses électorales, je partage le point de vue de Patrice Ollier : il faut éviter les disparités dans la jurisprudence. À cette fin, le législateur peut prendre acte, dans la loi, des règles de bon sens qui ont émergé de la jurisprudence, mais aussi fixer un certain nombre de principes.

Plusieurs trésoriers de partis m'ont d'ailleurs fait observer que la jurisprudence avait évolué : dans les premiers temps de l'application de la législation sur le financement des campagnes électorales, la CNCCFP et le juge ont surtout été attentifs à l'exhaustivité des comptes ; dans un second temps – peut-être par souci de préserver les finances publiques – la Commission s'est mise à réformer les comptes de campagne en considérant que certaines dépenses n'étaient pas de nature électorale, pratique qui a été confirmée par le juge lorsqu'il a été saisi. À cet égard, Laurent Wauquiez a évoqué la question des frais de déplacement. Nous avons donc un certain nombre de précisions à apporter ce qui constitue le sens de la proposition que j'ai formulée.

M. Patrick Ollier. Ce qui s'est passé n'est pas acceptable !

M. le rapporteur spécial. Nous avons sans doute des clarifications à opérer. Tel est le sens de ma proposition.

S'agissant des reçus de dons, Madame la présidente, le problème n'est pas que des reçus auraient été délivrés sans que le don ait existé. En fait, il arrive qu'un mandataire financier encaisse des dons et délivre des reçus au nom d'une personne qui, finalement, ne dépose pas sa candidature. Par ailleurs, il peut y avoir un certain nombre de tractations...

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Dans ce cas, celle-ci restitue les dons.

M. le rapporteur spécial. Tel n'est pas le cas actuellement. Pour s'assurer que la personne est bien candidate, il suffirait d'imposer que le reçu de don ne soit délivré que le jour du dépôt effectif de la candidature. Cette règle ne me paraît guère complexe.

M. Patrick Ollier. Il serait plus simple d'obliger les personnes qui ne présentent pas leur candidature à restituer les dons.

M. le rapporteur spécial. Pour répondre à une autre des questions de Patrick Ollier, la matière est en effet très technique. Nous avons identifié des failles que nous pourrions utilement combler. Je cherche non pas à créer la polémique ou à jeter l'opprobre sur tel ou tel, mais à responsabiliser l'ensemble des acteurs. Mes propositions s'inscrivent d'ailleurs dans le droit fil des travaux conduits dans le cadre de la présente législature – loi relative à la transparence de la vie publique et loi interdisant le cumul des fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur –, mais aussi des législatures précédentes.

Je partage l'avis de Régis Juanico : c'est sans doute seulement à partir d'un certain seuil qu'il faut imposer la consolidation des comptes des sections locales dans les comptes globaux des partis.

En France, nous avons effectivement une tendance naturelle à critiquer les hommes politiques, selon la vieille antienne : « Tous pourris ! ». L'objectif de mon travail s'inscrit précisément dans l'effort de création d'un écosystème vertueux afin d'éviter la multiplication des affaires. Celles-ci jettent l'opprobre sur tous ceux qui souhaitent exercer une responsabilité publique, alors qu'elles sont le fait de seulement 1 ou 2 % d'entre eux, qui ont choisi sciemment de contourner les règles.

Je ne propose pas de soumettre les communes de 1 000 à 9 000 habitants au même régime que celles de plus de 9 000 habitants, en obligeant les candidats à présenter un compte de campagne à la CNCCFP. Celle-ci n'aurait pas les moyens de les examiner, ainsi que plusieurs d'entre vous l'ont relevé.

Cela étant, j'ai été deux fois maire d'une commune de 6 500 habitants et j'ai toujours fait le choix, à titre personnel, de désigner un mandataire financier et d'ouvrir un compte unique retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses électorales. De cette manière, j'aurais été tout à fait à l'aise pour fournir un compte de campagne en cas de contentieux.

Dans les villes de moins de 9 000 habitants, les candidats n'ont pas d'obligations déclaratives, mais ils n'en sont pas moins soumis au respect des règles. Une association ne peut en aucun cas engager des dépenses électorales, même dans une ville de moins de 9 000 habitants. Ce serait contraire à tous les principes de notre droit. L'obligation de désigner un mandataire financier et d'ouvrir un compte dédié vise précisément à éviter un certain nombre de dérives sur lesquelles mon attention a été appelée par les personnes que j'ai auditionnées, ainsi qu'à faciliter les contrôles *a posteriori* en cas de saisine du juge. Par exemple, j'ai eu connaissance du cas d'un commerçant qui utilisait son local commercial comme permanence de campagne et qui puisait dans les stocks de sa société pour offrir une tournée à ses militants. Dans certaines petites communes, on peut assister à de telles dérives. Les candidats qui disposent de moyens d'influence supérieurs à ceux des autres bénéficient alors d'une prime tout à fait contraire à l'esprit de notre démocratie.

Monsieur Vergnier, les mesures que je propose en matière de transparence sur les comptes des partis et d'enrichissement de leurs obligations comptables répondent à votre préoccupation concernant les micropartis. D'abord, il convient d'interdire purement et simplement aux partis de réaliser des marges à la faveur du remboursement public des dépenses électorales, ce qui est totalement contraire à l'esprit de la loi et à l'intérêt des finances publiques. De cette manière, nous commencerons à limiter le phénomène des micropartis. Ensuite, si nous contraignons les partis, y compris les micropartis, à publier – pas nécessairement au *Journal officiel* mais sur un site internet, ce qui coûte moins cher – l'ensemble des flux financiers qui existent, d'une part, entre eux et, d'autre part, avec les candidats aux différentes élections, nous aurons fait œuvre utile. Peut-être les micropartis seront-ils alors moins utilisés pour de petites « combines » financières.

Quant à ma proposition d'obliger les partis à produire un rapport semestriel sur leurs comptes, elle reste très en deçà de ce qui se pratique dans d'autres pays européens, en particulier au Royaume-Uni, où les formations politiques doivent, pendant les périodes électorales, adresser chaque semaine l'ensemble de leurs recettes et de leurs dépenses à la commission chargée de veiller au respect des règles. Toutes ces informations sont publiées en temps réel sur le site internet de ladite commission.

Monsieur Alauzet, la durée d'inéligibilité de six ans que je propose d'instaurer pour ceux qui ont sciemment contourné les règles – j'ai pris le soin de préciser ce point, sachant que les règles doivent en effet être suffisamment claires pour que l'on puisse déterminer si elles ont été contournées sciemment ou non – correspond au mandat le plus long qui existe dans notre pays. Ainsi, un candidat dont l'élection a été invalidée ne pourra plus se représenter au scrutin suivant, même s'il s'agit d'un scrutin municipal ou sénatorial. Actuellement, c'est un phénomène auquel nous assistons trop souvent.

*En application de l'article 146 du Règlement, la Commission **autorise** la publication du rapport d'information sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques.*

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Bureau des Élections (ministère de l'Intérieur)

- M. Marc Tschiggfrey, administrateur civil hors classe, chef du Bureau des élections et des études politiques
- M. Flavio Bonetti, administrateur civil, adjoint au chef du bureau des Élections

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

- M. François Logerot, premier président honoraire de la Cour des comptes, président
- M. Régis Lambert, administrateur général, secrétaire général
- M. Stéphane Gauvin, chef du service juridique

Compagnie nationale des commissaires aux comptes

- M. Denis Lesprit, président ;
- M. François Hurel, délégué général.

Conseil d'État

- M. Francis Lamy, conseiller d'État, président de la Commission nationale des sanctions
- M. Nicolas Labrune, maître des requêtes au Conseil d'État, co-responsable du Centre de recherches et de diffusion juridiques

Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables *

- M. Jean-Luc Scemama, président de la commission Secteur public
- M. Jean-Yves Queneudec, membre du conseil
- M. Éric Ferdjallah-Chérel, directeur des études

Cour des comptes

- M. Didier Migaud, premier président
- M. Jérôme Filippini, secrétaire général
- M. Frédéric Coq, chargé de mission

Fondation Jean Jaurès

- M. Gilles Finchelstein, directeur général

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

- M. Guillaume Valette-Valla, secrétaire général
- M. Éric Buge, secrétaire général adjoint
- Mme Élodie Cuerq, responsable du pôle Communication et relations institutionnelles

Transparency international France *

- M. Daniel Lebègue, président
- Mme Myriam Savy, responsable du plaidoyer
- M. Julien Coll, délégué général

Table ronde des responsables et trésoriers des formations politiques représentées au Parlement

– Mme Marie-Pierre Bresson, MM. Jean Bernard Bros d'EELV, trésorière nationale, M. David Cormand, secrétaire national adjoint, et M. Thierry Brochot, président du Conseil fédéral d'Europe Écologie les Verts (EELV)

– M. Marc Fesneau, secrétaire général du Mouvement démocrate (MODEM)

– Mme François Caro et M. Serge Leblond, représentante et trésorier du Parti communiste français (PCF)

– MM. Jean-Bernard Bros, trésorier national, et Grégoire Augé, secrétaire général adjoint du Parti radical de gauche (PRG)

– M. Franck Cécconi, directeur général de l'Union des démocrates et indépendants (UDI)

– M. Jean-François Debat, trésorier national du Parti socialiste (PS)

– M. Daniel Fasquelle, trésorier national du parti « Les Républicains »

Personnalités qualifiées

– M. Monsieur Pierre Mazeaud, ancien Président du Conseil constitutionnel, ancien président du groupe de travail constitué en 2011, à l'initiative du Président de l'Assemblée nationale, sur la législation relative au financement des campagnes électorales et des partis politiques

– M. Paul Molac, député, rapporteur pour avis de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (programme 232 – *Vie politique, culturelle et associative* »)

– M. Pascal Popelin, député, rapporteur de la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux et de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

– M. Charles de la Verpillière, député, rapporteur de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique

– M. Christophe Speckbacher, chef de section au secrétariat du Groupe des États contre la Corruption du Conseil de l'Europe

– M. Éric Phélippeau, maître de conférences à l'Université Paris X Nanterre

– M. Jean-Christophe Ménard, avocat à la Cour, docteur en droit, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*