



**HAL**  
open science

## Annexe 2. Eclairage international. Le financement de la vie politique en Allemagne.

Aurore Gaillet, Claus Dieter Classen

### ► To cite this version:

Aurore Gaillet, Claus Dieter Classen. Annexe 2. Eclairage international. Le financement de la vie politique en Allemagne.. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques - Rapport d'activité 2022, 2023, pp.165-173. hal-04138075

**HAL Id: hal-04138075**

**<https://hal.science/hal-04138075v1>**

Submitted on 22 Jun 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Commission nationale  
des comptes de campagne  
et des financements politiques

# RAPPORT D'ACTIVITÉ

# 2022



# RAPPORT D'ACTIVITÉ

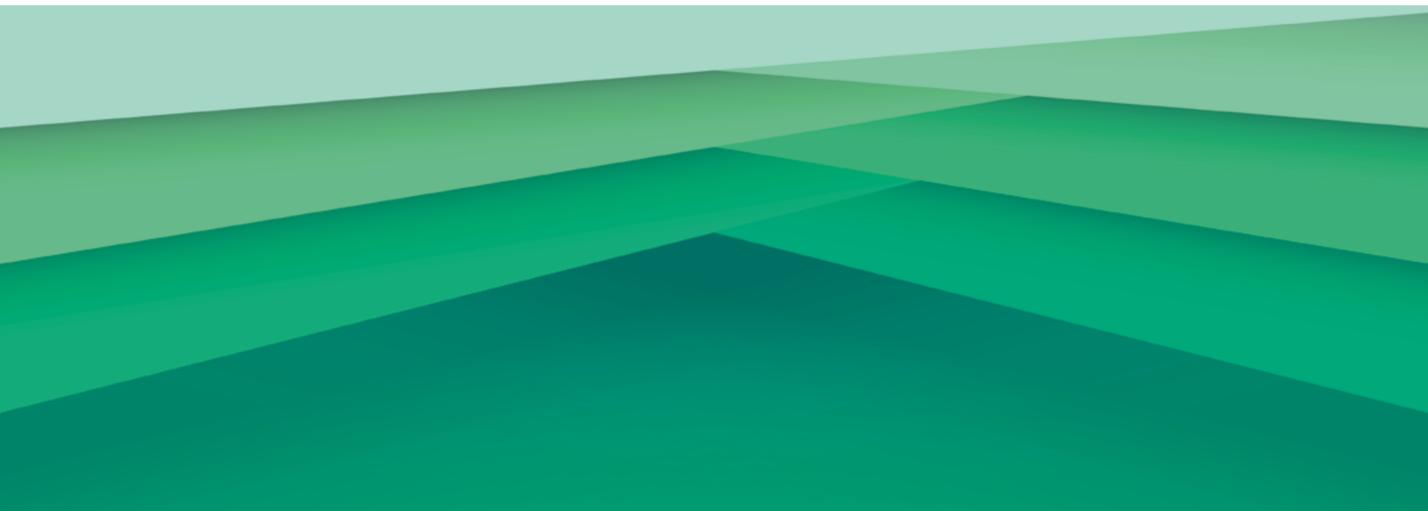
# 2022

Adopté par la Commission en sa séance du 6 avril 2023, en application de l'article 21 de la loi du 20 janvier 2017, portant statut général des autorités administratives indépendantes.

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques  
31 rue de la Fédération - 75015 Paris  
Tél. : 01 44 09 45 09 • [www.cnccfp.fr](http://www.cnccfp.fr)

Impression et diffusion : Direction de l'information légale et administrative  
[www.vie-publique.fr/publications](http://www.vie-publique.fr/publications)

Date de publication : mai 2023 • ISBN : 978-2-11-157818-0



# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

1	Avant-propos du Président	4
2	Les chiffres clés de 2022	8
3	Les faits marquants de 2022	10
4	La Commission	12

## I. LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES 19

1	L'élection du Président de la République de 2022	21
	1. Le cadre général	21
	2. Le nombre et les caractéristiques des comptes	22
	3. Les décisions de la Commission	33
	4. Quelques particularités de l'instruction des comptes	41
2	Les élections législatives de 2022	50
	1. Le nombre et les caractéristiques des comptes	52
	2. Les décisions de la Commission	63
	3. Les suites juridictionnelles des élections législatives	77
3	Le suivi des élections passées	80
	1. Les suites juridictionnelles des saisines du juge par la Commission	80
	2. Les suites juridictionnelles des recours des candidats	86
	3. Les suites des décisions relatives aux élections européennes de 2019 et aux élections municipales de 2020	89
4	Le suivi des emprunts auprès des personnes physiques	90
	1. Le rôle des prêts de personnes physiques dans le financement de la campagne des élections législatives 2022	91
	2. Le suivi du remboursement des emprunts au titre des précédentes élections	96
	3. Quelques pistes de réflexion	98
5	Les autres scrutins	100
	1. Le contrôle des états des dépenses relatifs à la consultation organisée en Nouvelle-Calédonie le 12 décembre 2021	100
	2. Les élections partielles de 2022	102

## II. LA VÉRIFICATION DES OBLIGATIONS COMPTABLES DES PARTIS POLITIQUES 103

---

### 1 Un acteur obligé : le mandataire 104

1. Ses caractéristiques \_\_\_\_\_ 105

2. Son rôle et ses missions \_\_\_\_\_ 105

---

### 2 Des ressources diverses 107

1. L'aide publique \_\_\_\_\_ 107

2. Les dons et cotisations \_\_\_\_\_ 110

3. L'aide publique indirecte \_\_\_\_\_ 113

4. Les contributions d'autres partis politiques \_\_\_\_\_ 114

5. Les prestations de services aux candidats \_\_\_\_\_ 115

6. Les dévolutions de l'excédent des comptes de campagne \_\_\_\_\_ 116

7. Les concours en nature \_\_\_\_\_ 117

---

### 3 Les emprunts et les autres dettes 119

1. Les emprunts bancaires \_\_\_\_\_ 119

2. Les emprunts auprès de personnes physiques \_\_\_\_\_ 121

3. Les autres dettes : les dettes fournisseurs \_\_\_\_\_ 124

---

### 4 L'examen des comptes des partis politiques pour 2021 125

1. Les décisions de la Commission sur le respect des obligations \_\_\_\_\_ 125

2. Les conséquences juridiques et financières des décisions de la Commission \_\_\_\_\_ 126

---

## III. LES RESSOURCES ET MOYENS ET LA COMMUNICATION 129

---

### 1 La gestion des ressources et des moyens 130

1. Les ressources humaines \_\_\_\_\_ 130

2. Les ressources budgétaires \_\_\_\_\_ 134

---

### 2 La communication sous toutes ses formes 136

1. Les actions de communication \_\_\_\_\_ 137

2. La communication des décisions et des comptes aux demandeurs \_\_\_\_\_ 140

3. La mise à disposition des données (*data.gouv.fr*) \_\_\_\_\_ 143

---

## CONCLUSION 146

---

## ANNEXES 151

---

Infographies - *Les chiffres clés de l'élection présidentielle*

Éclairage international - *Le financement de la vie politique en Allemagne*, par Mme Aurore Gaillet et M. Claus Dieter Classen

# 1 AVANT-PROPOS

Marquée par les deux consultations électorales essentielles que sont l'élection présidentielle et les élections législatives, l'année 2022 aura été, pour la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, une année d'intense engagement dans l'accomplissement de ses missions.

Si les attributions de la Commission en matière électorale la conduisent nécessairement à intervenir postérieurement aux scrutins pour approuver, réformer ou rejeter les comptes de campagne des candidats et fixer le montant du remboursement de l'État auquel ils ont droit, elle n'en doit pas moins déployer tous ses efforts en amont pour en assurer la préparation de la manière la plus adéquate.

Ayant publié, dès avril 2021, son *Mémento du candidat à l'élection présidentielle* et produit une édition actualisée en janvier 2022 de son *Guide du candidat et du mandataire* applicable au prochain



Par Jean-Philippe VACHIA  
Président de la CNCCFP

scrutin législatif, la Commission s'est attachée à répondre aux préoccupations des acteurs de ces scrutins sous diverses formes : mise en place d'un nouveau site Internet (en juin 2022), réponses aux multiples questions posées par voie électronique dans les mois précédant ces deux élections, réception dans ses bureaux des responsables d'équipes de campagne la sollicitant, réunions régulières avec les experts-comptables et les instances compétentes de leur Ordre pour préparer le dépôt des comptes de campagne pour l'élection présidentielle.

Cette élection a été marquée, pour la Commission, par la mise en place à titre expérimental, conformément à la loi organique du 29 mars 2021, d'un dépôt dématérialisé des comptes de campagne sur la plateforme dénommée Fin'pol.

De bout en bout, à savoir du 24 juin 2022

(date limite de dépôt des comptes par voie électronique) jusqu'au 20 décembre 2022 (date de mise à disposition aux candidats par voie électronique des décisions relatives aux comptes) le processus

a pu se dérouler de la manière qui en était attendue. La disparition du « papier » a porté ses fruits et, sans méconnaître les contraintes techniques imposées aux mandataires et aux experts-comptables des candidats qui, tous, ont su s'y adapter, le résultat est positif. La Commission a pu rendre ses décisions dans les temps impartis, au terme d'un contrôle fortement enrichi par la dématérialisation tant des données que de la procédure contradictoire d'instruction.

*Dépôt dématérialisé  
des comptes  
de campagne  
de l'élection  
présidentielle :  
« le résultat est  
positif. »*

Il est à souhaiter que, pour l'avenir, une telle dématérialisation puisse être pérennisée.

Sur le fond, le présent rapport livre les analyses et les enseignements que la Commission tire de ses travaux sur les comptes du scrutin présidentiel.

Au regard d'une dépense électorale

contenue, la Commission a approuvé les 12 comptes, tout en réformant et en prononçant des diminutions du remboursement de l'État pour certains, au regard des irrégularités constatées.

Pour ce faire, la Commission est allée jusqu'au bout de ses attributions. Se fondant sur des éléments déclaratifs et des justifications comptables, elle ne saurait, dans les limites de son cadre juridique actuel, aller au-delà de l'obtention d'attestations ou de déclarations obtenues des candidats en cas d'interrogations persistantes sur les justifications produites. La conclusion du présent rapport revient donc sur les réformes nécessaires afin d'élargir ses capacités d'action.

L'examen des 5 161 comptes des candidats aux élections législatives s'est déroulé de septembre 2022 à mars 2023 et il en est ici rendu compte de manière complète. C'est sur la base de dossiers « *papier* » que la Commission a statué. Les thématiques qui en ressortent sont évoquées ici. Parmi elles, l'accroissement des prêts des personnes physiques aux candidats, soit directement, soit via le parti politique d'appartenance, soulève des questions sur l'importance et l'origine des fonds qui viennent corroborer ou s'ajouter à celles signalées dans le précédent rapport d'activité.

La Commission a rempli **ses obligations de vérification** étroitement délimitées par la loi, en ce qui concerne les **comptes des partis politiques** qui lui sont déposés chaque année.

L'aide publique de l'État, directe via des subventions, indirecte à travers le dispositif de réduction d'impôt des donateurs et cotisants dans les limites fixées par la loi, assure une part significative des ressources des partis. Ces derniers sont entièrement maîtres de l'emploi qu'ils en font, sauf lorsqu'ils contribuent au financement des campagnes électorales, entrant

alors dans le champ du contrôle de la Commission.

La persistance, voire l'accroissement du nombre de partis politiques (plus de 500) continue d'interroger sur l'apport réel de nombre de ces structures – dont une majorité de « *micropartis* » – à la vie démocratique de notre pays.

Comme l'exige la loi du 20 janvier 2017 portant statut des autorités administratives, le présent rapport rend compte des **moyens de la Commission** et des **outils de communication** en direction du public qu'elle a mis en place.

\*            \*

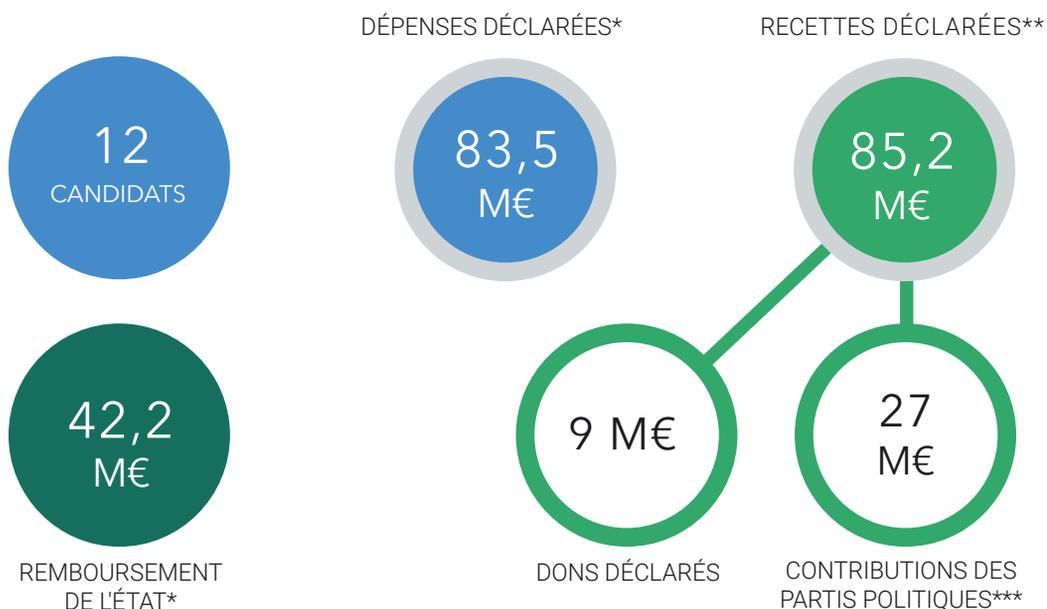
\*

L'exemple du financement de la vie politique en Allemagne présenté en annexe par deux universitaires que je tiens à remercier, la professeure Aurore Guillet et le professeur Claus Dieter Classen est de nature à nourrir la réflexion sur les mérites comparés des modèles en ce domaine, deux ans après l'article consacré à la situation des États-Unis dans le rapport annuel 2020.



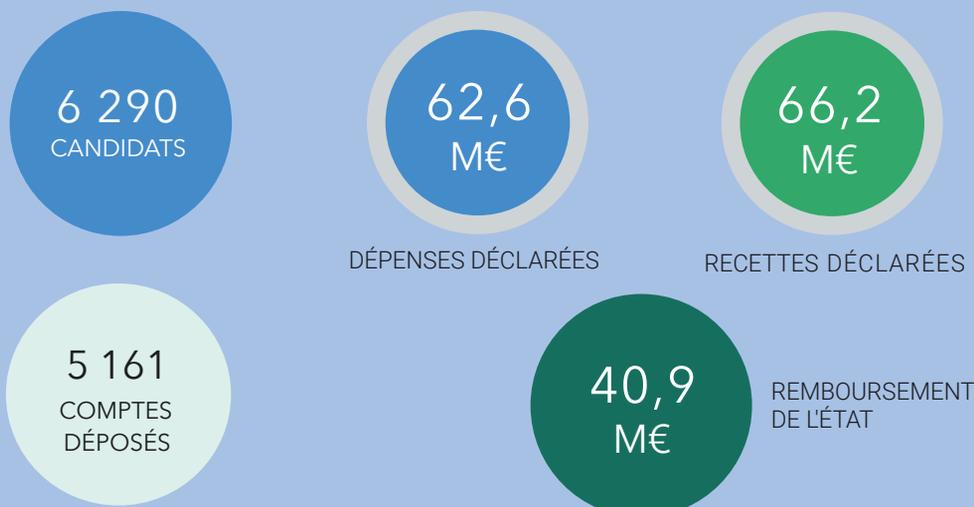
# 2 LES CHIFFRES CLÉS DE 2022

## LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

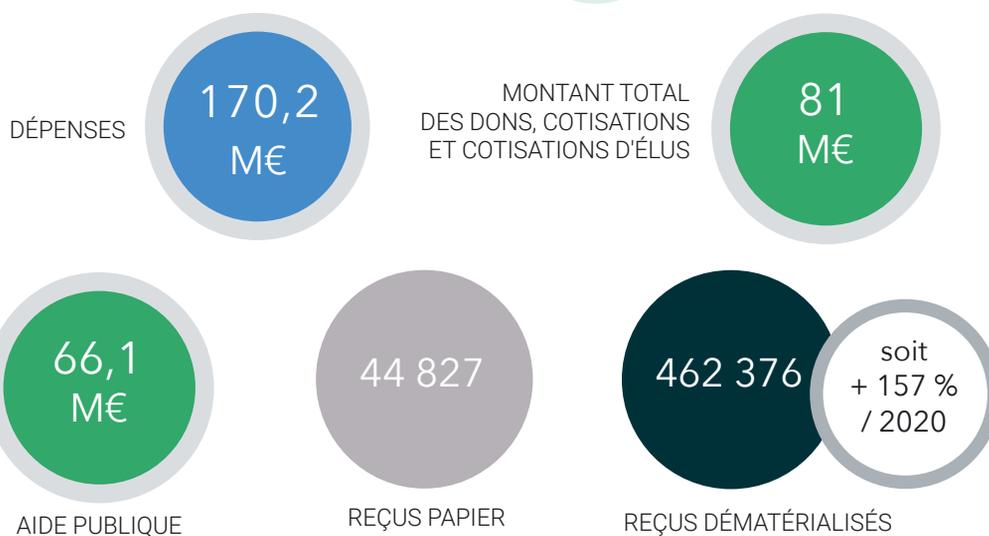
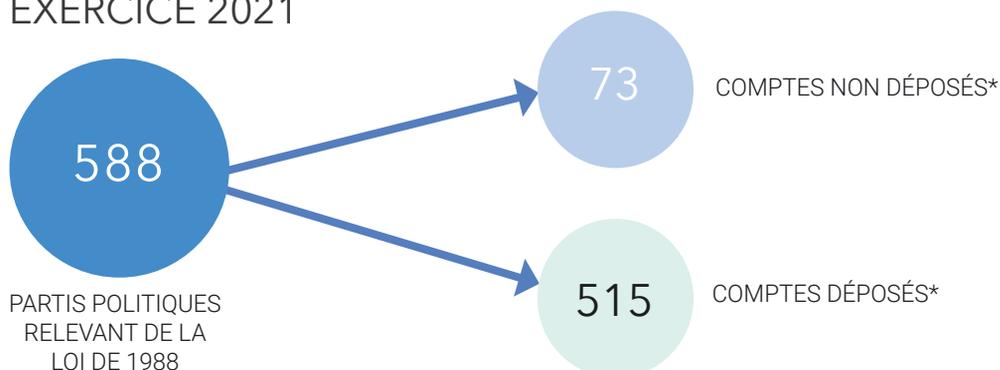


(\*) pour l'ensemble des candidats.  
(\*\*) pour l'ensemble des candidats et après rectification du compte de M. Yannick Jadot.  
(\*\*\*) versements, dépenses payées directement, concours en nature.

## ÉLECTIONS LÉGISLATIVES



## LES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES EXERCICE 2021



(\*) conformément au sens des décisions prises par la Commission. Sans remettre en cause le sens de ces décisions, les données de quatre comptes déposés ultérieurement ont été prises en compte pour établir le présent rapport.

## LA COMMISSION



# 3 LES FAITS MARQUANTS EN 2022

## JANVIER

02/01 Nomination d'une nouvelle membre, Mme Mariani-Ducray, sur proposition du vice-président du Conseil d'État, en remplacement de Mme Ducarouge.

17/03 Date limite de notification des décisions relatives aux comptes des candidats aux élections départementales et régionales de 2021.

20 et 27/03 Élections territoriales de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

## FÉVRIER

10/02 Parution au *Journal officiel* de l'avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2020.

## AVRIL

10 et 24/04 Élection du Président de la République.

## MARS

04/03 Décret relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel mis en œuvre par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

08/03 Ouverture de la plateforme de dépôt dématérialisée Fin'pol des comptes de l'élection présidentielle.

## MAI

10/05 Avis publié au *Journal officiel* du 10 mai 2022 relatif à la publication simplifiée des comptes de campagne des élections municipales et communautaires des 15 mars et 28 juin 2020.

## JUIN

12 et 19/06 Élections législatives générales.

15/06 Mise en ligne du nouveau site Internet de la Commission.

22/06 Publication du rapport d'activité 2021.

24/06 Date limite du dépôt des comptes des candidats à l'élection présidentielle sur la plateforme Fin'pol.

30/06 Date limite de dépôt des comptes certifiés des partis politiques de l'exercice 2021.

## JUILLET

19/07 Publication au *Journal officiel* des comptes de campagne des 12 candidats à l'élection présidentielle.

## AOÛT

19/08 Date limite de dépôt des comptes des candidats aux élections législatives générales.

21/08 Renouvellement du mandat de M. Fraise, membre de la Commission, sur proposition du vice-président du Conseil d'État.

## SEPTEMBRE

21/09 Avis du Conseil d'État sur le remboursement des frais de la propagande officielle (Voir pp. 86-88)

## OCTOBRE

27/10 Transmission de la nouvelle liste des partis éligibles à l'aide publique.

## NOVEMBRE

15/11 Publication de 87 comptes de campagne relatifs aux élections partielles de 2021 : 4 législatives, 4 départementales et 14 municipales.

16/11 Publication de 434 comptes de campagne relatifs aux élections sénatoriales du 27 septembre 2020 pour les départements de métropole et d'outre-mer, et du 26 septembre 2021 pour les Français de l'étranger.

## DÉCEMBRE

08/12 Annulation par le Conseil d'État des dispositions du 5° de l'article 11-3 du décret du 9 juillet 1990 relatives aux prestataires de service de paiement.

14/12 Adoption des décisions relatives à l'élection présidentielle de 2022.

20/12 Mise à disposition des candidats, sur la plateforme Fin'pol, des décisions relatives aux 12 comptes de l'élection présidentielle de 2022.

# 4 LA COMMISSION

1

## Composition et fonctionnement du collège de la Commission

### Composition

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques comprend neuf membres nommés par décret pour cinq ans :

- trois membres ou membres honoraires du Conseil d'État, désignés sur proposition du vice-président du Conseil d'État, après avis du bureau ;
- trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation, désignés sur proposition du premier président de la Cour de cassation, après avis du bureau ;
- trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes, désignés sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis des présidents de chambres.

Leur mandat est renouvelable une fois et non révocable.

Le président, nommé parmi les membres de la Commission par décret

du Président de la République, ne peut être âgé de plus de 69 ans le jour de sa nomination ou de son renouvellement. Conformément aux dispositions de l'ordonnance n° 2015-948 du 31 juillet 2015 et de la loi n° 2017-55 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, la composition de la Commission doit respecter la parité, soit en l'espèce une alternance d'un mandat à l'autre : 5 femmes - 4 hommes (2020-2025) / 4 femmes - 5 hommes (2025-2030). Le mandat de Mme Françoise Ducarouge, conseillère d'État honoraire, s'est achevé en décembre 2021. Elle a été remplacée en janvier 2022 par Mme Francine Mariani-Ducray, conseillère d'État, dont le mandat expirera, comme celui des autres membres, en avril 2025, aux termes des dispositions spécifiques adoptées en 2017 par le législateur.

La composition actuelle de la Commission apparaît dans la page ci-contre. Les séances de la Commission ont lieu à son siège, 31 rue de la Fédération, dans le 15<sup>e</sup> arrondissement de Paris. En 2022, 87 séances ont été tenues, consacrées pour l'essentiel aux deux grandes missions de la Commission, présentées aux chapitres I et II du présent rapport.

# COMPOSITION DE LA COMMISSION

au 1<sup>er</sup> janvier 2022

**Christian BABUSIAUX**

VICE-PRÉSIDENT

Président de chambre  
honoraire à la Cour des  
comptes

**Jean-Philippe VACHIA**

PRÉSIDENT

Président de chambre  
honoraire à la Cour des  
comptes

**Martine DENIS-LINTON**

Déontologue de la Commission  
Conseillère d'État honoraire

**Régis FRAISSE**

Conseiller d'État honoraire



**Francine MARIANI-DUCRAY**

Conseillère d'État

**Francine LEVON-GUÉRIN**

Conseillère honoraire  
à la Cour de cassation

**Jean-Dominique SARCELET**

Avocat général honoraire  
à la Cour de cassation

**Hélène MORELL**

Conseillère maître honoraire  
à la Cour des comptes

**Blandine FROMENT**

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

## Garanties d'indépendance et obligations déontologiques

Les neuf membres de la Commission sont issus des plus hautes juridictions françaises. Ils disposent d'un mandat de cinq ans non révocable, ce qui est une garantie essentielle de leur indépendance. La structure collégiale de la Commission, dont sont dotées la plupart des autorités administratives indépendantes (AAI), représente une garantie supplémentaire de son indépendance. Les membres sont tenus au secret des délibérations et au secret professionnel.

La loi du 20 janvier 2017 portant statut des AAI et, y faisant suite, la décision du 27 avril 2020 portant adoption du règlement intérieur de la Commission (modifiée par la décision n° 2020-2421 du 24 novembre 2020) fixent les obligations déontologiques applicables aux membres et anciens membres de la Commission afin de prévenir notamment tout conflit d'intérêts. Mme Martine Denis-Linton, membre de la Commission, est référente déontologie depuis le 10 juillet 2020.

## 2

### Rôle et missions de la Commission

#### Rappel des compétences de la Commission

La Commission exerce deux missions : le contrôle et la publication des comptes de campagne à l'occasion des élections ; la vérification des obligations comptables et la publication des comptes des partis politiques.

Le premier chapitre de ce rapport est ainsi consacré au contrôle des comptes de campagne en 2022, c'est-à-dire, principalement, des comptes de l'élection présidentielle et des élections législatives.

Aux termes de l'article L. 52-15 du code électoral la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques « **approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. Elle arrête le montant du remboursement forfaitaire** » prévu par la loi. Lorsque la Commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la Commission saisit le juge de l'élection. Ce

dernier peut, en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales, déclarer inéligible le candidat en cause pour une certaine durée. En outre, la Commission peut saisir le procureur de la République en cas d'irrégularités constitutives de délits punis par la loi.

Certaines thématiques relatives aux comptes de campagne, qui ont marqué l'instruction des comptes en 2022, sont mises en relief dans le présent rapport : l'évolution des dépenses mutualisées, les risques de concours en nature pour les candidats exerçant une fonction exécutive, le recours à de nouvelles technologies et les dépenses de communication, les « *comptes zéro* », les prêts des personnes physiques.

Le deuxième chapitre de ce rapport porte sur les comptes des partis politiques.

En application de l'article 11-7 de la loi du 11 mars modifiée relative à la transparence financière de la vie politique, les partis politiques doivent déposer chaque année leurs comptes certifiés par un ou deux commissaires aux comptes à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui les rend publics et assure leur publication au *Journal officiel*. Au-delà de la vérification du respect du cadre comptable qui s'impose aux partis politiques, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle sur leurs dépenses. En revanche, elle s'assure de

la conformité des ressources qui, outre l'aide publique, ne peuvent provenir que de personnes physiques ou, le cas échéant, d'autres partis politiques dans des limites définies par la loi. Elle vérifie aussi la licéité des emprunts obtenus qui ne peuvent provenir que de banques de l'Espace économique européen ou d'autres partis politiques ou encore, sous certaines conditions, de personnes physiques. En cas de constat de non-respect de leurs obligations par les partis, la Commission peut les priver, pour une durée maximale de trois ans, du bénéfice de l'aide publique et, pour les donateurs, de l'avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu. En outre, aux termes de l'article 11-9 de la loi du 11 mars 1988, le manquement d'un dirigeant de parti aux obligations de dépôt d'un compte certifié respectant le cadre défini par la loi constitue un délit qui conduit à saisir le procureur de la République compétent.

Les comptes de l'exercice 2021 des partis politiques devaient être déposés au plus tard le 30 juin 2022 à la Commission. Sont présentées dans ce chapitre diverses observations sur les comptes des partis politiques, relatives notamment à la forte augmentation des emprunts auprès des particuliers dont les conditions d'octroi ont été encadrées par la loi pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017, ou encore à l'évolution des dettes fournisseurs.

## Rôle de la Commission dans la démocratie financière

*En matière électorale*, d'abord, la Commission veille au respect de trois principes, dans la limite de ses attributions.

La Commission contrôle le respect du plafonnement général des dépenses électorales institué par la loi et visant à les contenir à un niveau raisonnable, ce qui est le premier principe du financement électoral en France. S'ajoute au plafond des dépenses électorales, le plafond de remboursement par l'État. En effet, afin que tous les candidats puissent avoir les moyens d'organiser leur campagne, ceux-ci bénéficient d'un remboursement des dépenses électorales approuvées dans la limite de plafonds, ce qui freine l'inflation des dépenses électorales.

Le deuxième principe est celui de l'indépendance économique des candidats : les concours en nature et les dons des entreprises privées et des institutions publiques (à l'exception des contributions des partis politiques), sont en effet proscrits en France depuis 1995, ce qui n'est pas systématique dans les pays membres de l'OCDE.

Enfin, troisième principe découlant des deux premiers : assurer l'égalité des chances entre les candidats par les dispositions précédentes et par le remboursement rapide des candidats de leurs dépenses, à condition qu'ils soient éligibles au dit remboursement.

Au regard de l'application de ces trois principes démocratiques, le rôle de la Commission est central. Outre qu'elle a la faculté de rejeter un compte comportant de graves irrégularités, elle peut décider, lorsqu'elles sont d'ampleur limitée, de diminuer le remboursement de l'État. Ces décisions ont un effet dissuasif sur les candidats qui ont besoin d'être remboursés au plus tôt afin d'honorer leurs dettes.

Les comptes de campagne, tenus par leurs mandataires, sont déposés grâce au concours des experts-comptables qui les mettent en état d'examen. Le contrôle de la Commission s'exerce sur les pièces transmises, les déclarations et attestations des candidats, la procédure contradictoire qu'elle effectue, la veille de la presse et des médias sociaux et la possibilité de recours à des experts externes. Autant de moyens qui permettent de prévenir les dérives et garantir l'application des dispositions du code électoral.

La Commission constate que la majorité des candidats respecte les règles du financement électoral. Ainsi, lors des dernières élections législatives, elle a approuvé sans réformation ni modulation 64 % des comptes des candidats tenus d'en déposer un.

La Commission ne dispose pas des prérogatives de l'autorité judiciaire ; ni de la faculté de se faire communiquer, par l'intermédiaire de l'administration fiscale, des dossiers fiscaux, comme

c'est le cas de la HATVP ; ni d'effectuer comme la CNIL des contrôles sur place, sur pièces ou sur audition. Toutefois, par les sanctions pécuniaires immédiates qu'elle prononce lors de l'instruction des comptes de campagne, la Commission fait pleine utilisation des pouvoirs dont elle dispose dans le cadre temporel et juridique qui est le sien, tout en assurant le remboursement rapide des candidats.

**Pour les partis politiques**, la Commission examine, au-delà du respect de leurs obligations comptables, telles qu'elles résultent de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, la licéité de leur financement. Le rôle de la Commission s'apprécie au regard de l'article 4 de la Constitution qui dispose que les partis « *concourent au suffrage universel. Ils se forment et exercent leur activité librement.* » La loi de 1988 encadre étroitement les ressources que peuvent mobiliser les partis politiques dans le même esprit que pour ce qui relève des campagnes électorales : garantir l'indépendance économique des partis comme indiqué plus haut. En revanche, et contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays européens, elle n'a aucun pouvoir de contrôle de l'emploi de leurs fonds, à l'exception essentielle de ceux attribués sous toutes formes au financement des campagnes électorales.

## Des liens forts entre contrôle des comptes de campagne et vérification comptable des partis politiques

Les élections de l'année 2022 permettent de relever la place des partis politiques dans le financement et l'organisation des campagnes électorales de nombreux candidats (cf. pp. 25 à 27, 61 et 62). Ces liens étroits, qui fondent la double mission de la Commission, impliquent des vérifications spécifiques, tant sur les comptes de campagne des candidats que sur les comptes d'ensemble des formations politiques.

Pour le contrôle des comptes de campagne autres que ceux de l'élection présidentielle, la Commission sollicite les partis politiques avant chaque élection afin de simplifier l'examen des dépenses mutualisées au niveau de leur siège national et des interventions sous toutes formes (concours définitifs, prise en charge de dépenses, prêts à des candidats qu'ils soutiennent). Les éventuelles interrogations qui peuvent être levées au niveau du parti sont autant de questions auxquelles les candidats n'auront pas à répondre individuellement lors de l'examen de leur compte qui doit retracer et justifier ces interventions. Cette transmission d'informations relève actuellement du volontariat. Pour les élections législatives, les partis confirmant expressément auprès du

ministère de l'Intérieur l'investiture des candidats qu'ils soutiennent, il pourrait être prévu que soient transmises à la Commission les informations et pièces justificatives relatives à ces investitures, lesquelles pourraient être également retracées dans une annexe spécifique dans les comptes du parti politique, en plus de celles déjà prévues.

Pour le contrôle des comptes de l'élection présidentielle, la loi du 6 novembre 1962 modifiée fait obligation aux candidats de présenter dans une annexe les dépenses exposées par le ou les partis qui les soutiennent et permet à la Commission de demander toute justification pour apprécier l'exactitude de cette annexe. Cependant, en l'état actuel des textes, la Commission ne dispose pas de la capacité de s'assurer par elle-même de la complétude de cette annexe par un accès à la comptabilité du parti politique en cours d'année d'élection.

En revanche, lors du dépôt des comptes des partis l'année suivant l'élection (dépôt en  $n+1$ ), la Commission s'assure que les contributions des partis politiques déclarées par les candidats (versements définitifs, prêt consenti, etc.) se retrouvent effectivement dans les comptes du parti.

# I. LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

# INTRODUCTION

Vingt ans après l'inversion du calendrier électoral, l'année 2022 a été marquée par l'organisation de ces deux scrutins majeurs de la V<sup>e</sup> République : l'élection présidentielle les 10 et 24 avril, suivie des élections législatives les 12 et 19 juin.

Le premier sous-chapitre du rapport, après avoir rappelé les particularités du scrutin présidentiel, présente de manière synthétique les 12 comptes de campagne et les décisions prises par la Commission qui les a tous approuvés après réformations et, pour certaines, avec diminution du remboursement. Il fait l'état des recettes et des dépenses, en nette augmentation par rapport à 2017. Certaines évolutions constatées par la Commission sont mises en lumière, telles que la place croissante des partis politiques dans le financement de l'élection présidentielle, et le rôle clé des dépenses en communication et nouvelles technologies. Ce sous-chapitre se clôt sur quelques modalités particulières de l'instruction des comptes de la présidentielle de 2022 : la veille des médias sociaux, la mise en place de l'application Fin'pol pour le dépôt numérique des comptes et le recours aux experts.

Le deuxième sous-chapitre présente dans leur ensemble les comptes des

candidats aux élections législatives : les recettes et les dépenses sont en nette diminution par rapport à 2017. Plusieurs points d'analyse y sont par ailleurs détaillés : l'évolution des dépenses mutualisées au niveau des partis nationaux, la distribution d'objets aux électeurs, les « *comptes zéro* », l'affichage irrégulier et les bilans de fin de mandat. Enfin, un développement spécifique de la Commission examine l'état d'application du « *droit au compte* » pour le financement d'une campagne, prévu par le code électoral.

Le troisième sous-chapitre fait le bilan des suites contentieuses des précédents scrutins et principalement des décisions relatives aux comptes des élections départementales et régionales de 2021.

Un quatrième sous-chapitre met en lumière la problématique des emprunts des candidats auprès des personnes physiques (ceux des élections municipales de 2020, régionales et départementales de 2021 et législatives de 2022), tout en présentant le suivi de leur remboursement.

Enfin, un très bref cinquième sous-chapitre porte sur les autres élections de l'année 2022.

# 1 L'ÉLECTION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

1

## Le cadre général

Le scrutin est régi par la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection Président de la République au suffrage universel, modifiée en dernier lieu par la loi organique du 29 mars 2021, qui rend applicables, sous certaines réserves, les dispositions du code électoral.

Le droit applicable au financement de la campagne comporte donc certaines particularités par rapport au droit commun du financement des campagnes électorales :

- la période de financement de la campagne encadrée par la loi est de 9 mois avant le mois de l'élection et commençait donc le 1<sup>er</sup> juillet 2021 ;
- tout candidat figurant sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel perçoit une avance forfaitaire de 200 000 euros devant figurer dans son apport personnel ;
- le montant du remboursement forfaitaire versé par l'État est égal :
  - soit à 4,75 % du plafond des dépenses électorales applicable aux candidats présents au premier tour, pour ceux qui ont recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés ;
  - soit à 47,5 % du montant du plafond des dépenses électorales applicable aux candidats présents au premier tour, pour ceux qui ont recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés ;
  - soit à 47,5 % du montant du plafond des dépenses électorales applicable aux candidats présents au second tour.
- les personnes physiques ne peuvent accorder ni prêts ni avances remboursables aux candidats ;
- les frais d'expertise-comptable liés à l'application de l'article L. 52-12 du code électoral sont obligatoirement inscrits dans le compte de campagne ;
- le solde positif du compte de campagne, lorsqu'il ne provient pas de l'apport personnel du candidat, doit faire l'objet d'une dévolution dont le montant est versé obligatoirement à la Fondation de France ;
- le Conseil constitutionnel est à la fois juge de l'élection et juge du compte en cas de recours contre la décision de la Commission. L'exercice d'un tel recours suspend le versement du remboursement de l'État au candidat requérant.

L'absence de dépôt dans les délais impartis, le dépassement de plafond ou le rejet du compte ne peuvent conduire, à la différence des autres élections, au prononcé d'une inéligibilité. Ils peuvent cependant avoir pour conséquences le non-remboursement des dépenses électorales par l'État, l'obligation de reverser l'avance perçue voire celle de verser au Trésor public une somme équivalente au dépassement du plafond des dépenses.

Conformément à l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 et au dernier alinéa de l'article L. 52-11 du code électoral, applicable à l'élection présidentielle, les plafonds de dépenses autorisées s'élèvent respectivement à 16,85 millions d'euros pour les candidats présents au premier tour et à 22,51 millions d'euros pour les deux candidats présents au second tour.

Le *Mémento à l'usage du candidat et de son mandataire* actualisé par la Commission en vue de l'élection présidentielle de 2022 a été publié au *Journal officiel* du 15 avril 2021 après avis du Conseil constitutionnel en date du 25 mars 2021. Une version consolidée a été publiée le 4 juillet 2021, à la suite de la décision de la Commission du 28 juin 2021. Ce mémento est également disponible sur le site de la Commission.

Pour la première fois, en application des dispositions de la loi organique de 2021 susvisée, le compte de campagne a dû être présenté au format numérique conformément au modèle de compte prévu dans le mémento et déposé dans

le téléservice Fin'pol mis en œuvre par la Commission (cf. pp. 44-45). Les développements suivants rendent compte de l'examen des comptes de campagne des candidats de l'élection de 2022, en soulignant les principales évolutions par rapport aux précédents scrutins. Une synthèse du compte de campagne de chacun des 12 candidats est présentée en annexe de ce rapport (cf. pp. 151-163).

## 2

### Le nombre et les caractéristiques des comptes

#### a. Les comptes déposés

Les candidats à l'élection présidentielle figurant sur la liste arrêtée par le Conseil constitutionnel le 7 mars 2022, en application de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962, étaient tenus de déposer un compte de campagne au plus tard le 24 juin 2022.

Les 12 candidats ont déposé leur compte sur la plate-forme Fin'pol entre le 17 et le 24 juin.

Les principaux éléments des comptes des 12 candidats ont été publiés au *Journal officiel* le 19 juillet 2022.

## b. Les recettes

Le montant total des recettes déclarées par les 12 candidats s'élève à **87,9 millions d'euros, soit une augmentation de 13 millions** par rapport au précédent scrutin (74,9 millions d'euros). Toutefois, en 2017, seuls 11 candidats étaient présents lors du premier tour de l'élection présidentielle.

L'examen des sources de financement de l'ensemble des candidats exposé dans le tableau suivant met en lumière d'importantes évolutions entre les

scrutins de 2017 et de 2022. Les plus significatives résident dans la participation des formations politiques, tant globalement que dans chacune des formes de participation (prêts, contribution définitive, dépenses payées directement ou refacturées et concours en nature).

Cependant, le tableau suivant doit être rectifié en raison de deux importantes réformations opérées par la Commission dans sa décision sur le compte de M. Yannick Jadot sur ses recettes :

Répartition des recettes déclarées

Origine des recettes		Total des candidats				Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
		€	%	% évolution / 2017	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %
Apports personnels	Versements personnels candidat	2 308 954	2,6	+0,4	2,2	708 954	1,3	1,1	1 600 000	4,8	16,8
	Emprunts bancaires	10 991 774	12,5	-22,8	35,3	10 491 774	19,3	36,2	500 000	1,5	23,9
	Emprunts partis	40 670 238	46,3	+25,3	21,0	30 080 000	55,3	20,2	10 590 238	31,6	30,2
Dons	Dons de personnes physiques	8 983 636	10,2	+3,9	6,3	2 997 779	5,5	6	5 985 857	17,9	10,5
Apports partis	Versements définitifs	9 720 126	11,1	-7,5	18,5	1 866 609	3,4	20	7 853 517	23,4	0
	Dépenses payées directement	8 489 343	9,7	-0,7	10,4	3 578 878	6,6	10,7	4 910 465	14,7	6,3
	Concours en nature	5 815 212	6,6	+3,2	3,4	3 999 434	7,3	2,9	1 815 778	5,4	10,7
Concours en nature	Candidat	10 902	0	-0,7	0,7	0	0	0,8	10 902	0	0
	Personnes physiques	122 246	0,1	-0,3	0,4	58 499	0,1	0,4	63 748	0,2	1
Divers		807 238	0,9	-0,8	1,8	645 431	1,2	1,8	161 807	0,5	0,1
Total		87 919 668	100		100	54 427 357	100	100	33 492 312	100	100

- il faut d'abord **retrancher une part d'emprunt de 2,74 millions d'euros** auprès du parti *Europe écologie - les verts (EELV)*, non utilisée pour l'apport personnel du candidat, ramenant les recettes totales de son compte à 5,16 millions d'euros ;
- il faut ensuite tenir compte de ce qu'**une autre part d'emprunt, de 3,04 millions d'euros, auprès de EELV, a été requalifiée en apport définitif du parti**, conformément aux clauses du contrat prévoyant une telle transformation au cas où le candidat n'atteindrait pas 5 % des suffrages.

De la sorte, le tableau des recettes de la campagne 2022 ainsi rectifié se présente comme suit :

Répartition des recettes après rectification du compte de M. Yannick Jadot

Origine des recettes	Origine détaillée des recettes	Total des candidats				Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
		€	%	% évolution / 2017	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %
Apports personnels	Versements personnels candidat	2 308 954	2,7	+0,5	2,2	708 954	1,3	1,1	1 600 000	5,2	16,8
	Emprunts bancaires	10 991 774	12,9	-22,4	35,3	10 491 774	19,3	36,2	500 000	1,6	23,9
	Emprunts partis	34 870 661	40,9	+20,0	21,0	30 080 000	55,3	20,2	4 790 661	15,6	30,2
Dons	Dons de personnes physiques	8 983 636	10,5	+4,3	6,3	2 997 779	5,5	6	5 985 857	19,5	10,5
Apports partis	Versements définitifs	12 769 956	15,0	-3,6	18,5	1 866 609	3,4	20	10 903 347	35,5	0
	Dépenses payées directement	8 489 343	10,0	-0,4	10,4	3 578 878	6,6	10,7	4 910 465	16,0	6,3
	Concours en nature	5 815 212	6,8	+3,4	3,4	3 999 434	7,3	2,9	1 815 778	5,9	10,7
Concours en nature	Candidat	10 902	0	-0,7	0,7	0	0	0,8	10 902	0	0
	Personnes physiques	122 246	0,1	-0,3	0,4	58 499	0,1	0,4	63 748	0,2	1
Divers		807 238	0,9	-0,8	1,8	645 431	1,2	1,8	161 807	0,5	0,1
Total		85 169 922	100		100	54 427 357	100	100	30 742 565	100	100

# FOCUS SUR

## LA PLACE CROISSANTE DES PARTIS POLITIQUES DANS LE FINANCEMENT DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

### Les partis politiques au centre du financement de la campagne des candidats

En 2022, les emprunts des candidats auprès des partis politiques constituent la première source de financement des campagnes (près de 41 % des recettes pour l'ensemble des candidats et jusqu'à 55,3 % des recettes pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés) ; corrélativement, ils ont moins eu recours directement à l'emprunt bancaire. Cependant, les partis politiques ont eux-mêmes financé leurs prêts aux candidats par des emprunts auprès d'un établissement de crédit : il s'agit de « *prêts miroirs* » accordés par six partis qui se sont financés à des taux allant de 1,3 % à 1,8 % auprès d'une banque coopérative.

Par ailleurs, les partis politiques contribuent aux campagnes électorales des candidats sous trois autres formes :

- Les versements définitifs des partis politiques représentent 15 % des ressources, mais constituent la première source de financement des campagnes des candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés (passant de 0 % à 35,5 % entre 2017 et 2022).
- Les dépenses payées directement par les partis politiques sont globalement stables depuis 2017, mais ont fortement augmenté pour les candidats ayant obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés et constituent leur troisième source de financement.
- Enfin, les concours en nature fournis par les formations politiques ont augmenté de 3,4 % entre 2017 et 2022.

Au total, ces trois formes de contribution représentent 31,8 % de l'ensemble des recettes.

### Les partis politiques au centre de l'organisation de la campagne des candidats

En application de la loi organique du 25 avril 2016, chaque compte de candidat à l'élection présidentielle comporte en annexe une présentation détaillée des dépenses exposées par chacun des partis et groupements politiques qui lui apportent un soutien, ainsi que les avantages directs ou indirects, prestations de services et dons en nature fournis par ces partis et groupements.

La Commission peut se faire communiquer par les partis politiques concernés les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe.

La loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, telle que modifiée par la loi organique du 29 mars 2021, dispose que, pour l'application de l'article L. 52-4 du code électoral, le mandataire, pendant les neuf mois précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne du candidat, règle les dépenses engagées en vue de l'élection. Pour autant, il n'est pas interdit pour un parti politique de prendre en charge des dépenses pour le compte d'un candidat puis de les refacturer *in fine* au mandataire, comme le montre le

tableau ci-après.

*Données extraites des annexes 1 déclarées par 11 des 12 candidats en 2022\**

Dépenses facturées au mandataire du candidat	802 098 €
Dépenses refacturées au mandataire du candidat	7 594 800 €
Dépenses payées directement à titre définitif	8 503 123 €
Concours en nature	5 564 603 €
<b>Total</b>	<b>22 464 623 €</b>

*(\*) Il s'agit des données déclarées par les candidats, qui ne tiennent pas compte des éventuelles réformations opérées par la Commission dans ses décisions (notamment, sur le compte de M. Fabien Roussel).*

Il ressort des annexes n°1 des candidats à l'élection de 2022 (11 candidats sur 12, l'annexe n°1 n'ayant pas été déposée pour un candidat ayant obtenu moins de 5% des suffrages exprimés) que les partis politiques ont, tous candidats confondus, refacturé une somme de 7,59 millions d'euros aux différents mandataires. Les refacturations concernent principalement deux postes comptables : les réunions publiques (2,6 millions d'euros) et le personnel salarié recruté spécifiquement pour la campagne (2,1 millions d'euros).

Par ailleurs, il est notable que, lors de l'élection présidentielle de 2022, les partis politiques ont pris en charge, à titre définitif, des dépenses pour un montant de 8,50 millions d'euros dont 2,51 millions d'euros pour les réunions publiques.

Une corrélation peut être établie entre la prééminence d'un parti politique dans l'organisation de la campagne et la date de déclaration d'un mandataire : les candidats qui ont déclaré leur mandataire le plus tard (M. Emmanuel Macron, Mme Valérie Pécresse et M. Éric Zemmour) sont aussi ceux pour lesquels les partis politiques ont exposé le plus de dépenses (entre 3 millions et 8,43 millions d'euros).

Au total, tous candidats confondus, 39 partis politiques ont participé à la campagne des candidats en 2022.

### L'étendue du contrôle des recettes et dépenses apportées ou exposées par les partis politiques pour les campagnes présidentielles

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

La loi du 6 mars 2017 (nouvel article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 sur la transparence financière de la vie politique) a renforcé les obligations comptables des partis politiques et des candidats en prévoyant que les partis politiques doivent notamment transmettre dans les annexes de leurs comptes annuels (à compter de ceux arrêtés pour l'année 2018) « les

*montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits ou consentis par eux, l'identité des prêteurs ainsi que les flux financiers nets avec les candidats tenus d'établir un compte de campagne en application de l'article L. 52-12 du même code* ».

Au-delà des questions posées et des réponses apportées (voir p. 34), pour la partie de la période de financement de la campagne et dans le délai d'examen qui ont lieu en année  $n$ , la Commission ne dispose pas de capacité d'investigation sur la comptabilité de la formation politique afférente à ses relations avec le candidat. Le contrôle du compte de campagne du candidat, étayé par les pièces comptables et les justificatifs du parti politique communiqués par le candidat ou qui lui sont demandés, apporte des éléments. Mais ce n'est qu'au cours de l'année suivant l'élection, soit durant l'année  $n+1$ , après décision de la Commission sur le compte de campagne, que la cohérence de la comptabilité annuelle du parti avec les informations fournies à l'appui du compte de campagne du candidat peut être examinée. Il peut ainsi subsister un risque d'omission de recettes et de dépenses résultant de l'activité du parti politique au service du candidat.

### c. Les dépenses

Le montant total des dépenses déclarées en 2022 s'élève à **83,49 millions d'euros contre 74,12 millions d'euros en 2017**, soit une hausse de 12,64 %, alors qu'il n'y a qu'un candidat supplémentaire.

Cependant, les dépenses exposées par les candidats demeurent bien inférieures aux montants du plafond légal des dépenses rappelé au début de cette partie, comme le montre le tableau ci-dessous.

*Dépense moyenne des candidats et proportion du plafond des dépenses*

	2022		2017	
	Dépense moyenne (€)	% du plafond	Dépense moyenne (€)	% du plafond
Candidats du 1 <sup>er</sup> tour < 5% des suffrages exprimés	3 830 344	22,73	911 297	5,4
Candidats du 1 <sup>er</sup> tour ≥ 5% des suffrages exprimés	12 330 646	62,97	13 177 839	78,2
Candidats du 2 <sup>d</sup> tour	14 091 682	62,6	14 557 442	64,67

À l'instar du scrutin de 2017, les deux candidats présents au second tour déclarent un montant de dépenses largement inférieur au plafond des dépenses du premier tour. La dépense moyenne des deux candidats ayant obtenu au moins 5 % au premier tour mais non qualifiés pour le second (MM. Jean-Luc Mélenchon et Éric Zemmour)

est un peu inférieure à celle de 2017. En revanche, elle est beaucoup plus importante pour les huit candidats du premier tour ayant obtenu moins de 5 %, principalement en raison de l'importance des dépenses déclarées par Mme Valérie Pécresse et M. Yannick Jadot, respectivement 14,32 millions et 5,16 millions, dont le budget de campagne avait manifestement été calibré dans la perspective d'un résultat supérieur à 5 %.

La structure des dépenses engagées par les candidats de l'élection de 2022 présente de fortes similitudes avec celle du scrutin de 2017, comme le montre le tableau suivant. Toutefois, quelques évolutions peuvent être relevées : l'organisation de réunions publiques demeure le premier poste de dépenses, mais en recul de près de 7 points par rapport au précédent scrutin, suivant une tendance déjà notée entre 2012 et 2017 (voir rapport d'activité 2017, p. 42).

Avec les frais d'impression et les frais de personnel (en légère hausse), ces trois postes représentent près des deux tiers du total des dépenses. La part de la catégorie des autres moyens de propagande (supports audiovisuels, promotion téléphonique, publicitaire, objets promotionnels et caravanes) progresse également de près de 6 points.

Parmi ces différentes catégories, certaines dépenses retiennent l'attention en tant qu'elles illustrent l'évolution profonde des modes de campagne.

Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis (par ordre décroissant)

Nature des dépenses	Total des candidats				Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
	€	%	% Évolution / 2017	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %
Réunions publiques	27 616 884	33,08	-6,80	39,88	20 494 105	38,78	40,91	7 122 779	23,24	26,97
Propagande imprimée	13 518 528	16,19	-0,50	16,69	8 795 786	16,64	16,15	4 722 742	15,41	23,49
Personnel	12 785 372	15,31	+4,31	11,00	7 407 308	14,02	11,11	5 378 065	17,55	9,6
Autres moyens de propagande (promotion téléphonique, caravanes, propagande audiovisuelle...)	11 396 337	13,65	+5,76	7,89	6 300 064	11,92	8,14	5 096 273	16,63	4,73
Permanence, téléphone, matériel, marchandises	5 402 733	6,47	+0,34	6,13	2 540 339	4,81	5,9	2 862 394	9,34	9,06
Honoraires et frais divers	3 699 406	4,43	-1,44	5,87	2 162 111	4,09	5,88	1537295,00	5,02	5,81
Déplacement, réception	2 874 062	3,44	-2,50	5,94	1 276 264	2,42	5,44	1 597 797	5,21	12,21
Site Internet	2 683 522	3,21	+1,27	1,94	1 502 865	2,84	1,94	1 180 658	3,85	1,97
Conseil en communication, enquêtes et sondages	2 270 257	2,72	-0,25	2,97	1 300 531	2,46	2,84	969 726	3,16	4,61
Frais postaux	1 240 310	1,49	-0,19	1,68	1 065 285	2,02	1,69	175 025	0,57	1,55
Total	83 487 412	100		100	52 844 658	100	100	30 642 754	100	100

## FOCUS SUR . . . . .

### LES DÉPENSES DE COMMUNICATION

Lors de la campagne électorale de l'élection présidentielle 2022, les candidats ont continué à investir les modes de communication dématérialisés, confirmant le phénomène constaté lors des précédentes élections présidentielles (+1,27 % des dépenses liées aux sites Internet). Par conséquent, comme pour la précédente élection, il était demandé aux candidats de présenter, dès le dépôt du compte, l'organisation de leur campagne électorale sur Internet et sur les réseaux sociaux.

Le site Internet du candidat demeure le support central de communication. Il relaie les propositions, l'agenda de campagne, renvoie les internautes vers les réseaux sociaux, permet aux visiteurs d'entrer en contact avec l'équipe de campagne, recueille les dons en ligne et commercialise des objets siglés. Son développement et sa maintenance nécessitent par ailleurs des prestations accrues en matière de cybersécurité.

La sécurisation des sites Internet et des postes de travail des équipes de campagne est ainsi passée en 2022 par le déploiement de moyens d'authentification, de mesures contre l'hameçonnage et le blocage ou le vol de données<sup>1</sup>. Les prestations par des sociétés spécialisées en sécurité des systèmes d'information ont été intégrées aux comptes de campagne de divers candidats<sup>2</sup> et n'ont pas fait, sauf exception<sup>3</sup>, l'objet de réformations.

L'utilisation des réseaux sociaux classiques (*Facebook, Youtube, Twitter*) et ceux dont les usages sont plus récents (*TikTok, Twitch,...*), a mobilisé les équipes de campagne. Ces plateformes ont diffusé des infographies, retransmis des passages des candidats dans les médias, diffusé des clips thématiques et des vidéos de meetings. Ils ont aussi représenté un espace d'organisation de débats diffusés en direct, accompagnés de *tchats*

1 Voir « *MacronLeaks* », 2017.

2 Mme Valérie Pécresse, M. Emmanuel Macron, Mme Anne Hidalgo et Mme Marine Le Pen.

3 Mme Marine Le Pen et la société *e-politic*.

interactifs. Cette communication a impliqué des équipes parfois très importantes et/ou des prestataires spécialisés. Les factures de ces sociétés et les coûts des personnels salariés ou mis à disposition par les partis ayant œuvré à ces actions de communication, comme par exemple les cellules de riposte, ont figuré dans les comptes de campagne.

Les réseaux sociaux ont aussi été le terrain privilégié d'un format nouveau de courtes vidéos pour deux candidats<sup>4</sup>, intitulées « *Nos pas ouvrent le chemin* » et « *Le candidat* », reprenant les codes des séries télévisées sur les plateformes numériques, pour des coûts parfois importants. Ainsi la série « *Le candidat* » a été facturée pour un montant total de 395 177 euros.

Dans la continuité de la campagne de 2017, plusieurs candidats<sup>5</sup> ont communiqué par le truchement de jeux vidéo populaires (notamment sur *Minecraft*) développés spécifiquement par des militants ou des sociétés spécialisées.

Dans la continuité des campagnes précédentes, toutes les fonctionnalités

du téléphone ont été exploitées : adressage d'emails, envoi de SMS ou de MMS par des sociétés spécialisées, utilisation d'automates d'appel. Par exemple, Mme Valérie Pécresse a eu recours à une société pour passer près de 10 millions d'appels avec message préenregistré pour 1,9 millions d'euros ; M. Emmanuel Macron l'a aussi fait pour l'envoi d'un million de SMS et pour 170 000 euros. Ces modes de communication ont nécessité, outre des prestations de télécommunication, la constitution ou l'achat de fichiers de contacts dont les coûts ont été intégrés aux comptes de campagne. Des prestations de mise en conformité au regard du règlement général sur la protection des données (RGPD) y sont quelques fois associées.

Comme pour d'autres élections, les logiciels de prospection politique et de stratégie électorale ont permis aux candidats d'identifier, à partir de données sociodémographiques, les secteurs géographiques les plus pertinents pour l'organisation d'opérations électorales ciblées.

4 M. Jean-Luc Mélenchon et M. Emmanuel Macron.

5 M. Eric Zemmour avec le jeu « *Le Z* », M. Jean-Luc Mélenchon avec le jeu « *L'AEC est toi* » et M. Emmanuel Macron avec une création sur *Minecraft*.



## L'utilisation d'innovations technologiques lors de l'élection présidentielle de 2022

La campagne de 2022 a également vu le déploiement d'innovations technologiques.

### Utilisation de drones

Deux modalités d'utilisation ont été observées lors de l'instruction des comptes. La première, la réalisation de plans de foule lors des meetings par survol du public, pour fournir des images aux chaînes de télévision ou aux plateformes de partage de vidéos et aux sites des candidats. Dans ce cas, les candidats<sup>1</sup> ont fait appel à des prestataires spécialisés dont les factures sont intégrées aux comptes. Il est à relever que les coûts de ces prestations (comprenant l'utilisation du matériel et le temps de travail du pilote) sont inférieurs à ceux des techniques utilisées antérieurement pour obtenir des images spectaculaires de marées humaines (caméras embarquées sur des grues télescopiques par exemple) ou des images à destination de clips vidéo de propagande (prises de vue par hélicoptère). Les coûts facturés pour l'utilisation de ces drones n'ont pas donné lieu à réformation.

### Hologrammes

Parmi les candidats, seul l'un d'eux<sup>2</sup> a utilisé cette technique à deux reprises, en 2017 et 2022. Elle a été perfectionnée en 2022 en termes de résolution et de possibilité d'opérer une multiplication du procédé. Ainsi le candidat a organisé en simultané 12 meetings au même moment, quelques jours avant la date du premier tour, couvrant ainsi une grande partie du territoire.

### Meeting immersif et olfactif

Innovant sur le plan technologique, un meeting immersif et olfactif a été tenu par un candidat<sup>3</sup>. Si cette technologie est anciennement connue et présentée dans des parcs d'attraction spécialisés, son utilisation dans un meeting de campagne est inédite. Cette immersion visuelle à 360 degrés, basée sur la technologie de multi-projection ScreenX utilisée au cinéma, s'est accompagnée d'effets sonores spatialisés et de la diffusion de parfums en lien avec les thèmes développés (mer, forêts, etc.) qui, associés aux images, étaient destinés à produire un effet sensoriel pour renforcer le propos politique. Nécessitant une véritable scénographie, le coût total de ce meeting a été important (près de 800 000 euros).

1 M. Emmanuel Macron et M. Jean-Luc Mélenchon.

2 M. Jean-Luc Mélenchon.

3 M. Jean-Luc Mélenchon, Parc des expositions de Nantes.

## 3

## Les décisions de la Commission

La Commission a rendu l'ensemble des décisions relatives aux 12 candidats à l'élection présidentielle le 14 décembre 2022. Les candidats disposaient d'un mois pour former un recours devant le Conseil constitutionnel.

Seule Mme Marine Le Pen a présenté un recours, le 18 janvier 2023. Elle s'en est toutefois désistée, ce dont le Conseil constitutionnel a pris acte le 21 février 2023.

Les décisions, une fois devenues définitives, ont été publiées au *Journal officiel*, le 27 janvier 2023 pour tous les candidats, à l'exception de Mme Le Pen dont la décision a été publiée le 24 février 2023.

Le tableau suivant présente, au regard des dépenses déclarées, les dépenses retenues et le montant du remboursement de l'État, tels qu'arrêtés par la Commission, en soulignant l'impact financier sur le remboursement des dites décisions. En effet, la Commission peut pratiquer des réformations (voir la définition ci-après), des modulations et des réductions de remboursement pour dépenses irrégulières, dont rendent compte les paragraphes suivants.

Candidat	Dépenses déclarées (€)	Dépenses retenues (€)	Montant du remboursement (€)	Impact net des réformations sur le remboursement (€)	Montant de la modulation (€)	Montant de la réduction du remboursement (€)	% du remboursement par rapport au maximum possible
E. MACRON	16 699 980	16 535 603	10 463 959	104 052	100 000	23 764	97,86
M. LE PEN	11 483 385	10 671 587	10 220 842	154 751	-	316 182	95,59
J.-L. MÉLENCHON	13 685 064	13 519 579	7 629 786	55 078	15 000	9 630	95,32
É. ZEMMOUR	10 976 228	10 826 804	7 804 225	-	200 000	-	97,5
V. PÉCRESSE	14 324 135	13 554 449	785 423	-	15 000	-	98,12
Y. JADOT	5 162 965	5 016 727	651 661	144 762	4 000	-	81,43
J. LASSALLE	813 060	812 595	770 991	2 474	-	15 000	97,72
F. ROUSSEL	4 016 174	3 880 949	754 886	-	-	45 537	94,31
N. DUPONT-AIGNAN	871 410	857 428	728 884	13 982	1 000	-	97,05
A. HIDALGO	3 744 225	3 709 765	800 423	-	-	-	100
P. POUTOU	819 686	810 556	794 406	3 017	3 000	-	99,27
N. ARTHAUD	891 099	889 844	786 686	1 255	-	-	99,58
TOTAL	83 487 411	81 085 886	42 192 172	479 508	338 000	410 113	

## Étendue et limites des pouvoirs de la Commission

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

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

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

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

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

# FOCUS SUR

## LES ATTESTATIONS DEMANDÉES AUX CANDIDATS PRÉSIDENTANT UN EXÉCUTIF

L'article L.52-8 alinéa 2 du code électoral prohibe l'intervention, directe ou indirecte, de toute personne morale autre qu'un parti ou groupement politique dans le financement de la campagne électorale. L'interdiction posée est absolue : sont concernées toutes les personnes morales, publiques et privées. Elle s'étend aux concours en nature, c'est-à-dire aux prestations et avantages dont un candidat a pu bénéficier et qui n'auraient pas donné lieu à mouvement de fonds. Les débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de cette disposition, dans un objectif de transparence et de clarification du financement des activités politiques, avaient fait ressortir que des personnes morales ne consentent pas de don à un candidat ou à un parti sans en attendre un retour, sous une forme ou sous une autre. En 2013, le législateur a complété ce dispositif par une disposition spécifique prohibant l'utilisation électorale de l'avance de frais de mandat (AFM) dont bénéficient les parlementaires.

Un risque spécifique de tels concours existe lorsque certains candidats président un exécutif public. L'élection présidentielle de 2022 revêtait à cet égard un caractère inédit, trois des douze candidats exerçant des fonctions exécutives majeures : Président de la République, présidente de la région Île-de-France, maire de Paris. Dans ce contexte, de sa propre initiative ou à la suite de signalements, la Commission a demandé aux candidats concernés des attestations sur :

- **L'utilisation des moyens des exécutifs**

Étendant la pratique consistant à demander aux candidats titulaires d'un mandat parlementaire de certifier qu'ils n'ont pas utilisé l'AFM pour la campagne, la Commission a demandé aux trois candidats concernés d'attester ne pas avoir recouru directement ou indirectement aux moyens humains et matériels mis à disposition dans le cadre de leurs fonctions, autres que ceux facturés et retracés dans leur

compte de campagne (tel le président de la République réélu dont les comptes font ressortir plus de 0,6 million de remboursements aux administrations de l'État).

### • Les cabinets de conseil

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

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

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

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

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

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

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

La Commission a constaté qu'en l'état (voir p. 34), elle ne disposait d'aucun élément de nature à remettre en cause le contenu et la portée de ces déclarations.

## a. Les réformations

Tous les comptes de campagne ont été approuvés après réformation.

Celles-ci résultent des retranchements opérés sur le montant des dépenses déclarées mais aussi sur d'éventuelles réintégrations de dépenses omises. Le total algébrique de ces mouvements détermine le montant des dépenses retenues.

Le montant total des **dépenses retranchées** s'élève à 2,65 millions d'euros, soit 3,17 % des dépenses déclarées, contre 1,98 million d'euros lors de l'examen des 11 comptes approuvés après réformation en 2017. Le tableau ci-dessous expose la répartition.

Des réformations en recettes sont prononcées parallèlement à hauteur de l'apport personnel du candidat. Elles consistent en la réduction de l'apport personnel du candidat à due concurrence.

On rappelle qu'une réformation en moins, en dépenses et en recettes, n'a pas nécessairement d'impact sur le remboursement de l'État, selon que les montants correspondants ramènent l'apport personnel à un niveau supérieur ou inférieur au plafond légal de remboursement. C'est ce qui explique que l'impact net des réformations ne soit au final que d'un peu moins de 0,5 million d'euros sur le remboursement (voir tableau p. 33).

Les principales **causes de réformation par retranchement**, par ordre de fréquence, ont porté sur :

- les dépenses à caractère non électoral telles que : coût d'achat des matériels et équipements alors que seule la valeur d'usage peut être prise en compte ; sondage de notoriété utilisé à des fins personnelles ; dépenses d'aménagement d'une permanence sans diminution correspondante du prix

*Origine comptable des retranchements de dépenses*

	Montant dépenses déclarées (€)	Part dans le total des dépenses (%)	Montant réformé (€)	% du total
Dépenses payées par le mandataire	69 049 709	82,71	1 640 556	61,96
Dépenses réglées par les partis politiques	8 489 343	10,17	940 018	35,50
Concours en nature	5 948 360	7,12	67 339	2,54
<b>Total</b>	<b>83 487 412</b>	<b>100</b>	<b>2 647 913</b>	<b>100</b>

- du loyer ; achat d'objets promotionnels non marqués ; factures de cabinets d'avocats pour le rachat de noms de domaine Internet ; frais d'acte d'huissier ; traduction en plusieurs langues d'un programme électoral ; frais du service de sécurité d'un parti politique pour un représentant du candidat à l'étranger ;
- le défaut de pièce justificative ou des dépenses insuffisamment justifiées telles que : frais de restauration non justifiés car non liés à l'organisation d'une réunion publique ou non destinés à recevoir des personnalités extérieures ; prestation de collage pour un montant non détaillé ; prestation d'un entrepreneur indépendant dont le caractère électoral n'est pas justifié ; prestations de conseils en communication non détaillées ; frais d'impression de documents dont aucun exemplaire n'a été communiqué ; erreurs de rémunération de salariés ; frais comptabilisés deux fois, etc. ;
  - la double imputation ou les erreurs de calcul ;
  - les dépenses relatives à des prestations exécutées le jour du scrutin ou après le scrutin.

En valeur absolue, les principaux postes comptables affectés par les retranchements décidés par la Commission sont :

- honoraires et frais divers (-536 655 euros) ;

- permanence, téléphone, matériel, marchandises (- 490 346 euros) ;
- autres moyens de propagande (services numériques, promotion téléphonique, promotion audiovisuelle, caravanes, etc. (- 338 050 euros) ;
- déplacement, réception, restauration (- 242 201 euros).

La Commission, à l'inverse, a **réintégré** dans les comptes des candidats des dépenses engagées dans le cadre de leur campagne qui n'avaient pas été comptabilisées, pour un montant de 182 287 euros, soit 0,22 % des dépenses déclarées.

Ces réformations pour dépenses omises correspondent aux situations suivantes : mise à disposition de salles pour des réunions publiques par des personnes morales ; locations de salles réglées par les représentations locales d'un parti ou par lui-même ; concours en nature des personnels d'un parti ; redevance de droits d'auteur ; frais d'impression de propagande mentionnant la campagne présidentielle.

## b. Les modulations

Selon les dispositions de l'article L. 52-11-1 du code électoral, la Commission peut moduler le montant du remboursement de l'État en cas d'irrégularités qui ne sont pas suffisamment graves pour entraîner le rejet du compte.

Ces modulations ont donné lieu à une diminution du remboursement total de 338 000 euros (voir tableau p. 33), dont les montants, pour les cinq candidats concernés, vont de 1 000 à 200 000 euros.

Les irrégularités relevées correspondent principalement au constat de concours en nature de personnes morales non autorisées à financer une campagne : utilisation d'une émission télévisée pour promouvoir la personnalité d'un candidat, utilisation de moyens de la présidence de la République ou de l'Assemblée nationale, participation de membres du Gouvernement à la campagne ou utilisation de salles municipales ou d'établissements d'enseignement supérieur. L'omission de dépenses de campagne ou la perception d'un don de personne physique supérieur au montant autorisé ont également motivé ce type de décision de la Commission.

## c. Les réductions du remboursement

Dans cinq cas, la Commission a réduit le montant du remboursement de l'État en raison de l'inscription de dépenses irrégulières, c'est-à-dire contraires aux dispositions du code électoral, dans les comptes de campagne. Ces dépenses doivent figurer dans le compte de campagne dès lors qu'elles ont été engagées en vue de l'élection du candidat, mais elles ne peuvent faire l'objet d'un remboursement par l'État.

Il s'agit de dépenses d'affichage et d'habillage de véhicules (cf. pp. 68-70), dont le caractère irrégulier fait obstacle au remboursement. Le montant de ces dépenses varie de 9 630 à 316 182 euros, pour un montant total de 410 113 euros.

## d. Le remboursement des dépenses par l'État

*Montant du plafond des dépenses et du remboursement*

	Plafond des dépenses (€)	Montant maximum du remboursement (€)
Candidats du 1 <sup>er</sup> tour < 5% des suffrages exprimés	16 851 000	800 423
Candidats du 1 <sup>er</sup> tour ≥ 5% des suffrages exprimés	16 851 000	8 004 225
Candidats du 2 <sup>d</sup> tour	22 509 000	10 691 775

Le tableau précédent rappelle le plafond des dépenses autorisé pour les candidats, selon le pourcentage de voix obtenu, ainsi que le montant maximum du remboursement auquel ils peuvent prétendre, inchangé par rapport à 2017.

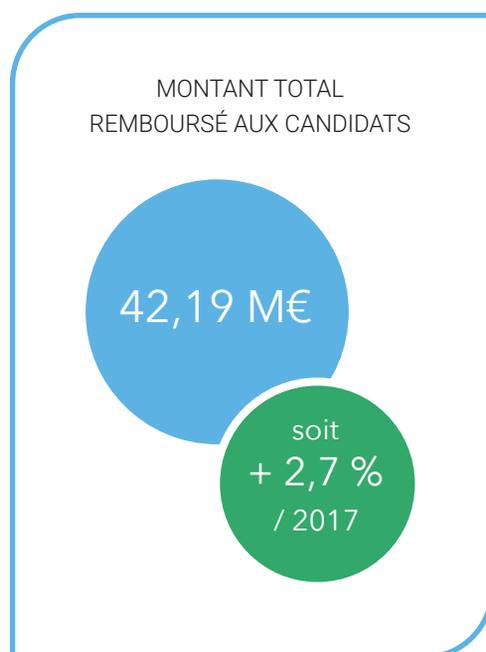
Comme l'expose le tableau de la page 33, le remboursement reçu par chaque candidat représente entre 81,23 % et 99,58 % du remboursement auquel chacun aurait pu prétendre si son compte avait fait l'objet d'une approbation simple, sans réformation, à l'exception de Mme Anne Hidalgo à 100 % du plafond.

Cinq candidats dont l'apport personnel déclaré était supérieur au montant maximum du remboursement ont vu leur remboursement réduit à un montant inférieur à ce seuil, suite aux réformations opérées par la Commission : il s'agit de Mme Marine Le Pen et de MM. Emmanuel Macron, Jean-Luc Mélenchon, Yannick Jadot et Philippe Poutou. Ils ont subi en outre des modulations et des diminutions de remboursement.

Trois candidats dont l'apport personnel déclaré était inférieur au montant maximum du remboursement qui leur était applicable ont vu leur remboursement réduit, sous l'effet des réformations (et des modulations et diminutions de remboursement pour les deux premiers) : MM. Jean Lassalle, Nicolas Dupont-Aignan et Mme Nathalie Arthaud.

Après déduction des réformations et du solde de leur compte de campagne, quatre candidats pouvaient prétendre au remboursement maximum, selon les suffrages qu'ils avaient recueillis, puisque leur apport personnel demeurait supérieur à ce seuil : c'est le cas de Mmes Anne Hidalgo et Valérie Pécresse et de MM. Fabien Roussel et Éric Zemmour. Pour les trois derniers, le montant du remboursement a toutefois été réduit par l'effet des diminutions de remboursement et des modulations décidées par la Commission.

**Au final, alors que les dépenses déclarées ont augmenté de 12,7 %, le montant remboursé, soit 42,19 millions d'euros, n'a augmenté que de 2,7 % par rapport à 2017.**



## 4

## Quelques particularités de l'instruction des comptes

Trois aspects particuliers sont présentés dans les encadrés suivants.

### La veille des médias

La veille des médias sociaux pour l'élection présidentielle a débuté le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Afin de venir en appui du contrôle des comptes de campagne des candidats, celle-ci s'est articulée autour de trois axes :

- surveiller et sélectionner les informations pertinentes ;
- mettre à disposition des équipes de contrôle ces informations en temps réel et sur une plateforme de restitution ;
- réaliser des recherches sur demande des équipes de contrôle, et de manière rétroactive, dans le cadre d'une veille documentaire.

La mise en place d'une plateforme de ressources référencées a permis à la responsable de cette veille de répertorier, d'une part, un ensemble d'événements diffusés en ligne et de définir, d'autre part, les types d'événements à caractère électoral de l'élection présidentielle et les sujets de débat les plus visibles et repris dans les médias sociaux. Pour les principaux, il s'est agi :

- des réunions publiques (1 365 documents) ;
- de la propagande numérique (1 091 documents) ;
- des déplacements (676 documents) ;
- de la propagande imprimée (288 documents) ;
- des réseaux sociaux (179 documents) ;
- du financement de la campagne (168 documents) ;
- des meetings (166 documents).

Les informations recueillies ont servi à vérifier la réalité de certains éléments présentés dans les comptes de campagne, à relever l'existence d'événements ayant occasionné des dépenses non inscrites ou encore à aider à l'instruction et au contrôle.

Ainsi, une cartographie des comptes de réseaux sociaux des candidats ayant des fonctions exécutives a été établie, permettant un éclairage sur la nature (personnelle ou institutionnelle) de ceux utilisés pour la campagne électorale.

## Le recours aux experts

Conformément à la possibilité ouverte par le septième alinéa de l'article L. 52-14 du code électoral, applicable à l'élection présidentielle, « *la Commission peut recourir à des experts à même d'évaluer les coûts des services et des prestations retracés dans les comptes de campagne* ». S'étant déjà saisie de cette prérogative en 2017, 2019 et 2021, la Commission y a recouru à nouveau pour l'évaluation de coûts de prestations. La Commission a eu recours à deux experts sélectionnés en fonction de leur domaine de compétence, après déclaration d'absence de conflit d'intérêts, concernant des prestations audiovisuelles, d'une part, et informatiques, d'autre part. Il ne s'agit pas pour autant d'expertises telles qu'ordonnées par une juridiction administrative ou judiciaire. L'avis de l'expert est versé à la procédure contradictoire dans le cas où la Commission envisage une réformation ou une modulation du remboursement de l'État et le nom de l'expert peut ne pas être mentionné conformément à la décision du tribunal administratif de Paris n° 2202400/3-3 du 7 juin 2022.

### Prestations audiovisuelles

52 factures d'une société spécialisée dans les prestations audiovisuelles et ayant œuvré dans ce domaine pour douze événements de campagne tenus en salle ou en plein air et présentant des caractéristiques techniques innovantes (projection immersive son, lumière image, multimeeting hologrammes, caméras 360 degrés, etc.) pour un montant total de 3,3 millions d'euros, ont été communiquées à un expert ainsi que des photographies et liens permettant de visualiser en ligne les vidéos des événements en question.

L'expert a apprécié les coûts facturés au regard des caractéristiques techniques observables sur les captations. Il a comparé les tarifs pratiqués en matière de matériel et de main d'œuvre aux prix du marché, consultables sur des catalogues spécialisés pour les premiers et vérifiables au moyen des conventions collectives pour les seconds. Les

travaux de l'expert ont été facilités par l'existence de factures suffisamment détaillées et précises quant aux caractéristiques techniques des matériels utilisés.

Les explications techniques sur les procédés employés, leurs perfectionnements opérés depuis 2017, leur dimensionnement et la cohérence des moyens mis en place au regard des besoins réels ont été apportées à la Commission, qui a ainsi pu apprécier l'adéquation des tarifs facturés.

Au terme de l'instruction, la Commission n'a procédé à aucune réformation.

## Prestations informatiques

Un candidat a confié pour sa campagne électorale les prestations de conception, élaboration, coordination de la mise en place et de la sécurisation du système informatique ainsi que le suivi et le pilotage du projet à une société A. Celle-ci a sous-traité à une société B ces prestations par un contrat prévoyant la mise en place du système informatique, sa sécurisation, la gestion du projet ainsi que la location des équipements nécessaires.

La Commission a fait appel à un expert en informatique. Ce dernier, qui a évalué l'offre faite par la société A à l'association de financement électoral du candidat et a estimé que celle-ci était surdimensionnée par rapport aux besoins de la campagne, ce que le candidat a reconnu dans le cadre de la procédure contradictoire. Au demeurant, un avenant au contrat initial conclu avec la société A avait mis fin prématurément en novembre 2022 au déploiement de certaines prestations.

À l'issue de l'instruction, la Commission a réformé les dépenses correspondantes qui n'avaient plus de finalité électorale au sens de l'article L.52-12 du code électoral.

## La mise en place de Fin'pol . . . . .

La Commission a lancé en 2020 le projet de dématérialisation de ses processus métiers avec son prestataire *Docaposte*. Elle a ainsi ouvert son téléservice Fin'pol le 8 mars 2022, pour permettre le dépôt et l'instruction dématérialisée des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle de 2022, conformément aux dispositions de la loi organique du 29 mars 2021. Les rapports d'activité de 2021 et de 2022 ont présenté la genèse du calendrier du projet Fin'pol. Le présent rapport fait le point sur l'avancée en 2022 dudit projet.

La Commission relève que l'objectif fixé par la loi organique de 2021 — « *le compte de campagne des candidats à la prochaine élection du Président de la République suivant la publication de la présente loi organique est déposé par voie dématérialisée au moyen d'un téléservice mis en œuvre par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* » — a été atteint.

En effet :

- dès la publication officielle des noms des candidats, les accès utilisateurs à la plateforme Fin'pol, ont été créés sur la période du 8 mars au 11 avril 2022 ;
- à l'exception des fichiers multimédias volumineux, les 12 candidats à l'élection présidentielle de 2022 ont pu déposer, avant la date limite fixée au 24 juin 2022 à 18 heures, l'intégralité de leurs comptes de campagne de manière dématérialisée sur la plateforme ;
- l'édition des reçus-dons a été mise à disposition dès la seconde quinzaine d'août ;
- les processus de vérification et d'instruction des comptes de campagne par la Commission ont été réalisés du 27 juin au 16 décembre 2022 ;
- les décisions finales ont été communiquées aux 12 candidats comme prévu le 20 décembre 2022 au travers de la plateforme Fin'pol ;
- le traitement des comptes de campagne relatifs à l'élection du Président de la République a été effectué, pour l'essentiel, de manière dématérialisée avec la plateforme Fin'pol, qui a permis de sécuriser et, dans une certaine mesure, d'accélérer les processus de dépôts et de traitement des documents auprès de la Commission. Cela a fluidifié les échanges avec les candidats et facilité la supervision de l'état d'avancement du contrôle des

comptes de campagne, permettant de mieux homogénéiser le traitement de ces derniers.

Toutefois, la mise en route début 2022 de ce nouveau téléservice a révélé son lot de problèmes techniques, fonctionnels, de performance et d'ergonomie. Ces difficultés ont été surmontées grâce à la mise en place par la Commission d'un accompagnement intensif de son équipe projet et d'un support quasi permanent auprès des utilisateurs externes : équipes de campagne, experts-comptables et mandataires des candidats.

Pour sa part, le prestataire a procédé à de nombreux correctifs et a dû parfois mettre en place des solutions de contournement afin de lever certains blocages survenant pendant les phases de dépôt et de prétraitement des comptes de campagne. Cependant, les difficultés et problèmes constatés lors de cette première utilisation n'ont pas tous trouvé de solutions satisfaisantes ; de plus l'efficacité fonctionnelle et ergonomique attendue de la plateforme doit être encore améliorée afin de permettre l'utilisation de Fin'pol pour toutes les élections, en particulier pour les élections dans lesquelles le nombre de candidats est important.

Il en ressort donc un premier bilan partiel contrasté, qui nécessite dès le premier trimestre 2023 d'être complété par :

- la collecte du retour d'expérience précis de l'ensemble des utilisateurs en charge du dépôt et du traitement des comptes de l'élection présidentielle ;
- la collecte de mesures de performance technique ;
- le réalignement et la consolidation de certaines fonctionnalités qui s'avéreront indispensables au traitement simultané de plusieurs milliers de comptes.

S'agissant de l'élection des représentants au Parlement européen en 2024, l'inscription dans la loi d'une obligation de dépôt dématérialisé des comptes pour l'ensemble des candidats têtes de liste apparaît en revanche tout à fait appropriée, compte tenu du faible nombre de listes de candidats et des améliorations apportées à l'application Fin'pol à l'issue de l'élection présidentielle.

## **TÉMOIGNAGE** D'UNE ÉQUIPE DE RAPPORTEURS

Être rapporteur(e) à l'occasion de l'élection présidentielle, c'est en premier lieu l'honneur de contribuer à la vie démocratique et au bon usage de l'argent public, mais c'est également une grande responsabilité.

**Notre équipe**, constituée de trois rapporteurs, s'est montrée très impliquée tout au long de ce travail. Très hétérogène dans sa composition, elle a réuni des origines professionnelles, géographiques différentes et **des compétences complémentaires** sur le domaine juridique, celui de la gestion financière et sur l'usage des outils informatiques...

Le contrôle d'un compte de campagne électorale pour l'élection présidentielle est **un exercice spécifique très encadré**. Les rapporteurs sont tenus par un calendrier contraint. Ils sont guidés dans leurs travaux par des textes législatifs, réglementaires, une jurisprudence et la doctrine de la commission qui s'enrichit tous les cinq ans.

Il y a peu de marges de manœuvre dans l'instruction du compte de campagne, pour autant l'interprétation des éléments communiqués par les candidats nécessite des échanges précis et **une analyse objective de chaque engagement financier**.

En schématisant la problématique du travail des rapporteurs, il est possible de considérer que le contrôle doit permettre de veiller au respect du cadre réglementaire pour les recettes et les dépenses, d'une part, et de répondre, d'autre part, à une question au cœur de ce contrôle : cette dépense contribue-t-elle dans son objet, à favoriser l'élection du candidat ? En d'autres termes : peut-on la qualifier de dépense électorale ?

**Sur le plan technique**, une campagne électorale pour l'élection présidentielle se matérialise par de très nombreux actes de gestion. Selon les orientations données par les candidats et l'ampleur de leur campagne, on peut dénombrer plus de 50 000 opérations financières pour un compte. Les dons versés aux candidats représentent pour certains d'entre eux plus de 30 000 opérations comptables.

Pour la première fois en 2022, **les comptes de campagne ont été totalement dématérialisés**. Ces nouvelles modalités ont permis une exploitation facilitée des données transmises, même si nous n'avons pas totalement échappé aux quelques défauts d'une application informatique juste inaugurée.

L'équipe de rapporteurs doit également s'adapter aux évolutions qui infusent la vie démocratique.

De nombreuses **évolutions technologiques modifient aujourd'hui la nature des campagnes électorales** et des dépenses qui s'y rattachent. Si les affiches et les tracts sont toujours en bonne place, des meetings de plus en plus spectaculaires, le recours aux réseaux sociaux, l'usage des sites Internet, des clips, des vidéos et autres supports de communication modifient grandement la nature des dépenses.

Ainsi, notre équipe a dû solliciter une expertise technique pour mieux évaluer le bien fondé du niveau d'équipement nécessaire à un meeting et à sa retransmission sur les réseaux sociaux.

Il ne s'agit pas pour l'équipe de rapporteurs de juger de l'opportunité de telle ou telle dépense, mais bien d'évaluer si la dépense contribue directement à la campagne et si elle correspond à la prestation fournie.

L'usage d'un drone a-t-il une utilité électorale ? Un budget conséquent de maquillage est-il indispensable ? S'il est évident que de nouveaux moyens techniques peuvent se justifier aujourd'hui

pour des vidéos plus dynamiques, tout comme la place de l'image filmée renforce le besoin en maquillage, le domaine le plus difficile à évaluer pour les rapporteurs concerne les prestations intellectuelles, dont les services de conseils et de conception.

Dans ce domaine particulièrement, il est important d'apprécier si la prestation est justement facturée, ni pour un montant trop faible, ni pour un montant trop élevé.

Mais les moyens d'instruction des rapporteurs sont limités aux éléments déclaratifs apportés par le candidat et limités dans le temps. La procédure contradictoire permet de clarifier les incertitudes. Toutefois, si un doute subsiste sur la régularité de la recette ou la justesse de la dépense, le rapport rédigé par l'équipe de rapporteurs permet à la Commission qui en délibère, de statuer et parfois de transmettre un signalement au procureur de la République.





## TÉMOIGNAGE

de Mme Martine DENIS-LINTON

membre de la Commission, rapporteure générale

*L'élection présidentielle est, pour les huit membres, rapporteurs généraux de la Commission nationale des comptes de campagne, le temps fort du contrôle du financement des campagnes électorales.*

*Même si le nombre de comptes à examiner est limité (douze en 2022), l'enjeu pour les candidats, l'importance des plafonds de dépenses, 16,8 millions d'euros pour le premier tour, 22,5 millions pour le second, et le retentissement politique et médiatique des décisions prises par la Commission, confèrent à l'événement une portée sans pareil aux autres élections. Les rapporteurs généraux sont d'ailleurs impliqués dans l'instruction des comptes plus en amont, dès les échanges contradictoires entre rapporteurs et candidats.*

*Comme pour l'élection présidentielle de 2017, on constate de grands écarts entre les montants de dépenses des candidats qui, en 2022, sont de 16 millions à moins de 1 million d'euros mais aussi le fait que même les plus dépensiers restent éloignés des plafonds de dépenses autorisés.*

*A côté d'irrégularités que nous avons déjà relevées, comme l'inscription des dépenses de flochage de bus utilisés comme supports de propagande qui avaient déjà été réformées lors des élections régionales, nous avons été confrontés à des questions*

*inédites comme celles du traitement à réserver à un candidat chroniqueur politique qui participait à une émission de grande écoute avant sa déclaration de candidature mais pendant la période d'encadrement des financements par la loi, de l'utilisation par un candidat de son compte personnel Twitter pour officialiser sa candidature, ou encore de l'inscription au compte de campagne de la location d'un appartement dit « refuge », distinct de la permanence électorale, pour permettre à un candidat d'y organiser des réunions, rencontres et séances de travail de manière officielle, donc sans pouvoir établir la réalité de l'utilisation à des fins électorales des locaux pendant plus de 10 mois.*

*Le premier défi de la présidentielle de 2022, est venu de l'innovation majeure issue de la loi organique du 29 mars 2021 qui a rendu obligatoire le dépôt et l'instruction des comptes de campagne sous une forme entièrement dématérialisée. Sa mise en œuvre impliquait notamment la conception et la réalisation d'une plateforme numérique qui a été baptisée Fin'pol. Or l'application de ce nouvel outil à l'élection la plus emblématique, présentait des risques tant pour l'équipe de dématérialisation et, à travers elle, pour la Commission toute entière qui n'avait pas droit à l'erreur.*

*D'autant plus qu'en raison de son caractère expérimental, la réussite des opérations de contrôle de la présidentielle devrait inciter le législateur à étendre Fin'pol à toutes les autres élections, si les conditions techniques le permettent.*

*C'est dire le soulagement de tous lorsque le dernier compte de campagne a été déposé sur la plateforme le 24 juin à 18 heures.*

*Fin'pol a changé les pratiques des associations de financement et des experts comptables des candidats et de ceux qui, au sein de la Commission (rapporteurs et chargés de mission), participaient au contrôle de l'élection. Tous les utilisateurs tant externes qu'internes ont bénéficié de formations leur permettant de s'approprier ce nouvel outil. Les rapporteurs généraux ont également suivi une formation et, à l'issue de cet apprentissage, ils sont devenus des « finpolistes expérimentés » et convaincus de l'intérêt de cette évolution.*

*Un second défi tenait à la proximité dans le temps, voire à la quasi concordance, entre l'élection présidentielle d'avril 2022, dont les décisions devaient intervenir le 24 décembre 2022, et les scrutins des élections législatives de juin 2022 dont les décisions, pour celles qui faisaient l'objet d'un recours contentieux, étaient attendues au plus tard le 19 octobre 2022. Il a donc fallu instruire*

*et suivre les procédures contradictoires avec les candidats à l'élection présidentielle et, en même temps, celles engagées pour les 328 comptes dits « contentieux » des législatives. Nous sommes parvenus, non sans un effort collectif et intense, à rendre nos décisions collégiales dans les délais.*

*Nous avons assisté à un changement radical des campagnes électorales. En effet, aux grandes réunions publiques a succédé, au surplus dans un contexte de pandémie, un formidable développement des campagnes numériques, d'ailleurs moins coûteuses. La Commission a adapté son contrôle en conséquence. Ainsi, au-delà de la veille traditionnelle des médias sous toutes leurs formes, elle a fortement investi les réseaux sociaux et s'est attachée notamment les compétences d'un agent dédié qui nous a permis de suivre l'activité des douze candidats dans leurs réunions, leurs déplacements, leur propagande, leur diffusion de vidéos, etc. à travers leurs sites Internet, Twitter, Instagram, TikTok, YouTube, Facebook et Twitch.*

*Les membres de la Commission ont ainsi bénéficié, à l'occasion des travaux de cette présidentielle, d'une information complète et pertinente qui a aidé la prise de décisions.*



# 2 LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

**Législatives  
2022**

“ **Les points clés** ”



**5 161**

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



**66,15 M€**

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



**62,57 M€**

de dépenses déclarées

**64 %**

d'approbations  
simples

**28 %**

d'approbations après  
réformations et/ou  
diminution du  
remboursement

**100** comptes déposés  
hors délai

**136** comptes non déposés

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

**2 350**

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

**1,04 M€**

retirés des dépenses  
déclarées

Au total

**40,95 M€**

remboursés aux candidats

## COMPRENDRE LE PARCOURS D'UN COMPTE DE CAMPAGNE

Cette présentation synthétique reprend les règles générales et non les dispositions spécifiques à certaines élections (notamment l'élection présidentielle et l'élection des représentants au Parlement européen)

### Pendant les 6 mois de la campagne électorale

Le candidat déclare un **mandataire** chargé de suivre et de régler l'ensemble des dépenses de la campagne et de percevoir les recettes de la campagne (dons, apports, etc.).



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



DÉPÔT DU COMPTE  
**1**

### 2 mois après l'élection

Le candidat doit déposer son compte de campagne **présenté par un expert-comptable** qui s'assure de la présence des pièces justificatives.



### Un rapporteur examine le compte de campagne

**164**

rapporteurs  
(non permanents)



Le rapporteur peut engager un échange avec le candidat par courrier afin de lui demander des pièces complémentaires ou de justifier certaines recettes ou dépenses du compte.

INSTRUCTION  
**2**



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



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

COMMISSION  
**3**

### Les services de la Commission complètent l'instruction

Ils préparent le compte pour son passage en Commission et assurent la cohérence et l'égalité de traitement de l'instruction de chacun des comptes déposés.

Les comptes sont répartis entre 8 chargés de mission.



### Les 9 membres de la Commission se prononcent sur chaque compte

Un membre de la Commission, rapporteur général, présente le compte. La Commission adopte une décision et arrête le montant du remboursement dû par l'État.

La Commission retire du remboursement les dépenses non électorales.

En cas d'irrégularité, la Commission peut soit rejeter le compte soit réduire le montant du remboursement octroyé au candidat.

### La décision est notifiée au candidat

Le candidat peut contester la décision devant la Commission (recours gracieux) et/ou devant le juge administratif (recours contentieux).



DÉCISION

NOTIFICATION  
**4**

### La décision est notifiée au préfet

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

**5 297** décisions notifiées\* aux candidats

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

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

en cas de rejet d'un compte, de dépôt hors délai ou d'absence de dépôt. Le juge doit alors se prononcer sur l'inéligibilité du candidat.



(\*) Ces chiffres concernent les élections législatives de 2022.

# 1 Le nombre et les caractéristiques des comptes

## a. Les comptes déposés

Lors de ces élections, 6 290 candidats se sont présentés dans 577 circonscriptions, soit une moyenne de près de 11 candidats par circonscription. **Le nombre de candidats est en recul de 20 % par rapport au scrutin de 2017**, lors duquel 7 877 candidats avaient sollicité les suffrages des électeurs.

**Au total, 5 297 candidats étaient tenus de déposer un compte de campagne à la Commission** ; en effet, 993 étaient dispensés de cette obligation, dans la mesure où ils avaient recueilli moins de 1 % de suffrages exprimés et n'avaient pas perçu de dons de personne physique.

Lors de ce scrutin, 136 candidats n'ont pas respecté l'obligation de dépôt (dont 10 étaient éligibles au remboursement de l'État) et 100 ont déposé leur compte après le délai légal, soit respectivement 2,56 % et 1,88 % des candidats (contre 3,29 % et 1,05 % en 2017). Parmi les 100 candidats qui n'ont pas déposé leur compte dans les délais, 21 étaient éligibles au remboursement de l'État : leur apport personnel cumulé s'élevait à 284 259 euros.

La Commission a examiné 5 161 comptes (y compris les comptes déposés hors délai), parmi lesquels ceux de 2 510 candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et ainsi potentiellement éligibles au remboursement de l'État. En 2017, 5 427 comptes avaient été examinés ; la baisse du nombre de comptes examinés en 2022 par rapport à 2017, soit -5 %, est ainsi moindre que celle du nombre de candidats (-20 %).

Candidats			Comptes		
			Comptes non déposés ou déposés hors délais		Comptes déposés dans les délais
Caractéristiques	Nombre 2017	Nombre 2022	Absence de dépôt	Comptes déposés hors délais	
<b>I. Candidats astreints à déposer un compte</b>	5 612	5 297	136	100	5 061
• Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés	2 878	2 520	10	21	2 489
- Avec recettes et dépenses				20	2 436
- Comptes zéro				1	53
• Candidats < 5 % des suffrages exprimés	2 734	2 777	126	79	2 572
- Avec recettes et dépenses				40	1 968
- Comptes zéro				39	604
<b>II. Candidats dispensés de dépôt</b>	2 265	993			
<b>Total</b>	7 877	6 290			

# FOCUS SUR

## LES LIMITES DE L'INSTRUCTION PAPIER

Le compte papier actuellement utilisé, hors élection présidentielle, présente plusieurs limites en termes de temporalité et de souplesse, tant pour les candidats que pour l'instruction des comptes par la Commission.

### Des limites dès le stade de la réalisation et du dépôt du compte de campagne par les candidats

Le compte papier complique, pour le candidat et le mandataire, la constitution progressive du compte de campagne, c'est-à-dire l'intégration progressive des recettes perçues et des dépenses réglées. Par ailleurs, le mandataire est tenu de délivrer lui-même aux donateurs des reçus-dons sur un carnet papier édité par la Commission et distribué par les préfectures.

Nombre de candidats ne bénéficient pas, en amont, d'alertes systématiques sur le dépôt d'un compte en déficit ou mal rempli présentant, par exemple, une déclaration différente en dépenses et en recettes des sommes inscrites au titre des concours en nature ou des dépenses des formations politiques ou même des dépenses réglées par le mandataire. Un compte numérisé fournirait des alertes

voire bloquerait une saisie incohérente.

Enfin, les comptes, aussi volumineux soient-ils, font l'objet d'un acheminement postal aux frais des nombreux candidats qui ne peuvent se rendre sur place, à la Commission, pour procéder à leur dépôt physique.

### Des limites lors de l'instruction du compte par la Commission

Au sein de la Commission le traitement logistique, dans un laps de temps très resserré, de plusieurs milliers de comptes parvenus (tri et envoi par la Poste des comptes papier aux rapporteurs, qui sont implantés sur tout le territoire), absorbe un temps incompressible pris sur celui de l'instruction même. Le tri prioritaire des comptes des circonscriptions faisant l'objet d'une contestation de l'élection est un enjeu très important pour leur acheminement dans les meilleurs délais aux rapporteurs chargés de leur examen, la Commission devant alors se prononcer dans les deux mois. Une fois l'instruction des comptes achevée, les rapporteurs doivent, à leur tour, les renvoyer par voie postale à la Commission, ce qui est également source de lenteur et de coûts.

## LES LIMITES DE L'INSTRUCTION PAPIER (SUITE)

Les rapporteurs sont tributaires du bon ou du mauvais ordonnancement des pièces dans le compte déposé sous forme papier. Si une majorité de comptes se présente sous une forme ordonnée, recettes et dépenses bien séparées, accompagnées de leurs pièces justificatives présentées par catégories, certains comptes sont en désordre et incomplets. Leur ordonnancement et la recherche des pièces justificatives doivent être réalisés par le rapporteur, ce qui est facteur de perte de temps.

Les rapporteurs doivent saisir, dans l'application de la Commission consacrée au traitement des comptes, les données issues du compte papier (déclaration des recettes et des dépenses ainsi que le contenu de certaines annexes). Ils doivent également pointer manuellement sur les relevés bancaires les montants de recettes et de dépenses et, dans le cas des comptes ayant bénéficié de dons, confronter la liste des dons tant aux relevés bancaires qu'aux reçus-dons délivrés manuellement par le mandataire au cours de la campagne.

La lenteur et le coût de l'acheminement de l'envoi des courriers de procédure contradictoire sont à relever, mais c'est surtout la lourdeur et l'inefficacité de l'envoi des courriers papier par

lettre simple et en LRAR qui pose de nombreuses difficultés. Les défauts d'adressage sont nombreux (changement d'adresse non déclaré par le candidat, recommandés non réclamés) et même, quand les courriers sont bien acheminés, le retour des réponses via un mode papier n'est plus adapté aux usages. En effet, ce mode de communication physique ne permet pas au courrier d'être communiqué instantanément au mandataire et, le cas échéant, à l'expert-comptable, qui sont pourtant à même d'aider le candidat à fournir les pièces justificatives et les explications demandées lors de la phase d'instruction. D'ailleurs, les candidats préfèrent généralement communiquer via des outils de communication instantanés<sup>1</sup>.

### Des défauts que l'application Fin'pol doit corriger

L'utilisation de la plateforme Fin'pol (voir pp. 44-45) dans le cadre des élections de masse permettrait de répondre à l'ensemble de ces limites, une fois les conditions techniques réunies et si le législateur en ouvrait la possibilité.

1

<https://www.vie-publique.fr/en-bref/288030-barometre-du-numerique-les-chiffres-cles-2022>



## Quelques spécificités

La Commission souligne trois vérifications spécifique qu'elle a opérées dans le cadre de l'instruction des comptes de campagne des candidats aux élections législatives qui se sont déroulées les 12 et 19 juin 2022 (premier tour avancé d'une semaine pour les scrutins d'outre-mer et à l'étranger) :

- La vérification que les **parlementaires** n'ont pas utilisé leur allocation de frais de mandat (AFM) dans le cadre de leur campagne ou pour soutenir un autre candidat (voir p. 60) :
  - En effet, l'article L. 52-8-1 du code électoral dispose qu'« *Aucun candidat ne peut utiliser, directement ou indirectement, les indemnités et les avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat* ». Il s'agit tant des moyens matériels que des moyens humains et financiers.
  - Ces dispositions ont été rappelées par le président de l'Assemblée nationale à l'égard des députés sortants dans une lettre qu'il leur a adressée.
  - La Commission s'est donc assurée de la présence dans le compte d'une attestation du parlementaire selon laquelle il n'a pas utilisé son AFM. Dans l'hypothèse où un candidat a méconnu cette règle, elle a vérifié que le candidat avait, sur ses fonds personnels, remboursé les services de l'Assemblée nationale (contrôle des relevés bancaires, attestations fournies par les services de l'Assemblée, etc.) et elle a inscrit la dépense en concours en nature, celle-ci ne pouvant dès lors donner lieu à remboursement (voir pp. 60-61).
- La vérification que les candidats concernés par des **dépenses mutualisées**, faites à leur profit au niveau national par les partis politiques, ont intégré dans leur compte les dépenses correspondantes (voir pp. 61-62 et 67).
- La vérification du respect, par les candidats, des règles applicables à l'**élection des députés des Français établis hors de France**. 149 candidats se sont présentés dans 11 circonscriptions et devaient déposer leur compte de campagne au plus tard le 30 septembre 2022. Il s'agit notamment du régime particulier des frais de transport et de la possibilité pour le mandataire de recourir à des délégués dans certains pays.

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

Le montant total des **recettes déclarées** s'élève à **66,15 millions d'euros** et celui des **dépenses** à **62,57 millions d'euros**.

### Les recettes

Les recettes sont en **net recul par rapport à 2017**, passant de 78,76 millions à 66,15 millions d'euros.

L'**apport personnel** des candidats (versements sur fonds propres et emprunts), soit **48,64 millions d'euros**

représente la principale source de financement de l'ensemble des candidats, à savoir 73 % du total des recettes.

Globalement, la part de l'apport personnel dans le volume des recettes augmente de plus de 4 points, mais cette évolution est contrastée selon la catégorie de candidats : cette part progresse parmi ceux qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages (+4 points), mais recule parmi les candidats n'ayant pas atteint ce seuil (-6 points).

La composition de l'apport personnel connaît également des évolutions

Origine des recettes	Origine détaillée des recettes	Total des candidats				Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
		€	%	% évolution / 2017	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %
Apports personnels	Versements personnels candidat	23 865 262	36,07	+5,80	30,27	22 007 022	36,76	30,92	1 858 240	29,57	25,61
	Emprunts bancaires	10 677 668	16,14	-6,25	22,39	10 380 215	17,34	24,39	297 453	4,73	8,04
	Emprunts partis	7 575 365	11,45	-0,13	11,58	7 417 399	12,39	11,88	157 966	2,51	9,45
	Emprunts personnes physiques	6 165 739	9,32	+4,73	4,59	6 099 054	10,19	5,18	66 685	1,06	1,18
	Frais financiers	124 564	0,19	-0,23	0,42	119 324	0,20	0,46	5 240	0,08	0,12
	Menues dépenses	234 797	0,35	-0,02	0,37	157 854	0,26	0,30	76 943	1,22	0,84
Dons	Dons de personnes physiques	10 782 703	16,30	-0,77	17,07	9 014 486	15,06	15,86	1 768 217	28,13	25,80
Apports partis	Versements définitifs	1 861 886	2,81	-3,64	6,45	1 127 488	1,88	5,02	734 398	11,69	16,71
	Dépenses payées directement	2 013 106	3,04	+1,07	1,97	1 035 980	1,73	1,47	977 126	15,55	5,53
	Concours en nature	1 054 112	1,59	-0,16	1,75	1 030 783	1,72	1,44	23 329	0,37	3,96
Concours en nature	Personnes physiques	969 375	1,47	-0,29	1,76	848 443	1,42	1,82	120 932	1,92	1,30
	Candidat	752 374	1,14	+0,07	1,07	561 025	0,94	1,04	191 349	3,04	1,34
Divers		82 661	0,12	-0,09	0,21	75 643	0,13	0,23	7 018	0,11	0,10
Total		66 159 612	100		100	59 874 716	100	100	6 284 896	100	100

sensibles, comme l'illustre le tableau ci-contre : la part des versements sur fonds propres progresse chez tous les candidats. Pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages, le recours à l'emprunt bancaire est en recul (-7 points), alors que la part des prêts consentis par les personnes physiques progresse de 5 points. Pour les autres candidats, non éligibles au remboursement, la part des prêts accordés par les partis recule de près de 7 points.

Les **dons de personnes physiques**, soit **10,78 millions d'euros**, représentent 16,3 % des recettes, taux très légèrement inférieur à celui observé en 2017.

Les **contributions des formations politiques** (hors prêt), soit **4,93 millions d'euros**, représentent 7,4 % des recettes déclarées. Cette part reste globalement stable par rapport à 2017 : ainsi, elle diminue très légèrement parmi les candidats éligibles au remboursement (-2,6 points), et progresse de manière infime parmi ceux qui ne le sont pas. Cependant, comme indiqué *infra* (voir encart pp. 61-62), les contributions des partis politiques peuvent prendre des formes diverses.

### Les dépenses

Lors des élections législatives de 2022, 4 464 candidats ont engagé un montant total de **62,57 millions d'euros** de dépenses. En 2017, 4 518 candidats avaient engagé 74,78 millions de dépenses. Cette baisse de 16 % découle de plusieurs facteurs.

Tout d'abord, les 2 456 candidats ayant

obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ont engagé une dépense moyenne de 23 241 euros, soit un montant très proche de celui relevé en 2017 (23 025 euros pour 2 869 candidats). En revanche, **le montant moyen dépensé par les 2 008 candidats n'ayant pas atteint ce seuil s'élève à 2 738 euros, soit un recul de moitié par rapport au précédent scrutin** (5 072 euros pour 1 649 candidats).

Le montant moyen de dépenses engagé par les candidats remboursables participant au premier tour demeure quasiment inchangé, avec 18 217 euros en 2022 (pour 1 309 candidats) et 18 338 euros en 2017 (pour 1 723 candidats). Celui des candidats présents au second tour baisse de 3,65 % (28 974 euros en 2022 contre 30 072 lors du précédent scrutin).

D'autre part, **le nombre de candidats n'ayant engagé aucune dépense (et perçu aucune recette) s'élève à 697**, soit 13,5 % des comptes déposés, il s'agit de « *comptes zéro* » (voir p. 65). Parmi eux, 54 étaient éligibles au remboursement de l'État. Lors du scrutin de 2017, sur les 684 candidats ayant déposé un compte sans dépense ni recette, seuls sept étaient remboursables.

**Les dépenses engagées par les candidats pouvant bénéficier du remboursement de l'État représentent 91,2 % du total des dépenses**, contre 88,3 % lors du précédent scrutin.

Le tableau suivant expose la part de dépenses engagée par les candidats par rapport au plafond légal des dépenses, selon qu'ils ont participé ou non au second tour.

Part des dépenses déclarées par les candidats par rapport au plafond des dépenses (hors comptes dispensés de dépôt, non déposés et sans recette ni dépense)

		2017 (%)	2022 (%)
Candidats < 5 % des suffrages exprimés		7,29	3,9
Candidats du 1 <sup>er</sup> tour ≥ 5 % des suffrages exprimés		26,1	25,87
Candidats du 2 <sup>d</sup> tour	Total	42,82	41,04
	Non-élus	41,42	35,54
	Élus	44,22	46,57

Le montant des dépenses engagées par rapport au plafond légal de dépenses est donc légèrement moins élevé – dans des proportions différentes selon les catégories de candidats – lors du scrutin de 2022 et par rapport à 2017, sauf pour les candidats élus.

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

La répartition des dépenses ne connaît pas de modification majeure entre les deux scrutins. Les trois principaux postes de dépenses (propagande imprimée ; frais postaux et distribution ; déplacements, restauration et réception) représentent près des deux tiers du total des dépenses.

Les frais d'impression demeurent le principal poste de dépenses (38 %), en dépit d'une très légère baisse relevée parmi les candidats éligibles au remboursement.

Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis (par ordre décroissant)

Nature des dépenses	Total des candidats				Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
	€	%	% Évolution / 2017	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %
Propagande imprimée	23 974 271	38,31	-1,47	39,78	21 385 942	37,47	38,87	2 588 329	47,07	46,64
Frais postaux et distribution	10 477 824	16,74	+2,33	14,41	9 961 511	17,45	14,75	516 313	9,39	11,85
Déplacements - restauration - réception	6 315 964	10,09	-0,76	10,85	5 855 355	10,26	11,20	460 609	8,38	8,19
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	5 026 904	8,03	-1,43	9,46	4 477 623	7,84	9,57	549 281	9,99	8,66
Internet, productions audiovisuelles	4 767 690	7,62	+1,23	6,39	4 412 990	7,73	6,35	354 700	6,45	6,70
Conseils en communication - sondages	3 854 098	6,16	+0,12	6,04	3 454 127	6,05	6,07	399 971	7,27	5,78
Honoraires d'expert-comptable	2 889 928	4,62	+0,12	4,50	2 696 978	4,72	4,31	192 950	3,51	5,94
Réunions publiques	1 989 784	3,18	-0,02	3,20	1 898 789	3,33	3,39	90 995	1,65	1,90
Frais de personnel	1 767 867	2,83	+0,18	2,65	1 735 983	3,04	2,83	31 884	0,58	1,24
Frais financiers - menues dépenses - divers	1 513 833	2,42	-0,30	2,72	1 199 948	2,10	2,66	313 885	5,71	3,12
Total	62 578 163	100			57 079 246	100	100	5 498 917	100	100

### Trois aspects particuliers des dépenses retiennent l'attention :

- Parmi les dépenses, on relève les achats d'objets destinés à la campagne du candidat, ce qui peut poser certains problèmes, eu égard à l'interdiction par la loi des cadeaux aux électeurs, comme il suit.

## Les objets distribués aux électeurs

L'article L. 106 du code électoral sanctionne pénalement les dons et libéralités faits en vue d'influencer les électeurs. Ces dispositions ont donné lieu à une jurisprudence abondante, portant notamment sur le caractère habituel ou non des cadeaux distribués aux électeurs, sur la nature des cadeaux, sur leur valeur, sur leur caractère personnalisé ou non. La Commission est conduite à distinguer les différentes libéralités rencontrées :

### • Les objets ou prestations offerts dans le cadre de l'organisation de réunions publiques.

Il s'agit le plus souvent de petits drapeaux et, dans une période récente, de masques et de gel hydroalcoolique ou d'aménagements ludiques pour occuper les enfants lors des réunions publiques, qui sont inscrits au compte de campagne et ne sont pas considérés comme irréguliers.

### • Les objets promotionnels de faible valeur, porteurs d'un sigle au nom du candidat.

Qu'ils soient ou non en rapport avec les thèmes de campagne, les stylos-billes, badges, porte-clés, briquets, sachets de graines ou autres gadgets doivent être siglés pour être remboursables ; à titre d'exemple, des boucles d'oreilles non siglées ont donné lieu à une réformation. Les fleurs distribuées avec un tract, notamment à l'occasion de la Journée internationale des droits des femmes ou de la Fête des mères, ne sont pas considérées comme constitutives de cadeaux prohibés, mais comme permettant d'aborder les électeurs pour converser avec eux ; il en va de même des casquettes et T-shirts siglés au nom des candidats et distribués aux électeurs, comme il est de tradition, notamment dans la plupart des collectivités d'outre-mer.

### • Les cadeaux d'un montant plus significatif offerts à des électeurs ciblés.

Ils sont en revanche le plus souvent regardés comme des dépenses irrégulières, contrevenant aux dispositions de l'article L. 106 et n'ouvrant en tout état de cause pas droit au remboursement forfaitaire de l'État. Il peut s'agir de flacons de parfum personnalisés, de bouteilles de vin ou de champagne, de bons alimentaires, de bons d'achat à valoir chez les commerçants de la commune, de repas offerts aux personnes âgées, de distribution de places de concert ou pour assister à un match de football ou de rugby, de prix offerts à l'occasion d'un événement sportif ou d'un concours de boules, etc. Il en va de même des cadeaux destinés à être offerts à une personnalité politique venue soutenir le candidat.

### • Les cadeaux traditionnels lors de visites coutumières à Wallis et Futuna.

Ils ont pour leur part été admis, en vertu de l'article 3 de la loi statutaire du 29 juillet 1961, qui garantit aux populations des îles Wallis et Futuna le respect de leurs coutumes en tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes généraux du droit, sous réserve que le montant concerné reste modeste. *A contrario*, la Commission a pratiqué une réduction du remboursement lorsque ces dépenses revêtaient un caractère disproportionné (par exemple l'achat de 215 pots de poudre de racines de kava de 500 grammes pour 3 897 euros).

- Lors de ce scrutin, 441 députés sortants se sont présentés. Comme le montre l'encart suivant, la Commission s'assure que les indemnités et avantages en nature mis à disposition des députés par l'Assemblée nationale ne sont pas utilisés à des fins électorales, notamment s'agissant des bilans de mandat, de l'usage des permanences et de l'intervention des collaborateurs parlementaires.



### Bilans de mandat / permanence et collaborateurs parlementaires

S'agissant des **bilans de mandat**, l'article L. 52-1 du code électoral dispose qu'« à compter du premier jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections générales, aucune campagne de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité ne peut être organisée sur le territoire des collectivités intéressées par le scrutin. [...] cette interdiction ne s'applique pas à la présentation, par un candidat ou pour son compte, dans le cadre de l'organisation de sa campagne, du bilan de la gestion des mandats qu'il détient ou qu'il a détenus ».

Le *Guide du candidat et du mandataire* de la Commission (édition 2022) précise ainsi que « le coût du bilan de mandat de l'élu sortant doit être imputé à son compte de campagne ».

Cependant, pour déterminer si un document de bilan institutionnel d'un élu sortant, financé par les moyens de l'Assemblée dont il est membre, peut ne pas figurer au compte de campagne, la jurisprudence et le *Guide* de la Commission se réfèrent à plusieurs critères : continuité (production usuelle et continue pendant le mandat de tels bilans), date de diffusion (avant la période de financement), contenu (non référence à l'élection, à la candidature ou à des thèmes de campagne) – voir décisions du Conseil constitutionnel n° 2018-5532 AN du 4 mai 2018 ; n° 2018-5533 AN du 8 juin 2018 ; n° 2019-28 ELEC du 21 février 2019.

Lors du contrôle des comptes des élections départementales et régionales (2021) et législatives (2022), la Commission a constaté de nouveau que des bilans de mandat institutionnels se situaient à la frontière d'un document électoral. Il en a été ainsi de documents diffusés par des députés qui n'ont pas montré de façon certaine une réelle continuité entre des « *notes thématiques* » diffusées pendant le mandat et un bilan produit la dernière année, quelques semaines avant la période de financement, et/ou un contenu mêlant l'action parlementaire au niveau national et des actions personnelles de terrain avec des thèmes réutilisés dans les documents électoraux.

Le Conseil constitutionnel ainsi que le ministère de l'Intérieur (réponse écrite aux questions parlementaires n° 10132 et 11699, JO Sénat du 5 septembre 2019) ont souligné que « la frontière entre bilan de mandat et document électoral était ténue », conduisant à des « difficultés d'interprétation du caractère électoral ou non des bilans de mandat ». La haute juridiction a appelé à une clarification législative qui détermine « si un bilan de mandat ne devrait pas, par principe, être considéré comme une dépense électorale dès lors qu'il est diffusé pendant les six mois précédant le premier du mois de l'élection. À défaut, [le législateur] pourrait définir les critères en fonction desquels la publication d'un tel bilan de mandat devrait échapper à la qualification de dépense électorale ».

Cette proposition demeure d'actualité et revêt une importance d'autant plus grande que l'article L. 52-8-1 du code électoral prohibe l'utilisation, directe ou indirecte, des indemnités et avantages en nature mis à disposition des membres des assemblées parlementaires.

En ce qui concerne les **permanences parlementaires**, la règle rappelée à chaque échéance par le président de l'Assemblée nationale interdit l'utilisation électorale des moyens mis à disposition par celle-ci, le non-respect étant sanctionné par un risque de rejet du compte de campagne. Toutefois, il est possible pour le député sortant, candidat, de régulariser, dans certains cas, un usage impropre de ces facilités en remboursant sur ses fonds propres le coût aux services de l'Assemblée nationale. Il s'agit alors d'un concours en nature du candidat n'ouvrant pas droit au remboursement forfaitaire de l'État.

La règle est tout aussi claire s'agissant de l'emploi des **collaborateurs parlementaires** : interdiction de la participation à la campagne pendant leurs heures de travail ; congé sans solde en cas de souscription d'un contrat à durée déterminée.

- Pour partie, les dépenses des candidats sont effectuées par les partis politiques qui les ont investis comme le montre l'encart suivant. Par les dépenses mutualisées, ils font bénéficier les candidats qu'ils soutiennent de facilités dans l'organisation et le financement de leurs campagnes électorales, sous réserve que ces dépenses ne conduisent pas à un dépassement du plafond de dépenses applicable à la circonscription dans laquelle le candidat se présente.



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

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

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



Pour exercer son contrôle sur les dépenses mutualisées par les partis et ensuite inscrites dans les comptes de chaque candidat, la Commission vérifie qu'elle dispose des éléments permettant de justifier de la réalité et du caractère électoral de ces dépenses (factures, exemplaires de documents électoraux, etc) mais également qu'une clé de répartition est fournie par le parti et qu'elle répond à des critères objectifs.

Dans le cadre des élections législatives, la Commission a analysé 15 réponses de partis politiques à une interrogation adressée à 37 partis antérieurement à la période de contrôle des comptes de campagne. Les clés de répartition retenues par les partis concernés n'ont pas posé question. La Commission a remis en cause, pour un parti, la valorisation des concours en nature fournis aux candidats. Elle a également réformé ou, en cas de « compte zéro » (cf. *infra*, p. 65), rejeté le compte de plusieurs candidats soutenus par une formation politique, *Le Mouvement de la ruralité*, en raison de l'absence de déclaration par ceux-ci des dépenses mutualisées que la formation politique avait engagées à leur profit pour la création d'une page sur un site Internet.

La Commission constate en outre que certains candidats n'ont pas déclaré l'ensemble des dépenses mutualisées que les formations politiques ont engagées à leur profit soit par manque d'information, soit par méconnaissance des modes d'imputation comptable de ces dépenses – c'est le cas notamment de plusieurs candidats soutenus par la formation *Ensemble ! (Majorité présidentielle)* ou par l'alliance politique *NUPES*.

Elle rappelle qu'il revient aux formations politiques de veiller à ce que les candidats soient bien informés des dépenses engagées à leur profit.

La Commission a contrôlé la répercussion du coût du discours du Président de la République du 14 juin 2022 sur le tarmac de l'aéroport d'Orly qui avait, au moins pour partie, un caractère électoral. Il a fait l'objet d'une évaluation dans les dépenses mutualisées déclarées par *Ensemble ! (Majorité présidentielle)*. Toutefois, à l'issue de ce contrôle, il est apparu qu'une sous-évaluation de la dépense résultait de la non prise en compte de certains coûts de l'événement (notamment l'avantage spécifique qu'a constitué la prise de vue de l'allocution devant l'avion présidentiel). La Commission a donc opéré une modulation de 100 euros sur le compte de chacun des 403 candidats soutenus par cette formation et présents au second tour des élections législatives.

Les partis politiques ont joué un rôle accru dans le cadre des élections législatives de 2022, y compris pour certains partis en facilitant les procédures d'ouverture de comptes bancaires pour les candidats qu'ils présentaient (voir *infra* pp. 72-74) et pour la mise en forme des comptes de campagne qu'ils déposaient (c'est le cas notamment des partis politiques *Animaliste*, *Les Patriotes* et *Reconquête !*).

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

## 2

## Les décisions de la Commission

### a. Les caractéristiques générales des décisions

Le tableau ci-après donne la ventilation globale des décisions prises par la Commission, en comparaison avec 2017.

*Ventilation globale des décisions*

Décision	2017		2022	
	Nombre	%	Nombre	%
Constat d'absence de dépôt	185	3,30	136	2,57
Constat de dépôt hors délai	59	1,05	100	1,89
Approbation simple	2 616	46,61	3 387	63,94
Approbation après réformation	2 608	46,47	824	15,56
Approbation avec modulation	2	0,04	4	0,08
Approbation après réformation avec modulation	35	0,62	382	7,21
Approbation après réduction du remboursement			104	1,96
Approbation après réduction du remboursement et modulation			40	0,76
Approbation après réformation et réduction du remboursement			90	1,70
Approbation après réformation, réduction du remboursement et modulation			37	0,70
Rejet	107	1,91	193	3,64
Total	5 612	100	5 297	100

Pour le scrutin de 2022, **le nombre des décisions d'approbation simple augmente de 17 points** et celui des comptes approuvés après réformation baisse de près de 30 points par rapport à 2017. Par ailleurs, alors qu'il était négligeable en 2017, **le nombre de décisions comportant une modulation du remboursement atteint 8,9 % du total** (les mêmes décisions pouvant comporter aussi des réformations ou réductions de remboursement pour dépenses irrégulières). Si on y ajoute les décisions ne comportant qu'une réduction de remboursement pour dépense irrégulière, **on arrive à 12,7 % du total des comptes déposés soit 657 comptes faisant l'objet d'une sanction.**

Enfin, doit être relevée l'augmentation du nombre de comptes rejetés, passant de 107 à 193 (voir p. 71).

Les deux tableaux ci-contre présentent les catégories de décisions selon que le candidat a obtenu au moins 5 % des suffrages - et peut donc avoir droit au remboursement forfaitaire de l'État - ou moins de 5 % des suffrages.

Lorsqu'elle constate l'absence de dépôt du compte, le dépôt hors délai ou qu'elle décide de le rejeter, la Commission saisit le juge de l'élection, ici le Conseil constitutionnel. La Commission l'a saisi à 429 reprises. 64 de ces saisines concernent des candidats éligibles au remboursement (voir pp. 77-79).

Type de décision	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés	
	nombre	%
Constat d'absence de dépôt	10	0,40
Constat de dépôt hors délai	21	0,83
Approbation simple	1174	46,59
Approbation après réformation	625	24,80
Approbation avec modulation	4	0,16
Approbation après réformation avec modulation	382	15,16
Approbation après réduction du remboursement	104	4,13
Approbation après réduction du remboursement et modulation	40	1,59
Approbation après réformation et réduction du remboursement	90	3,57
Approbation après réformation, réduction du remboursement et modulation	37	1,47
Rejet	33	1,31
Total	2 520	100

Type de décision	Candidats < 5 % des suffrages exprimés	
	nombre	%
Constat d'absence de dépôt	126	4,54
Constat de dépôt hors délai	79	2,84
Approbation simple	2 214	79,73
Approbation après réformation	198	7,13
Rejet	160	5,76
Total	2 777	100

## FOCUS SUR

### LES « COMPTES ZÉRO »

Les candidats déposant à la Commission un « *compte zéro* », c'est-à-dire ne présentant ni dépense, ni recette, ni concours en nature, sont dispensés de la présentation de leur compte par un expert-comptable, quel que soit le pourcentage de suffrages qu'ils ont obtenus. Dans ce cas de figure, la Commission exige la production d'une annexe spécifique (l'annexe 5 du compte de campagne) signée par le mandataire et contresignée par le candidat. Celle-ci atteste que le compte ne présente ni dépense, ni recette. Le candidat doit déposer tout document bancaire démontrant l'absence de mouvement financier sur le compte de dépôt ouvert par le mandataire (relevé à zéro euro et/ou attestation d'absence de mouvement de la banque).

Afin de s'assurer de la sincérité de ces comptes zéro, ainsi qu'elle y avait déjà procédé à l'occasion du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections départementales des 20 et 27 juin 2021, la Commission a confronté ces déclarations aux informations publiques communiquées par les candidats eux-mêmes via les médias ou Internet (notamment sur les pages publiques des réseaux sociaux).

La comparaison entre les scrutins législatifs de 2012, 2017 et 2022 permet de constater une augmentation des cas de candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages et n'ayant déclaré aucune dépense.

**Aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012**, parmi les 4 382 candidats ayant déposé un compte de campagne **seulement deux ayant obtenu au moins 5 % des suffrages** exprimés avaient présenté des comptes zéro ; 498 ayant réuni moins de 5 % des suffrages (490 dans les délais et huit hors délais) l'avaient fait.

**Aux élections législatives des 11 et 18 juin 2017**, parmi les 5 387 candidats astreints à déposer un compte de campagne, **seulement sept candidats ayant réuni au moins 5 % des suffrages** avaient présenté des comptes zéro ; 677 ayant réuni moins de 5 % des suffrages (653 dans les délais et 24 hors délais) l'avaient fait.

**Aux dernières élections législatives des 12 et 19 juin 2022**, parmi les 5 297 candidats astreints à déposer un compte de campagne, **54 candidats ayant réuni au moins 5 % des suffrages** ont présenté des comptes zéro (53 dans les délais, un hors délai) tandis que 643 candidats ayant réuni moins de 5 % des suffrages l'ont fait. À la différence de celles des élections de 2020 et de 2021, cette campagne électorale n'était pratiquement plus marquée par des contraintes sanitaires : dès lors l'existence de comptes campagne de candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages et ne présentant ni dépenses ni recettes a conduit la Commission à s'assurer que ceux-ci n'avaient pas omis de déclarer certaines dépenses (en dehors de la campagne officielle).

Sur ces 54 comptes déposés en 2022 par des candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés, 48 ont finalement été approuvés ; cinq ont été rejetés et le dépôt hors délai d'un dernier a été constaté. Une veille des réseaux sociaux a révélé que des activités de campagne, notamment sous la forme de conférences de presse communes, avaient effectivement été engagées et auraient dû donner lieu à la déclaration de dépenses et, corrélativement, de recettes les ayant financées.

## b. Les réformations

La Commission a rendu **824 décisions d'approbation après réformation et 509 décisions d'approbation après réformation avec modulation et/ou réduction du remboursement.**

Le montant **total des réformations s'élève à 1 044 226 euros en dépenses et 927 514 euros en recettes, soit respectivement 1,66 % et 1,40 % des montants déclarés.** Lors du scrutin de 2017, ces taux s'établissaient à 3,14 % et 2,53 %. Les réformations effectuées sur les comptes des candidats éligibles au remboursement s'élèvent à 549 520 euros, soit 52,62 % du total des réformations.

Les principaux motifs de réformation des dépenses se répartissent de la manière suivante :

- présence de dépenses de la campagne officielle relevant d'un remboursement distinct des dépenses du compte de campagne ;
- dépenses n'ayant pas de caractère électoral (frais de réparation de la permanence ou du véhicule loué durant la campagne, frais de réception liés à des réunions internes à l'équipe de campagne, etc.) ;
- dépenses le jour du scrutin ou postérieures au scrutin (repas de remerciement de l'équipe de campagne, frais de déplacement ou de location postérieurs au scrutin, etc.) ;

- erreurs dans le calcul des intérêts d'emprunts contractés par les candidats et pouvant être inscrits dans le compte.

En valeur absolue, les postes de dépenses les plus concernés par les réformations sont les frais d'impression, les frais de déplacement, les frais de réception et d'hébergement, les frais financiers et les achats de fournitures et de marchandises. Ces cinq catégories de dépenses représentent 78 % du total des réformations.

La Commission reçoit tout au long de l'année des informations de tiers sur ce qu'ils estiment être des manquements à la législation relative au financement électoral. La Commission procède à un examen systématique et contradictoire des griefs et, lorsqu'elle considère le signalement fondé, elle en tient compte dans ses décisions. Lors de l'instruction des comptes de campagne des candidats aux élections législatives de 2022, la Commission a reçu **près de 80 signalements** dont l'un a concerné tous les candidats de la formation *Ensemble!* (Majorité présidentielle) présents au second tour (voir. p. 62).

### c. Les modulations

Lorsqu'elle relève un manquement insuffisamment grave pour entraîner le rejet du compte, la Commission peut se borner à moduler le montant du remboursement de l'État.

Lors des élections législatives, **la Commission a fait usage de son pouvoir de modulation sur 463 comptes de campagne pour un montant total de 144 739 euros.**

Ces décisions étaient principalement justifiées par l'omission de dépenses dans le compte de campagne, et notamment des dépenses engagées par des formations politiques pour les candidats qu'elles soutenaient. Un certain nombre de candidats, bien qu'ayant bénéficié de ces dépenses (réunions publiques, documents de propagande hors campagne officielle), ne les avaient pas inscrites dans leur compte.

#### Les omissions de dépenses mutualisées prises en charge par les partis politiques

La Commission a constaté l'existence de dépenses engagées par les formations politiques se présentant sous la forme de dépenses mutualisées (voir encart pp. 61-62) mais omises dans les comptes des candidats investis par ces mêmes formations. Il revenait à la Commission de s'assurer que lesdits candidats avaient bien intégré ces dépenses mutualisées à leurs comptes de campagne.

En outre, seules les dépenses facturées ou refacturées aux candidats par la formation politique et réglées par les mandataires des candidats ouvraient, le cas échéant, droit à remboursement, alors que ce n'est pas le cas pour les autres dépenses de la formation, ni pour ses concours en nature.

Certains candidats ont fait le choix de ne pas intégrer dans leur compte de campagne des dépenses dont ils n'avaient pas été les ordonnateurs.

La Commission a considéré que tous les candidats s'étant présentés sous la nuance et l'étiquette de ces formations avaient bénéficié de ces dépenses, les électeurs ayant porté leurs voix tant sur leur personne que sur la formation politique qui les avait investis, voire sur la personnalité ou les déclarations du dirigeant de ladite formation ou même de la personnalité l'incarnant, qui pouvait être différente. La Commission a décidé, sur le fondement de l'article L. 52-12 du code électoral, de les réintégrer dans les comptes de campagne au titre des dépenses ou des concours en nature de la formation politique.

Au regard des montants en cause, la Commission a considéré que ces omissions n'étaient pas suffisamment graves pour entraîner le rejet des comptes des candidats concernés et elle a fait application de son pouvoir de modulation du remboursement forfaitaire de l'État. Elle a appliqué 440 modulations comprises entre 100 et 1 000 euros, ce qui représente 95 % des décisions de modulation.

## d. Les réductions du remboursement des dépenses irrégulières

Dans 271 cas, la Commission a réduit le montant du remboursement de l'État en raison de l'inscription de dépenses à caractère électoral mais irrégulières dans les comptes.

Dans la grande majorité des cas, il s'agissait de frais d'affichage irrégulier, sur les véhicules loués pour la campagne et les permanences électorales (voir encart suivant). **Le montant total des réductions du remboursement s'élève à 263 198 euros.**

La Commission soulignait déjà, dans son rapport d'activité pour 2021, le caractère significatif de réductions du remboursement liées à de l'affichage en dehors des panneaux officiels. Elle avait procédé à 129 réductions du remboursement dans le cadre du contrôle des comptes des candidats aux élections départementales générales et à 30 pour les élections régionales générales de 2021.

La Commission constate que ces irrégularités tendent à se perpétuer.

Conformément à la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 19 juin 2013, n° 356862, Lebon ; 6 juin 2018, n° 415317), elle procède à la réduction du remboursement à la hauteur de la dépense intrinsèquement irrégulière.

## FOCUS SUR . . . .

### LE PROBLÈME DE L'AFFICHAGE IRRÉGULIER ET DES DÉPENSES Y AFFÉRENTES

#### *L'affichage autorisé par la loi*

##### • L'affichage sur des panneaux mis à disposition par les communes

Le premier alinéa de l'article L. 51 du code électoral impose à l'autorité municipale de réserver des emplacements spéciaux pour l'apposition des affiches électorales pendant la durée de la période électorale.

Par ailleurs, les communes sont tenues, en tout temps, de mettre à disposition des citoyens des panneaux d'affichage libre en application de l'article L. 581-13 du code de l'environnement et selon les règles fixées aux articles R. 581-2 et R. 581-3 dudit code.

Ces emplacements que constituent les panneaux officiels et les panneaux d'affichage libre sont donc des lieux d'affichage appropriés pour que les candidats apposent leurs affiches de campagne et autres documents de propagande.

##### • Les tolérances de la Commission

Dans la mesure où leur facturation était facilement individualisable, les dépenses afférentes à la pose d'enseignes au sens de l'article L. 581-3 du code de l'environnement ont été acceptées par la Commission dans le cadre de son pouvoir de contrôle des comptes de campagne.

Selon cette disposition, en effet, « *Constitue une enseigne toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce* ». Une telle enseigne, dès lors qu'elle présente un caractère indicatif (permanence électorale, nom du parti politique ou du candidat, dates de l'élection) et non publicitaire (photographie, slogan, promesses électorales), est au nombre des aménagements extérieurs acceptés, mentionnés au point 4.2.3 du *Guide du candidat et du mandataire*.

En outre, la Commission n'a pas considéré comme de l'affichage irrégulier les « *kakemonos* » ou « *roll-up* » qui servent à signaler la présence momentanée des candidats dans des lieux publics ou privés ou à agrémenter leurs réunions publiques ou leurs conférences de presse.

### L'affichage irrégulier

En application du troisième alinéa de l'article L. 51 du code électoral « *Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l'emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu'en dehors des panneaux d'affichage d'expression libre lorsqu'il en existe* ». L'objet de cette disposition, dont l'origine remonte à la loi du 20 mars 1914 réglementant l'affichage électoral, est de contribuer à la limitation des dépenses

électorales et ainsi d'assurer une plus grande égalité entre les candidats.

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

#### • L'affichage en dehors des panneaux officiels

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

#### → Le cas des permanences de campagne

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

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

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

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

#### → Le flocage des véhicules

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

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

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

De la même manière que pour les affichages sur les permanences électorales, le juge de l'élection retient le caractère irrégulier de ces dépenses, comme l'a récemment confirmé le Conseil constitutionnel dans des décisions des 2 décembre 2022<sup>1</sup> et 27 janvier 2023<sup>2</sup>.

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

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

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

## e. Les décisions de rejet

La Commission a rejeté **193 comptes de campagne, soit 3,64 % des comptes déposés** et examinés, contre 1,90 % en 2017. Parmi les candidats concernés, 31 avaient recueilli au moins 5 % des voix. **28 d'entre eux avaient engagé 485 084 euros de dépenses, financées à hauteur de 255 900 euros d'apport personnel. Ces candidats n'ont donc pas été remboursés de leurs dépenses électorales.**

Les paiements directs (c'est-à-dire hors l'intermédiation d'un mandataire) d'un montant excessif, l'absence de présentation du compte par un expert-comptable, l'absence de pièces justificatives

(notamment les relevés bancaires) et l'absence de dépenses d'un montant cumulé significatif dans le compte constituent les principaux motifs de rejet des comptes des candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés.

Le défaut d'ouverture de compte bancaire représente la principale cause de rejet des comptes des candidats non remboursables (en forte hausse, avec 77 cas, voir le tableau suivant), devant l'absence d'expert-comptable et l'omission d'un montant significatif de dépenses dans le compte. Ces trois motifs constituent les trois principales causes de rejet et plus de 83 % de ce type de décisions parmi cette catégorie de candidats.

	Motif principal du rejet	2017		2022	
		Nombre	%	Nombre	%
Formalités substantielles	Absence d'expert-comptable ou visa irrégulier	63	58,88	35	18,13
	Compte en déficit	2	1,87	3	1,55
	Défaut de signature du formulaire de compte	2	1,87	6	3,11
	Compte non présenté en état d'examen	2	1,87	0	0
	Dépassement du plafond des dépenses	0	0	1	0,52
	Absence / irrégularité liée au compte bancaire du mandataire	2	1,87	77	39,90
Questions de fond	Compte insincère / dépenses omises	10	9,35	33	17,10
	Paiements directs excessifs	9	8,41	14	7,25
	Recettes perçues hors compte du mandataire	5	4,67	1	0,52
	Publicité commerciale interdite	4	3,74	0	0
	Absence de preuve du paiement des dépenses	3	2,80	1	0,52
	Don ou concours en nature de personne morale	3	2,80	3	1,55
	Incompatibilité de fonction du mandataire ou de l'expert-comptable	1	0,93	0	0
	Dons de personnes physiques irréguliers	1	0,93	3	1,55
	Absence de pièces justificatives	0	0	11	5,70
	Contribution de personne morale ou de parti non agréé	0	0	5	2,59
	Total	107	100	193	100

# FOCUS SUR

## L'OUVERTURE DE COMPTE BANCAIRE : DES DIFFICULTÉS POUR PLUS DE CANDIDATS, UN TRAITEMENT EFFICACE

### **L'obligation d'ouvrir un compte bancaire**

Aux termes de l'article L. 52-6-1 alinéa premier du code électoral : « *Tout mandataire déclaré conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 a droit à l'ouverture d'un compte de dépôt dans l'établissement de crédit de son choix ainsi qu'à la mise à disposition des moyens de paiement et services bancaires nécessaires à son fonctionnement* ».

L'alinéa 3 ajoute que : « *En cas de refus de la part de l'établissement choisi, le mandataire 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* ».

En outre, l'article 28 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a créé un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques chargé de faciliter le dialogue avec les établissements bancaires.

Ce dispositif est plus favorable que le système général du droit au compte prévu par l'article L. 312-1 du code monétaire et financier pour toutes les personnes physiques ou morales. Ce dernier se limite à l'ouverture d'un compte de dépôt et ne prévoit pas de médiateur permettant de favoriser et trouver des solutions avec les établissements en cas de refus.

Cette obligation s'impose à l'ensemble des candidats tenus de déposer un compte de campagne auprès de la Commission.

À défaut, les candidats dont le mandataire n'a pas ouvert un compte de dépôt risquent le rejet de leur compte de campagne pour non-respect d'une formalité substantielle.

Lors de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections législatives de 2022, la Commission a considéré que ce principe doit conduire à ce que l'ouverture d'un compte soit obligatoire y compris pour les « *comptes zéro* » c'est-à-dire sans recette ni dépense (voir p. 65).

Dans sa jurisprudence récente<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel a confirmé que la Commission avait statué à bon droit en rejetant le compte des candidats qui n'avaient pas satisfait à cette formalité. Il a, en outre, prononcé une inéligibilité des candidats concernés même lorsqu'il s'agissait de compte sans recette ni dépense.

Le médiateur du crédit a publié son rapport remis à l'exécutif et au Parlement sur les élections législatives le 15 décembre 2022 et on s'y réfère dans le paragraphe suivant.

### **Les incidents liés à l'ouverture d'un compte bancaire**

Il n'existe pas d'informations sur les démarches effectuées par les candidats auprès de la Banque de France pour les élections législatives des 11 et 18 juin 2017 et le médiateur a été institué par le décret du 4 août 2018, soit postérieurement à ces élections. Par conséquent, il n'est pas possible d'effectuer une analyse comparative entre les législatives de 2017 et celles de 2022 sur le nombre de saisines de la Banque de France et/ou

1

Cons. const. décision n° 2022-5862 AN du 10 mars 2023 et décision n° 2022-5852 AN du 10 mars 2023

du médiateur. Seul peut être effectué un rapprochement avec les autres types d'élections des dernières années : régionales et départementales de 2021, municipales de 2020 et européennes de 2019. Il fait ressortir une augmentation significative du nombre de saisines de la Banque de France et du médiateur du crédit pour les législatives des 12 et 19 juin 2022 : sur les 6 290 candidats qui se sont présentés (moins 20 % par rapport à 2017), le nombre de candidats qui ont rencontré des problèmes d'ouverture de compte bancaire semble de l'ordre de 1 100 même si les données disponibles ne permettent pas d'établir un chiffre exact.

983 candidats, soit 15,6 % du total, ont fait usage de l'une ou l'autre des deux possibilités, ou les deux, prévues par le droit électoral (contre seulement 4,1 % lors des municipales de 2020 et 2,8 % lors des régionales et départementales de 2021). Les rapports successifs du médiateur conduisent au tableau ci-contre.

L'essentiel des incidents liés à l'ouverture d'un compte bancaire a donc été traité par la Banque de France, le médiateur n'intervenant qu'à titre plus secondaire.

Le chiffre de 924 saisines de la Banque de France doit cependant être éclairé par un élément particulier : les saisines groupées exercées par le *Parti animaliste* et les *Patriotes*. En effet, face au refus de certains établissements, ces formations ont exercé le droit au compte de façon collective en saisissant, et directement, la Banque de France afin qu'elle désigne un établissement en charge d'ouvrir 355 comptes bancaires pour le premier et 193 pour le second, soit 548 des 924 saisines. Il ne s'était pas produit de problème équivalent lors des scrutins précédents. Hors ces deux situations particulières, le nombre de saisines est de 376.

Année d'élection*	Nombre de "candidats"	Nombre et taux de saisines**					
		Médiateur du crédit		Banque de France		Total	
		Nombre	Taux (%)	Nombre	Taux (%)	Nombre	Taux (%)
2020	5 196	55	1	162	3,1	217	4,1
2021	8 049	34	0,4	194	2,4	228	2,8
2022	6 290	109	1,7	924	14,7	1 033	16,4

(\*) Pour 2020 municipales, pour 2021 régionales et départementales et pour 2022 législatives.

(\*\*) Les candidats ayant rencontré des difficultés lors de la mise en œuvre du droit au compte, qui ont saisi le médiateur et la Banque de France, sont comptabilisés aux deux titres : 26 candidats pour les élections 2020, 10 pour les élections 2021 et 45 pour les élections 2022.

Même si les élections ne sont pas de nature identique, l'augmentation est significative. Plusieurs facteurs ont pu contribuer à l'expliquer :

- les nouvelles dispositions sur la lutte contre le blanchiment imposent aux établissements bancaires un examen plus complet des demandes d'ouverture de compte ce qui a pu contribuer à complexifier et allonger les procédures ;
- des candidats ont considéré que les frais d'ouverture pratiqués par certaines banques étaient dissuasifs (par exemple, 500 euros pour la Banque Postale et 900 pour certaines agences du Crédit agricole) et ont eu recours au médiateur du crédit ou à la Banque de France pour ouvrir un compte dans un autre établissement ;
- certains candidats ont attendu les résultats du premier tour pour savoir s'ils étaient tenus de déposer un compte à la Commission. Ils n'ont donc cherché à l'ouvrir qu'après le premier tour, prenant le risque de se voir opposer un refus par les banques au regard de la brièveté des délais.

## L'OUVERTURE DE COMPTE BANCAIRE (SUITE)

### **Les décisions de la Commission et du Conseil constitutionnel**

Les deux dispositifs prévus par le code électoral ont toutefois permis de régler l'essentiel des problèmes en amont du dépôt des comptes de campagne. Seuls 148 comptes sur 6 293 soit 2,4 % ont été déposés à la Commission sans qu'un compte bancaire ait été ouvert.

La Commission en a approuvé 47 : 35 candidats avaient démontré avoir effectué les diligences nécessaires auprès de la Banque de France, prouvant ainsi leur bonne foi ; huit étaient dispensés de dépôt, ayant obtenu moins de 1 % des suffrages et n'ayant pas bénéficié de don ; pour quatre, l'absence d'ouverture d'un compte résultait d'une situation particulière comme le décès du mandataire.

Les 101 comptes de campagne restant ont été rejetés par la Commission, dont 64<sup>2</sup> soit 1 % au seul motif d'absence d'ouverture de compte bancaire et 37 déposés hors délai avec absence de données bancaires.

Quatre remarques complémentaires peuvent être effectuées.

Les sommes en cause pour ces 148 comptes sont limitées : 112 sont sans recette ni dépense ; les 36 restant représentent 137 000 euros de recettes et 112 000 de dépenses soit 0,2 % des recettes et dépenses pour l'ensemble des candidats. En moyenne, les recettes sont de 3 805 euros par candidat et les dépenses de 3 111 euros.

La quasi-totalité des candidats concernés (143 sur 148) ont obtenu moins de 5 % des suffrages (dont 16 moins de 1 %) et ne pouvaient donc prétendre au remboursement

d'une partie de leurs dépenses électorales.

Une analyse géographique permet de constater que ces comptes sont répartis sur l'ensemble du territoire proportionnellement au nombre de candidatures dans les différentes régions. L'ensemble des partis est concerné y compris ceux qui disposent des principaux groupes à l'Assemblée nationale.

### **Les recommandations de la Commission**

Dans son *Guide du candidat et du mandataire*, la Commission recommande aux candidats de déclarer un mandataire le plus tôt possible afin de disposer du temps nécessaire à l'ouverture d'un compte.

Les candidats qui ont procédé tardivement à cette ouverture risquent le rejet de leur compte de campagne, s'ils ont payé directement leurs dépenses électorales et qu'ils n'en ont pas été remboursés par le mandataire (au-delà des seuils tolérés de 10 % du montant total des dépenses et de 3 % du plafond).

Dès lors, deux recommandations complémentaires peuvent être formulées :

- conserver et produire avec le compte de campagne, les documents démontrant les obstacles rencontrés et les démarches faites pour y remédier, notamment face au silence et à l'absence de motivation des refus par les établissements de crédit ;
- exercer directement le droit au compte auprès de la Banque de France lorsque la démarche pour ouvrir un compte est trop tardive pour permettre le recours préalable au médiateur.

2 Les 77 rejets indiqués page 71 correspondent aux 64 rejets pour absence d'ouverture d'un compte bancaire et à 13 pour absence de production de la totalité des relevés bancaires.



## Conséquences de la dispense d'expert-comptable pour les comptes inférieurs ou égaux à 4 000 euros

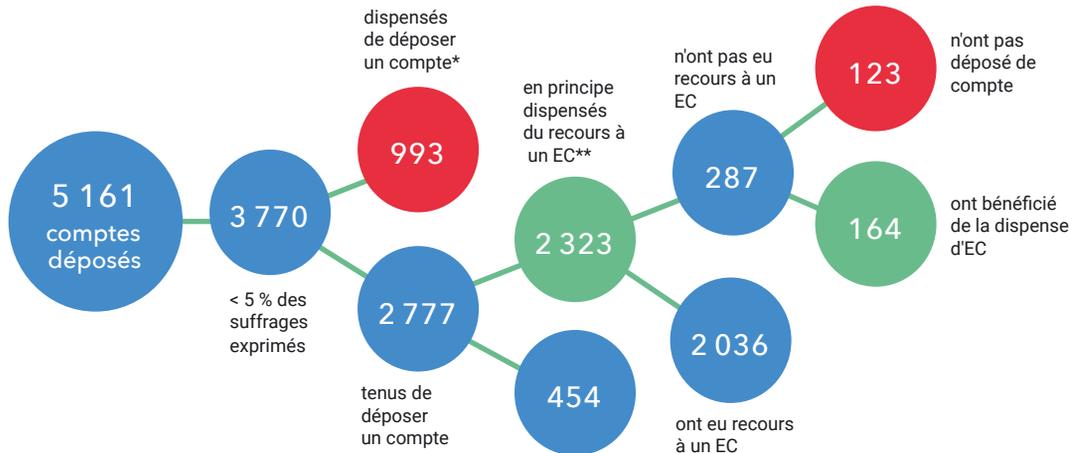
Dans sa rédaction issue de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019, le III de l'article L. 52-12 du code électoral dispose que la **présentation du compte de campagne par un membre de l'ordre des experts-comptables n'est pas obligatoire** :

« 1° Lorsque le candidat ou le candidat tête de liste n'est pas tenu d'établir un compte de campagne » (c'est-à-dire lorsqu'il a obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'a pas bénéficié de don de la part de personnes physiques) ;

« 2° Ou lorsque le candidat ou le candidat tête de liste a obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés et que les recettes et les dépenses de son compte de campagne n'excèdent pas un montant fixé par décret. Dans ce cas, il transmet à la Commission, à l'appui du compte de campagne, les relevés du compte bancaire ouvert en application de l'article L. 52-5 ou de l'article L. 52-6 » du même code.

L'article D.39-2-1-A inséré dans le code électoral par le décret n° 2020-1397 du 17 novembre 2020 précise que le montant mentionné au 2° du III de l'article L. 52-12 est fixé à **4 000 euros**.

*Le recours aux experts-comptables (EC) des candidats aux élections législatives de 2022 qui ont recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés*



(\*) Candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas bénéficié de don.

(\*\*) Dépenses et recettes inférieures à 4 000 euros.

(\*\*\*) Dépenses et recettes supérieures ou égales à 4 000 euros.

Sur 5 161 comptes déposés :

- 19,2 % étaient dispensés du dépôt du compte de campagne ;
- 45 % auraient pu bénéficier de la dispense d'expert-comptable ;
- seuls 3,2 % en ont effectivement bénéficié.

## f. Le remboursement des dépenses par l'État

Les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés peuvent prétendre au remboursement forfaitaire de l'État s'ils ont financé tout ou partie de leurs dépenses avec leur apport personnel.

Lors du scrutin de 2022, sur 2 456 candidats, 2 350 étaient concernés avec un apport personnel total de 45,57 millions d'euros. **Ils ont perçu un remboursement de 40,95 millions d'euros**, représentant 89,87 % de leur apport personnel et 74,61 % des dépenses déclarées, soit des proportions proches de celles relevées lors du précédent scrutin, avec respectivement 90,64 % et 71,45 %.

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

% de remboursement	Candidats	
	Nombre	%
100 % de l'apport personnel	357	15,19
≥ 90 % et < 100 %	1 288	54,81
≥ 80 % et < 90 %	305	12,98
< 80 %	400	17,02
Total	2 350	100

Plus de 15 % des candidats ont perçu un remboursement égal à leur apport personnel, soit plus de 2 points de

plus par rapport à 2017. Près de 83 % des candidats ont été bénéficiaires d'un remboursement au moins égal aux quatre cinquièmes de leur apport personnel, soit une baisse de 4 points par rapport à 2017. Cette diminution s'explique notamment par l'effet des décisions comportant des modulations et des réductions du remboursement.

## g. La dévolution

Selon les dispositions des articles L.52-5 et L. 52-6 du code électoral, la Commission arrête le montant de la dévolution correspondant au solde positif du compte de campagne lorsqu'il ne provient pas de l'apport personnel du candidat. Elle est faite au profit d'un parti politique ou d'une association visée par les dispositions des articles précités.

La Commission a ainsi arrêté un montant de dévolution de 422 177 euros concernant 221 candidats.

### Les recours gracieux

Au 31 mars 2023, 26 candidats ont formé un recours gracieux contre la décision rendue par la Commission. Le rapport d'activité 2023 exposera les suites apportées à ces recours.

## 3

## Les suites juridictionnelles des élections législatives

### a. Les décisions relatives aux protestations électorales

En 2022, le Conseil constitutionnel a été saisi de 99 recours contre les résultats des élections législatives de juin 2022<sup>1</sup>. Ces saisines concernaient 77 des 577 circonscriptions examinées. Deux saisines ont par ailleurs été faites en visant l'ensemble du territoire national et une saisine contestait les résultats de plusieurs circonscriptions.

Suivant sa pratique constante, le Conseil constitutionnel a procédé à bref délai à un premier examen des recours enregistrés, de manière à écarter ceux qui étaient irrecevables ou manifestement infondés. À ce titre, 57 saisines ont été rejetées par décisions datées des 29 juillet et 5 août 2022. Les 42 protestations recevables concernaient ainsi 37 circonscriptions du territoire national<sup>2</sup>.

Au total, la Commission a instruit et notifié 328 décisions dans le délai de deux mois, qui lui est imparti par la loi dans cette situation, pour permettre au juge de l'élection de disposer de la décision de la Commission au moment où il doit statuer sur le recours contre les résultats de l'élection.

Le Conseil constitutionnel a rendu l'ensemble des décisions relatives aux protestations électorales dont il avait été saisi dans le cadre des élections législatives 2022. Les opérations électorales ont été annulées pour 9 circonscriptions. La Commission devra donc se prononcer sur les comptes de campagne des élections législatives partielles organisées dans ces circonscriptions.

### b. Les saisines du juge de l'élection par la Commission

Lorsque la Commission rejette un compte de campagne ou constate son absence de dépôt ou son dépôt hors délai (voir p. 63), elle est tenue de saisir le juge de l'élection.

Pour les élections législatives, il s'agit du Conseil constitutionnel en application des articles L. 52-15 et L.O. 136-1 du code électoral. Celui-ci statue en premier et dernier ressort.

1 L'article 59 de la Constitution donne compétence au Conseil constitutionnel pour statuer en cas de contestation sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs. Les modalités de ce contrôle sont fixées par l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

2 Seules 36 circonscriptions ont été examinées en tant que circonscriptions contentieuses auprès de la Commission à la suite d'une décision de non-lieu à statuer du Conseil constitutionnel, n° 2022-5777 AN du 22 septembre 2022, le requérant du recours étant décédé.

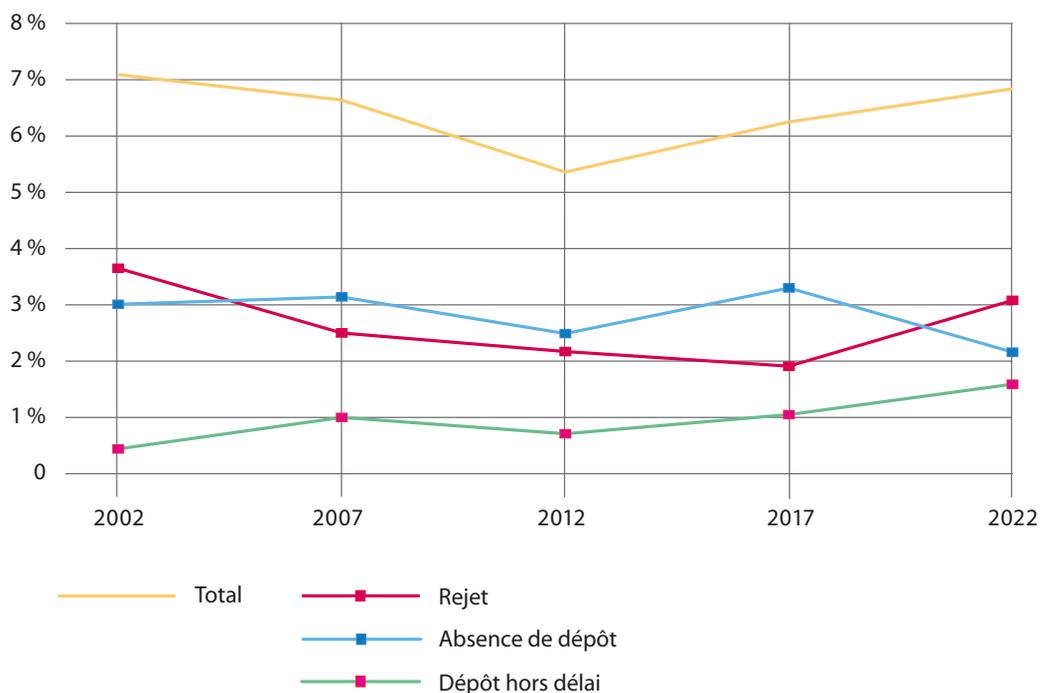
La Commission a saisi le juge de l'élection pour les comptes de campagne de 429 candidats. Elle s'est toutefois désistée dans trois de ces affaires à la suite de la correction d'erreurs.

Au 31 mars 2023, sur ces saisines, le Conseil constitutionnel avait rendu 127 décisions dans lesquelles il confirme que la Commission a statué à bon droit en prononçant ou non une sanction d'inéligibilité. Le rapport d'activité 2023 exposera les suites juridictionnelles données au reste des décisions de la Commission.

Les décisions de la Commission rendues sur les élections législatives 2022 font apparaître un nombre de rejets en forte augmentation par rapport aux précédentes élections, alors qu'ils étaient en constante diminution jusqu'alors.

De même, le nombre de décisions prises sur des comptes déposés hors délai tend à croître de manière constante.

Évolution des saisines du juge de l'élection par la Commission, pour les élections législatives et selon les motifs (en pourcentage du nombre total de candidats)



### c. Les recours de plein contentieux

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

Au 6 avril 2023, 11 candidats ont formé un tel recours.

# 3 LE SUIVI DES 3 ÉLECTIONS PASSÉES

1

## Les suites juridictionnelles des saisines du juge par la Commission



### Les recours gracieux relatifs aux décisions sur les élections régionales et départementales de 2021

À l'issue du contrôle des comptes de campagne des élections régionales et départementales de 2021, 141 candidats (têtes de liste aux élections régionales, binômes aux élections départementales) ont formé un recours gracieux contre une décision d'approbation après réformation ou réduction du remboursement de l'État. La Commission a rejeté les recours de 73 candidats et constaté l'irrecevabilité de 41 autres en raison de leur caractère tardif ou de l'existence d'une saisine de la Commission pendante devant le juge de l'élection. Elle a, en revanche, accepté les recours gracieux de 20 candidats au regard des nouveaux éléments apportés et a fait partiellement droit aux demandes dans sept autres cas.

Décisions de la Commission	Élections	
	Régionales	Départementales
Recours acceptés	0	20
Recours acceptés partiellement	1	6
Recours rejetés	14	59
Recours irrecevables	1	40

## a. Les saisines de la Commission

Conformément à l'article L. 52-15 du code électoral, la Commission saisit le juge de l'élection lorsqu'elle a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, il fait apparaître un dépassement de plafond des dépenses électorales.

Pour les élections des conseillers régionaux et des conseillers des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique, le Conseil d'État est compétent en premier et dernier ressort. Pour les élections départementales, le tribunal administratif dans le ressort duquel se trouve la circonscription concernée et, en appel, le Conseil d'État.

**La Commission a saisi 11 fois le juge de l'élection à la suite des élections des conseillers régionaux et des conseillers des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique** pour huit absences de dépôt, un compte déposé hors-délai et deux comptes rejetés. Le Conseil d'État a jugé que la Commission avait statué à bon droit pour 10 cas et qu'elle avait statué à tort dans un cas. En outre, conformément aux pouvoirs qu'il tient de l'article L. 118-3 du code électoral, le juge

a prononcé l'inéligibilité du candidat tête de liste dans les 10 cas précités.

**La Commission a saisi 551 fois le juge de l'élection dans le cadre des élections départementales** générales de 2021 pour 210 absences de dépôt, 131 comptes déposés hors-délai et 210 rejets. Le juge administratif a décidé que la Commission avait statué à bon droit pour 535 cas. En outre, conformément aux pouvoirs qu'il tient de l'article L. 118-3 du code électoral, le juge a prononcé l'inéligibilité du binôme de candidats dans 438 cas pour une durée variable. En revanche le juge a estimé que la Commission n'avait pas statué à bon droit dans 16 cas.

39 binômes de candidats ont fait appel devant le Conseil d'État, 14 affaires sont toujours pendantes. Sur les 25 décisions rendues, le Conseil d'État a rejeté 15 saisines de candidats et considéré par là que la Commission avait statué à bon droit. Il a en revanche annulé les jugements des tribunaux administratifs et rejeté dès lors les saisines de la Commission dans 10 affaires.

De son côté la Commission a fait appel de trois jugements des tribunaux administratifs.

## b. Les décisions d'appel devant le Conseil d'État

Sur les dix affaires dans lesquelles le Conseil d'État a annulé les jugements des tribunaux administratifs, sont à relever :

- cinq jugements en raison de la production, par les candidats, des relevés bancaires manquants lors de la procédure devant le tribunal administratif ;
- un en raison de la faible différence dans les données déclarées au compte après la régularisation de l'absence de présentation du compte par un l'expert-comptable ;
- un en raison du constat de paiements directs antérieurs à la période de déclaration de mandataire en préfecture corrigé dès l'ouverture du compte bancaire du mandataire ;
- un pour un compte déposé hors-délai mais dont le caractère non délibéré du manquement en cause et l'absence de dépense et de recette présentée par le compte de campagne ne justifiaient pas de prononcer une inéligibilité.

Sur les trois appels de la Commission, seule une affaire a donné lieu à une décision du Conseil d'État, celui-ci réformant le jugement du tribunal administratif (cf. encadré p. 85).

Quelques illustrations des situations portées devant le juge administratif sont décrites dans les encadrés suivants.

### Sur les autorisations de découvert dans les campagnes électorales

Le tribunal administratif de Rennes a rejeté deux saisines de la Commission par jugements en date des 11 mars 2022 et 29 avril 2022.

La Commission avait saisi le tribunal à la suite du rejet des comptes de campagne de deux binômes de candidats aux élections départementales qui avaient souscrit une autorisation de découvert sur le compte de dépôt unique ; et alors que le découvert bancaire n'avait pas été effectivement comblé, le cas échéant par un emprunt en la forme, avant la date du dépôt du compte de campagne.

Le tribunal administratif a estimé que les candidats avaient fait apparaître des contrats de crédit « *d'un montant inférieur au plafond de dépenses prévu pour les élections départementales dans la circonscription* » et que dès lors, les candidats devaient « *être regardés comme ayant souscrit, antérieurement au dépôt de leur compte de campagne, un emprunt bancaire couvrant une partie des dépenses engagées [...] de sorte que leur compte de campagne ne saurait être regardé comme déficitaire* ».

Tenant compte de ces deux jugements, la Commission met à jour sa doctrine sur le traitement de l'autorisation de découvert sur le compte bancaire.

En principe, le découvert bancaire sur le compte du mandataire peut être accepté à la condition qu'il ait été effectivement remboursé avant la date de dépôt du compte.

Par exception, le candidat peut recourir à une autorisation de découvert bancaire sur le compte bancaire du mandataire en vue de financer sa campagne, sous réserve de certaines conditions :

- l'autorisation de découvert doit avoir été expressément prévue par un contrat de crédit au nom du candidat pour le compte bancaire du mandataire ;
- l'autorisation de découvert doit être utilisée pour un montant inférieur au remboursement auquel le candidat a droit en application des dispositions de l'article L. 52-11-1 du code électoral.

Cette autorisation de découvert bancaire sera dès lors imputable au compte de campagne au titre des emprunts bancaires.

### Sur le respect du contradictoire

Dans une décision du 5 avril 2022, le tribunal administratif de Besançon (jugement n° 2200103) a jugé que c'est à tort que la Commission a rejeté le compte de campagne d'un binôme de candidats au motif qu'il était dépourvu des relevés bancaires et des factures des dépenses. En effet, à la suite d'une mise en demeure adressée le 16 novembre 2021 aux candidats, ceux-ci avaient envoyé les documents sollicités dans un courrier reçu le 24 décembre 2021 à la Commission, soit antérieurement à la décision de rejet (13 janvier 2022) et sans que la Commission en tienne compte. Cette dernière a ainsi été rappelée au respect de la procédure contradictoire qu'elle avait malencontreusement méconnue dans cette affaire.

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

Dans une décision du 24 janvier 2022, la Commission avait rejeté le compte de campagne d'un binôme de candidats aux élections départementales pour défaut de présentation du compte par un expert-comptable. En l'espèce, le compte de campagne, déposé dans les délais impartis, n'était pas présenté par un expert-comptable et un deuxième compte, présenté par un expert-comptable et transmis à la Commission dans le cadre de la procédure contradictoire, comportait un écart de 20 euros dans le montant déclaré des recettes.

Se fondant notamment sur la jurisprudence du Conseil d'État, selon laquelle la régularisation du défaut de présentation d'un compte par un expert-comptable au cours de la procédure contradictoire engagée par la Commission ne peut être effective qu'à la condition que le compte régularisé soit identique au compte déposé dans les délais, la Commission avait décidé que les candidats n'avaient pas satisfait aux conditions de régularisation du défaut de signature d'expert-comptable.

Dans une décision du 14 avril 2022 (jugement n° 2200668 et 2200669), le tribunal administratif de Grenoble a jugé que ce compte de campagne n'avait pas été rejeté à bon droit par la Commission dès lors que la différence à la baisse de 20 euros entre les montants des apports personnels figurant sur chacun des comptes déposés ne présentait pas de « *caractère significatif* », rappelant une jurisprudence antérieure du Conseil d'État (CE, 15 juin 2016, n° 395712).

### Sur les paiements directs des candidats

Dans une décision du 26 avril 2022, le tribunal administratif de Versailles (jugement n° 2201949) a jugé que la Commission avait rejeté à bon droit le compte de campagne d'un binôme de candidats qui avait réglé directement 14 % du montant total des dépenses du compte et 5,6 % du plafond légal des dépenses. Le tribunal a rappelé que le montant de ces paiements directs n'est ni faible par rapport aux dépenses de campagne, ni négligeable au regard du plafond légal des dépenses. Si les candidats faisaient valoir que, pour l'essentiel, ces dépenses ont été réglées avant la désignation du mandataire, cette circonstance est sans influence sur le manquement constaté, dès lors qu'il appartenait aux candidats de s'assurer du remboursement de ces dépenses par le mandataire et de la retranscription des écritures correspondantes dans son compte de dépôt.

### Sur l'office du juge

À l'article 2 du jugement cité plus haut, le tribunal administratif de Grenoble a fixé, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, un montant de remboursement dû par l'État et s'est abstenu de prononcer une dévolution.

Or, en l'espèce, compte tenu du montant de leur apport personnel et du solde du compte de campagne, les candidats n'avaient pas droit au remboursement forfaitaire et le solde aurait dû faire l'objet d'une dévolution afin de prévenir tout enrichissement sans cause des candidats.

La Commission a donc interjeté appel du jugement du tribunal en ce qu'il prévoit un remboursement et ne prévoit pas une dévolution.

Par décision du 14 décembre 2022, le Conseil d'État (décision n° 463964) a jugé qu'aucun remboursement forfaitaire ne devait être accordé aux candidats, compte tenu du montant de leur apport personnel et que le tribunal administratif a méconnu son office en ne fixant pas le montant de la somme devant faire l'objet d'une dévolution.

Le Conseil d'État a ainsi favorablement accueilli la requête de la Commission, en annulant partiellement la décision du tribunal administratif et rappelé le juge à son office dans la fixation, s'il y a lieu, du montant du remboursement dû par l'État ainsi que d'une dévolution.

2

## Les suites juridictionnelles des recours des candidats

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

Dans le cadre des élections départementales, 7 candidats ont formé un recours auprès du tribunal administratif de Paris. Le juge ne s'étant pas encore prononcé sur ces affaires, le prochain rapport d'activité exposera les suites données à ces recours.

Dans le cadre des élections régionales, 47 candidats ont formé un recours auprès du tribunal administratif de Paris.

Seul un jugement, rejetant la requête du candidat tête de liste, a été rendu sur ces 47 affaires. Dans cette espèce, le requérant contestait la réformation de 99 849 euros de dépenses pour plusieurs prestations d'un même prestataire relatives à la création d'un site Internet sur un total de 188 709 euros. Le candidat avait interjeté appel à la cour administrative de Paris mais s'est finalement désisté de son recours.

## FOCUS SUR

### LA FACTURATION PAR UN PRESTATAIRE DE FRAIS DE TRANSPORT ET DE CONDITIONNEMENT DES AFFICHES DE LA CAMPAGNE OFFICIELLE

42 candidats aux élections régionales 2021 (sur les 59 concernés) ont en définitive contesté par des recours contentieux les décisions de la Commission ayant défalqué de leurs comptes de campagne des dépenses de transport et de conditionnement des affiches de la campagne officielle, facturées par une même société (cf. *Rapport d'activité 2021*, pp. 40-42).

La Commission avait fondé ces réformations :

- sur l'article L. 52-12 du code électoral, selon lequel le compte de campagne retrace l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, **à l'exclusion des dépenses de la campagne officielle** (bulletins de vote, circulaires, affiches et frais d'affichage) ;
- sur les articles L. 355 et R. 39 du même code, selon lesquels le coût du papier, l'impression des bulletins, circulaires, affiches et les frais d'affichage sont remboursés aux listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés, sans pouvoir excéder la somme résultant de l'application, au nombre des imprimés admis à remboursement,

des tarifs d'impression et d'affichage fixés par arrêté ;

- et sur l'article 3 de l'arrêté du 7 mai 2021 fixant les tarifs maxima de remboursement des frais d'impression et d'affichage des documents électoraux pour l'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse (JORF du 11 mai 2021), arrêté selon lequel « *tous les tarifs visés au présent arrêté doivent inclure les **prestations obligatoires qui ne peuvent donner lieu à remboursement supplémentaire** (achat du papier et de l'encre, composition, montage, corrections d'auteurs, façonnage, massicotage, emballage, pliage, transport, livraison)* ».

Les *Guides du candidat et du mandataire* édités par la Commission depuis 2016 précisaient clairement que seuls les suppléments quantitatifs dûment justifiés peuvent figurer dans le compte de campagne et notamment qu'« *une simple différence tarifaire entre le remboursement de la préfecture et le coût de l'imprimerie ne doit pas figurer au compte et reste à la charge du candidat* ».

Compte tenu du nombre de recours contentieux, la Commission a demandé au tribunal administratif de Paris de solliciter l'avis du Conseil d'État sur l'interprétation de ces textes.

La rapporteure publique près le Conseil d'État a estimé dans ses conclusions qu'une première lecture des textes était possible, selon laquelle un dépassement

du plafond fixé pour les dépenses de la campagne officielle ne peut être pris en compte et donner lieu à remboursement dans le cadre du compte de campagne et que cette lecture permettait « *de respecter la lettre de l'article L. 52-12 du code électoral qui exclut du compte les dépenses de la campagne officielle* ».

Elle a toutefois privilégié une seconde lecture, consistant « *à regarder les dispositions générales sur le plafonnement des dépenses électorales comme surplombant celles sur le financement de la campagne officielle, regardées alors comme ayant seulement et strictement pour objet de fixer un niveau maximal de prise en charge par l'État de cette catégorie de dépenses* ».

Dans son avis n° 465399 du 11 octobre 2022, le Conseil d'État a considéré que :

« 4. Il résulte de ces dispositions que **les dépenses de la campagne officielle constituent des dépenses engagées en vue de l'élection au sens de l'article L. 52-4 du code électoral et doivent, à ce titre, être réglées par le mandataire financier**. Il en résulte également que celles de ces dépenses qui, par dérogation, ne doivent pas figurer dans le compte de campagne et ne peuvent faire l'objet du remboursement forfaitaire des dépenses électorales prévu à l'article L. 52-11-1 du code électoral, s'entendent des seules dépenses de cette nature ouvrant droit au remboursement prévu, de manière distincte, par les dispositions citées au point 1, relatives à la campagne officielle.

5. Par suite, les dépenses d'impression ou de reproduction et d'affichage qui ne peuvent donner lieu à remboursement au titre des articles L. 355 et R. 39 du code électoral parce qu'elles excèdent le plafond fixé en application de ces dispositions doivent être retracées dans le compte de campagne des candidats et peuvent faire l'objet du remboursement prévu à l'article L. 52-11-1 du code électoral ».

La Commission a appliqué dès le 11 octobre 2022 l'interprétation des textes résultant de l'avis du Conseil d'État dans l'examen des comptes de campagne de l'élection législative lorsque la question pouvait se poser. Elle a admis au remboursement non seulement les suppléments quantitatifs de la campagne officielle, mais aussi les suppléments qualitatifs et tarifaires. Se pose toutefois la question de savoir quelles sont les conséquences à tirer du paiement direct de telles dépenses par le candidat.

Cet avis devrait sans doute conduire les pouvoirs publics à revoir les articles du code électoral relatifs à la propagande électorale, dès lors qu'il paraît peu logique de conserver un système qui, d'une part, fixe un plafond de remboursement pour les dépenses de la campagne officielle et, d'autre part, autorise le remboursement des sommes supérieures à ce plafond au titre des suppléments à la campagne officielle. De plus, le dispositif actuel de subrogation permettant aux candidats

de demander le paiement direct des frais à l'imprimeur s'en trouve fragilisé.

Le professeur Jean-Pierre Camby (AJDA, 13 mars 2023) a aussi relevé que la conséquence de cet avis est d'obliger le mandataire à gérer deux trésoreries non fongibles et deux types de dépenses distinctes dans leurs régimes juridique, financier et contentieux, ainsi que dans leurs modalités de contrôle et de remboursement, ce qui risque de créer de la confusion plutôt que de la sécurité, ajoutant qu'il serait injuste que des « dépenses non pas excédant le remboursement de la propagande officielle mais refusées à ce titre [...] ouvrent droit à remboursement ».

La solution consistant à intégrer complètement les frais de la campagne officielle réglementée par l'article R. 39 dans le compte de campagne impliquerait de revoir les plafonds actuels de remboursement des dépenses de propagande, afin que, pour les candidats ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés et donc éligibles au remboursement, le résultat soit neutre, toutes choses égales par ailleurs. Elle présenterait toutefois des inconvénients pour les candidats : le remboursement des dépenses de la campagne officielle interviendrait en même temps que celui du reste du compte de campagne et le rejet du compte entraînerait la perte du remboursement de la campagne officielle.

## 3

## Les suites des décisions relatives aux élections européennes de 2019 et aux élections municipales de 2020

Les suites juridictionnelles des décisions relatives aux comptes de campagne des candidats aux élections municipales 2020 sont exposées dans le rapport d'activité 2021 (cf. p. 65 et suivantes).

Lors de l'établissement de ce rapport, une dernière affaire était toujours en délibéré devant le Conseil d'État. Cette affaire demeure en cours d'instruction et sera donc traitée dans le prochain rapport d'activité.

De même, dans le cadre de l'élection européenne 2019, le tribunal administratif de Paris a été saisi d'un unique recours contentieux direct contre une décision de la Commission par M. Jordan Bardella. Un jugement a été rendu par ce tribunal le 28 octobre 2021. Le candidat ayant interjeté appel, l'affaire est actuellement en cours d'instruction par la cour administrative d'appel de Paris ; elle sera donc traitée dans le prochain rapport d'activité de la Commission.

# 4 LE SUIVI DES EMPRUNTS AUPRÈS DE PERSONNES PHYSIQUES

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a défini un cadre pour les emprunts contractés auprès de personnes physiques, tant par les partis politiques (voir le chapitre II suivant) que par les candidats aux élections, qui peuvent y trouver une source de financement de leur apport personnel.

On revient ici sur ce sujet, déjà évoqué dans le rapport annuel 2021 (voir pp.44-45 et pp. 71 à 73).

L'article L. 52-7-1 du code électoral, tel qu'issu de la loi susmentionnée, énonce le principe que, dans la limite d'une durée maximale de cinq ans, les personnes physiques peuvent consentir des prêts à des candidats dès lors que ce n'est pas à titre habituel. L'emprunteur a des obligations d'information du prêteur et doit adresser, chaque année, à la Commission un état du remboursement du prêt.

Des dispositions réglementaires ont pour objet d'éviter que le prêt ne constitue un don déguisé : ainsi l'article R. 39-2-1 du code électoral prévoit un encadrement

plus strict des prêts consentis à un taux d'intérêt compris entre zéro et le taux d'intérêt légal (lequel s'élève aujourd'hui à 4,47 % en hausse par rapport à 2022 où il était de 3,13 % au premier semestre). Deux critères doivent alors être respectés : le prêt doit être d'une durée inférieure ou égale à 18 mois et le montant total ne doit pas dépasser le plafond légal du remboursement forfaitaire de l'État soit 47,5 % du plafond légal des dépenses.

Alternative au financement par l'endettement bancaire, le recours à l'emprunt auprès de personnes physiques tend à se développer, mais de manière très différente selon les partis politiques d'appartenance des candidats.

Dans la pratique, on trouve pour l'essentiel deux types de prêts de personnes physiques : des prêts consentis sans intérêt et des prêts accordés avec un taux d'intérêt supérieur au taux légal. Il s'y ajoute une possibilité ouverte par l'article L. 52-8, quatrième alinéa, du code électoral : un parti politique ayant contracté un ou

des emprunts avec intérêts auprès de personnes physiques peut à son tour prêter aux mêmes conditions à des candidats, ce que l'on qualifie alors de « *prêt miroir* ». Comme on va le voir, cette pratique, déjà relevée lors des élections départementales de 2021, s'est développée à l'occasion des élections législatives 2022.

Dans un premier temps il est présenté un bilan du recours à l'endettement auprès de personnes physiques par les candidats aux élections législatives de 2022 (1). Ensuite, il sera rendu compte de la manière dont la Commission s'assure du remboursement effectif des prêts antérieurement contractés auprès de personnes physiques pour les élections municipales de 2020, puis pour les élections régionales et départementales de 2021 (2). Enfin quelques pistes de réflexion pour l'avenir seront esquissées (3).

1

## Le rôle des prêts de personnes physiques dans le financement de la campagne des élections législatives 2022

Comme indiqué au sous-chapitre 2 du présent chapitre (voir p. 56), le montant des ressources collectées par les candidats pour ces élections s'est élevé à 66,15 millions d'euros, dont 48,64 millions d'euros d'apport personnel.

Cet apport personnel a lui-même été financé pour l'essentiel par le recours à l'emprunt (24,42 millions d'euros). À ce titre :

- les candidats ont déclaré un montant de 6,16 millions d'euros emprunté directement à des personnes physiques et justifié par la production de contrats d'un montant total de 6,45 millions<sup>1</sup> dont 3,18 millions sans intérêts, 0,38 million entre 1 et 4 % d'intérêts et 2,85 millions à 5 % ;
- les candidats ont déclaré un montant de 7,57 millions d'euros emprunté aux partis politiques et justifié par la

<sup>1</sup> Le montant des contrats souscrits peut être supérieur au montant déclaré par le candidat si ce dernier n'a pas utilisé pleinement le montant emprunté.

production de contrats d'un montant total de 8,34 millions d'euros. Parmi les prêts avec intérêts, 0,77 million d'euros sont des « *prêts miroirs* » justifiés par un emprunt du parti auprès d'une personne physique, dans la quasi-totalité des cas au taux de 5 %.

Ainsi les personnes physiques ont prêté directement ou indirectement 7,22 millions d'euros aux candidats aux élections législatives (soit 11,1 % des dépenses déclarées). Par comparaison le montant des emprunts auprès de personnes physiques s'élevait à 4,9 millions d'euros pour les élections régionales de 2021 (9,1 % des dépenses déclarées).

### a. Les emprunts auprès de personnes physiques

Les emprunts auprès de personnes physiques présentent les caractéristiques suivantes :

Au total, 527 candidats sur les 5 300 astreints à déposer un compte de campagne, soit un peu moins de 10 %, ont bénéficié d'un prêt consenti par 1 585 personnes physiques. Certaines ayant pu consentir plusieurs prêts, le nombre de ceux-ci s'élève à 1 792.

Le montant médian des prêts est de 1 500 euros. Mais il y a une large dispersion, comme le montre le tableau suivant.

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

En pratique, 137 candidats ont emprunté plus du quart du plafond des dépenses, soit environ la moitié du plafond de remboursement. Pour 126 candidats, le montant emprunté correspond à la totalité de l'apport personnel et pour 241 à au moins les trois quarts. Dans ces cas, le candidat peut se trouver en situation de dépendance par rapport au prêteur personne physique.

Les trois quarts des prêts sont sans intérêts mais ils ne représentent qu'un peu moins de la moitié du volume financier de ceux-ci, comme indiqué plus haut. Les 298 candidats ayant recours aux prêts sans intérêts se répartissent sur tout le spectre du champ politique avec une dominante, tant en nombre qu'en volume pour les candidats des formations de gauche.

Les prêts au taux de 5 %, au nombre de 592, représentent un peu moins de 45 % du volume total et concernent 216 candidats dont 208 du *Rassemblement national*.



## Des stratégies d'optimisation

Tout système de financement impliquant un remboursement ou une incitation fiscale, donne lieu à des pratiques et logiques d'optimisation qui, sans être illégales, peuvent parfois se situer « à la limite ». En tout état de cause, alors même que la sémantique de la législation sur le financement de la vie politique renvoie aux concepts de « confiance », « transparence » et même « moralisation » et qu'il s'agit de candidats postulant à des fonctions représentatives ou exécutives, certaines pratiques peuvent amener à s'interroger.

Dans la limite de ses attributions, la Commission s'efforce d'identifier les pratiques susceptibles de se situer dans la zone grise entre l'optimisation et le détournement de procédure et de déterminer s'il s'agit de comportements limités ou de l'exploitation d'une faille systémique.

Ainsi, lors de ces élections, la Commission a identifié un système de financement croisé, concernant quelques cas, dans lequel la même personne intervenait tantôt en tant que candidat, tantôt en tant que prêteur et tantôt en tant que prestataire.

## b. Les « prêts miroirs »

En ce qui concerne les « prêts miroirs » de partis politiques financés par des emprunts de ceux-ci auprès de personnes physiques, ils sont le fait du seul *Rassemblement national* qui a financé de cette manière 153 candidats.

Pour ce faire, le parti a affecté un volume de 829 000 euros de son « *Grand Emprunt National* » auprès de personnes physiques, finalement utilisé à hauteur de 770 000 euros.

Les emprunts du parti ainsi mobilisés sont au nombre de 15 pour des montants unitaires allant de 2 000 à 370 000 euros comme le montre le tableau ci-dessous.

N° de contrat	Date	Montant
GENxxx	19/02/2022	370 000 €
GENxxx	21/02/2022	50 000 €
GENxxx	17/03/2022	10 000 €
GENxxx	18/03/2022	100 000 €
GENxxx	28/03/2022	50 000 €
GENxxx	12/04/2022	4 000 €
GENxxx	13/04/2022	30 000 €
GENxxx	13/04/2022	12 000 €
GENxxx	14/04/2022	2 000 €
GENxxx	20/04/2022	3 000 €
GENxxx	20/04/2022	30 000 €
GENxxx	22/04/2022	8 000 €
GENxxx	02/05/2022	20 000 €
GENxxx	28/06/2022	40 000 €
GENxxx	05/07/2022	100 000 €

Il est rappelé que l'annexe des comptes d'ensemble du parti politique pour l'exercice 2022, qui devra être déposée au plus tard fin juin 2023, comprend la liste des emprunts en cours par le parti politique auprès de personnes physiques.

On voit que certains prêteurs ont joué un rôle notable dans ce financement. Deux observations sont à faire :

Tout d'abord, la Commission est amenée à exiger, dans le cadre de son contrôle des comptes de campagne, tant le contrat de prêt conclu par le candidat avec le parti que le contrat « *amont* » conclu par le parti et qui lui sert de support, afin de s'assurer du bien-fondé de la facturation d'intérêts par le parti aux candidats. Elle a donc sollicité le parti pour obtenir les informations nécessaires sur l'adossement de l'un à l'autre afin de s'assurer que les prêts accordés ne dépassent pas le montant emprunté en amont. Cela n'est pas sans présenter des difficultés puisqu'il faut, pour chacun des 153 candidats, vérifier que l'on reste dans l'enveloppe du prêt amont, ce qui n'est possible que sur la durée au fur et à mesure de l'examen des comptes par la Commission. Au final, tel a été le cas pour l'ensemble en volume, mais pas nécessairement contrat amont par contrat amont.

En second lieu, les emprunts amont des partis politiques auprès de personnes physiques ne sont pas exactement soumis aux mêmes règles pour le suivi de leur remboursement. Ils relèvent en

effet de l'article 11-3-1 de la loi du 11 mars 1988 modifiée sur la transparence de la vie politique : la justification du remboursement est faite en annexe des comptes transmis annuellement à la Commission au titre de la vérification des obligations comptables des partis politiques (voir chapitre 2 ci-après).

Rien n'empêche un candidat d'avoir recours à la fois à un emprunt direct auprès d'une personne physique et à un emprunt contracté auprès du parti politique. C'est d'ailleurs le cas de 192 candidats lors de ces élections. Toutefois, seul le *Rassemblement national*, pour 54 d'entre eux, justifie les intérêts par un « prêt miroir » de personne physique lui-même assorti d'intérêts.



### L'introduction d'une disposition sur les « prêts miroirs » dans la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique

La disposition n'était pas inscrite dans le projet de loi initial soumis au Parlement et n'était donc pas abordée dans l'étude d'impact.

À l'issue de la première lecture par le Sénat puis l'Assemblée nationale, il était prévu d'introduire la disposition suivante dans la loi du 11 mars 1988 sur la transparence de la vie politique :

**« Art. 1131. – Les partis ou groupements politiques ne peuvent consentir des prêts à intérêt ou avances remboursables à intérêt. Les personnes physiques peuvent consentir des prêts aux partis ou groupements politiques dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel. »**

Cela excluait donc toute possibilité d'activités « bancaires » des partis puisque, parallèlement, était envisagée la mise en place d'un dispositif facilitant l'accès au crédit bancaire par les candidats, ayant débouché in fine sur la mise en place d'un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques.

C'est lors des travaux de la commission mixte paritaire qu'il a été décidé de déplacer les dispositions relatives à l'interdiction des prêts à intérêt par les partis politiques dans l'article L.52-8 du code électoral, puis, en définitive, de retenir cette rédaction : **« Un candidat ne peut contracter auprès d'un parti ou groupement politique des prêts avec intérêts que si ce dernier a lui-même souscrit des prêts à cette fin et dans la limite des intérêts y afférents. »**

Toutefois, les documents parlementaires ne contiennent pas d'éléments permettant de penser que ces dispositions avaient un autre objectif que de permettre au parti politique de procéder à une redistribution des emprunts bancaires qu'il aurait lui-même souscrits pour intervenir en tant que facilitateur d'accès au crédit pour les candidats.

## 2

## Le suivi du remboursement des emprunts au titre des précédentes élections

Les décisions de la Commission approuvant les comptes de campagne comprennent, en cas de prêt de personne physique, un article disposant que : « *En application des dispositions de l'article L 52-7-1 du code électoral et sous peine d'encourir les sanctions prévues à l'article L 113-1 dudit code<sup>2</sup>, le candidat devra adresser à la Commission, le cas échéant chaque année et en premier lieu à la date de [...], soit un an après la date limite de dépôt du compte, un état du remboursement de la totalité des prêts qu'il a contractés auprès de personnes physiques* ».

En effet, il convient de prévenir une situation où un prêt non remboursé constituerait un don déguisé et potentiellement irrégulier si les conditions exigées des donateurs (ceux-ci doivent être de nationalité française ou résidents en France) et le montant plafond des dons (4 600 euros par élection) et qui n'existent pas pour

les prêteurs, étaient méconnues. En outre, pour les candidats ayant bénéficié d'un remboursement total ou partiel de leur apport personnel lui-même financé en tout ou partie par un emprunt auprès d'une personne physique, le fait de ne pas s'astreindre à rembourser ce dernier lui procurerait un effet d'aubaine par essence illégal.

Seront envisagées successivement les élections municipales de 2020 puis les élections régionales et départementales de 2021.

### a. Le remboursement des emprunts contractés auprès de personnes physiques pour le financement de la campagne des élections municipales 2020

Comme exposé dans le précédent rapport annuel, sur les 449 candidats ayant eu recours à un ou plusieurs emprunts auprès de personnes physiques, pour un volume de 4,9 millions d'euros, une centaine, pour un volume d'un peu plus de 1 million d'euros, n'avait pas justifié de remboursements auprès de la Commission, malgré ses mises en demeure. Ceci l'avait amenée à procéder, en avril 2022, à des signalements concernant 96 candidats auprès du procureur de la République compétent territorialement.

<sup>2</sup> Trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende.

Au 6 avril 2023, la Commission avait connaissance des suites suivantes :

- 17 candidats ont régularisé leurs obligations ;
- 12 sont en cours d'instruction ;
- 3 ont été classés sans suite ;
- 2 sont insuffisamment caractérisés ;
- 1 a obtenu un avertissement pénal probatoire.

La Commission n'a pas eu d'informations pour 61 candidats.

On voit, à tout le moins, qu'un signalement à la justice permet d'obtenir, dans un certain nombre de cas, que les candidats en défaut finissent par rembourser leurs emprunts.

## b. Le remboursement des emprunts contractés auprès de personnes physiques lors des élections régionales et départementales 2021

Pour les **élections régionales**, 22 candidats têtes de listes sur 155 ont eu recours à un emprunt auprès d'une personne physique, pour un montant de 4,9 millions d'euros. Ces prêts ont été consentis par 470 personnes physiques pour des montants individuels allant de 1 500 euros à plus de 620 000 euros par candidat (cf. *Rapport d'activité 2021*, pp.44-45).

Pour les **élections départementales**, 568 binômes sur 7 670 ayant présenté un compte, avaient contracté un emprunt auprès d'une personne physique pour un volume de 2,3 millions d'euros.

La Commission a rappelé, le 23 août 2022, sur son site Internet leurs obligations de justifier du remboursement de leurs emprunts aux candidats et elle a adressé à ceux-ci une première lettre de rappel le 14 septembre 2022.

Au 15 février 2023 la situation se présentait comme suit :

	Élections	
	Départementales	Régionales
Nombre de candidats ou binômes	568	22
Remboursement total	213	15
Remboursement partiel	46	1
Pièces justificatives insuffisantes	31	0
Aucune production de justificatifs	274	5
Divers	4	1

Ainsi, à cette date, sur 590 candidats, 279 n'avaient pas justifié de leurs remboursements et 31 n'avaient fourni que des pièces justificatives insuffisantes.

La Commission leur adressera une mise en demeure en avril 2023.

En cas d'absence de réponse elle serait amenée à signaler les cas aux procureurs de la République concernés.

## 3

## Quelques pistes de réflexion

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

Pour ce qui concerne les campagnes électorales, ce mode de financement, utilisé marginalement lors des élections européennes de 2019, n'a connu de réel développement qu'à l'occasion des élections municipales de 2020.

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

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

Ainsi, il convient de relever que sur les 15 personnes ayant souscrit au *Grand*

*emprunt national* du *Rassemblement national* et dont les prêts ont permis au parti politique de prêter lui-même aux candidats avec intérêts, une a consenti en parallèle des prêts directs à des candidats lors des élections législatives et 14 lors d'une ou plusieurs des précédentes élections départementales, municipales, régionales ou européennes.

On peut se demander au-delà si le cadre législatif et réglementaire est suffisamment adéquat au regard des situations rencontrées : notamment quant au constat de l'existence de prêts d'un montant très important pouvant créer une situation de dépendance pour le candidat (ce qui peut être le cas de certains candidats aux élections législatives de 2022, comme relevé plus haut, page 92) ou au vu d'un nombre significatif de candidats ne justifiant pas de leurs obligations de remboursement.

L'obligation de transparence qu'impose le législateur dans le financement des partis et des candidats pour éviter toute ingérence de personnes morales dans la vie politique pourrait être mise à mal si, en dépit des sanctions financières, des sanctions pénales (voir note p. 96) et, le cas échéant, de l'inéligibilité encourue des candidats, le cadre légal permettait de maintenir une certaine opacité dans le financement politique par l'emprunt auprès de personnes physiques.

Trois difficultés émergent de l'analyse qui précède. Elles pourraient justifier

que soient prises des initiatives d'ordre législatif, réglementaire et organisationnel.

En premier lieu, l'emprunt auprès de personnes physiques, à la différence de l'apport personnel du candidat sur ses deniers, ne permet pas de connaître l'origine des fonds prêtés. Les contrats sous seing privé produits, s'ils permettent d'identifier un prêteur, n'apportent **aucune information sur l'origine des fonds prêtés**. Et dans le court laps de temps de l'instruction des comptes de campagne, la Commission ne dispose pas des moyens utiles pour effectuer des vérifications en amont du contrat produit. Il en va différemment des prêts de personnes physiques aux partis pour lesquels la Commission dispose, lors de la vérification des comptes annuels, de leur certification par un ou deux commissaires aux comptes et peut demander la production de pièces justificatives lorsqu'elles n'ont pas été fournies dans l'annexe des comptes. Une déclaration du prêteur pourrait être exigée pour attester que les fonds prêtés ont été versés depuis un compte personnel de celui-ci dont les références devraient être précisées, cette déclaration étant accompagnée d'une copie d'une pièce d'identité du prêteur. Cette exigence nouvelle pourrait être commune aux prêts aux partis et aux candidats.

En deuxième lieu, l'accroissement du recours à l'emprunt auprès de personnes physiques tant par les partis que par

les candidats oblige la Commission à être plus attentive au **risque de voir se développer un marché pour des prêteurs d'habitude**. Or les informations recueillies procèdent de traitements sur des fichiers distincts selon l'élection ou le parti concernés. À cet égard le croisement des fichiers existants et, pour l'avenir, un fichier spécifique alimenté dès la conclusion du prêt par un dépôt d'une copie du contrat de prêt pour en assurer le contrôle du remboursement devraient être envisagés, ce qui suppose une assise réglementaire adéquate.

En dernier lieu, **le contrôle du remboursement de prêts qui émanent de personnes physiques et concourent au financement de la vie politique doit**, compte tenu des sanctions pénales encourues, **être particulièrement attentif**. Deux dispositions pourraient y contribuer. La première, à la charge du prêteur et de l'emprunteur, consisterait à imposer que le contrat de prêt fasse mention des sanctions pénales encourues, sous la forme d'une reproduction des dispositions de l'article 113-1 du code électoral, conférant ainsi à ces contrats une plus grande solennité. La seconde serait à la charge de la Commission qui pourrait, en cas de difficultés de remboursement, recourir, dans cette mission non contrainte par le temps compté de l'instruction des comptes de campagne, aux investigations confiées à des officiers de police judiciaire aux termes de l'article 52-14 du code électoral.

# 5 LES AUTRES 5 SCRUTINS

1

## Le contrôle des états des dépenses relatifs à la consultation organisée en Nouvelle-Calédonie le 12 décembre 2021

Dans le cadre de la troisième consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie organisée le 12 décembre 2021, la Commission a contrôlé l'état des dépenses engagées par les partis ou groupements politiques habilités à participer à la campagne référendaire. Conformément à l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, une commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation a été mise en place afin de veiller à la régularité et à la sincérité de la consultation.

Cette commission a publié le 23 septembre 2021 au *Journal officiel* de la Nouvelle-Calédonie la liste des huit partis ou groupements politiques habilités à participer à la campagne officielle pour la consultation :

- le groupement « *Union nationale pour l'Indépendance* » ;
- le parti « *Calédonie ensemble* » ;
- le parti « *Parti travailliste* » ;
- le groupement « *Les Voix du Non 1* »
- le groupement « *Les Voix du Non 2* »
- le groupement « *Les Voix du Non 3* »
- le groupement « *UC-FLNKS et Nationalistes* »
- le parti « *L'Éveil océanien* »

Un décret portant convocation des électeurs et organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie a été pris le 30 juin 2021. Ce décret a déterminé les conditions à remplir par les partis ou groupements politiques pour bénéficier du remboursement de certaines catégories de dépenses énumérées en son article 10. Le montant maximum du remboursement a été fixé à 13 millions de francs Pacifique (XPF), soit environ 108 940 euros par parti.

Les dépenses remboursées par l'État sont les suivantes :

- frais d'impression des affiches et circulaires mentionnées à l'article 8 ;
- frais d'apposition des affiches mentionnées à l'article 8 ;
- frais d'impression, de diffusion et de mise en ligne de tracts, affiches et brochures ;
- frais liés à la tenue de manifestations et réunions.

Pour organiser ce contrôle, la Commission a, comme elle l'avait fait pour les deux précédentes consultations du 4 novembre 2018 et du 4 octobre 2020, élaboré un formulaire destiné à retracer toutes les dépenses entrant dans le champ d'application du décret. Une circulaire précisant les conditions de remboursement desdites dépenses ainsi qu'une notice explicative pour remplir le formulaire ont été remises aux partis participant à la consultation. Ces derniers devaient déposer leur état

au plus tard le 18 février 2022 auprès du haut-commissariat ou de la Commission. Pour ce contrôle, les partis pouvaient, s'ils le souhaitaient, effectuer un dépôt numérique de l'état et des justificatifs sur un serveur sécurisé.

La Commission devait se prononcer au plus tard le 12 avril 2022. À l'issue de l'examen de l'état des dépenses, l'ensemble des partis a bénéficié d'un remboursement allant de 52 700 francs Pacifique à 12 millions de francs Pacifique.

Nom des partis et groupements habilités	Montant des dépenses déclarées en XFP (Plafond : 13 000 000 XFP)	Montant du remboursement arrêté par la Commission en XFP
Le groupement Union nationale pour l'Indépendance (UNI)	52 728	52 728
Calédonie ensemble	8 664 619	8 581 651
Parti travailliste	Pas de dépôt	-
Les Voix du Non 1	4 928 785	4 290 960
Les Voix du Non 2	14 420 157	12 089 980
Les Voix du Non 3	10 091 660	8 832 223
UC-FLNKS et Nationalistes	Pas de dépôt	-
L'Éveil océanien	Pas de dépenses déclarées	-

## 2

## Les élections partielles de 2022

En 2022, la Commission a contrôlé les comptes de campagne de 31 élections partielles.

Scrutins		Décisions de la Commission*										Candidats dispensés de dépôt
Type	Nombre	A	AR	ARM	AM	ARR	ARRR	R	HD	AD	Total	
Municipales	23	58	18	2	2	4	2	1	2	2	92	1
Départementales	6	9	3					1	1		14	
Législatives	2	9	1								10	
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>76</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>116</b>	<b>1</b>

(\*) *Légendes :*

A : approbation

AR : approbation après réformation

ARM : approbation après réformation avec modulation

AM : approbation avec modulation

ARR : approbation avec réduction du remboursement

ARRR : approbation après réformation avec réduction du remboursement

R : rejet

HD : dépôt hors délai

AD : absence de dépôt

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



# INTRODUCTION

L'introduction générale du présent rapport a rappelé les compétences qu'exerce la Commission à l'égard des partis politiques soumis aux dispositions de la loi du 11 mars 1988 sur la transparence de la vie politique.

La Commission a publié au *Journal officiel* du 11 février 2023 son avis sur les comptes des partis politiques pour l'exercice 2021. Les produits des 519 partis ayant déposé des comptes<sup>1</sup> pour cette année se sont élevés à 188,3 millions d'euros et les charges à 170,2 millions d'euros.

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a profondément renouvelé le cadre dans lequel s'inscrivent les ressources collectées par les partis politiques régis par la loi de 1988. Le présent chapitre met l'accent sur les différentes facettes de ce sujet : tout d'abord en rappelant le rôle du mandataire du parti, désormais seul habilité à recouvrer les ressources du parti (1) puis en présentant les principaux produits des partis, notamment l'aide publique et les dons et cotisations (2) enfin en abordant, au bilan, les emprunts<sup>2</sup> et autres dettes des partis qui ont, entre autres, pour objet le financement des campagnes électorales (3).

Les décisions de la Commission sur les comptes des partis pour 2021 sont récapitulées à la fin du présent chapitre (4).

Le sujet des charges des partis n'est pas abordé cette année. Il est évoqué dans le chapitre précédent sous l'angle de leur rôle dans le financement des campagnes électorales.

## 1 UN ACTEUR OBLIGÉ : LE MANDATAIRE

Le mandataire est chargé au nom et pour le compte des partis politiques ou des entités intégrées à leur périmètre comptable de recueillir l'ensemble de leurs ressources. L'exercice des fonctions de mandataire peut prendre deux formes : soit celle d'une association de financement agréée par la Commission, soit celle d'un mandataire financier personne physique déclaré en

préfecture. Un parti peut disposer d'un mandataire par entité, ce qui signifie qu'outre le sien propre, il peut se doter, le cas échéant, d'autant de mandataires qu'il a de structures territoriales ayant la personnalité juridique mais intégrées dans son périmètre comptable. Ceci a pour conséquence qu'il y a plus de mandataires que de partis.

1 Seuls 508 comptes certifiés étaient déposés au 11 février 2023, date de parution au *Journal officiel* de l'*Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2021*.

2 Les emprunts sont directement encaissés par le parti sans passer par le mandataire.

## 1

## Ses caractéristiques

Au 31 décembre 2022, 718 associations de financement et 178 mandataires financiers de partis politiques sont en activité.

Ces chiffres correspondent aux informations transmises à la Commission par les partis et/ou par les préfetures en ce qui concerne les dissolutions d'associations de financement et les déclarations, démissions et fins de fonctions des mandataires financiers. Toutefois la Commission n'est pas toujours informée des démarches effectuées en préfecture. Aussi est-il fortement conseillé aux partis d'en informer directement la Commission.

Cette absence de communication peut en effet avoir des conséquences importantes, la Commission ne sachant pas alors si tel parti relève du champ de la loi, s'il dispose ou non de la capacité à financer la vie politique et s'il doit ou non déposer des comptes au titre de tel exercice.

Contrairement aux exercices précédents, La Commission a retiré plus d'agrément qu'elle n'en a délivrés aux associations de financement. En revanche, les déclarations en préfecture restent supérieures aux fins de fonctions de mandataires financiers.

Année	Associations de financement		Mandataires financiers	
	Agréments délivrés	Agréments retirés	Déclarations en préfecture	Fins de fonctions
2017	42	17	37	25
2018	43	32	45	29
2019	130*	44	73	37
2020	63*	32	25	22
2021	54	47	30	25
2022	49	57	35	29

(\*) Entre 2019 et 2020, plus d'une centaine d'agrément ont été délivrés par la Commission à la demande d'un parti pour chacune de ses fédérations.

## 2

## Son rôle et ses missions

Conformément aux dispositions des articles 11-1 et 11-2 de la loi du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique, dans leur rédaction issue de la loi du 15 septembre 2017 susmentionnée, les mandataires doivent recueillir sur un compte bancaire unique les ressources du parti en vue de son financement.

En outre, le décret d'application modifié du 6 juillet 1990 prévoit la délivrance, par les mandataires, d'un reçu détaché d'une formule numérotée, éditée par la Commission, aux donateurs et cotisants

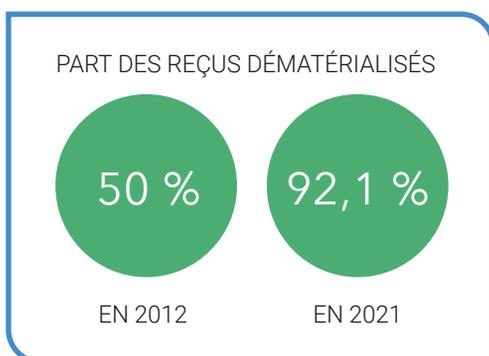
pour tous les dons consentis ou cotisations versées. Il existe deux formes de délivrance des reçus, soit des reçus dématérialisés, soit des reçus imprimés.

Le nombre de reçus imprimés délivrés était en baisse constante depuis 2014 (40 423 en 2020 reçus délivrés contre 359 249 en 2014, soit une baisse de près de 90 %), avant de connaître un léger rebond en 2021, 44 827 reçus ayant été délivrés. Cependant, cette hausse de 10,9% reste très inférieure à celle, sur la même période, de 57,2 % du nombre de reçus dématérialisés.

L'augmentation importante du nombre de reçus dématérialisés délivrés (462 376 reçus délivrés en 2021 contre 294 050 délivrés en 2020) confirme en effet le succès de cette procédure qui s'explique par ses avantages : il est possible de demander à la Commission ces reçus dématérialisés au plus tard le 15 avril au lieu du 15 février pour les reçus imprimés, et le mandataire a lui-même la possibilité de délivrer les reçus par voie électronique.

Si le mandataire est le passage obligé du recouvrement des ressources des partis, en revanche, il n'exerce aucun rôle dans le paiement des charges qui revient au parti lui-même.

La conclusion de ce rapport reprend diverses propositions de réforme.



# 2 DES RESSOURCES DIVERSES

En 2021, les 519 partis ayant déposé des comptes certifiés ou non ont perçu 188,3 millions d'euros de recettes.

Elles sont constituées principalement de l'aide publique, d'un montant de 66,1 millions d'euros (2.1) et des dons et cotisations des adhérents et des élus, d'un montant de 81 millions d'euros (2.2), ces derniers donnant lieu à une aide publique indirecte par l'avantage fiscal octroyé aux contributeurs (2.3). Parmi les autres sources de financement, l'accent est ici mis sur les contributions entre partis politiques (2.4), les prestations de services facturées aux candidats (2.5), les dévolutions de l'excédent des comptes de campagne des candidats aux élections (2.6) et les concours en nature (2.7). D'autres ressources existent, telles que les produits de prestations de services à des tiers ou des ventes de marchandises qui ne seront pas évoquées dans le présent rapport mais qui figurent sur le graphique de la page 118 pour les cinq principaux partis.

## 1

### L'aide publique

#### a. Un soutien annuel important

Le principe d'un financement public des partis politiques représentatifs est organisé par la loi du 11 mars 1988. Cette aide directe accordée aux formations politiques se divise en deux fractions dont les règles de répartition sont fixées par l'article 9 de cette loi : une première fraction est fonction des résultats obtenus par les partis ayant présenté des candidats aux dernières élections législatives dans au moins 50 circonscriptions (des dispositions

particulières s'appliquant outre-mer) et ayant recueilli au moins 1 % des suffrages ; une seconde fraction est attribuée aux partis éligibles à la première fraction en fonction du nombre de membres du Parlement s'y étant rattachés, une telle désignation intervenant chaque année. Une correction à la baisse est effectuée pour les partis ne respectant pas les règles de parité définies par l'article 9-1 de la même loi.

Le montant total de l'aide publique est inscrit chaque année dans la loi de finances initiale et sa répartition est fixée par décret. Au titre de l'année 2021, le montant de l'aide publique attribuée aux formations politiques a été fixé à 66,13 millions d'euros (le chiffre est équivalent pour 2022), soit plus d'un tiers du montant de leurs ressources.

## b. Mais un impact diversifié

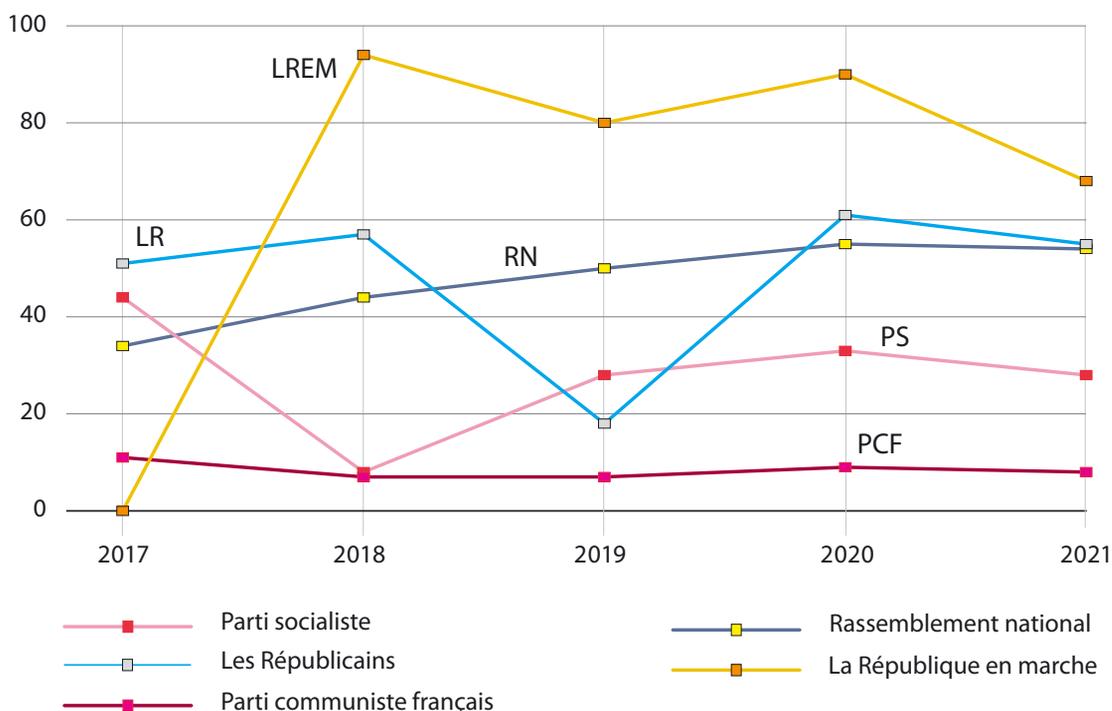
La part de l'aide publique dans le total des ressources des partis bénéficiaires est cependant très variable. Elle va de 8 % pour le *Parti communiste français* à 68 % pour *La République en marche* (devenu *Renaissance* en 2022), voire 100 % pour l'*Union des démocrates, radicaux et libéraux*. Cette diversité a des causes diverses. Tel parti dispose d'autres ressources importantes (cotisations d'adhérents et d'élus), tel autre bénéficie, notamment dans les années pré électorales d'un volume de dons conséquent, tel autre aura pour seul objet de percevoir l'aide publique à charge de la redistribuer à d'autres organisations. Cela traduit une plus ou

moins grande dépendance des partis politiques au financement public, dont le montant total est stable sur la durée d'une législature, contrairement aux dons et cotisations, dont le montant total est susceptible d'une plus grande variation selon les événements politiques.

La pondération entre les sources de financement peut cependant évoluer au cours d'une législature. Par exemple, en 2018, pour *La République en marche*, la part de l'aide publique représentait 94 % du total de ses ressources ; en 2021, elle ne représente plus que 68 %.

*En ce qui concerne les cinq partis ayant le plus de ressources en 2021, la situation est la suivante :*

Évolution sur 5 ans du taux de l'aide publique sur le total des produits des 5 partis ayant les ressources les plus importantes en 2021 (%)



La part que représente l'aide publique sur le total des produits de ces 5 partis varie de manière importante d'un exercice à l'autre. À titre d'illustration, elle a représenté 35 % du total des produits de ces partis en 2018 ; cette part s'est accrue de manière importante jusqu'en 2020 pour représenter plus de la moitié de leurs produits, à hauteur de 52 %. Pour l'exercice 2021, l'aide publique a représenté 46 % du total des produits. Cette fluctuation peut notamment s'expliquer par l'importance variable des contributions privées (dons et cotisations) selon les années et les échéances électorales à venir : le niveau de ces contributions a notamment été en forte hausse à l'occasion de l'exercice 2021 en vue de l'élection présidentielle des 10 et 24 avril 2022.

*En ce qui concerne l'ensemble des partis*, l'aide publique a représenté, en 2021, 35 % du total de leurs produits.

À la suite des résultats des élections législatives des 12 et 19 juin 2022, le ministère de l'Intérieur et des outre-mer a transmis à la Commission une liste provisoire de 45 partis politiques susceptibles d'être éligibles à l'aide publique pendant le reste de la XVI<sup>e</sup> législature, sous réserve du constat par la Commission du respect de leurs obligations légales. Le caractère provisoire de cette liste demeure jusqu'au terme de l'examen, par le Conseil constitutionnel, de la régularité de l'élection des députés dont l'élection est contestée et des saisines de la Commission à la suite de ses décisions relatives aux comptes de campagne des candidats à cette élection.

**La nouvelle répartition de l'aide publique interviendra donc dans le courant de la présente année 2023.**

Montant total des ressources des dix principaux partis éligibles à l'aide publique en métropole en 2021

Parti politique	Total des produits (€)
La République en marche	30 714 664
Parti communiste français	28 063 041
Les Républicains	23 700 123
Parti socialiste	20 917 878
Rassemblement national	9 553 471
Europe écologie - les verts	8 691 580
La France insoumise	6 170 949
Mouvement démocrate	5 583 044
Union des démocrates, radicaux et libéraux	4 018 535
Lutte ouvrière	2 904 728

## 2

## Les dons et cotisations

### a. Un soutien privé encadré

Les **dons** des sympathisants constituent traditionnellement, avec les **cotisations des adhérents** et les **cotisations des élus**, la base du financement des partis politiques. Ces dons et cotisations peuvent ouvrir droit à la réduction d'impôt au titre de l'article 200 du code général des impôts. Ils sont soumis à des conditions particulières :

- ils ne peuvent annuellement excéder un total de 7 500 euros par personne, tous partis confondus ;
- ils doivent être nécessairement encaissés par le mandataire du parti qui délivre un reçu pour chaque don ou cotisation perçue, comme on l'a vu.

En outre, les dons :

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



#### Une évolution de la réglementation relative aux prestataires de services de paiement (PSP)

L'article 11-3 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, entrée en vigueur le 20 novembre 2020, prévoit les conditions devant être respectées par les partis politiques pour avoir recours à un PSP, principalement pour recueillir des dons.

Ces conditions se sont révélées particulièrement contraignantes au regard des pratiques mises en œuvre par les prestataires de ce type de services, notamment en ce qui concerne l'obligation reposant sur les PSP de ne percevoir leurs éventuels frais qu'après le versement, intégral et sans délai des fonds sur le compte bancaire du mandataire (5° de l'article 11-3 susmentionné).

Le 8 décembre 2022, à la suite d'un recours pour excès de pouvoir formé par un parti politique, le Conseil d'État, constatant que l'exigence de ne percevoir les éventuels frais qu'après le versement « *a pour effet d'empêcher concrètement le recours aux prestataires de service de paiement qui ne sont pas des établissements bancaires, compte tenu de ce que sont en pratique leurs propres conditions de fonctionnement* », a enjoint la Première ministre d'abroger le 5° de l'article 11-3 et d'en modifier les dispositions dans un délai de six mois.

À la date d'adoption du présent rapport (6 avril 2023), le décret modificatif n'est pas intervenu.

## b. Des ressources importantes mais variables selon les années

Le graphique ci-dessous permet de constater une différence de niveau de ces ressources entre les années précédant les élections présidentielle et législatives (2016 et 2021) et celle desdites élections, à plus de 80 millions d'euros, d'une part, et, d'autre part, les autres années où le volume se situe autour de 60 millions d'euros.

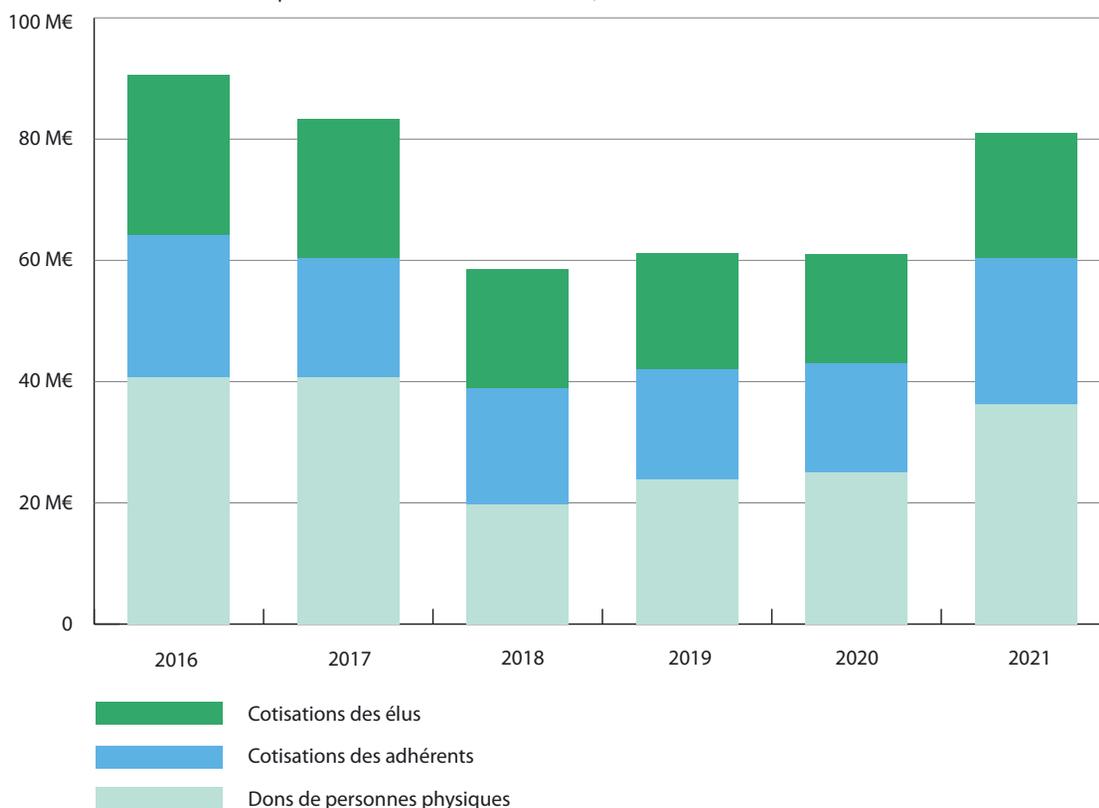
En 2021, le montant total des **dons versés par des sympathisants** est de 36,4 millions d'euros (contre 25,1 millions d'euros en 2020) soit 44,9 % du financement des partis par des

personnes physiques. Cependant, sur 519 formations politiques, 152 partis n'ont perçu aucun don.

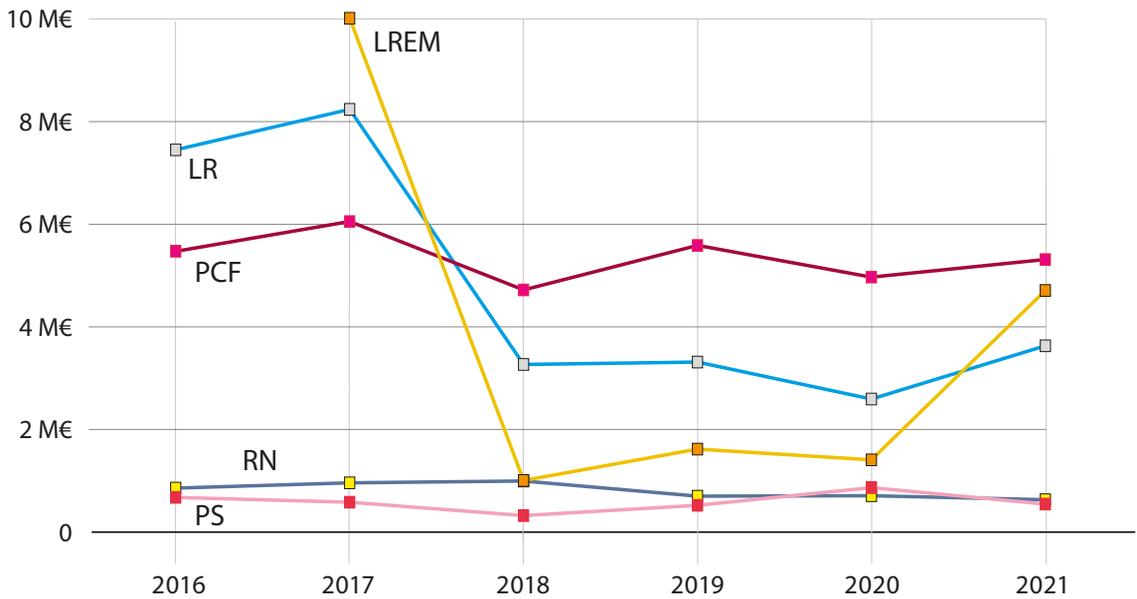
Les cinq partis ayant eu le plus de ressources ont perçu 14,8 millions d'euros de dons, soit 40,8 % du total de ces dons (42 % en 2020). La hausse du montant total des dons, au regard de la baisse de la part des cinq partis les plus importants, peut s'expliquer notamment par l'apparition du parti *Reconquête!* qui a perçu à lui seul 4,1 millions d'euros de dons.

En 2021, le montant total des **cotisations reçues des adhérents** est de 24 millions d'euros (contre 18 millions d'euros en 2020), soit 29,6 % du financement des partis par des personnes physiques.

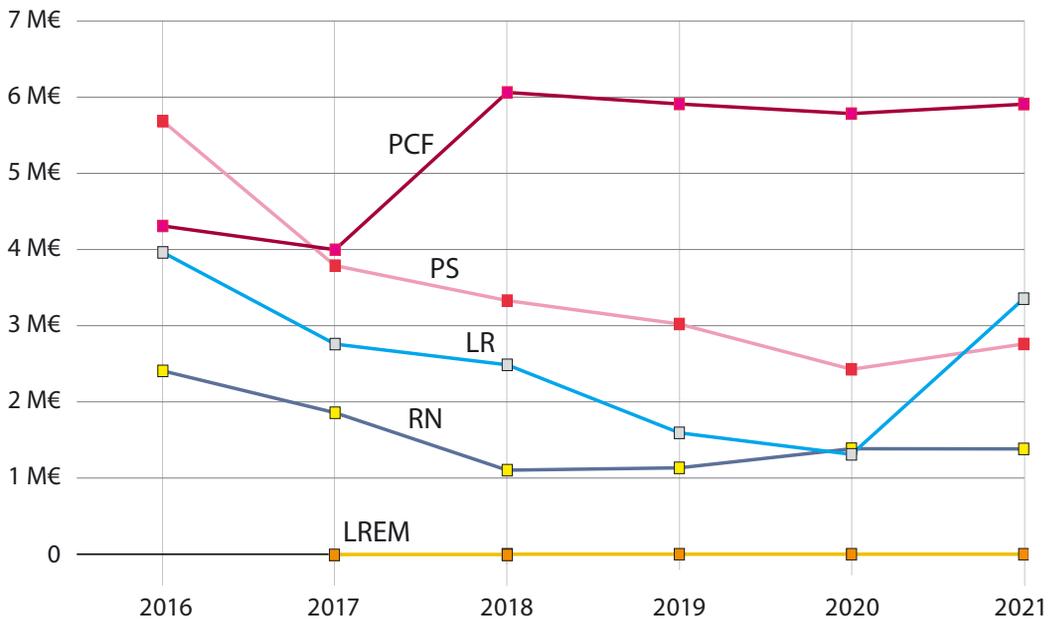
La répartition de l'ensemble des dons, contributions et cotisations sur 6 ans



Évolution du montant des dons aux 5 partis ayant les ressources les plus importantes en 2021



Évolution du montant des cotisations des adhérents des 5 partis ayant les ressources les plus importantes en 2021



- Parti socialiste
- Rassemblement national
- Les Républicains
- La République en marche
- Parti communiste français

Au total, 267 partis, soit plus de la moitié, n'ont perçu aucune cotisation. Les cinq partis ayant eu le plus de ressources ont perçu 13,4 millions d'euros, soit 55,8 % du total de ces cotisations (60,7 % en 2020). Cette hausse du montant total des cotisations des adhérents, au regard de la baisse de la part des cinq partis les plus importants, s'explique notamment, comme dans le cas précédent, par la création du parti *Reconquête!* qui a perçu 2,4 millions d'euros de cotisations de ses adhérents.

En 2021, le montant total des **cotisations des élus** est de 20,6 millions d'euros, soit 25,5 % du financement des partis par des personnes physiques. 357 partis ne bénéficient pas de telles cotisations.

Les cinq partis ayant eu le plus de ressources en 2021 regroupent 75,6 % des cotisations des élus qui représentent 35,6 % de leur financement par des personnes physiques (proportion en baisse : 40,5 % en 2020).

### 3

## L'aide publique indirecte

Les dons et cotisations donnent droit à un avantage fiscal qui est défini par l'article 200 du code général des impôts. En application de cet article, les dons de personnes physiques, ainsi que les cotisations versées aux partis et groupements politiques par l'intermédiaire de leur mandataire ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant.

Cet avantage fiscal constitue donc une aide indirecte de l'État tout à fait significative. Son chiffrage est cependant délicat. Théoriquement, l'aide pourrait représenter 66 % du montant des dons et des cotisations figurant dans les comptes des partis (81 millions), soit pour 2021, près de 53,5 millions d'euros. Cependant le chiffre réel est en général inférieur, comme on l'a constaté les années précédentes au regard des statistiques de dons et cotisations ouvrant droit à l'avantage fiscal établies par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Ainsi, pour 2021 les dons et cotisations déclarés, recensés par la DGFIP, s'élèvent à 65 millions d'euros, en nette progression par rapport à 2020 (56 millions), mais à un niveau toujours sensiblement inférieur à celui résultant des recettes des partis politiques.

## 4

## Les contributions d'autres partis politiques

Les versements entre partis sont nombreux et répondent à divers objectifs. Une partie notable de ces contributions provient d'un reversement de l'aide publique d'un parti à un autre parti et qui trouve généralement son origine dans l'une des situations suivantes :

- **l'accord électoral** : des candidats issus de différents partis se rattachent à une formation unique afin qu'elle bénéficie d'un plus grand nombre de voix pour le calcul de la première fraction de l'aide publique. Le parti bénéficiaire reverse ensuite une part de l'aide perçue aux autres formations dont les candidats sont issus ;
- **l'accord politique** : le parti bénéficiaire de l'aide publique en reverse tout ou partie à d'autres formations partageant la même sensibilité politique ;
- **le rattachement parlementaire** : certains partis politiques éligibles à l'aide publique reversent une part de l'aide publique dont ils ont été bénéficiaires à des partis qui n'y sont pas éligibles mais dont les parlementaires sont proches de ceux

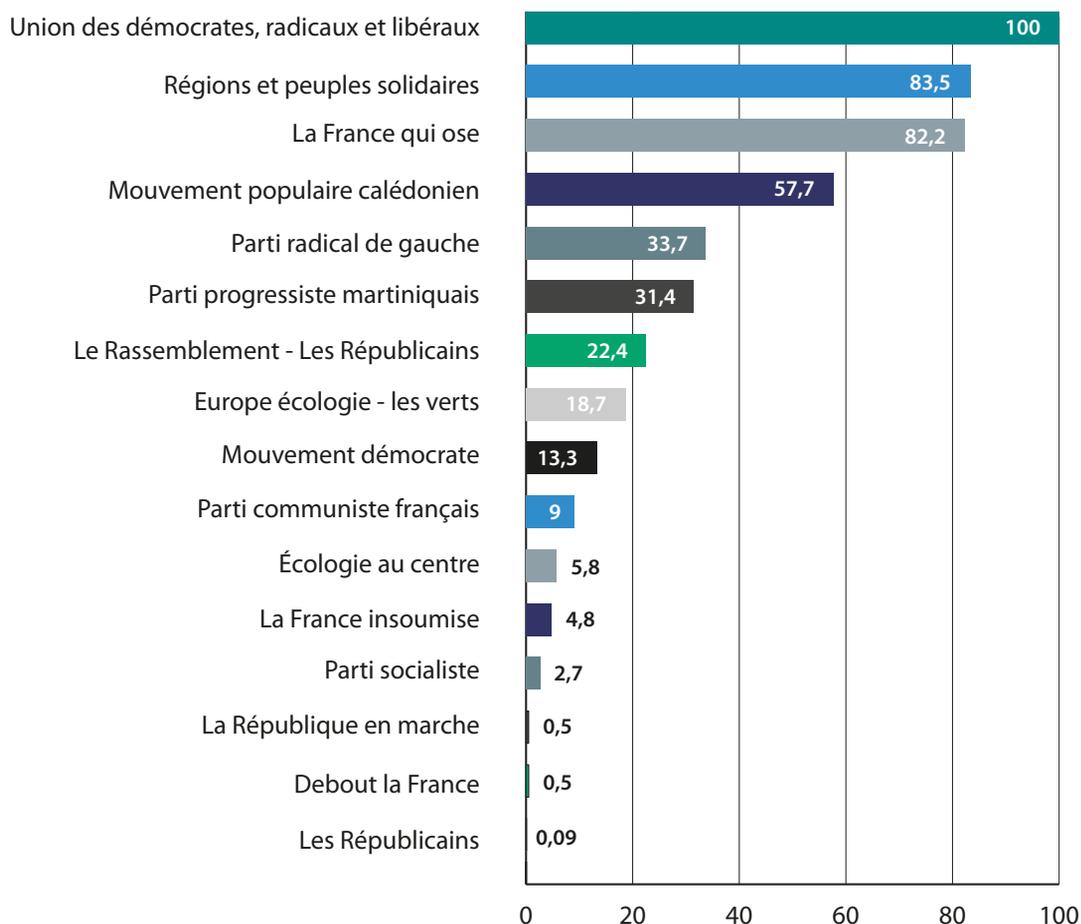
entrant dans le calcul pour bénéficier de l'aide et se sont rattachés à ces partis.

Entre 2017 et 2021, période sur laquelle s'étend en partie la XV<sup>e</sup> législature, le niveau de cette redistribution demeure stable. Elle représentait **6,4 millions environ en 2021** soit 10 % environ de l'aide publique totale.

Sur les 32 partis politiques qui ont perçu l'aide publique au titre de l'exercice 2021, 16 d'entre eux en ont redistribué tout ou partie à d'autres formations. En outre, ces contributions ont été faites dans des proportions variables. En effet, certains partis bénéficiaires de l'aide publique en redistribuent une part importante. Tel est notamment le cas de l'*Union des démocrates, radicaux et libéraux* (100 %), *Régions et peuples solidaires* (84 %) ou encore de *La France qui ose* (82 %). À l'inverse, d'autres partis tels que *La République en marche*, *Les Républicains* ou *Debout la France* n'en renversent qu'une faible part (moins de 1 %).

Ce mécanisme répond à une logique propre à chaque parti politique selon les trois situations présentées plus haut. Mais, au total, il demeure marginal ou très limité si on exclut le cas de la formation *Union des démocrates, radicaux et libéraux*, dont c'est le seul objet.

## Aide publique redistribuée par les partis éligibles à l'aide publique à des partis politiques en 2021 (%)



### 5

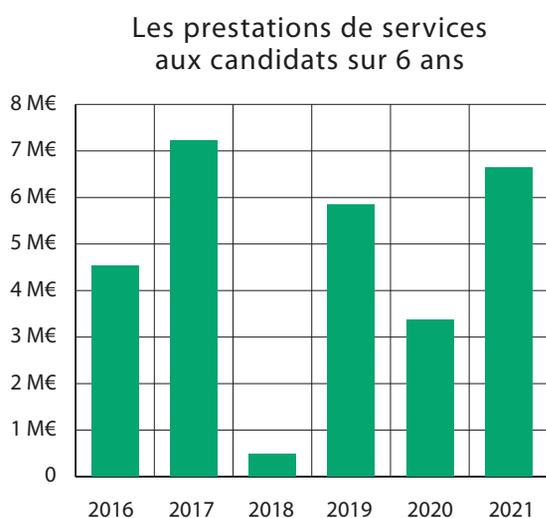
## Les prestations de services aux candidats

Les partis politiques peuvent refacturer une prestation d'un tiers payée en amont et remboursée par les candidats afin de mutualiser les dépenses de ces derniers, mais il leur est possible également de leur fournir directement des services

à titre onéreux. À la différence de la refacturation, le parti agit ici en qualité de prestataire de services au bénéfice du ou des candidats (voir encadrés pp. 61-62).

La délivrance de prestations de services aux candidats ne concerne cependant que peu de partis (27 en 2021) pour un **montant total de 6,6 millions d'euros** (cinq partis regroupant 84,8 % du montant total).

Les partis renseignent en annexe de leurs comptes un état des prestations facturées aux candidats, ventilées par catégorie d'élection et type de candidat (tenu ou non de déposer un compte de campagne). Il est dès lors normal que cette catégorie de ressources varie selon que l'on est ou non en période électorale.



70 % des prestations de services en 2021 ont été fournies par trois partis, *La République en marche*, *Reconquête !* et *Europe écologie-les-verts*. Si ces prestations ne représentent que 4,9 % des produits (hors produits exceptionnels) des partis qui en ont réalisé, elles peuvent constituer pour certains d'entre eux un montant significatif de leurs ressources (70,9 % pour *La gauche anticapitaliste* ou encore 53,2 % pour 2022, *L'écologie ! pour une république écologique et sociale*).

## 6

### Les dévolutions de l'excédent des comptes de campagne

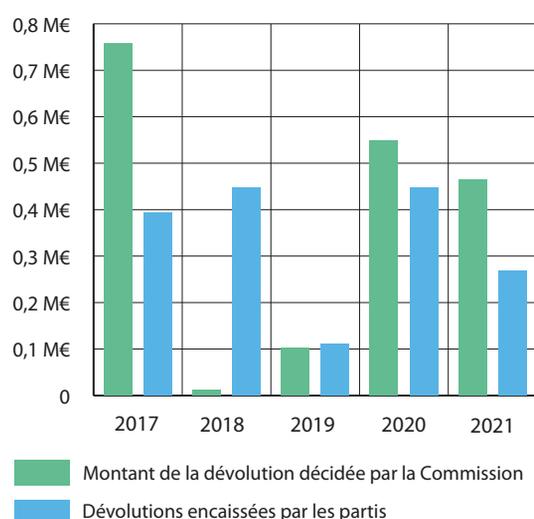
Selon les dispositions des articles L. 52-5 et L. 52-6 du code électoral, au terme du contrôle des comptes de campagne, la Commission est chargée de fixer, le cas échéant, un montant de « dévolution ». Celle-ci correspond au solde positif d'un compte de campagne qui ne provient pas des fonds propres du candidat, lesquels ont seuls vocation à retourner dans son patrimoine s'il ne les a pas utilisés dans le cadre de sa campagne.

À l'exception de l'élection présidentielle pour laquelle le bénéficiaire de la dévolution est obligatoirement la Fondation de France, elle peut être faite, pour les autres élections, au profit d'un parti politique, d'une association (sous réserve du respect de certaines conditions définies aux articles précités) ou du Fonds pour le développement de la vie associative. La part reversée au financement de la vie politique entre 2017 et 2021 est de 88 % sur 5 ans.

La comparaison sur une même année est délicate. En effet, une partie des dévolutions des comptes de campagne

d'une année  $n$  n'est encaissée et comptabilisée dans les comptes des partis bénéficiaires que l'année suivante, après la décision de la Commission arrêtant son montant. C'est ce qui explique les décalages apparaissant au graphique suivant.

Dévolutions aux partis politiques du solde positif des comptes de campagne devant faire l'objet d'une dévolution au regard du montant total des dévolutions



## 7

### Les concours en nature

Les concours en nature dont peuvent bénéficier les partis politiques sont définis par le règlement n° 2018-03 du 12 octobre 2018 relatif aux comptes d'ensemble des partis et groupements politiques (ci-après dénommé règlement

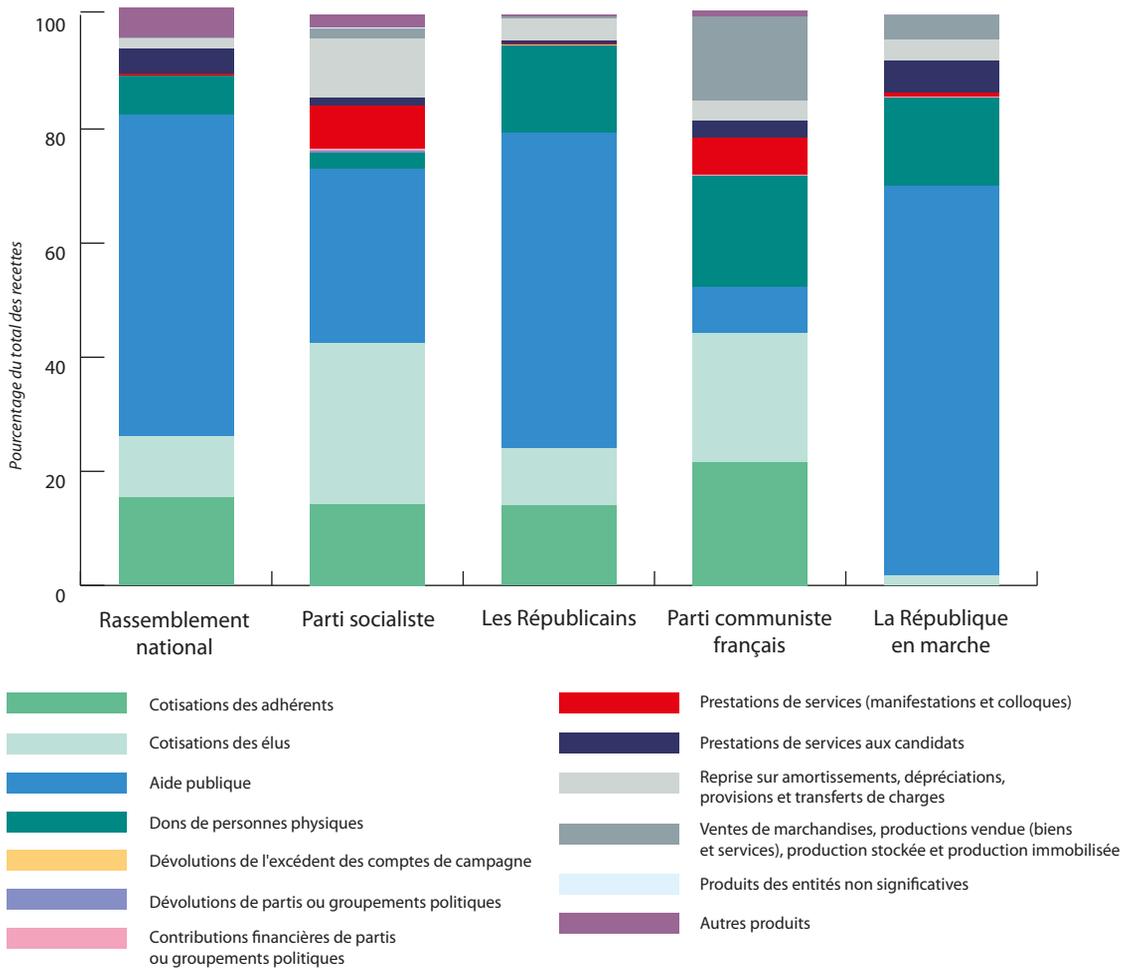
comptable). Un concours en nature est l'acte par lequel une personne physique ou un autre parti fournit des services à titre gratuit et de façon permanente ou récurrente correspondant à des mises à disposition exclusives de locaux ou de matériel ou des prêts à usage. Le parti doit mentionner, dans l'annexe de ses comptes, une estimation globale des concours en nature de la part de personnes physiques ou d'autres partis politiques.

Cette définition du concours en nature exclut la mise à disposition occasionnelle d'un bien ou d'un service. Le militantisme des adhérents qui se traduirait par un travail bénévole et régulier au bénéfice du parti devrait donc faire l'objet d'une estimation à mentionner en annexe des comptes.

Cependant moins de 10 partis politiques mentionnent dans leur annexe le bénévolat de leurs militants, en précisant parfois qu'il n'est pas quantifiable.

Ainsi, la Commission constate qu'il n'est pas possible, en l'état, d'avoir une estimation fiable des concours en nature apportés aux partis politiques.

La répartition des ressources des 5 partis dont les produits sont les plus importants en 2021



# 3 LES EMPRUNTS ET LES AUTRES DETTES

Les partis sont amenés à recourir à l'endettement pour financer leurs activités politiques – et notamment le soutien aux candidats – et leurs investissements.

Au passif du bilan des partis politiques, on relève particulièrement trois catégories : les emprunts bancaires (3.1), les emprunts auprès de personnes physiques (3.2) et les dettes fournisseurs (3.3).

## 1

### Les emprunts bancaires

Au passif du bilan des 519 partis politiques ayant déposé des comptes pour 2021 le montant des emprunts bancaires représentait 55,2 millions d'euros au 31 décembre 2021, soit 45,2 % du total des dettes.

#### a. Des emprunts notamment au bénéfice des candidats

À l'occasion du vote de la loi du 15 septembre 2017 sur la confiance dans la vie politique, le législateur est venu encadrer le recours par les partis politiques aux emprunts bancaires. Ils ne peuvent emprunter qu'auprès des établissements de crédit et sociétés de financement ayant un siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen. Cette restriction est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Le recours par les partis politiques aux emprunts bancaires, s'il peut être motivé par leur besoin de financement propre (comme par exemple pour l'acquisition d'un immeuble ou même pour des besoins en fonds de roulement), peut l'être aussi par les besoins de financement de leurs candidats.

En effet, ceux-ci doivent financer leur apport personnel, lequel donne droit à remboursement de l'État dans les limites définies par l'article L. 52-11-1 du code électoral. Pour ce faire, ils peuvent notamment emprunter auprès d'une banque ou d'une personne physique, ou avoir recours au parti politique qui les a investis. Un parti politique peut leur consentir un prêt sans intérêt, sur ses fonds propres, ou un prêt avec intérêt, mais alors aux mêmes conditions que celles de l'emprunt qu'il a souscrit. À cet égard, depuis 2018, l'article L. 52-8 du code électoral dispose que de tels prêts à intérêts aux candidats ne peuvent être consentis que si le parti a souscrit lui-même à cette fin un ou des emprunts et dans la limite des intérêts y afférents (principe du « prêt miroir » : voir p. 123).

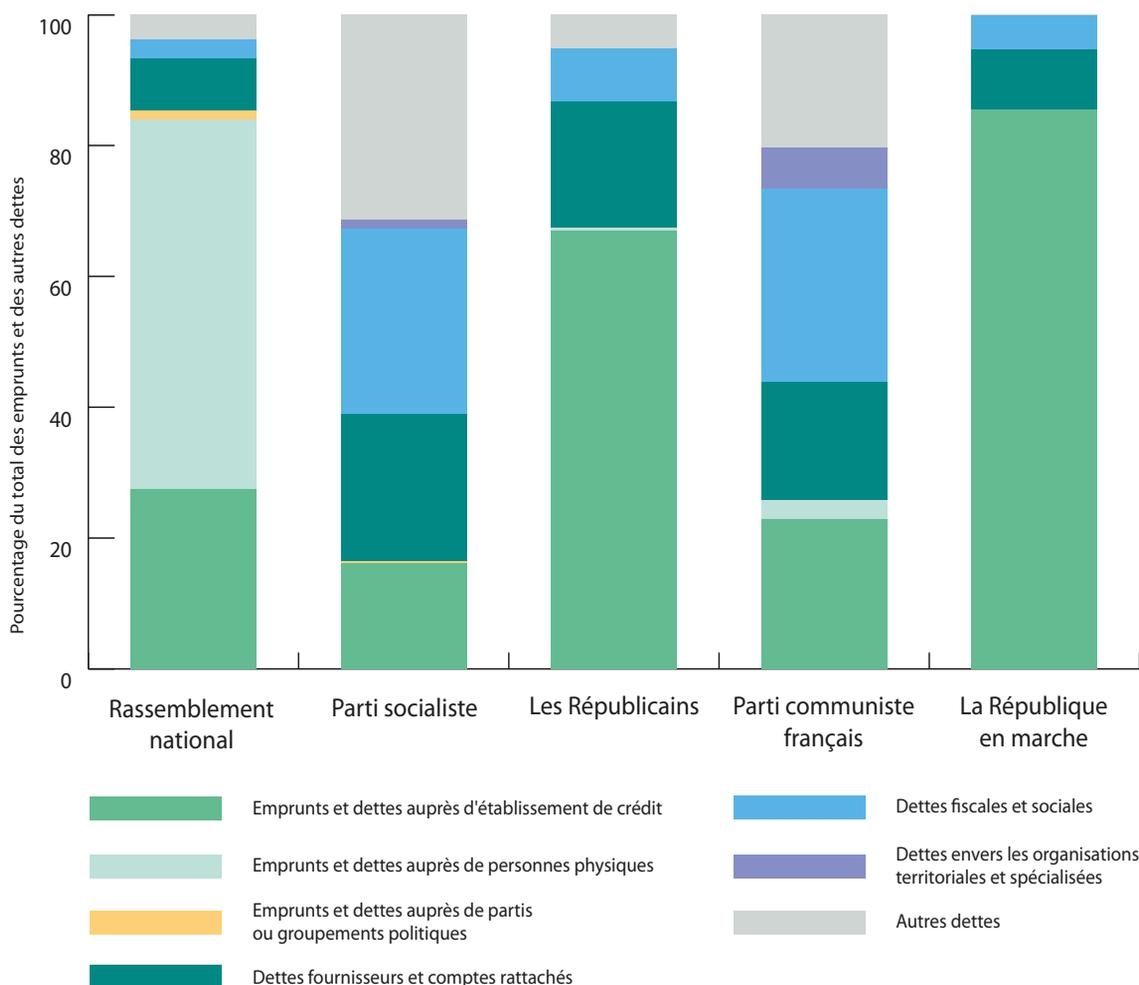
Au total, sur les 519 partis ayant déposé des comptes pour 2021, 84 étaient porteurs de tels prêts dans leur bilan. Le montant des prêts aux candidats s'élevait à un peu moins de 31 millions d'euros au 31 décembre 2021, en nette augmentation par rapport aux exercices précédents, ce qui est normal en année électorale. De tels prêts peuvent être financés tant par l'emprunt bancaire que par des emprunts auprès de personnes physiques (voir p. 121).

## b. La situation en 2021 de cinq partis

L'examen des emprunts bancaires des cinq partis ayant le plus de ressources en 2021 révèle des situations diverses.

Ainsi, les partis dont la part des emprunts bancaires sur le total des dettes est la moins importante, le *Parti socialiste* (16 %) et le *Parti communiste français* (23 %), sont également les partis présentant le plus d'emprunts en cours et y ayant recours le plus

La répartition des emprunts et des autres dettes des 5 partis dont les produits sont les plus importants en 2021



régulièrement (29 emprunts conclus entre 2006 et 2022 pour le premier et 17 emprunts conclus entre 2007 et 2020 pour le second).

La situation des partis *Les Républicains* et *Rassemblement national* se caractérise par l'existence d'emprunts bancaires dont la conclusion est ancienne. Pour le premier, il s'agit d'emprunts conclus en 2012 dont le capital restant dû s'élève à 13,5 millions d'euros en 2021, soit 67 % du montant total de ses dettes, et, pour le second, d'un emprunt conclu en 2014, dont le capital restant dû s'élève à 7,3 millions d'euros en 2021, soit 28 % du montant total de ses dettes.

Enfin, le passif du bilan de *La République en marche* comporte six emprunts bancaires conclus entre 2020 et 2021 pour un montant total de 19,6 millions d'euros de capital restant dû et destiné à financer l'acquisition de son siège, soit 86 % d'emprunts bancaires sur le total des dettes.

## 2

### Les emprunts auprès de personnes physiques

#### a. Un encadrement récent

Les partis politiques ont la possibilité de recourir à l'emprunt auprès de personnes physiques. Cette faculté leur permet de se financer autrement que par l'emprunt bancaire, notamment en cas de difficulté d'accès au crédit. Pour rassurer les éventuels prêteurs sur leur solvabilité, il est possible pour les partis de garantir le remboursement de leurs emprunts, lorsqu'ils en bénéficient, sur le prochain versement de l'aide publique.

Initialement non encadré, le recours à de tels emprunts a été organisé par la loi du 15 janvier 2017 pour la confiance dans la vie politique, dont les dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'objectif est de garantir que les emprunts souscrits auprès de personnes physiques ne constituent pas des dons déguisés (voir au chapitre 1<sup>er</sup> – pp. 90-99 – les emprunts des candidats aux élections auprès des personnes physiques, dont l'encadrement répond à la même logique).

L'article 11-3-1 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique issu de la loi du 15 septembre 2017 prévoit que les prêts

accordés par les personnes physiques ne peuvent pas l'être à titre habituel et qu'ils doivent être consentis pour une durée maximale de cinq ans. En outre, l'article 10 du décret d'application du 9 juillet 1990, modifié pour l'application de la loi de 2017, prévoit des conditions très restrictives pour les prêts qui seraient consentis à un taux inférieur au taux d'intérêt légal<sup>1</sup>. Enfin, l'année de sa conclusion, le parti bénéficiaire du prêt doit transmettre à la Commission une copie du contrat de prêt, et chaque année, en annexe de ses comptes, un état de son remboursement.

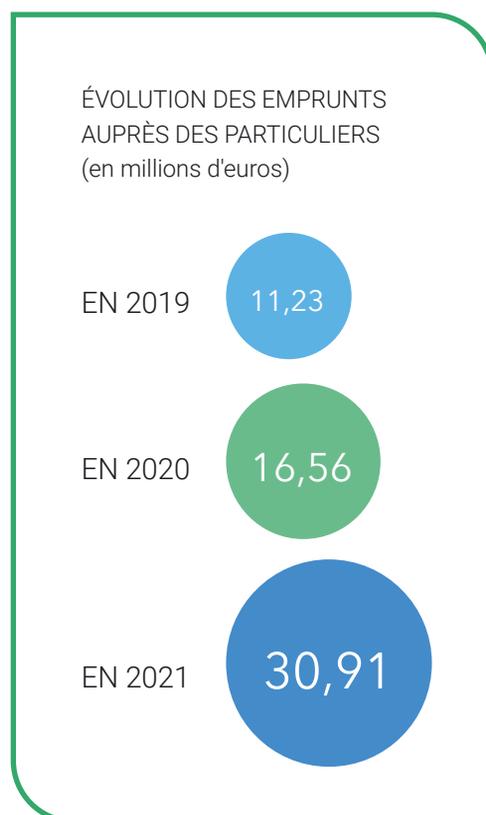
Ces dispositions législatives et réglementaires mettent un terme, pour l'avenir, à certains abus. En effet, la Commission a pu constater l'existence de plusieurs emprunts souscrits avant la nouvelle législation qui, par leurs montants, leurs conditions de remboursement, voire l'absence de remboursement, pouvaient être assimilés à des libéralités. Certains perdurent encore aujourd'hui.

La mission de vérification de la Commission est rendue difficile par l'absence de transmission systématique par les partis politiques des contrats et d'informations sur les conditions d'octroi des emprunts auprès de personnes physiques qui ne sont souvent qu'imparfaitement renseignées.

Or, il appartient à la Commission de veiller à ce que ces derniers soient remboursés au regard des dispositions précitées, malgré les difficultés du suivi de l'état du remboursement des prêts consentis.

Les personnes qui ont consenti ou bénéficié d'un prêt en violation des dispositions de l'article 11-3-1 précité sont passibles de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

## b. Une montée en puissance de tels prêts



<sup>1</sup> Au 1<sup>er</sup> semestre 2023, celui-ci est de 4,47 %.

Le graphique précédent fait apparaître un fort accroissement du recours aux emprunts auprès de personnes physiques par les partis politiques entre 2018 et 2021. Ces derniers ont en effet plus que doublé sur cette période et dépassent les 30 millions d'euros au titre de l'exercice 2021.

Le recours à cette pratique ne concerne toutefois qu'un faible nombre de partis (21 recensés en 2018 ; 22 en 2021). En outre, le parti *Rassemblement national* concentre plus de 50 % du total des emprunts cumulés par les partis auprès de personnes physiques. Ce pourcentage explique en partie l'accroissement constaté du recours aux emprunts auprès de personnes physiques au cours des cinq derniers exercices comptables.

### c. Des emprunts générateurs de « prêts miroirs »

Comme indiqué dans le sous-chapitre 4 du premier chapitre, les emprunts de partis politiques auprès de personnes physiques peuvent permettre à ces partis de consentir à leur tour des prêts aux candidats aux élections.

Lorsqu'il s'agit de prêts avec intérêts, ils doivent respecter, comme dans le cas de financement par l'emprunt bancaire, les conditions posées par l'article L. 52-8 du code électoral notamment en matière de taux d'intérêt : il s'agit alors de « prêts miroirs » (voir pp. 94-95).

86 M€

AUTOTAL... ( 1 + 2 )

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

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

# 3

## Les autres dettes : les dettes fournisseurs

Les dettes fournisseurs correspondent aux factures émises par un fournisseur et non encore payées par le parti à la clôture de l'exercice. Elles renvoient normalement à des délais de règlement courts. Une prolongation au-delà de l'exercice *n*+1 ne doit pas aboutir à les transformer en avantage direct ou indirect consenti par une personne morale en contradiction avec les dispositions de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988. La Commission examine l'état de ces dettes au regard de leurs échéances. En présence d'une dette fournisseur dont l'échéance, en principe à moins d'un an, ne serait pas respectée, elle demande des éléments complémentaires au parti afin de s'assurer de la nature des difficultés et qu'il ne bénéficie pas d'un avantage en provenance d'une personne morale.

De même, en présence de la prescription d'une ou plusieurs dettes fournisseurs, la Commission interroge le parti concerné pour connaître les diligences mises en œuvre pour payer son ou ses fournisseurs antérieurement à la date de prescription. Au regard de l'interdiction

faite aux personnes morales de fournir un bien ou un service à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués, le débiteur, en l'espèce le parti politique, est dans la situation où il doit s'assurer que l'ensemble de ses créanciers (les fournisseurs) ont bien été réglés.

Quelques petits partis pouvaient se trouver dans une situation délicate présentant une dette fournisseur qui ne se résorbe pas (au 31 décembre 2021, il s'agit des partis *CAP 21 – Le rassemblement citoyen* avec 246 103 euros, *Nouvelle donne* avec 184 125 euros, et *Debout la France* avec 655 134 euros). Dans de pareils cas la Commission donne la suite qui convient à ce qui apparaît comme un avantage irrégulier consenti par une personne morale.

MONTANT TOTAL  
DES DETTES FOURNISSEURS  
DE L'ENSEMBLE DES PARTIS  
POLITIQUES (FIN 2021)

17 M€

# 4 L'EXAMEN DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES POUR 2021

À la suite de l'examen des comptes, la Commission constate le respect ou le non-respect des obligations légales prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988. Les développements qui suivent résument l'analyse complète présentée dans l'avis sur les comptes de 2021 publié au *Journal officiel* du 11 février 2023.

## 1 Les décisions de la Commission sur le respect des obligations

Au total **588 formations** ayant disposé pour l'année 2021 d'au moins un mandataire chargé de recueillir des fonds étaient tenues de déposer des comptes certifiés par un ou deux commissaires aux comptes au plus tard le 30 juin 2022 pour l'exercice 2021.

Pour l'exercice 2021, la Commission a constaté que **116 partis n'avaient pas respecté leurs obligations**. Les motifs les plus fréquemment retenus par la Commission pour constater le non-respect des obligations sont les suivants :

### • L'absence de dépôt des comptes

Ce motif de non-respect est le plus courant. Au titre de l'exercice 2021, 73 formations politiques tenues de déposer des comptes à la Commission ne l'avaient pas fait à la date de la publication

de l'avis. Le taux de non-communication des comptes entre 2016 et 2021 est passé de 26 % à 12,4 % marquant une évolution favorable sur ce point.

### • Les comptes déposés hors délai

Le dépôt hors délai est, après l'absence de dépôt, le motif de constat du non-respect des obligations légales le plus fréquent. En 2022, pour l'exercice 2021, **36 comptes** sont parvenus hors délai à la Commission.

### • Les comptes non certifiés par un commissaire aux comptes

L'absence de certification est un motif rare de constat du non-respect des obligations comptables des partis relevant de la loi du 11 mars 1988. En 2022, pour l'exercice 2021, **sept comptes** sont parvenus non certifiés à la Commission. Certains partis invoquent une difficulté à trouver un commissaire acceptant la mission de certification.

**Finalement la Commission a reçu, y compris hors délai, 508 comptes certifiés par un commissaire aux comptes.**

## 2

## Les conséquences juridiques et financières des décisions de la Commission

Le constat du non-respect des obligations entraîne l'interdiction de financer une campagne électorale ou un autre parti politique à compter de la notification de la décision et ce jusqu'au dépôt de comptes conformes pour l'exercice suivant.

Il peut également entraîner cumulativement selon les cas :

- la perte de l'aide publique pour une durée maximale de trois ans, si le parti en était bénéficiaire ;
- la perte, à compter de l'année suivante, pour une durée maximale de trois ans, du droit à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200 du code général des impôts pour les dons et cotisations encaissés à son profit ;
- la perte de la dispense du contrôle de la Cour des comptes.

La Commission proportionne ses sanctions au regard des circonstances de l'espèce et des explications apportées par le parti.

Privation des droits	Nombre	Durée de la sanction
Aide publique directe	1	1 an
Réduction d'impôt	95	de 6 mois à 3 ans
Aide publique directe et réduction d'impôt	1	1 an

Lorsque la Commission constate qu'un parti politique n'a pas respecté ses obligations légales mais a décidé de sa dissolution à la date de sa décision, la perte du droit à réduction d'impôt étant devenue sans objet, il n'y a pas lieu de se prononcer quant à sa durée.

### Les signalements effectués par la Commission

L'article 25 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a introduit à l'article 11-9 de la loi du 11 mars 1988 des dispositions créant des sanctions pénales encourues par les dirigeants de partis politiques méconnaissant leurs obligations légales. Ainsi, « *le fait pour un dirigeant de droit ou de fait d'un parti ou groupement politique de ne pas déposer les comptes du parti ou groupement qu'il dirige dans les conditions fixées à l'article 11-7 est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende* ».

À l'issue de l'instruction des comptes d'ensemble de l'exercice 2021, la Commission a décidé de transmettre aux procureurs compétents des faits concernant 77 formations politiques. Dans trois cas il s'agit d'un signalement ou d'un complément de signalement auprès des parquets compétents pour des faits susceptibles d'être considérés comme des infractions alors que la Commission a constaté le respect des obligations légales des partis politiques concernés.

La Commission avait effectué au total 69 signalements au titre de l'exercice 2020 aux procureurs de la République.



# III. LES RESSOURCES ET MOYENS ET LA COMMUNICATION



# 1 LA GESTION DES RESSOURCES ET DES MOYENS

## 1 Les ressources humaines

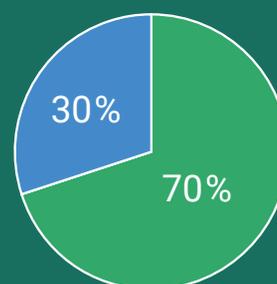
L'activité de la Commission, à la fois permanente et cyclique, explique la gestion de ses ressources humaines, constituées d'agents permanents renforcés en période de contrôle par des recrutements d'agents temporaires.

La Commission a bénéficié en loi de finances pour 2022 d'un plafond d'emplois de 65 équivalents temps plein travaillé (ETPT) afin de finaliser le contrôle des scrutins régionaux et départementaux, dont l'examen avait dû être décalé suite à la crise sanitaire, et d'assurer le contrôle des comptes des candidats à l'élection présidentielle et aux élections législatives.

### a. Agents permanents

Le secrétariat général de la Commission compte 47 emplois permanents, répartis entre les trois services : administration générale, contrôle et affaires juridiques, systèmes d'information et sécurité, et le pôle communication-relations publiques. Le nombre d'agents permanents connaît une légère hausse par rapport à 2021.

47 agents permanents



- Agents contractuels de droit public
- Fonctionnaires détachés des trois fonctions publiques



*Près de la moitié des agents est affectée au service du contrôle et des affaires juridiques.*

## b. Agents non permanents

La finalisation de l'instruction des comptes de campagne des élections départementales et régionales de juin 2021 et le contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle et aux élections législatives ont conduit la Commission à solliciter, pour 2022, un complément de 18 ETPT lui permettant de renforcer ses effectifs permanents pour les missions de contrôle, de logistique et d'anonymisation.

Au final, l'année 2022 aura été marquée par un renouvellement conséquent des effectifs (10 départs d'agents permanents) entraînant des vacances de poste et, en conséquence, une sous-consommation du plafond d'emplois (60,83 ETPT sur les 65 autorisés).

## c. Les rapporteurs

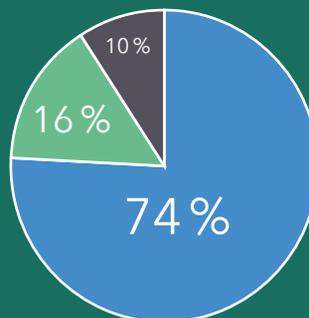
Afin d'instruire les comptes de campagne des candidats aux élections, la Commission a recours à des collaborateurs extérieurs (les « rapporteurs ») nommés par le président de la Commission.

Soumis à des obligations déontologiques, les rapporteurs sont nommés pour un an, renouvelable. Ils sont rémunérés par des vacations sur le budget dépenses de personnel (titre 2) de la Commission. Des appels à candidature sont périodiquement adressés aux magistrats et fonctionnaires des juridictions administratives et financières et de l'administration des finances, compte tenu des compétences recherchées.

### Les agents non permanents



Durée moyenne des contrats



La dématérialisation totale du dépôt et de l’instruction des comptes de campagne des candidats à l’élection présidentielle en 2022 constituait un défi important pour la Commission. Afin de pouvoir s’appropriier l’outil Fin’pol (voir pp. 44-45), une formation spécifique a été dispensée aux rapporteurs nommés dans le cadre de cette élection. Ils ont ensuite pu bénéficier

d’une assistance technique tout au long de l’examen des comptes.

En outre, l’ensemble des rapporteurs nommés dans le cadre du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections présidentielle et législatives ont bénéficié de formations juridiques appropriées en visioconférence.

## Les rapporteurs

Vivier

≈  
250

ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE



ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

23

Mobilisés

165

Mobilisés

26%

Femmes

74%

Hommes

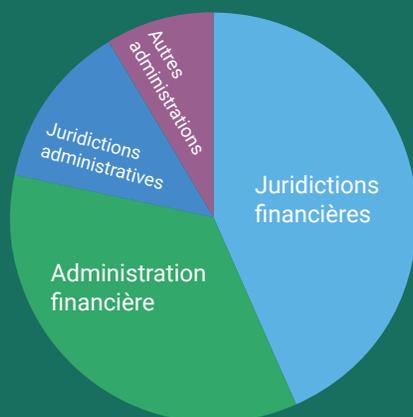
43%

Femmes

57%

Hommes

Profils



35%

En activité

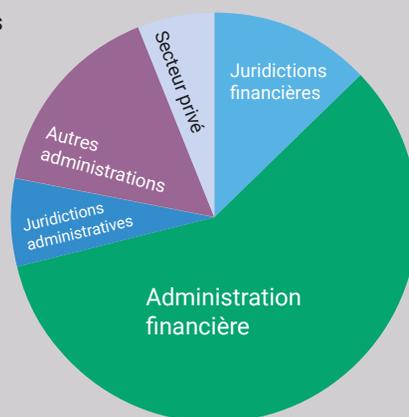
65%

En retraite

8%

Nouveaux rapporteurs

Profils



61%

En activité

39%

En retraite



## Le pôle logistique, rouage essentiel de la Commission

Le pôle logistique du service de l'administration générale, doté en 2022 de sept agents, joue un rôle déterminant dans le bon fonctionnement de la Commission.

Au-delà de ses missions habituelles (traitement du courrier, accueil physique et téléphonique, suivi logistique des locaux et espaces de travail, des différents événements), le pôle logistique est chargé de la réception des comptes de campagne des candidats aux élections autres que l'élection présidentielle, de leur envoi aux rapporteurs et de leur suivi au sein de la Commission (voir le focus sur le compte papier, pp. 53-54).

Le pôle a ainsi assuré la gestion des comptes des candidats aux élections départementales et régionales de 2021 (fin du contrôle en mars 2022 suivi d'une phase de préparation du versement au prestataire d'archivage de près de 800 cartons) et conduit les travaux préparatoires en vue de la réception des comptes des élections législatives (près de 5300 comptes).

S'agissant des comptes des candidats aux élections législatives, le pôle les a enregistrés à réception, les a triés et a veillé à leur acheminement aux rapporteurs en charge de leur examen.

COLIS TRAITÉS PAR LE PÔLE  
LOGISTIQUE EN 2022

4 523  
colis

soit  
8,8  
tonnes

Une modernisation des outils du pôle et une rationalisation des procédures ont permis de traiter avec une plus grande efficacité les comptes en 2022 : si, lors des précédentes élections, trois semaines avaient été nécessaires pour transmettre aux rapporteurs leurs comptes après la date limite de dépôt, ce délai a été réduit à seulement trois jours pour les élections législatives de 2022.

2

## Les ressources budgétaires

### a. Une consommation optimisée des crédits

Le tableau suivant retrace l'exécution budgétaire pour l'exercice 2022.

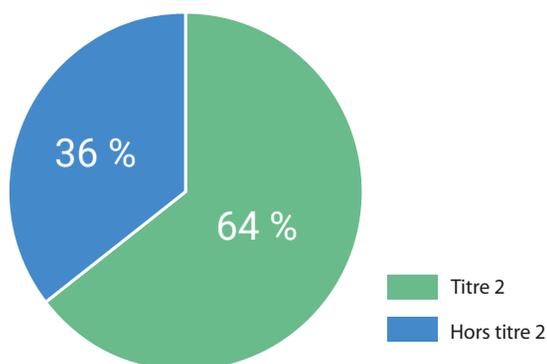
	LFI (€)		DISPONIBLE - avec report (€)		EXÉCUTÉ (€)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	5 900 000	5 900 000	5 870 500	5 870 500	5 518 445	5 518 445
Hors titre 2	1 931 200	2 982 200	1 853 952	3 109 273	1 740 205	3 044 229

L'exercice 2022 a été marqué par une activité soutenue ; les taux d'exécution de 94 % en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) pour les dépenses de personnel (titre 2) et de 94 % en AE et de 98 % en CP pour les crédits hors titre 2 reflètent cette forte activité et le souci d'une gestion optimisée des crédits de la Commission après des années budgétaires marquées par la crise de la Covid-19.

#### Évolution du taux d'exécution hors titre 2



#### Répartition budgétaire (CP)



## b. La poursuite de la modernisation des outils informatiques de la Commission

Celle-ci a pris les formes suivantes :

Poursuite du projet de dématérialisation Fin'pol*	372 000 € en AE	629 500 € en CP
Refonte du site Internet de la Commission**	9 840 € en AE	29 030 € en CP
Acquisition et mise en place d'un nouveau logiciel de paie	62 800 € en AE	62 800 € en CP

(\*) Toutes dépenses confondues : marché Docaposte, assistance à maîtrise d'ouvrage, hébergement de la plateforme par le ministère de l'Intérieur.

(\*\*) Pour un coût global de 37 250 €

## c. Un effort de maîtrise des dépenses et de recherche de mutualisation

La Commission a poursuivi, en 2022, ses efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, notamment par le recours accru aux marchés ministériels, interministériels (affranchissement, transport de colis, etc...) et à l'union des groupements d'achats publics (UGAP), en particulier pour les dépenses informatiques courantes.

## 2 LA COMMUNICATION SOUS TOUTES SES FORMES

Renforcer l'efficacité de sa communication constitue une priorité pour la Commission. C'est dans cet objectif qu'elle a mis en place un nouveau site Internet en 2022 et qu'elle développe de nouveaux outils d'information en direction de la presse. Elle s'appuie pour ce faire sur un pôle de huit agents permanents et trois agents temporaires.

Tout au long de l'année la Commission est sollicitée par des candidats, des journalistes, des juristes, des chercheurs, des étudiants et des citoyens sur des sujets divers. Elle s'attache à répondre avec rapidité et précision.

Les sollicitations extérieures visent également la consultation des comptes des candidats et des partis politiques. Conformément au code des relations entre le public et l'administration, la cellule protection des données personnelles du pôle communication anonymise au préalable les informations à caractère personnel contenues dans les comptes. Pour simplifier la consultation d'une partie d'entre eux, la Commission met en ligne sur son site Internet un tableau détaillé de ceux des partis politiques. Par ailleurs, la numérisation systématique des comptes papier des candidats qui lui sont demandés permet dorénavant une communication plus fluide des documents via *France transfert*. Ainsi, les consultations traditionnelles dans les

locaux de la Commission ne concernent plus désormais que les gros comptes volumineux papier datant d'avant 2020.

La Commission participe pleinement au renforcement de la transparence de l'action administrative et de la vie démocratique. En application de l'article L.52-12, IV, du code électoral, la Commission met à la disposition du public depuis une dizaine d'années, les jeux de données corrélatives aux comptes simplifiés qu'elle publie au *Journal officiel* (collection « *Documents administratifs* ») sur la plateforme *data.gouv.fr* dans un format ouvert et réutilisable par toute personne. La Commission a aussi publié les comptes des candidats à l'élection présidentielle tels que déposés auprès d'elle le 19 juillet 2022. Désormais, en application de la loi organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel, elle publie sur la plateforme *data.gouv.fr*, dans un format ouvert et réutilisable, les comptes des candidats à l'élection présidentielle.

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

## 1

## Les actions de communication

### a. Le site Internet

Le nouveau site de la Commission a été mis en ligne le 15 juin 2022. Son design a été pensé pour un meilleur accès à l'information, quel que soit l'ordinateur, la tablette ou le smartphone utilisé.

Si on y retrouve les grandes rubriques « *Élections* » et « *Partis politiques* », leur contenu a été revisité pour plus de clarté. De nouvelles rubriques ont également vu le jour : « *À propos* » permet d'accéder à la présentation de la Commission, du collègue et de l'organisation des services ; « *Nos ressources* » offre un moteur de recherche parmi tous les documents créés par la Commission et mis à disposition du public ; « *Actualités* » regroupe les informations liés à l'actualité de la Commission, dont celles qui ont pu être mises en avant sur la page d'accueil du site ; « *Recrutement* » présente l'ensemble des appels à candidature émis par la Commission et propose un formulaire pour candidater ; « *Contact* » offre la possibilité à chacun d'envoyer un message soit au service du contrôle et des affaires juridiques, soit au pôle communication de la Commission.

### b. Les questions / réponses des services

La Commission reçoit un nombre significatif de questions. Les questions les plus simples sont traitées par téléphone. La Commission a reçu plus de 1 800 questions par courriel, qu'elle a traitées dans les délais les meilleurs.

On peut distinguer d'une part, des demandes d'information de portée générale et d'autre part, des questions plus techniques requérant l'instruction des services spécialisés de la Commission (pôle élections et pôle partis politiques).

#### Demandes de renseignements reçues et traitées par le pôle communication

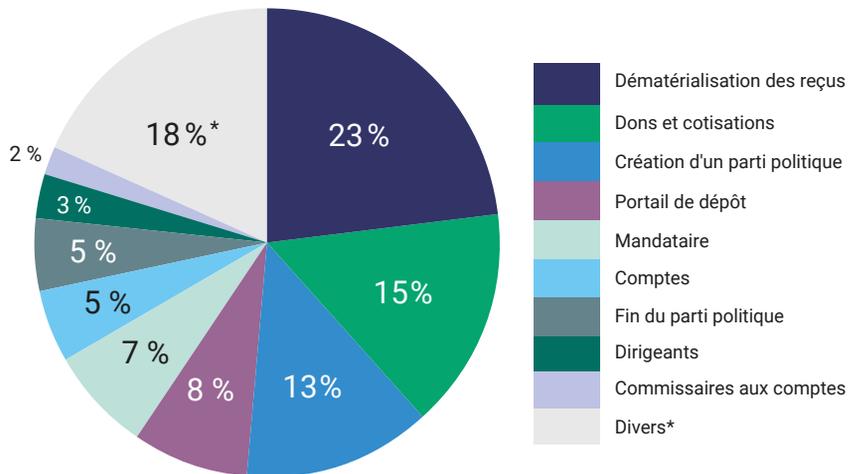
En 2022, le pôle communication a ainsi répondu à 94 sollicitations de journalistes et à 21 sollicitations de citoyens, chercheurs, avocats ou candidats.

Quelques exemples de sujets abordés : les campagnes de publicité sur Internet durant les campagnes électorales ; les dépenses de caravane ; les prêts de particuliers à un candidat ; l'utilisation des réseaux sociaux par les personnalités politiques candidates à l'élection présidentielle ; l'excédent des comptes de campagne ; les prêts bancaires, etc.

## Questions traitées par le pôle partis politiques

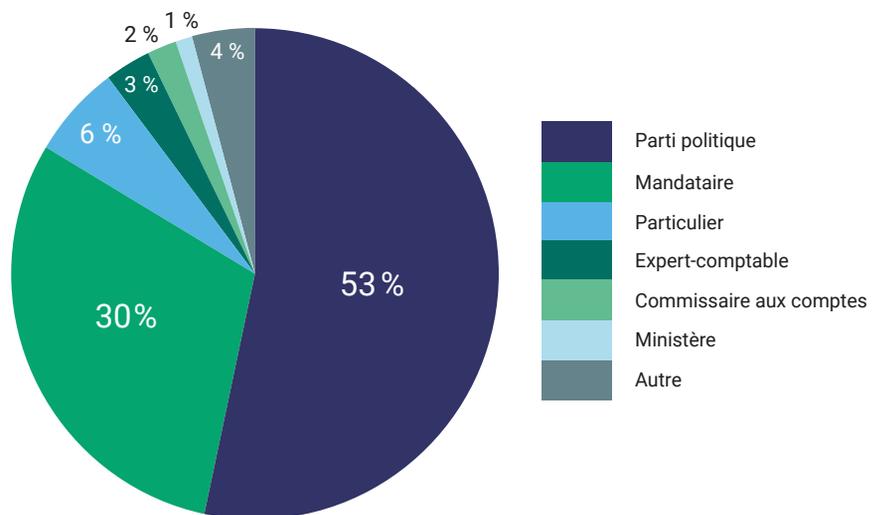
Le pôle partis politiques a répondu à 421 questions en 2022, essentiellement posées par des responsables de partis politiques, des mandataires et des particuliers.

*Thèmes regroupant plus de 2 % des 421 questions posées au pôle partis politiques en 2022*



(\*) Six autres thèmes représentent chacun moins de 2 % des questions posées qui concernent notamment, dans l'ordre, les prêts (1,90 %), la comptabilité (1,66 %), la liste des donateurs (1,66 %), l'aide publique (1,43 %), la fiscalité (0,71 %) et des questions relatives au compte bancaire (0,48 %). Dans cet ensemble figure aussi 10,21 % de questions qui, sans pouvoir être reliées à de véritables thématiques, ont aussi donné lieu à des réponses du pôle partis politiques.

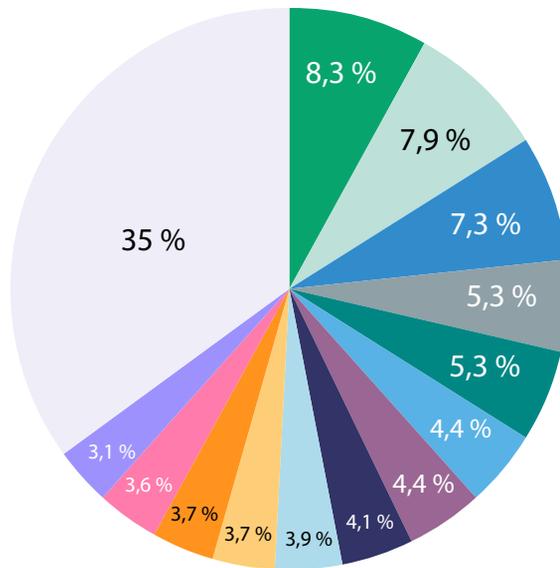
*Répartition par catégorie d'auteur des 421 questions posées*



### Questions traitées par le pôle élections

Le pôle élections reçoit des questions variées tout au long de l'année. L'année 2022 a été marquée par un nombre significatif de questions relatives aux élections législatives.

*Thèmes regroupant plus de 3 % des 1 309 questions posées au pôle élections sur les élections législatives de 2022*



2

## La communication des décisions et des comptes aux demandeurs

Conformément au livre III du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), la Commission est soumise au droit d'accès aux documents qu'elle détient, produit ou reçoit dans le cadre de sa mission de service public. Toute personne peut donc obtenir sur demande, communication des documents administratifs. Cette tâche est confiée au pôle communication de la Commission, qui dispose d'une cellule dédiée à l'anonymisation des données protégées par la loi : la cellule de protection des données personnelles (PDP).

### a. Les documents administratifs concernés

Deux types de documents peuvent être mis à disposition des usagers par la Commission : les documents communicables, c'est-à-dire devant être demandés à la Commission, et les comptes de partis politiques publiés au *Journal officiel*. Toute demande doit porter sur un document existant, achevé, et définitif si elle porte sur une décision de la Commission.

Voici une liste des **documents anonymisés** par la cellule PDP pour mise à disposition des citoyens :

Documents communicables	Documents publiés sur le site de la Commission
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décisions rendues par la Commission</li> <li>• Comptes de campagne et leurs annexes</li> <li>• Signalements</li> <li>• Procédures contradictoires</li> <li>• Listes de dons aux partis politiques</li> <li>• Rapport de commissaire aux comptes</li> <li>• Guides du rapporteur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comptes des partis politiques</li> <li>• Extraits de comptes de partis politiques</li> <li>• Fiches d'observations</li> </ul>

### b. Les principes d'anonymisation

Lorsqu'ils comportent des données à caractère personnel, les documents administratifs sont subordonnés à la réalisation préalable d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification des personnes citées (article L.311-6 du CRPA). Par exception, parce qu'elles sont nécessaires à l'information du public relative aux conditions d'organisation et d'exercice

de la vie politique, certaines mentions doivent apparaître dans les documents mis à disposition (article D.312-1-3 6° du CRPA). Ces dispositions ne font pas obstacle à la communication du nom du mandataire financier ou du président et du trésorier de l'association de financement, de l'adresse de cette dernière qui par ailleurs fait l'objet d'une publication au *Journal officiel*, et des coordonnées de l'expert-comptable qui a présenté, le cas échéant, le compte de campagne.

En conséquence, la cellule de la Commission occulte les données personnelles et sensibles c'est-à-dire supprime toute information permettant l'identification d'une personne, de manière directe ou indirecte, ou portant atteinte à un secret protégé par la loi.

Pour ce faire, elle applique les dispositions du CRPA, les principes issus de la jurisprudence des juridictions administratives<sup>1</sup> et judiciaires<sup>2</sup>, et des avis de la CNIL et de la CADA, qui constituent la base de la doctrine de la Commission.

Données apparentes	Données anonymisées
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Élus, candidats, suppléants, colistiers, mandataires, experts-comptables, commissaires aux comptes</li> <li>• Dirigeants politiques</li> <li>• Entreprises et ses dirigeants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protection de la vie privée*</li> <li>• Comportement préjudiciable d'une personne</li> <li>• Appréciation ou jugement de valeur</li> <li>• Secrets industriels et commerciaux</li> </ul>

(\*) *Identité, coordonnées, patrimoine, situation familiale, statut, information bancaire...*

## c. Les activités de la cellule d'anonymisation

### Les décisions

Les décisions de l'élection présidentielle sont publiées au *Journal officiel*. Pour les autres élections, les décisions rendues par la Commission sont communicables aux tiers dès leur notification aux candidats qu'elles visent. 91 décisions ont ainsi été communiquées en 2022, majoritairement des décisions relatives aux élections départementales (26), aux élections régionales (22) et aux élections municipales (19).

1 *Tribunal administratif, cour administrative d'appel et Conseil d'État.*

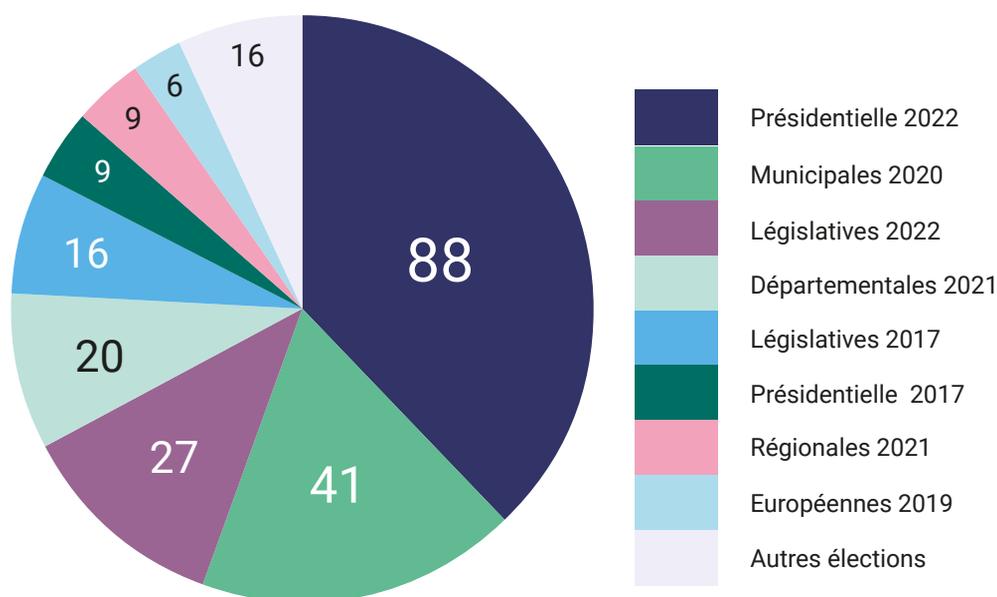
2 *Cour de cassation essentiellement.*

## Les comptes de campagne

Les comptes de campagne sont communicables à l'expiration des délais de recours contre la décision de la Commission. En cas de recours gracieux ou contentieux sur cette dernière, le compte ne peut être communiqué qu'à l'expiration des voies et délais de recours dans certains cas. C'est ce qui explique les délais de communication pouvant être constatés entre le dépôt de la demande de communication et la communication par la Commission.

En 2022, 232 demandes de compte de campagne ont été adressées à la Commission. Il s'agit principalement des comptes de l'élection présidentielle de 2022.

### Répartition par scrutin des 232 demandes de comptes de campagne en 2022



## Les comptes des partis politiques

Depuis 2018, les comptes de partis politiques sont annuellement publiés au *Journal officiel*. Cette publication conditionne la communication des annexes aux comptes de partis politiques, qui ne peut intervenir avant cette échéance. Ainsi, les 503 comptes de 2020 des partis politiques ont été publiés le 10 février 2022 assortis de 75 fiches d'observations.

## 3

## La mise à disposition des données (*data.gouv.fr*)

Le mouvement d'ouverture des données publiques engagé par l'État depuis une quinzaine d'années s'est notamment traduit par l'élaboration de la plateforme collaborative *data.gouv.fr* où figurent désormais des milliers de données.

Au-delà de l'objectif de transparence qui prévalait dans les années 1980 avec une logique de communication ponctuelle des documents administratifs, la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 a marqué le passage vers une logique d'ouverture par principe des informations détenues par les administrations et ce, en vue d'en permettre l'exploitation et la valorisation.

La Commission met à disposition du public depuis une dizaine d'années, lorsqu'elle publie de manière simplifiée des comptes de campagne et des comptes de partis politiques au *Journal officiel*, les jeux de données corrélatives sur la plateforme *data.gouv.fr* qui relèvent d'une logique de droit d'accès, dans un format ouvert et réutilisable par toute personne.

Ainsi, en 2022, la Commission a publié :

- le jeu de données correspondant à la publication simplifiée des comptes de campagne des candidats aux élections municipales générales des 15 mars et 28 juin 2020 (*Journal officiel* du 10 mai 2022) ;
- les comptes de l'élection du Président de la République de 2022, tels que déclarés par les 12 candidats (*Journal officiel* du 19 juillet 2022) ;
- le jeu de données correspondant à la publication simplifiée des comptes de campagne des candidats aux élections sénatoriales des 27 septembre 2020 et 26 septembre 2021 (*Journal officiel* du 16 novembre 2022).



## La Commission et le Parlement

La loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, qui a recentré leur nombre et précisé leur périmètre, dispose que le Gouvernement présente au Parlement un rapport annuel sur la gestion des AAI et des API en annexe au projet de loi de finances, qui prend la forme d'un « *jaune* ».

La représentation nationale prend connaissance, au travers de ce jaune, des principales données de la Commission liées à la présentation des actions qu'elle a menées avec une justification des dépenses et des emplois au premier euro. Ce jaune est complété d'une présentation stratégique figurant au sein du projet annuel de performance, annexe au projet de loi de finances prévue par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : cette annexe détaille en effet les orientations du programme *Vie politique* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, au sein duquel s'inscrivent les crédits dévolus à la Commission.

En vue du contrôle par la représentation nationale des moyens alloués sur le budget de l'État à la Commission, garants de son autonomie et sa capacité d'organisation, le président de celle-ci et sa secrétaire générale ont été auditionnés le 3 octobre 2022 par le rapporteur spécial de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* à l'Assemblée nationale.

Cette audition a porté notamment sur les nécessaires évolutions des moyens d'action juridiques de la Commission (voir conclusion).

# IV. CONCLUSION

The bottom portion of the page features an abstract graphic of a landscape. It consists of several overlapping, semi-transparent green shapes that create a sense of depth and perspective, resembling rolling hills or a stylized horizon. The colors range from a light, pale green to a deep, dark teal.

# CONCLUSION

*Comme le montre le présent rapport, la Commission a amélioré ses méthodes de contrôle pour remplir encore mieux ses missions. Cependant, la législation n'ayant pas évolué, la Commission reprend ici, pour l'essentiel, le contenu de la conclusion de son rapport d'activité 2021.*

La Commission rencontre, depuis plusieurs années, des difficultés dans l'exercice de ses missions, eu égard aux limites des moyens d'actions juridiques dont elle dispose en ce qui concerne le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections.

La Commission statue en effet sur la base des déclarations des candidats comportant les comptes et les justifications qui les accompagnent.

Si elle peut interroger les candidats et leurs mandataires pour obtenir des éclaircissements et des éléments probants, si elle peut, le cas échéant, recourir à l'expertise, si elle a la faculté de mandater un officier de police judiciaire pour effectuer des recherches mais sans qu'il puisse faire usage de sa qualité pour ce faire, elle n'a pas véritablement de moyens d'investigations dans le cas où ceux-ci pourraient lui être utiles.

**Sans être exhaustif, trois évolutions de la loi permettraient des évolutions bienvenues : les deux premières sont générales, la dernière concerne principalement l'élection présidentielle.**

En premier lieu, il s'agit de la **création d'un droit de communication** de pièces par les fournisseurs ou prestataires de services des candidats, sur le modèle de celui prévu pour les services fiscaux par l'article L. 81 du livre des procédures fiscales.

La Commission pourrait voir son contrôle renforcé avec la possibilité de demander directement des justifications complémentaires aux prestataires des candidats. C'est notamment le cas lorsque des candidats font appel à des entreprises qui agissent tels des « *ensemblers* ». Il en est de même pour certains types de prestataires (plateformes numériques, réseaux sociaux) auprès desquels les candidats eux-mêmes rencontrent des difficultés pour obtenir les informations demandées par la Commission.

En deuxième lieu, dans le cadre de ses différentes missions, la Commission doit **s'assurer de l'origine des fonds servant au financement de la vie politique** : dons, cotisations, apport personnel des candidats et emprunts.

Actuellement, ses investigations directes sont limitées à l'identification du compte bancaire d'où provient le versement sur le compte du mandataire, sans pouvoir vérifier de manière certaine le titulaire du compte en question (la Commission n'a pas d'accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés —

FICOBA) ni si le titulaire dudit compte n'agirait pas en intermédiaire afin de masquer un financement prohibé.

La Commission souhaiterait donc avoir un pouvoir de consultation de FICOBA. Par ailleurs, selon les dispositions de l'article 18 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a l'obligation de déclarer au service TRACFIN, dès qu'il en a connaissance, les faits dont il soupçonne qu'ils sont en relation avec une infraction à la législation fiscale. En revanche, la communication d'informations par TRACFIN à la Commission n'est pas légalement possible. Dans le cadre de ses missions, en cas de doute, la Commission pourrait être habilitée par la loi à saisir TRACFIN afin que ce service lui indique si des mouvements financiers sur les comptes alimentant une campagne ont fait l'objet de déclarations.

En troisième lieu, s'agissant de l'élection présidentielle, des dispositions spécifiques introduites par la loi organique du 25 avril 2016 prévoient que chaque compte de campagne des candidats à l'élection présidentielle doit comporter en annexe une présentation détaillée des dépenses et avantages en nature exposés par les partis politiques qui apportent leur soutien au candidat. Cette annexe fait l'objet d'une publication par la Commission et

les partis politiques « *communiquent à la Commission, à sa demande, les pièces comptables et les justificatifs nécessaires pour apprécier l'exactitude de cette annexe* ». La loi du 25 juin 2018 a imposé les mêmes obligations pour l'élection des représentants au Parlement européen.

Complétant ce dispositif, la loi du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats prévoit que les partis politiques devront notamment transmettre dans les annexes de leurs comptes (à compter de ceux arrêtés pour l'année 2018) les montants et les conditions d'octroi des emprunts consentis par eux et les flux financiers nets avec les candidats tenus d'établir un compte de campagne en application de l'article L. 52-12 du même code.

Afin de renforcer ses capacités de contrôle, la Commission souhaiterait que le législateur lui permette de **disposer d'un accès**, avec le concours des commissaires aux comptes, **aux éléments utiles de la comptabilité de l'année en cours des partis politiques soutenant les candidats aux élections**, particulièrement pour les élections présidentielles. La Commission pourrait ainsi s'assurer que toutes les dépenses prises en charge par le parti pour un candidat ont été effectivement déclarées par le parti, sont justifiées par une pièce et retracées dans le compte de campagne.

\*

\* \*

Trois évolutions seraient aussi souhaitables pour inciter au dépôt de leurs comptes les partis qui ne respectent pas cette obligation et pour améliorer l'efficacité du fonctionnement de la procédure d'agrément des associations de financement et de déclaration des mandataires financiers.

En premier lieu, la Commission constate qu'un nombre important de partis ne déposent pas leurs comptes deux ou plusieurs années de suite. Face à cette situation, la Commission ne dispose actuellement d'aucune possibilité d'engager une procédure de retrait de l'agrément qu'elle a délivré aux associations de financement des partis concernés. Elle peut seulement signaler les faits aux procureurs de la République en vue de l'engagement d'une procédure pénale, solution lourde et qui a rarement pour effet que le parti se dissolve ou décide de sortir du champ de la loi. En cas de constat de non-respect des obligations légales d'un parti sur plusieurs exercices consécutifs, la possibilité pourrait être ouverte, pour la Commission, de décider le retrait de l'agrément de son association de financement à l'issue d'une procédure contradictoire et d'un délai de mise en conformité.

En deuxième lieu, la Commission constate que le régime du mandataire financier devrait être unifié avec celui de l'association de financement. Aujourd'hui, deux procédures coexistent : la délivrance d'un agrément par la Commission pour les associations de financement et la déclaration en préfecture lorsque le mandataire est une personne physique. Cette dualité est source de complications, certaines préfectures omettant d'informer la Commission de déclarations qu'elles ont reçues. Elle n'est plus justifiée par des raisons de proximité géographique de la préfecture, les échanges ayant lieu, aujourd'hui, par voie électronique. Le souci de simplification devrait conduire à confier à la Commission le soin de recueillir les déclarations des mandataires financiers personnes physiques.

Enfin, à l'heure actuelle, le fait pour un mandataire financier (personne physique) de ne pas récolter l'ensemble des ressources d'un parti ne peut pas entraîner la fin de ses fonctions. La Commission pourrait se voir confier la possibilité de la provoquer, comme elle le peut pour une association de financement qui se trouverait dans une situation analogue.

# ANNEXES





# ANNEXE 1

## *Infographies*

### LES CHIFFRES CLÉS DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

*(dans l'ordre de présentation de la liste du Conseil constitutionnel)*

# Nathalie ARTHAUD

## Les dépenses en un coup d'œil

# 889 844 €

de dépenses électorales

## 4,50 €

par voix  
obtenues au  
premier tour

La candidate a utilisé

## 5 %

du plafond autorisé des dépenses  
(candidat 1er tour) de 16,851 millions



Aucun salarié

Contributions de  
militants et  
sympathisants



Événements publics

## 202

### Principaux postes de dépenses



Réunions publiques :  
504 000 €



Propagande imprimée :  
161 925 €



Personnel mis à disposition :  
32 280 €

### Coût des principales réunions publiques

Paris 3 avril 2022  
Zénith

## 271 000 €

Strasbourg 5 mars 2022  
Palais de la musique

## 6 800 €



Livre publié pendant la  
campagne

## 1

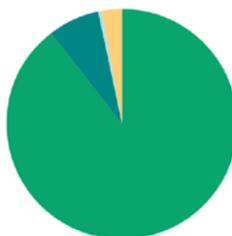
## Les recettes en un coup d'œil



# 697 dons

Don moyen : **68 €**

### Répartition des recettes



- apport personnel
- versements des partis
- dons de particuliers
- dépenses payées par les partis
- concours en nature des partis
- autres recettes dont commerciales

## La décision de la Commission

Montant du remboursement de l'État

# 786 682 €

**1 réformation**, pour des dépenses  
n'ayant pas à figurer dans le compte  
de campagne

## - 1 255 €

Impact net des réformations sur le  
remboursement de l'État : 1 255 €\*

\* voir pp. 33 et 40

# Fabien ROUSSEL

Mandat au moment de l'élection : député

## Les dépenses en un coup d'œil

# 3 880 949 €

de dépenses électorales

## 4,80 €

par voix  
obtenues au  
premier tour

Le candidat a utilisé

# 23 %

du plafond autorisé des dépenses  
(candidat 1er tour) de 16,851 millions



Salariés et stagiaires

# 29



Événements publics

# 328

### Principaux postes de dépenses



Réunions publiques :  
1,4 M€



Propagande imprimée :  
1,2 M€



Personnels recrutés ou mis à  
disposition par les partis :  
319 000 €

### Coût des principales réunions publiques

Lille - 7 avril 2022  
Zénith  
**243 000 €**

Marseille - 6 février 2022  
Parc Expo  
**220 000 €**



Sites internet de  
campagne

# 3

## Les recettes en un coup d'œil



# 1 484 dons

Don moyen : **123 €**

### Répartition des recettes



- apport personnel
- versements des partis
- dons de particuliers
- dépenses payées par les partis
- concours en nature des partis
- autres recettes dont commerciales

## La décision de la Commission

Montant du remboursement de l'État

# 754 886 €

**3 réformations**, pour des dépenses  
n'ayant pas à figurer dans le compte  
de campagne

# - 135 225 €

Impact net des réformations sur le  
remboursement de l'État : 0 €\*

### Réduction du remboursement

# - 45 537 €

frais de flocage de véhicules et  
affichage électoral sur un  
immeuble

\* voir pp. 33 et 40

# Emmanuel MACRON

Mandat au moment de la campagne : Président de la République

## Les dépenses en un coup d'œil

# 16 535 603€

de dépenses électorales

## 0,88 €

par voix  
obtenues au  
second tour

Le candidat a utilisé

## 73 %

du plafond autorisé des dépenses  
(candidat 2d tour) de 22,509 millions



Salariés et stagiaires

## 103



Événements publics

## 560



Sondages et enquêtes

## 20

### Principaux postes de dépenses



Réunions publiques :  
5,7 M€



Propagande imprimée :  
3,2 M€



Personnels recrutés ou mis à  
disposition par les partis : 3M €

### Coût des principales réunions publiques

Paris - 2 avril 2022  
La Défense Aréna

## 1 960 000 €

Marseille - 16 avril 2022  
Palais du Pharo

## 716 000 €

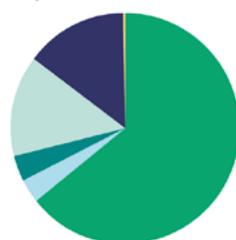
## Les recettes en un coup d'œil



# 3 480 dons

Don moyen : 174 €

### Répartition des recettes



apport personnel

versements des partis

dons de particuliers

dépenses payées par les partis

concours en nature des partis

autres recettes dont commerciales

## La décision de la Commission

Montant du remboursement de l'État

# 10 463 959 €

Réduction du remboursement

## - 23 764 €

pour affichage électoral irrégulier

14 réformations, pour des dépenses  
n'ayant pas à figurer dans le compte  
de campagne

## - 164 377 €

Impact net des réformations sur le  
remboursement de l'État : 104 052 €\*

Modulation pour irrégularités

## - 100 000 €

- utilisation de réseaux sociaux habituellement  
animés par des moyens publics

- contribution de personnes morales à la  
campagne

\* voir pp. 33 et 40

# Jean LASSALLE

Mandat au moment de la campagne : député

## Les dépenses en un coup d'œil

**812 595 €**  
de dépenses électorales

**0,74 €**

par voix  
obtenues au  
premier tour

Le candidat a utilisé

**5 %**

du plafond autorisé des dépenses  
(candidat 1er tour) de 16,851 millions



Aucun salarié  
Contributions de  
militants et  
sympathisants



Car loué pour la  
campagne  
**1**



Livre publié pendant la  
campagne  
**1**

### Principaux postes de dépenses



Caravanes :  
172 000 €



Services numériques :  
119 000 €



Réunions publiques :  
99 000 €

### Coût des principales réunions publiques

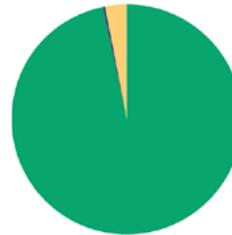
Paris - 9-10 octobre 2021  
Hôtel de l'industrie  
**4 000 €**

## Les recettes en un coup d'œil



**0** don

### Répartition des recettes



- apport personnel
- versements des partis
- dons de particuliers
- dépenses payées par les partis
- concours en nature des partis
- autres recettes dont commerciales

## La décision de la Commission

Montant du remboursement de l'État

**770 991 €**

**2 réformations**, pour des dépenses  
n'ayant pas à figurer dans le compte  
de campagne

**- 2 474 €**

Impact net des réformations sur le  
remboursement de l'État : 2 474 €\*

Réduction du remboursement

**- 15 000 €**

frais de flocage d'un bus de  
campagne

\* voir pp. 33 et 40

# Marine LE PEN

Mandat au moment de l'élection : députée

## Les dépenses en un coup d'œil

# 11 483 385 €

de dépenses électorales

## 0,87 €

par voix  
obtenues au  
second tour

La candidate a utilisé

## 51 %

du plafond autorisé des dépenses  
(candidat 2d tour) de 22,509 millions



Salariés

## 32



Cars loués pour la  
campagne

## 12

### Principaux postes de dépenses



Personnels recrutés ou mis à  
disposition par les partis : 2,4 M€



Réunions publiques :  
2,3 M€



Propagande imprimée :  
2,3 M€

### Coût des principales réunions publiques

Reims - 5 février 2022  
Parc des expositions

## 645 000 €

Avignon - 14 avril 2022

Parc Expo

## 400 000 €



Sondages et enquêtes

## 3

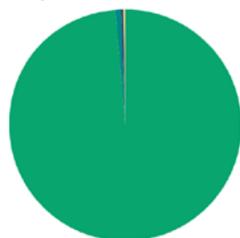
## Les recettes en un coup d'œil



# 1 373 dons

Don moyen : 56 €

### Répartition des recettes



- apport personnel
- versements des partis
- dons de particuliers
- dépenses payées par les partis
- concours en nature des partis
- autres recettes dont commerciales

## La décision de la Commission

Montant du remboursement de l'État

# 10 220 842 €

**34 réformations**, pour des dépenses  
n'ayant pas à figurer dans le compte  
de campagne

## - 822 892 €

Impact net des réformations sur le  
remboursement de l'État : 154 751 €\*

Réduction du remboursement

## - 316 892 €

pour affichage électoral irrégulier  
sur les cars de la campagne

\* voir pp. 33 et 40

# Éric ZEMMOUR

## Les dépenses en un coup d'œil

# 10 976 228 €

de dépenses électorales

## 4,40 €

par voix  
obtenues au  
premier tour

Le candidat a utilisé

## 65 %

du plafond autorisé des dépenses  
(candidat 1er tour) de 16,851 millions



Salariés et stagiaires

## 34



Livre publié pendant  
la campagne

## 1



Sites internet utilisés  
pendant la campagne

## 36

### Principaux postes de dépenses



Réunions publiques :  
4,5 M€



Propagande imprimée :  
3 M€



Promotion téléphonique :  
1 M€

### Coût des principales réunions publiques

Paris - 27 mars 2022  
Trocadéro  
1 227 000 €

Villepinte - 5 décembre 2021  
Parc des Expositions  
687 000 €

## Les recettes en un coup d'œil

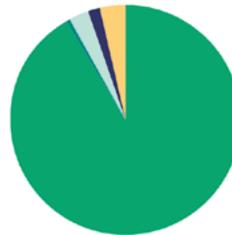


## 19 dons

Don moyen: 1 959 €

nota : l'apport personnel du candidat est financé par 10 M€ empruntés auprès du parti *Reconquête !* et alimentés par des campagnes d'appel aux dons en 2021 et 2022.

### Répartition des recettes



- apport personnel
- versements des partis
- dons de particuliers
- dépenses payées par les partis
- concours en nature des partis
- autres recettes dont commerciales

## La décision de la Commission

Montant du remboursement de l'État

# 7 904 225 €

**8 réformations regroupées**, pour des dépenses n'ayant pas à figurer dans le compte de campagne

## - 345 676 €

Impact net des réformations sur le remboursement de l'État : 0 €\*  
\*

### Modulation pour irrégularités

## - 200 000 €

- dépenses omises (réunions publiques, droits d'auteurs et dépenses d'affichage)
- contributions de personnes morales pendant la campagne

\* voir pp. 33 et 40

# Jean-Luc MÉLENCHON

Mandat au moment de la campagne : député

## Les dépenses en un coup d'œil

# 13 685 064 €

de dépenses électorales

## 1,77 €

par voix  
obtenues au  
premier tour

Le candidat a utilisé

# 81 %

du plafond autorisé des dépenses  
(candidat 1er tour) de 16,851 millions



Salariés et stagiaires

# 73



Meeting immersif et  
olfactif

# 1

### Principaux postes de dépenses



Réunions publiques :  
7,5 M€



Propagande imprimée :  
1,3 M€



Audiovisuel :  
538 000 €

### Coût des principales réunions publiques

Réunions publiques simultanées  
par hologrammes dans 12 villes  
5 avril 2022

## 2 712 000 €

Nantes - 16 janvier 2022

Parc des Expositions

## 798 000 €



Livre publié pendant la  
campagne

# 1

## Les recettes en un coup d'œil



# 28 533 dons

Don moyen : 80 €

### Répartition des recettes



- apport personnel
- versements des partis
- dons de particuliers
- dépenses payées par les partis
- concours en nature des partis
- autres recettes dont commerciales

## La décision de la Commission

Montant du remboursement de l'État

# 7 629 786 €

Réduction du remboursement

## - 9 630 €

pour affichage électoral irrégulier

**21 réformations**, pour des dépenses  
n'ayant pas à figurer dans le compte  
de campagne

## - 442 623 €

Impact net des réformations sur le  
remboursement de l'État : 55 078 €\*

Modulation pour irrégularités

## - 15 000 €

pour dépenses électorales omises du compte de  
campagne du candidat

\* voir pp. 33 et 40

# Anne HIDALGO

Mandat au moment de l'élection : maire de Paris

## Les dépenses en un coup d'œil

**3 709 765 €**  
de dépenses électorales

**6,18 €**

par voix  
obtenues au  
premier tour

La candidate a utilisé

**22 %**

du plafond autorisé des dépenses  
(candidat 1er tour) de 16,851 millions



Personnels recrutés ou  
mis à disposition par un  
parti

**52**



Événements publics

**140**



Sondages et études  
hebdomadaires

**48**

### Principaux postes de dépenses



Réunions publiques :  
1,03 M€



Propagande imprimée :  
731 000 €



Personnel mis à disposition :  
544 000 €

### Coût des principales réunions publiques

Aubervilliers - 22 janvier 2022

Dock Pullman

**131 000 €**

Perpignan - 12 décembre 2021

Palais des congrès

**124 000 €**

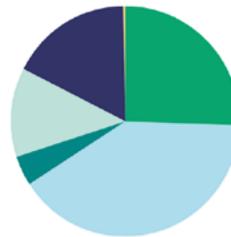
## Les recettes en un coup d'œil



**886 dons**

Don moyen : **176 €**

### Répartition des recettes



- apport personnel
- versements des partis
- dons de particuliers
- dépenses payées par les partis
- concours en nature des partis
- autres recettes dont commerciales

## La décision de la Commission

Montant du remboursement de l'État

**800 423 €**

**13 réformations**, pour des dépenses  
n'ayant pas à figurer dans le compte  
de campagne

**- 34 460 €**

Impact net des réformations sur le  
remboursement de l'État : 0 €\*

\* voir pp. 33 et 40

# Yannick JADOT

Mandat au moment de l'élection : député européen

## Les dépenses en un coup d'œil

# 5 162 964 €

de dépenses électorales

## 3,17 €

par voix  
obtenues au  
premier tour

Le candidat a utilisé

# 30 %

du plafond autorisé des dépenses  
(candidat 1er tour) de 16,851 millions



Salariés et stagiaires

# 101



Événements publics

# 165

### Principaux postes de dépenses



Personnel mis à disposition :

1,9 M€



Réunions publiques :

1,1 M€



Propagande imprimée :

448 000 €

### Coût des principales réunions publiques

Paris - 27 mars 2022  
Zénith

690 000 €

Nantes - 7 avril 2022  
Les Nefs

124 000 €



Sites internet de  
campagne

# 9

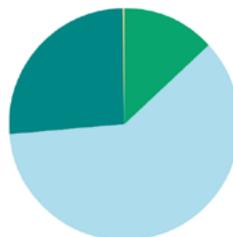
## Les recettes en un coup d'œil



# 14 322 dons

Don moyen : 83 €

### Répartition des recettes



- apport personnel
- versements des partis
- dons de particuliers
- dépenses payées par les partis
- concours en nature des partis
- autres recettes dont commerciales

## La décision de la Commission

Montant du remboursement de l'État

# 651 661 €

**18 réformations**, pour des dépenses  
n'ayant pas à figurer dans le compte  
de campagne

# - 146 238 €

Impact net des réformations sur le  
remboursement de l'État : 146 238 €\*

### Modulation pour irrégularités

# - 4 000 €

mise à disposition de salles de réunion  
municipales pour lesquelles il n'a pas  
produit d'attestation de mise à disposition  
gratuite de ces moyens publics dans des  
conditions identiques pour tous les  
candidats qui en feraient la demande.

\* voir pp. 33 et 40

# Valérie PÉCRESSE

Mandat au moment de l'élection : présidente de la région Île-de-France

## Les dépenses en un coup d'œil

# 14 324 135 €

de dépenses électorales

## 8,07 €

par voix  
obtenues au  
premier tour

La candidate a utilisé

## 80 %

du plafond autorisé des dépenses  
(candidat 1er tour) de 16,851 millions



Salariés, bénévoles et  
stagiaires

## 96



Trois périodes de  
campagne

avant, pendant et après  
la "primaire" (Congrès  
des Républicains)



Locaux de campagne

## 2

### Principaux postes de dépenses



Réunions publiques :  
2,7 M€



Promotion téléphonique :  
2,5 M€



Propagande imprimée :  
1,7 M€

### Coût des principales réunions publiques

Paris - 3 avril 2022  
Porte de Versailles

## 811 000 €

Paris - 13 février 2022  
Le Zénith

## 503 000 €

## Les recettes en un coup d'œil



# 29 673 dons

Don moyen : 142 €

### Répartition des recettes



apport personnel

versements des partis

dons de particuliers

dépenses payées par les partis

concours en nature des partis

autres recettes dont commerciales

## La décision de la Commission

Montant du remboursement de l'État

# 785 423 €

**13 réformations**, pour des dépenses  
n'ayant pas à figurer dans le compte  
de campagne

## - 769 686 €

Impact net des réformations sur le  
remboursement de l'État : 0 €\*

### Modulation pour irrégularités

## - 15 000 €

- 1 dépassement du plafond des dons  
- omission de 13 réunions publiques

\* voir pp. 33 et 40

# Philippe POUTOU

## Les dépenses en un coup d'œil

**810 556 €**  
de dépenses électorales

**3 €**  
par voix  
obtenues au  
premier tour

Le candidat a utilisé

**5 %**

du plafond autorisé des dépenses  
(candidat 1er tour) de 16,851 millions

Salariés mis à disposition  
par le parti  
**3**

Événements publics  
**93**

### Principaux postes de dépenses



### Coût des principales réunions publiques

Paris - 2 avril 2022  
Cirque d'Hiver  
**73 880 €**

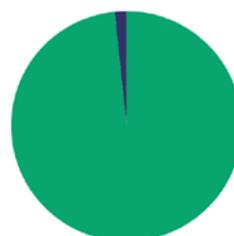
Toulouse - 7 avril 2022  
Salle Jean-Mermoz  
**13 069 €**

Site internet de  
campagne  
**1**

## Les recettes en un coup d'œil

**0** don

### Répartition des recettes



- apport personnel
- versements des partis
- dons de particuliers
- dépenses payées par les partis
- concours en nature des partis
- autres recettes dont commerciales

## La décision de la Commission

Montant du remboursement de l'État

**794 406 €**

**3 réformations**, pour des dépenses  
n'ayant pas à figurer dans le compte  
de campagne

**- 9 130 €**

Impact net des réformations sur le  
remboursement de l'État : 3 017 €\*

### Modulation pour irrégularités

**- 3 000 €**

mise à disposition de salles de réunion  
municipales et de salles d'établissements  
d'enseignement supérieur pour lesquelles il  
n'a pas été produit d'attestation de mise à  
disposition gratuite de ces moyens publics  
dans des conditions identiques pour tous les  
candidats qui en feraient la demande.

\* voir pp. 33 et 40

# Nicolas DUPONT-AIGNAN

Mandat au moment de l'élection : député

## Les dépenses en un coup d'œil

**857 428 €**  
de dépenses électorales

**1,18 €**

par voix  
obtenues au  
premier tour

Le candidat a utilisé

**5 %**

du plafond autorisé des dépenses  
(candidat 1er tour) de 16,851 millions



Salariés et stagiaires

**10**



Événements publics

**41**



Locaux de campagne

**2**

### Principaux postes de dépenses



Personnel mis à disposition :  
192 000 €



Propagande imprimée :  
155 000 €



Permanence et locaux :  
105 000 €

### Coût des principales réunions publiques

Paris - 3 octobre 2021  
Cirque Bouglione

**28 000 €**

Paris - 6 avril 2022  
New cap Even Center

**25 000 €**

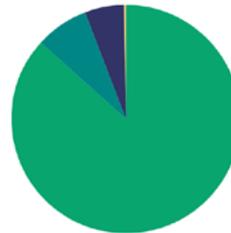
## Les recettes en un coup d'œil



**922 dons**

Don moyen : **68 €**

### Répartition des recettes



- apport personnel
- versements des partis
- dons de particuliers
- dépenses payées par les partis
- concours en nature des partis
- autres recettes dont commerciales

## La décision de la Commission

Montant du remboursement de l'État

**728 884 €**

**4 réformations**, pour des dépenses  
n'ayant pas à figurer dans le compte  
de campagne

**- 13 982 €**

Impact net des réformations sur le  
remboursement de l'État : 13 982 €\*

### Modulation pour irrégularités

**- 1 000 €**

utilisation des moyens d'affranchissement  
du courrier de l'Assemblée nationale.

\* voir pp. 33 et 40



# ANNEXE 2

## *Éclairage international*

### LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE EN ALLEMAGNE

Par Aurore Gaillet, *Professeure de droit public à l'Université Toulouse Capitole et membre de l'Institut Universitaire de France*

Et Claus Dieter Classen, *Professeur de droit public à l'Université de Greifswald (Allemagne)*

## Le financement des partis politiques en Allemagne

Par **Aurore Gaillet**, Professeure de droit public à l'Université Toulouse Capitole et membre de l'Institut Universitaire de France

Et **Claus Dieter Classen**, Professeur de droit public à l'Université de Greifswald (Allemagne)

« Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple » : se démarquant de la Constitution de Weimar de 1919, la Constitution allemande (art. 21 al. 1 de la Loi fondamentale de 1949, ci-après LF) confère aux partis politiques un rôle constitutionnel, parfois cité en exemple pour l'article 4 de la Constitution française de 1958. De même, nul doute que la loi sur les partis (*Parteiengesetz*), adoptée le 24 juillet 1967, a pu intéresser le législateur français de 1988 – en dépit du long délai du législateur allemand, peu prompt à se saisir du mandat constitutionnel lui renvoyant le soin de préciser les modalités de mise en œuvre de l'article 21.

Comprendre le régime du financement des partis en Allemagne n'est pas pour autant chose aisée. Toute la difficulté des règles y afférentes tient à la nécessité d'agencer des principes constitutionnels en partie contradictoires. Cela suppose de prendre en compte les grandes étapes de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale, témoignant,

une nouvelle fois, de l'importance de « Karlsruhe » pour l'encadrement de la vie politique allemande.

S'il ne recouvre pas toutes les facettes de la question, le bref aperçu ici présenté vise à mettre en lumière quelques spécificités allemandes, à même d'intéresser un public français. Peut-être celui-ci pourra-t-il s'étonner de l'absence de traitement distinct du financement des campagnes électorales : abstraction faite de l'obligation, incombant aux chaînes de l'audiovisuel public, en vertu de leurs lois respectives, d'accorder gratuitement aux partis « *un temps d'antenne approprié* » en période de campagnes électorales, celles-ci sont en effet à la charge des partis politiques. Ce sont donc bien les grands principes et le cadre étatique de leur financement qui doivent retenir notre attention : principes constitutionnels issus de la définition des partis comme « *intermédiaires entre État et société* » (1), financement public « *partiel* » (2), encadrement des dons (3) et contrôle (4), pour finir avec quelques remarques sur la démocratie dite « *défensive* », laquelle singularise le système constitutionnel allemand hérité des lendemains de la Seconde Guerre mondiale (5).

## 1

## Les partis, « intermédiaires entre l'État et la société », la ligne de crête des principes constitutionnels

Le rôle « *d'intermédiaire entre l'État et la société* » qui caractérise les partis politiques ne peut véritablement être « assumé » sans financement public ; cette position présuppose toutefois « *qu'il existe au sein du peuple une confiance suffisante dans leur indépendance par rapport à l'influence de l'État. Cette confiance serait compromise si les partis pouvaient recourir sans restriction aux fonds publics pour couvrir leurs besoins financiers* ». L'arrêt rendu le 24 janvier 2023 par la Cour constitutionnelle fédérale confirme cette position d'intermédiaire, ligne de crête difficile mais désormais consolidée dans la jurisprudence allemande relative au financement des partis politiques.

D'un côté, en effet, contrairement à une thèse célèbre de Gerhard Leibholz, l'un des premiers juges de Karlsruhe (1951-1971), les partis ne sont pas des « *organes* » d'un « *État des partis* » (*Parteienstaat*) et leur « *liberté à l'égard de l'État* » (*Staatsfreiheit*) constitue l'un des premiers principes gouvernant les règles de leur financement. D'un

autre côté, un financement partiel de l'État s'avère nécessaire : tant pour leur garantir les moyens propres à assurer leurs missions et contribuer ce faisant à la vie démocratique – plus encore au vu de l'importance des partis dans la vie parlementaire allemande –, que pour limiter leur dépendance à l'égard des donateurs privés, objectif qui vise également à assurer le principe d'égalité des chances politiques (dédit d'une combinaison de l'art. 21 LF avec le principe général d'égalité, art. 3 al. 1 LF). S'ajoutent, en outre, les principes de démocratie interne et de transparence. La Loi fondamentale précise à ce titre que l'« *organisation interne [des partis] doit être conforme aux principes démocratiques* » (art. 21 al. 1 phrase 3 LF) et que ceux-ci « *doivent rendre compte publiquement de la provenance et de l'emploi de leurs ressources ainsi que de leurs biens* » (art. 21 al. 1 phrase 4 LF). Si les principes ici mentionnés font écho aux objectifs visés par l'article 4 de la Constitution française, on notera en revanche l'absence d'objectif direct de parité (art. 4 al. 2 CF, renvoyant à l'art. 1 al. 2 CF).

Concilier ces différents principes constitue un exercice délicat : en témoignent les révisions successives de la loi de 1967, répondant elles-mêmes à l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle fédérale allemande. La question du financement « *partiel* » de l'État en est un exemple significatif.

## 2

## Financer « *partiellement* » les partis par l'État

Il est classique de considérer que seule la source de financement alimentée par les cotisations des adhérents et des mandataires des partis (députés, maires, etc.) ne pose pas de difficulté constitutionnelle. Cette source s'avère néanmoins insuffisante à satisfaire les considérables besoins financiers des partis engagés dans la vie politique contemporaine (et plus spécialement dans les compétitions électorales). L'État est donc appelé à « *compléter* » le financement obtenu grâce aux cotisations des adhérents, directement ou indirectement. Les modalités et critères de la « *participation complémentaire/partielle* » – ainsi qualifiée pour maintenir la distance requise à l'égard de l'État – ont été fixés progressivement.

Identifiant dans l'octroi de subventions globales directes aux partis représentés au Bundestag une possible « *consolidation étatique et institutionnelle du système des partis* », contraire à leur liberté, la Cour

constitutionnelle fédérale avait rendu, en 1966, une décision particulièrement sévère : seul le remboursement des frais de campagne pouvait être autorisé (premier arrêt sur le financement des partis du 19 juillet 1966). S'en était suivie l'adoption de la loi sur les partis (1967), mais aussi une succession d'arrangements par ces derniers pour s'accommoder de cette législation restrictive.

Ces principes ont ensuite été remis en cause dans les années 1990. La Cour constitutionnelle fédérale a en effet renversé sa jurisprudence en 1992 (deuxième arrêt sur le financement des partis du 9 avril 1992)<sup>1</sup> : elle acceptait désormais le principe d'un financement public des partis, tout en y posant de nouvelles limites. Celles-ci ont été intégrées et précisées par la loi et constituent toujours le cadre général en vigueur. L'une des spécificités allemandes en résultant tient à l'absence de traitement particulier du financement des campagnes électorales<sup>2</sup>, telle que mentionnée plus haut : revenant sur les principes de 1967, la loi s'en tient désormais à une contribution globale accordée par l'État aux partis.

1 La 6<sup>e</sup> loi modificative de la loi sur les partis a ainsi été adoptée le 28 janvier 1994, à partir des recommandations d'une commission d'experts indépendants. Cela n'empêche évidemment pas des adaptations ultérieures – jusqu'à celles en cours de discussion, présentées dans la suite de cette étude.

2 Sous réserve du respect des principes de neutralité et du droit à l'égalité des chances (§ 5 de la loi sur les partis).

De manière générale, il ne s'agit désormais plus de savoir si l'État participe directement au financement des partis, mais comment organiser ce qui doit rester un financement partiel, afin de ne pas couper les partis de la société. La compétence, revenant au président du Bundestag, de déterminer annuellement le montant du financement de l'État pour chaque parti y ayant droit, s'exerce dès lors dans le respect d'une complexe clé de répartition, précisée aux § 18 et s. de la loi sur les partis.

En premier lieu, le montant de la subvention de l'État par parti est calculé selon deux critères. Il dépend d'abord du nombre de voix obtenues par le parti lors des principales élections, européennes, législatives, et au niveau des *Länder*<sup>3</sup>. Si ce critère de représentativité ne concerne pas les élections municipales, le lecteur français constatera que cette fraction des crédits publics est calculée plus largement qu'en France, où seuls les résultats obtenus aux élections législatives sont concernés. En outre, chaque euro versé à un parti sous la forme d'une cotisation ou d'un don

est, pour ainsi dire, « récompensé » par l'octroi d'une certaine somme<sup>4</sup>. S'ajoute, en second lieu, un système de double plafond, ici aussi justifié par l'objectif de préserver l'enracinement des partis dans la société. Ledit plafond « relatif » s'oppose à ce que le montant du financement étatique ne dépasse, pour aucun parti, la somme des recettes qu'il génère lui-même chaque année. Quant au plafond « absolu », il a été fixé par la Cour dans sa décision précitée de 1992, en référence à la somme dépensée dans le cadre du financement public des partis à l'époque, et régulièrement adapté à l'inflation<sup>5</sup>.

Cette dernière question présente un double intérêt pour le lecteur français de 2023 : d'une part, en effet, un tel plafond n'existe pas en France ; d'autre part, l'élévation du plafond de 165 à 190 millions, approuvée par une décision du Bundestag du 15 juin 2018 est au cœur de nouvelles discussions. Saisie par des députés d'opposition de l'époque (216 élus des groupes de l'Alliance 90/Les Verts, du FDP et du Parti de gauche)<sup>6</sup>,

3 Le seuil est fixé à 0,5 % pour les élections européennes et législatives ; 1 % pour les élections aux parlements des *Länder*. Une fois rempli ce critère, les partis obtiennent 0,83 € pour chaque voix valide donnée pour leur liste ou 0,83 € pour chaque voix valide donnée pour eux dans une circonscription électorale ou de vote, si le parti n'avait pas présenté une liste dans ce *Land*.

4 0,45 € pour chaque euro reçu au titre de contributions (cotisations de membres ou d'élus ou dons légalement obtenus), en sachant que seuls les dons d'un montant maximal de 3 300 euros et donnés par une personne physique sont pris en compte ; 0,87 € par voix obtenue lors des élections au Bundestag, au Landtag ou au Parlement européen, et même 1,06 € pour les 4 premiers millions de voix.

5 Ce plafond absolu est critiqué par une partie de la doctrine, qui voit dans cette jurisprudence un empiètement particulièrement grave de la Cour sur la compétence du législateur.

6 N'ayant pas pu se joindre au recours, l'AfD a formé un recours distinct, par la voie d'un litige « entre organes ». Sa demande a été rejetée comme irrecevable (2 BvE 5/18).

la Cour constitutionnelle fédérale a rendu un nouvel arrêt de principe, le 24 janvier 2023. La numérisation de la communication et la place grandissante des médias sociaux, mises en avant en 2018 pour justifier cette augmentation de 15 %, correspondent-elles à des « *changements radicaux* », condition posée par la Cour en 1992 pour assouplir la rigidité du plafond absolu ? Sans contester, en soi, les arguments de fond, la Cour a invalidé la loi, en considérant que les raisons invoquées avaient été insuffisamment « *documentées* ». Reste à savoir désormais comment la coalition gouvernementale actuelle (SPD/FPD/Verts) – intégrant donc des partis jadis dans l’opposition – justifiera, chiffres à l’appui, les besoins des partis à l’heure de la digitalisation et de l’ultracommunication. Un véritable débat sera sans doute par ailleurs judicieux, pour limiter l’impression de partis se « *servant* » dans les caisses de l’État (Sophie Schönberger, représentante des partis requérants a ainsi mis en garde contre une « *mentalité de libre-service* »).

## 3

### Encadrer les dons

« *Les partis sont autorisés à accepter des dons* » (§ 25 de la loi sur les partis). Ici aussi, la concrétisation des principes constitutionnels commande de nombreux encadrements.

La question des déductions et avantages fiscaux accordés aux donateurs privés est l’une des premières problématiques à laquelle la Cour constitutionnelle fédérale a eu à répondre, dès 1958 (arrêt du 24 juin 1958), soit avant même l’adoption de la loi sur les partis. On parle à ce titre de financement « *indirect* » de l’État. La principale difficulté constitutionnelle à ce sujet tient en effet à la concrétisation, par le législateur fiscal, du principe d’égalité – égalité des chances des partis, mais aussi égalité des citoyens. Plus spécialement, il s’agit de déterminer un système fiscal ne créant pas de distorsion entre les contribuables : un système à même de favoriser les plus riches – et indirectement les partis politiques recueillant plus aisément le soutien des milieux économiquement favorisés – est en conséquence inconstitutionnel<sup>7</sup>.

L’une des traductions actuelles de ces principes concerne par ailleurs

<sup>7</sup> Arrêt du 24 juin 1958, point 68 : « *un traitement formellement égal, appliquant le même taux d’imposition au riche et au pauvre contrevient au principe d’égalité* ».

l'avantage fiscal accordé aux dons de personnes morales de droit privé. On sait qu'en France, depuis 1995, les dons des « autres » personnes morales que l'État (et les partis eux-mêmes) sont interdits, tandis qu'un plafond est prévu pour les dons privés (7500 euros annuels). En Allemagne, seuls les avantages fiscaux favorisant les dons de personnes morales sont désormais interdits : selon l'argumentation constitutionnelle finalement retenue, il importe en effet que les personnes physiques qui se trouvent « derrière » la personne morale n'obtiennent pas, en violation du principe d'égalité, une possibilité supplémentaire d'exercer une influence sur la formation de la volonté politique (arrêt précité du 9 avril 1992). Cette interdiction vise en outre à limiter les tentatives de financement illégaux des partis politiques – dont l'affaire des « caisses noires de la CDU », révélée en 1999, est un regrettable exemple. En revanche, en soi, les dons des personnes morales restent possibles et non plafonnés, sous réserve du respect d'obligations de transparence (§ 25 al. 3 de la loi sur les partis). Cette solution, qui peut étonner le lecteur français, ne soulève pas de critiques fondamentales en Allemagne, y compris dans la doctrine : les rapports d'activité annuels donnent en effet à voir des dons relativement modestes, comparés à ceux des personnes physiques. S'ajoute une idée, qui rejoint la jurisprudence états-unienne en la matière, tendant à rapporter les

dons des entreprises à une manifestation de leur liberté d'expression.

Peuvent enfin être mentionnées ici l'interdiction des dons provenant d'étrangers, hors Union européenne, justifiée par la définition du peuple allemand comme seul titulaire du pouvoir d'État (art. 20 al. 2 LF), ainsi que l'interdiction des dons anonymes – qui vise également l'objectif de transparence. Notons également que, pour les dons d'un montant supérieur à 10 000 €/an, le nom du donateur doit être indiqué dans les comptes ; tandis que ceux d'un montant supérieur à 50 000 €/an doivent être signalés immédiatement au président du Bundestag, lequel publie cette information en temps utile. Ces règles rejoignent ce faisant l'obligation constitutionnelle de rendre des comptes (art. 21 al. 1 phrase 4 LF cité *supra*).

## 4

### Rendre des comptes : transparence, démocratie et contrôle

« L'électeur doit pouvoir s'informer sur les forces qui déterminent la politique des partis et il doit avoir la possibilité de vérifier la concordance entre les programmes politiques et le comportement de ceux qui cherchent à influencer les partis à l'aide de moyens financiers » (arrêt précité de 1992), qu'il s'agisse de défendre des intérêts politiques ou économiques.

Les § 23 et s. de la loi sur les partis politiques tendent à concrétiser les principes constitutionnels. L'obligation générale de transparence se traduit notamment par la transmission annuelle au président du Bundestag, par chaque parti, d'un rapport d'activité présentant l'origine et l'utilisation de ses ressources ainsi que son patrimoine<sup>8</sup>. En tant qu'élément du principe démocratique (art. 20 LF), y compris « interne » à l'organisation des partis (art. 21 al. 1 phrase 3 LF précité) l'impératif de transparence déploie de surcroît des effets à l'intérieur des partis, à tous leurs niveaux d'organisation.

Quant à l'organisation du contrôle, elle se distingue du système français. Nulle commission spécifique telle la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques – le système des autorités administratives indépendantes étant, de manière générale, moins courant en Allemagne. De la combinaison des principes de transparence et de liberté par rapport à l'État, il résulte en revanche un double contrôle : par un expert-comptable choisi par chaque parti d'abord, par le président du Bundestag ensuite. Les sanctions du non-respect des obligations prennent des formes classiques (sanctions financières notamment).

8 V. pour l'année 2020 les *Bundestagsdrucksachen* 20/325 et 20/1490 ; v. <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/parteienfinanzierung/rechenschaftsberichte/rechenschaftsberichte-202446>.

## 5

### Remarque conclusive : financement public des partis et défis démocratiques ?

L'idée d'une démocratie allemande « défensive » ou « combative », développée en réponse au glissement de la République de Weimar (1919-1933) vers le totalitarisme nazi, trouve l'une de ses traductions dans la Loi fondamentale de 1949. Le lecteur français connaît souvent la spécificité allemande donnant compétence à la Cour constitutionnelle fédérale pour prononcer l'interdiction des partis portant atteinte à « *l'ordre fondamental libéral et démocratique* » (art. 21 al. 2 et 4 LF).

S'ajoute désormais une importante précision intéressant le financement public des partis. Si elle a alors rejeté la demande d'interdiction du parti néo-nazi NPD, la Cour de Karlsruhe a en effet, dans un arrêt du 13 juillet 2017, engagé le législateur constituant à prévoir l'exclusion du financement public de partis ne poursuivant pas de buts démocratiques. Nouvelle illustration du rôle directif de la Cour, cette possibilité trouve désormais sa place à l'article

21 al. 3 LF<sup>9</sup>. On notera en outre que ce nouvel alinéa confère, pour la première fois, un ancrage constitutionnel au financement public des partis politiques. À l'heure de l'implantation de l'extrême-droite populiste de l'AfD (*Alternative für Deutschland*) dans le paysage politique allemand, cette hypothèse n'a rien de seulement théorique. Cette problématique rencontre par ailleurs celle des subventions publiques accordées aux fondations affiliées à des partis : la Cour constitutionnelle fédérale vient certes de considérer que l'exclusion du financement public de la Fondation Desiderius-Erasmus, proche de l'AfD, contrevient au droit constitutionnel du parti à l'égalité des chances dans la compétition politique (arrêt du 22 février 2023) ; mais la contestation portait sur la seule loi de finances 2019 et la Cour a surtout insisté sur la nécessité d'une base légale spéciale. Il faudra donc suivre la discussion d'une éventuelle loi tendant à « *mieux protéger juridiquement le financement des fondations politiques [...] avec la participation de tous les groupes parlementaires démocratiques* », telle que prévue par l'Accord de coalition de 2021.

9 Art. 21 al. 4 LF : « *La Cour constitutionnelle fédérale statue sur la question de l'inconstitutionnalité d'après l'alinéa 2 ainsi que sur l'exclusion de financements étatiques* ». Cette rédaction est issue de la révision constitutionnelle du 13 juillet 2017, laquelle se comprend elle-même à la lumière de l'arrêt NPD-Verbotsverfahren du 17 janvier 2017. V. aussi § 18 ParteiG (pt. 7) et § 46a BVerfGG.

