

# FINANCEMENT ELECTORAL ET MANDATAIRE FINANCIER

## INTRODUCTION

Le financement de la vie politique est longtemps demeuré obscur. Ce n'est que tardivement qu'est apparue en France la réglementation du financement des campagnes électorales.

En effet, en 1988, la France restait le seul pays à ne pas disposer de lois sur le financement des campagnes électorales quand le Royaume-Uni avait légiféré sur la question dès la fin du XIXème siècle, l'Allemagne dès 1967, l'Italie et l'Espagne dans les années soixante-dix.

La multiplication des campagnes, les évolutions des manières de faire campagne (nouvelles technologies de communication, usage des sondages), le soutien de certaines entreprises ou collectivités locales et le développement de scandales ont suscité une attente de l'opinion publique pour plus de transparence. Le législateur est intervenu à partir de 1988 et a très vite rattrapé ce retard.

Cinq lois ont été votées en matière de financement des campagnes en 1988, 1990, 1993, 1995 et 1996. De ces lois résultent l'obligation de tenir un compte de campagne et les obligations liées au mandataire. Elles instaurent une transparence plus importante et un véritable contrôle des comptes de campagne.

Nous l'ignorons le plus souvent mais en matière de financement des campagnes électorales notre pays a fait beaucoup de chemin.

Il dispose désormais d'un cadre juridique qui limite le risque de surenchères matérielles dans la participation des candidats aux différents scrutins nationaux et locaux.

Il s'agit là d'un acquis fondamental dont la préservation apparaît liée aux trois traits de la législation française actuelle :

- un système fondé sur des ressources essentiellement publiques et sur la modération du financement des campagnes ;
- des obligations procédurales et déclaratives gages de transparence ;
- un dispositif juridique pour l'essentiel compris et jugé satisfaisant.

Les lois du 14 avril 2011 et du 11 octobre 2013 ont étoffé les procédures qui encadrent aujourd'hui le financement des campagnes électorales et qui constituent autant de gages de transparence.

Les candidats aux élections doivent respecter un plafond de dépenses fixé par la loi et peuvent également recevoir une aide publique, c'est ce que nous présenterons dans un premier temps. Pour en bénéficier, ils doivent retracer l'ensemble de leurs dépenses et recettes dans un compte de campagne, dont la gestion incombe à un mandataire financier qu'ils désignent et qui est présenté par un expert-comptable. Ce point occupera notre deuxième partie, puis présenterons brièvement la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques CNCCFP et ses missions de contrôle.

## **1. LE FINANCEMENT ELECTORAL**

Depuis les lois ordinaires et organiques des 19 et 20 janvier 1995, le droit français repose ainsi sur deux piliers :

- l'interdiction pour les personnes morales de consentir des dons aux candidats,
- le plafonnement des dépenses de campagnes.

### **1.1 L'interdiction pour les personnes morales de participer au financement électoral**

Le premier pilier tient au principe de l'interdiction de toute participation pécuniaire et/ou matérielle des personnes morales au financement des campagnes électorales

L'article 52-8 du code électoral leur fait ainsi défense de verser des dons – « *sous quelque forme que ce soit* » –, et de fournir « *des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués* ».

Sont donc interdits les dons ou aides matérielles de toute autre personne morale de droit privé ou de droit public, notamment d'États étrangers, de syndicats ou d'associations autres que celles ayant la qualité de parti politique.

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

### **1.2 Le plafonnement des dépenses**

Pour éviter une surenchère observée ailleurs pour le recueil des suffrages, les dépenses de campagne onéreuses sont interdites. L'article L. 52-11 du code électoral fixe un plafond de dépenses dont le montant est plafonné en fonction du nombre d'habitants.

Ainsi, pour les élections législatives, le plafond, fixé en 1993, est de 38 000 € par candidat, majoré de 0,15 € par habitant de la circonscription.

Depuis la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, les plafonds sont normalement actualisés chaque année en fonction de l'inflation. La loi de finances initiale pour 2012 et la loi organique du 28 février 2012 ont cependant gelé ces plafonds jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques. Pour les élections législatives, par exemple, le plafond applicable est donc celui résultant du décret n° 2008-1300 du 10 décembre 2008.

Cette règle s'applique pour les élections municipales, départementales, régionales et à l'Assemblée de Corse, les élections territoriales outre-mer et les élections provinciales et au Congrès de Nouvelle-Calédonie.

### **1.3 Les financements privés provenant des personnes physiques ou de partis politiques**

Le financement privé prend la forme de dons provenant de personnes physiques ou de partis politiques.

Ces dons doivent être versés au compte du mandataire. Ils peuvent être perçus jusqu'à la date de dépôt du compte de campagne.

Ces financements privés sont très réglementés et soumis à des conditions de plus en plus restrictives.

Ainsi, l'article L. 52-8 du code électoral limite à 4 600 euros le montant des dons pouvant être consentis pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats par un même électeur. Les dons des partis ne sont pas plafonnés.

Les dons des personnes physiques sont plafonnés à 150 € pour les versements en espèces.

Tout don supérieur à 150 euros doit être effectué par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

En l'état actuel du droit, l'article L. 52-10 prévoit que toute réception de dons au profit du financement de la campagne électoral d'un candidat donne lieu à la délivrance d'un reçu par le mandataire. Il ouvre droit aux avantages fiscaux prévus par le code général des impôts. Ces reçus visent à assurer la traçabilité des ressources perçues.

Outre les recettes d'origine privée, l'État contribue au financement de la campagne électorale.

## 1.4 Les dépenses prises en charge par l'Etat

L'État assure la prise en charge des dépenses relatives à l'impression des bulletins de vote et des dépenses de propagande (impression de circulaires, frais d'affichage réglementaire exposés par les candidats, etc.). Il accorde aux partis politiques des allègements fiscaux (impôt sur les sociétés à taux réduit) sur certains de leurs revenus propres (location de leurs immeubles bâtis et non bâtis, par exemple).

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

## 1.5 Le compte de campagne

### Qu'est-ce qu'un compte de campagne ?

Le compte de campagne est très important pour un candidat aux élections. Il est le document qui va récapituler l'ensemble des recettes perçues et des dépenses engagées durant la campagne, en vertu de l'article L. 52-12 du code électoral. Il est obligatoire pour chaque candidat ou candidat tête de liste ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés, ce dernier critère ayant été introduit dans le code électoral en 2011 afin de permettre un resserrement du contrôle exercé.

Le compte de campagne, certifié par un expert comptable, sera transmis avec ses pièces justificatives aux fins de contrôle à la CNCCFP.

Le compte de campagne doit être en équilibre et éventuellement en excédent. Il ne peut pas être en déficit.

### Quels sont les éléments qui doivent figurer au compte de campagne ?

Les dépenses qui concernent toutes les actions de campagne, toutes les actions qui visent à promouvoir l'image du candidat auprès des électeurs sont à intégrer dans les comptes de campagne.

Pour les recettes, le code électoral emploie une formule assez large : doivent être présentées « *l'ensemble des recettes perçues* » par le candidat en vue de son élection.

Les dépenses de la campagne officielle (affiche, bulletin, profession de foi) ne sont pas à inscrire au compte de campagne, à l'exception des suppléments d'impression.

L'article L. 52-12 du code électoral prévoit que le candidat estime et inclut, en recettes et en

dépenses, les avantages directs ou indirects, les prestations de service et les dons en nature dont il a bénéficié.

### **Quelles sont les échéances de l'établissement d'un compte de campagne ?**

Il doit être tenu pendant l'année qui précède le premier jour du mois d'élection et court jusqu'à la date de son dépôt.

L'article L. 52-12 prévoit que les comptes doivent être déposés ou envoyés à la CNCCFP au plus tard « *avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin* », soit près de deux mois après la fin des opérations électorales. Il doit être accompagné de ses annexes et assorti des pièces justificatives requises par la loi.

Le candidat est tenu de fournir toutes les pièces justificatives de dépenses et de recettes. Leur nombre souvent important engendre des annexes très volumineuses. L'édiction d'un décret imposant le recours à des procédés dématérialisés pourrait être une mesure de simplification.

La présentation impérative d'un compte de campagne mais également le recours obligatoire à un mandataire, ce que nous allons voir maintenant, constituent des outils essentiels de l'encadrement du financement des campagnes électorales.

## **2. LE MANDATAIRE FINANCIER**

L'article L.52-4 à L.52-7 du code électoral impose aux candidats à tout scrutin prévu par la loi de désigner un mandataire.

### **2.1 Quelles sont les démarches pour désigner un mandataire ?**

Selon les cas et le choix du candidat, le mandataire peut être une personne physique – mandataire financier – ou une association de financement électorale, constituée sous le régime de la loi de 1901 sur les associations et conforme aux modalités déclaratives prévues à l'article 5 de cette même loi.

L'obtention de la capacité juridique est rendue publique par les fondateurs de l'association de financement électorale à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association a son siège social. La déclaration doit être accompagnée de l'accord écrit du candidat tête de liste.

La déclaration du mandataire financier, en tant que personne physique, doit être déposée par écrit par le candidat, assortie de l'accord exprès de la personne choisie, à la préfecture de la circonscription électorale dans laquelle il se présente, et ce au plus tard à la date à

laquelle sa candidature est enregistrée.

Selon l'article L. 52-4 du code électoral, un mandataire financier ne peut être commun à plusieurs candidats tête de liste pour une même élection.

La cessation des fonctions du mandataire financier ou la dissolution de l'association de financement intervient, de plein droit, trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat. Si celui-ci n'a pas déposé sa candidature, les fonctions du mandataire expirent à la date fixée pour son dépôt.

## 2.2 Quel est le rôle du mandataire ?

Le mandataire a un rôle essentiel dans l'organisation matérielle et financière de la campagne.

Il est seul habilité à recueillir les fonds servant à couvrir les frais de campagne et à assurer le paiement des dépenses, à l'exception des dépenses prises en charge par un parti ou un groupement politique. En outre, les candidats se voient donc interdire tout maniement direct d'argent.

C'est le mandataire qui ouvre et gère le compte bancaire ou postal unique, spécialement et expressément affecté aux opérations financières de la campagne. Le mandataire est l'acteur-clé dans l'établissement du compte de campagne, auquel seront annexés tous les documents de tenu de compte.

Quoique consacré par les textes, le « droit au compte », c'est à dire l'ouverture d'un compte et à la remise de moyens de paiement, n'est pas forcément respecté par les établissements bancaires.

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

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

### 2.3 Quels sont les outils mis à sa disposition ?

La réglementation étant parfois mal connue, la CNCCFP met à la disposition des candidats et du public un certain nombre de documents susceptibles d'apporter un éclairage sur les règles applicables et l'état de sa jurisprudence.

S'agissant du financement des campagnes électorales, la CNCCFP diffuse ainsi, notamment sur son site internet, des notices d'information abrégée pour remplir le compte de campagne suivant les spécificités de chacun des scrutins, ainsi qu'un guide du candidat et du mandataire.

Elle publie des circulaires sur le dépôt des comptes des partis politiques. Elle propose des statuts types pour l'association de financement, des modèles de déclaration d'un mandataire financier d'un parti politique (personne physique).

Les agents de la CNCCFP assurent un accueil téléphonique dans le cadre duquel ils répondent aux questions du public, des candidats et des partis politiques.

## 3. LA PROCEDURE DE CONTROLE DU FINANCEMENT ELECTORAL

Le contrôle des financements électoraux est confié à la CNCCFP et au juge de l'élection.

Après un examen approfondi du compte de campagne de chaque candidat, la CNCCFP approuve le compte, le rejette ou le réforme dans les six mois qui suivent son dépôt (dans les deux mois si le juge administratif est saisi de la contestation de l'élection).

### 3.1 La Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques, un organe de contrôle efficient et efficace

Instituée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 la CNCCFP jouit du statut d'autorité administrative indépendante depuis 2003.

Les crédits et les emplois nécessaires à son fonctionnement sont inscrits au budget général de l'État. En l'occurrence, ils font l'objet de l'action 3 du programme 232 de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

La CNCCFP est un organisme collégial qui élit son président. Elle comprend neuf membres nommés, pour cinq ans, par décret : trois membres ou membres honoraires du Conseil d'État ; trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation ; trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes.

Si la Commission connaît une activité par nature irrégulière, elle n'en assume pas moins la

charge de veiller en permanence à la bonne application de la législation sur le financement des campagnes et des partis politiques. Cette mission essentielle exige un travail de fond qui dépasse les aléas du calendrier électoral.

En application de l'article L. 52-15 du code électoral et de l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, la CNCCFP assure la publication sommaire au *Journal officiel* des comptes de campagne. Cette publication fait apparaître les chiffres fondamentaux de l'équilibre des comptes de campagne : le total des dépenses et des recettes ; le solde ; la ventilation des recettes par origine (dons, apports des partis, concours en nature, autres, apport personnel).

Les dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, dite « *loi CADA* », autorisent les citoyens à consulter tout document reçus ou émis par la CNCCFP.

### **3.2 La validation du compte de campagne et le remboursement forfaitaire des dépenses**

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

Il intervient à la suite d'une procédure contradictoire où la CNCCFP statue. Le préfet procède au remboursement du candidat ou de la liste sur la base du montant arrêté par la celle-ci, en application de l'ordonnance n°2003 – 1165 du 8 décembre 2003.

Toutefois, ne peuvent prétendre en bénéficier que les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour et s'étant acquittés des obligations déclaratives qui constituent la contrepartie de cette prise en charge financière de leurs dépenses de campagne.

Le remboursement porte sur 47,5 % du plafond de dépenses fixé par l'article L. 52-11 du code électoral en fonction du nombre d'habitants pour les élections nationales, locales et territoriales entrant le champ d'application de l'article L. 52-4 du même code.

Si le compte de campagne présente un solde positif qui ne provient pas de l'apport personnel du candidat alors celui-ci doit procéder à une dévolution du montant correspondant soit à une association d'utilité publique, soit à une association de financement d'un parti politique.

### **3.3 Les motifs de rejet du compte de campagne et les sanctions encourues pour non respect des règles du financement électoral**

#### **Quels sont les motifs de rejet de compte de campagne ?**

La CNCCFP souligne qu'un grand nombre d'irrégularités constatées et de réformations prononcées résultent d'une méconnaissance des dispositions législatives et réglementaires



qui régissent le financement de la vie politique, ainsi que des modalités de leur application qui résultent de la jurisprudence du juge de l'élection et de sa doctrine.

Il apparaît ainsi que beaucoup de candidats et de mandataires ne prennent conscience de leurs obligations qu'au moment du dépôt du compte.

Les principaux motifs de réformation des comptes de campagnes – et d'échanges avec les candidats – portent pour l'essentiel sur :

- les dépenses à caractère non électoral ;
- les dépenses relatives à des prestations réalisées le jour du scrutin ou après le scrutin ;
- les intérêts des emprunts souscrits par les candidats ;
- l'imputation des achats de matériel à leur valeur d'usage ;
- les dépenses non accompagnées de pièces justificatives.

En cas de rejet du compte, la CNCCFP saisit le juge de l'élection qui peut, si l'irrégularité est avérée, prononcer la démission d'office de l'élu et l'inéligibilité du candidat fautif pour une durée pouvant aller jusqu'à trois ans.

Le contentieux de l'application des règles relatives au financement des campagnes électorales demeure assez circonscrit.

### **Quels risques encourt un candidat qui ne respecterait pas une obligation relative au compte de campagne ?**

Le dispositif encadrant le financement des campagnes électorales comporte deux types de sanctions :

Il y a des sanctions de nature financière qui ont pour enjeu d'ôter le bénéfice du remboursement des dépenses engagées comme précisé à l'article L.52-11-1.

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

La principale condamnation suite à la non-validation d'un compte de campagne reste la sanction d'inéligibilité pour un an.

Non respect de la loi et/ou des règles relatives au financement des campagnes électorales	Sanction
Obligation de dépôt des comptes de campagnes délais impartis	1 an d'inéligibilité
Recettes suffisantes pour garantir le règlement des dépenses	Rejet / inéligibilité
Respect du plafond de dépenses	1 an d'inéligibilité
Compte de campagne rejeté à bon droit (en cas de volonté de fraude ou de manquement grave aux règles)	Rejet / 1 an d'inéligibilité

L'imprécision et l'interprétation des textes soulèvent des interrogations ponctuelles, tant pour les candidats que pour la CNCCFP. Il importe que la loi clarifie autant que possible le champ couvert par la notion de dépenses électorales, notamment en ce qui concerne l'inscription d'avantages en nature aux comptes de campagne.

## CONCLUSION

Pour conclure, nous nous attacherons aux constats effectués par Romain COLAS – député – dans son rapport d'information sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques.

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

Le cadre législatif et réglementaire édifié progressivement depuis la loi n° 88-227 du 11 mars 1988, forme aujourd'hui un dispositif cohérent, fondé sur des principes largement admis et connu.

Il reste cependant à répondre à des besoins de formation et de conseil ; de clarification des droits et des devoirs impliquant une définition plus précise de la notion de dépenses électorales ; de prise en compte des spécificités de l'élection des députés représentant les Français de l'étranger.

De plus, la nécessité de renforcer les moyens de contrôle, de moderniser et de simplifier les procédures, notamment grâce au développement de la dématérialisation, sont aussi des points de vigilance.

Enfin, la législation sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques doit rester en phase avec son temps. Elle doit permettre d'appréhender de nouvelles modalités de l'action politique, tels que les primaires et les micro-partis.

## BIBLIOGRAPHIE

CNCCFP, *Seizième rapport d'activité 2014*, Direction de l'information légale et administrative, Paris, avril 2015

CNCCFP, *Dix-septième rapport d'activité 2015*, Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2016

COLAS Romain, *Rapport d'information sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques*, Assemblée nationale, Paris, Juillet 2015

ESPLUGAS Pierre (dir.), BIOY Xavier (dir.), *Faut-il adapter le droit des campagnes électorales*, Actes du colloque du 14 avril 2011 – Université de Toulouse 1 Capitole – Institut Maurice Hauriou, Coll. Grand Colloques, Lextenso éditions, France, Février 2012

GRISON René, *Mémento à l'usage du candidat et de son mandataire financier, Cantonales et régionales 98*, Coll. L'essentiel sur, Editions Territorial, Voiron, janvier 1998

## SITES INTERNET CONSULTÉS

<http://strategies-publiques.globalconseil.fr/regionales-2015-regles-electorales/financement/presentation-du-compte-de-campagne/>

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000006353135&cidTexte=LEGITEXT000006070239>

<http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-regionales-2015/Dossier-de-presse-des-elections-regionales-2015/Le-financement-de-la-campagne-electorale>

<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/le-depute/le-financement-de-la-vie-politique-partis-et-campagnes-electorales>

<http://www.electoral.fr/?p=303>