

Le financement de la campagne des candidats à l'élection présidentielle au travers des comptes de campagne

Régis LAMBERT - Secrétaire général de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 34 (DOSSIER : L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE) - JANVIER 2012

Sujet récurrent de débat dans l'actualité, le financement de la vie politique fait l'objet d'un cadre législatif récent qui s'est progressivement construit et affiné depuis 1988 dans un relatif consensus autour de quelques grands principes : la transparence à la fois pour les partis et le financement des dépenses des candidats, et la limitation de celles-ci, qui sont sources d'inégalités difficilement acceptables par le citoyen, avec pour contrepartie l'aide financière de l'État, pour éviter ou limiter les sources de financement illicite. Le premier volet s'est décliné en trois règles principales : une séparation imposée entre la vie économique et la vie politique (interdiction depuis 1995 de tout financement par une personne morale à l'exception des partis politiques respectant certaines obligations comptables pour pouvoir financer des campagnes), la participation des citoyens à l'amélioration de la vie politique par une incitation fiscale et le plafonnement des dépenses électorales. La contribution de l'État, quant à elle, se traduit par une aide directe, s'ajoutant à l'aide indirecte constituée par l'avantage fiscal, sous deux formes, le subventionnement des partis politiques justifiant d'une représentativité suffisante et le remboursement, sous conditions, des dépenses de campagne des candidats aux élections politiques.

Ces principes vont être illustrés dans le présent article par une présentation du financement de la campagne électorale la plus importante par l'ampleur de l'enjeu et par les masses financières concernées, c'est-à-dire la campagne électorale des candidats à l'élection présidentielle. Il convient de préciser que les développements ci-dessous ne concernent pas les dépenses de la campagne officielle dont le financement présente un caractère réglementaire très encadré (frais de la campagne officielle des candidats, c'est-à-dire les frais d'impression des bulletins, affiches et professions de foi et la campagne audiovisuelle). Ces dépenses sont remboursées directement aux candidats (art. 20 et 21 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2011) par l'État (ministère en charge de l'Intérieur) selon des barèmes précis. Les masses financières ne sont pas négligeables. Pour les élections de 2007, pour les douze candidats, les dépenses remboursées se sont élevées à 42,2 Mi pour l'impression et le routage de documents « papiers » et 2,1 Mi pour les dépenses de la campagne audiovisuelle officielle.

Le but du présent article est de rappeler en premier lieu le cadre juridique qui fixe les conditions de financement des dépenses de campagne des candidats, en deuxième lieu, tenter de mieux caractériser les sources de financement et les difficultés d'appréhension de ces ressources, et en troisième lieu, mettre l'accent sur un certain nombre de difficultés, s'agissant du périmètre des dépenses entrant dans le champ de la campagne tel que défini par le Conseil constitutionnel et la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), que ces deux institutions rencontrent dans le cadre des contrôles mis en oeuvre.

I) Le cadre juridique

Le cadre juridique du financement de la campagne des candidats à la présidentielle et de son contrôle est en grande partie le même que pour les autres élections, fixé par les dispositions du Code électoral. Ce principe est rappelé et complété pour l'élection présidentielle par la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée notamment par la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 et la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011. Ainsi, le droit applicable au financement de la campagne pour l'élection présidentielle comporte des particularités par rapport au droit commun du financement des campagnes électorales.

A) La transparence et la limitation du financement des campagnes : un cadre juridique commun à toutes les élections politiques

Les candidats à l'élection présidentielle, (c'est-à-dire uniquement ceux dont les noms figurent sur la liste établie par le Conseil

constitutionnel), sont tous astreints au dépôt d'un compte de campagne (à la différence des autres élections qui en dispensent les candidats ayant moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas reçu de dons) vérifié par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques sous le contrôle du juge de l'élection c'est-à-dire le Conseil constitutionnel, depuis la loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 qui a transféré cet examen que le Conseil assurait directement, en premier et dernier ressort préalablement. Ainsi, chaque candidat peut désormais déposer un recours de plein contentieux devant le Conseil constitutionnel contre la décision de la commission le concernant. À noter qu'en 2007 aucun recours n'a été déposé à l'encontre des décisions de la CNCCFP.

Les règles essentielles relatives au financement des différentes élections générales sont donc applicables au financement de l'élection présidentielle.

Pour mieux appréhender le périmètre financier de la campagne, le législateur a souhaité que soit rendu public et plafonné l'ensemble des dépenses électorales des candidats, y compris les concours en nature, à partir du premier jour du douzième mois précédant celui de l'élection.

Le plafond des dépenses pour les candidats à la présidentielle est fixé par la loi organique du 5 février 2001 et régulièrement actualisé par décret. À noter, pourtant, une première différence (qu'elle partage avec les élections municipales) du droit commun puisque ce plafond varie selon que le candidat est présent ou pas au second tour (en 2002 respectivement 19 764 000 € et 14 796 000 € et en 2007, 21 594 000 € et 16 166 000 €). Cf. *infra*.

Chaque candidat doit au préalable avoir déclaré un mandataire financier, personne physique ou association de financement, qui ouvre un compte bancaire unique retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses liées à l'élection.

Les comptes de campagne sont présentés par un expert-comptable ou comptable agréé et déposés à la commission au plus tard à 18 heures, le dixième vendredi suivant le premier tour de l'élection (à noter à cet égard qu'avec cette disposition issue de la loi 2011-412 du 14 avril 2011, comme c'est la seule élection pour laquelle deux semaines séparent premier et deuxième tour, le délai de dépôt de droit commun est raccourci de fait d'une semaine pour les deux candidats du second tour...).

Après contrôle et instruction contradictoire, les comptes des candidats régulièrement déposés peuvent faire l'objet de réformations en recettes et en dépenses, voire d'une décision de rejet si des formalités substantielles n'ont pas été respectées (dépassement du plafond, absence de mandataire, absence de présentation par un expert-comptable...), ou si des irrégularités ont été détectées à des montants particulièrement importants. Dans ces derniers cas, le législateur de 2006 a accordé une souplesse à la commission et au Conseil constitutionnel en prévoyant, comme le conseil l'avait sollicité à plusieurs reprises dans ses observations, la possibilité de nuancer la sanction en évitant un « tout ou rien » c'est-à-dire en permettant de ne pas rejeter le compte mais de moduler le remboursement public des candidats en fonction des irrégularités commises. À remarquer que depuis la loi de 2011 précitée, cette faculté de modulation accordée à la commission a été généralisée à toutes les élections.

S'agissant des sources de financement, sont prohibés les dons financiers ou les concours en nature gratuits émanant de personnes morales autres que les partis politiques au sens de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (article L. 52-8 du Code électoral et décision n° 97-2535 du 19 mars 1998, AN Nord 12^e circ.). Les seuls dons autorisés sont donc ceux des partis politiques et ceux des personnes physiques.

Ces derniers font l'objet d'une réglementation spécifique afin de mieux appréhender une source souvent importante de financement (voir *infra*). Ils sont plafonnés pour une même personne à 4 600 €, pour une même élection et pour l'ensemble des candidats à celle-ci. À noter que la loi du 14 avril 2011 précitée, prévoit que ce plafond soit actualisé chaque année par décret. Par ailleurs, les dons en espèces ne peuvent être supérieurs à 150 €, les autres devront être effectués par chèque, virement, prélèvement ou carte bancaire.

S'agissant de ce dernier moyen de paiement qui tend à se développer, une incertitude peut demeurer sur l'origine réelle des fonds dans la mesure où existent des cartes de paiement d'entreprises au nom de collaborateurs personnes physiques. En principe, celles-ci ne sont alimentées par l'entreprise que pour régler des dépenses liées à l'activité professionnelle, mais elles peuvent également être alimentées par de l'argent personnel du titulaire. C'est pourquoi il est expressément demandé aux donateurs par carte bancaire un engagement sur l'honneur qu'il s'agit bien de leurs ressources personnelles.

Par ailleurs, pour limiter les risques de financements opaques, le total des dons en espèces (limités à 150 € par donateur) reçus par un

candidat ne peut dépasser 20 % du plafond des dépenses (de premier ou second tour selon le cas) ; le mandataire doit délivrer un reçu et conserver la souche où figurent les coordonnées du donateur. C'est d'ailleurs le cas de tout don d'un donateur identifié qui fait l'objet d'un reçu remis par le mandataire au donateur, qui, sauf don fait en espèces, ouvre droit à un avantage fiscal (cf. *infra*).

La conception de ces « lettres-reçus » ou « reçus-dons », chaque fois détachés d'une rame de papier, a fait l'objet d'une réflexion approfondie du Conseil constitutionnel et le modèle arrêté en 2002 a été repris par la CNCCFP pour l'élection de 2007. En effet, pour respecter un principe de discrétion, aucune mention sur le reçu remis ne permet de distinguer le candidat bénéficiaire jusqu'à un don de 3 000 €. Au-delà doit figurer le nom du mandataire financier qui a délivré le reçu. La souche et le reçu mentionnent le montant, la date du versement et ses modalités, ainsi que l'identité et l'adresse du domicile fiscal ou du lieu d'imposition du donateur. Les souches des reçus utilisées sont annexées aux comptes de campagne et sont accompagnées d'un relevé de compte bancaire unique du mandataire attestant de la réalité de l'encaissement des fonds correspondants. À chaque reçu correspond un numéro unique.

Le contrôle des reçus est une tâche lourde et fastidieuse malgré l'utilisation de technologies modernes (lecture optique, enregistrement électronique de documents), mais s'avère indispensable pour détecter d'éventuels financements illicites.

En outre, comme le don peut permettre une déduction à hauteur de 66 % du montant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (dans la limite pour l'ensemble des dons de 20 % du revenu déclaré par le foyer fiscal), le contrôle mené par la commission permet également de renseigner les services fiscaux en cas de doute sur un reçu fourni par un contribuable.

Sont interdits les paiements directs de frais de campagne par le candidat sauf pour de menues dépenses représentant des montants négligeables par rapport au total des dépenses et à leur plafond.

Enfin, l'autre principe de droit commun appliqué à l'élection présidentielle est le financement public direct sous la forme du remboursement forfaitaire des dépenses acceptées (c'est-à-dire considérées comme électorales et effectivement payées), sous réserve que le montant du remboursement dû par l'État soit égal à la plus petite des trois sommes suivantes : l'apport personnel du candidat diminué du solde éventuel du compte et ajusté au regard des réformations éventuelles, les dépenses payées par le mandataire financier et admises au remboursement en raison de leur caractère électoral et le montant maximum légal du remboursement, c'est-à-dire la moitié du plafond si le candidat a obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et, une particularité propre à l'élection présidentielle, le vingtième du plafond pour les autres. Pour éviter tout enrichissement sans cause du candidat, le remboursement forfaitaire ne peut donc inclure les concours en nature ou en moyens des partis politiques ou des personnes physiques. L'apport personnel ne peut donc provenir que de son patrimoine personnel, d'un emprunt bancaire ou d'un prêt consenti par un parti politique.

B) Les particularités du cadre juridique du financement des campagnes pour l'élection présidentielle

Outre les particularités évoquées précédemment, plusieurs points peuvent être mentionnés :

1) À la différence des autres élections, les personnes physiques ne peuvent accorder des prêts et avances remboursables aux candidats. Dans ses observations de juin 2000, le Conseil constitutionnel s'était montré très réticent à l'égard des prêts des personnes physiques, (de même à l'égard de ceux des partis politiques), au motif de l'absence de garantie de remboursement, avec le risque d'un enrichissement sans cause des candidats bénéficiant ultérieurement d'un financement public pour un remboursement qui en définitive n'aurait pas eu lieu.

Si le législateur a entendu ces observations pour la prohibition pure et simple des prêts ou avances remboursables des personnes physiques (loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001), la déduction des prêts des partis, pour le calcul du remboursement forfaitaire, de l'apport personnel du candidat, n'a pas été retenue.

Ainsi, aujourd'hui, lorsqu'un emprunt est contracté, les intérêts ouvrent droit au remboursement forfaitaire de l'État uniquement si la formation politique a elle-même souscrit un emprunt bancaire spécifique pour financer la campagne d'un candidat et ne fait que répercuter sur ce dernier, par un prêt « miroir », les intérêts afférents. À noter que le Conseil d'État pour les autres élections a une jurisprudence plus souple en autorisant les partis à prêter leurs propres ressources avec intérêts, ceux-ci devant figurer dans les dépenses du compte de campagne (CE, 24 juill. 2009, n° 323679, *Joly*, au Lebon ; AJDA 2010. 111, note B. Maligner ; *ibid.* 2009. 1517).

2) Contrairement aux autres élections, les frais d'expertises comptables en application de l'article L. 52-12 du Code électoral, sont

obligatoirement inscrits dans le compte de campagne.

3) La sanction d'une irrégularité liée au compte de campagne, même d'une particulière gravité (absence de dépôt, dépassement flagrant de plafond, dissimulation de recettes ou de dépenses électorales, etc.), n'entraîne pas de sanction d'inéligibilité (voire de démission d'office du président élu !), mais « seulement » le non remboursement du compte. En effet, compte tenu des délais entre la proclamation des résultats et les décisions sur les comptes de campagne, l'éventualité d'une démission d'office du Président de la République pour un grief financier fragiliserait considérablement durant plusieurs mois la fonction présidentielle.

4) Pour cette seule élection, tout candidat perçoit dans les jours suivants la publication de la liste de ces candidats par le Conseil constitutionnel, une avance de l'État de 153 000 € qui devra figurer comme apport personnel dans le compte. Naturellement, en cas de rejet du compte, le candidat devra rembourser cette avance.

5) Le solde positif du compte, lorsqu'il ne provient pas de l'apport personnel, doit faire l'objet d'une dévolution dont le montant est versé obligatoirement à la Fondation de France, alors que pour les autres élections, le candidat peut effectuer la dévolution à une association d'utilité publique ou à une association de financement du parti politique de son choix.

6) Pour le contrôle des comptes de campagne, il n'existe pas de délai particulier en cas de contentieux sur le scrutin. Lorsque le Conseil constitutionnel exerçait le contrôle des comptes, cette instance n'avait d'ailleurs même pas de délai à respecter pour exercer cette mission. Avec le transfert à la CNCCFP du contrôle, le délai applicable est le délai de droit commun pour les scrutins non contentieux, c'est-à-dire six mois après le dépôt du compte. À noter également que c'est la seule élection pour laquelle les comptes présentés par les candidats et les décisions prises sont publiés in extenso au *Journal officiel*. Enfin, dernière particularité sur ce contrôle, la décision de la commission devient définitive si elle n'a pas fait l'objet d'un recours devant le conseil dans le mois qui suit sa publication ou après décision du conseil sur ce recours. Le remboursement forfaitaire de l'État n'est versé que lorsque la décision est définitive.

II) Les sources de financement de la campagne : typologie et difficultés rencontrées

A) Les principales observations formulées par le Conseil constitutionnel sur le financement des campagnes à l'issue des scrutins de 1995 et 2002 ont permis des évolutions positives. Au-delà de points déjà évoqués (prêts de personnes physiques ou de partis), plusieurs difficultés ont été exposées par le conseil dans ses observations post scrutin de 1995 et 2002 ou dans celles qu'il avait publiées (*JO* du 23 juillet 2000) dans la perspective de l'élection présidentielle de 2002.

S'agissant des recettes en espèces, il s'était révélé difficile au conseil en 1995 de vérifier la provenance effective de ces recettes qui pourraient atteindre des montants élevés (le conseil avait, semble-t-il, examiné longuement le cas d'au moins un compte dont les apports en espèces était importants et les justifications peu précises).

Le conseil faisait observer que le montant maximal des dons en espèces susceptible d'être consentis au candidat (20 % des dépenses autorisées) pourrait atteindre des sommes considérables (18 millions de francs pour des candidats du premier tour et 24 millions de francs pour des candidats du second tour). Néanmoins, les reçus dons permettent d'identifier les donateurs. Tel n'est pas le cas pour les recettes en espèces provenant de collectes, versements anonymes à l'occasion d'une quête lors d'un meeting ou de recettes commerciales liées à la campagne. Il était donc hautement souhaitable que soit précisée la nature des justificatifs de recettes exigibles : répartition par réunion publique du montant des collectes et justifications des tarifs pratiqués pour les recettes commerciales, au regard du coût de revient des produits.

L'article 12 du décret 2001-213 du 8 mars 2001 fixe désormais les conditions précises de délivrance des dons ainsi que les justificatifs à produire dans le compte de campagne pour des ressources traditionnellement versées en espèces que sont la vente des produits commerciaux liés à la campagne et le produit des collectes de dons réalisés dans les réunions publiques.

Toujours à l'occasion de cette première élection présidentielle soumise à dépôt de comptes de campagne, le Conseil constitutionnel avait appelé l'attention sur la création de multiples comités de soutien, notamment à un candidat, d'initiative locale et dont les activités n'avaient pas nécessairement été exposées par le candidat. Pour éviter de trouver là une source de financement échappant aux contraintes légales, le conseil recommandait que ces comités soient déclarés à la CNCCFP et que les comptes de ces comités

soient transmis pour contrôle au conseil en même temps que le compte de campagne du candidat. La possibilité de sanction de la part de la commission en cas de non respect des obligations de déposer les comptes au 30 juin de l'année suivante étant sans effet pour des structures éphémères, il y avait là la source d'un vide juridique propice à un financement complémentaire opaque des campagnes électorales, soit par l'apport des partis, soit par des dépenses payées directement par ceux-ci.

Aujourd'hui, même si la législation n'empêche toujours pas ces créations de partis éphémères, les candidats ne font plus appel à ces structures locales qui risquent de provoquer au final autant de difficultés que de dons et préfèrent faire appel à des partis nationaux dûment agréés ou faire des appels directs aux dons en utilisant tous les moyens de communication électronique qui étaient encore balbutiants au milieu des années 90.

B) La structure des ressources des comptes de campagne montre des différences de stratégie (cf. tableaux en annexe) La comparaison de la structure des recettes déclarées dans les comptes des candidats pour les trois élections montre des différences sensibles (même si la présentation des comptes a évolué et donc le regroupement en type de ressources a pu, à la marge, différer d'un scrutin à l'autre). À noter une difficulté particulière pour 1995. Le Conseil a dû modifier certaines affectations de ressources dans ses décisions et a réimputé par exemple un emprunt de 31 millions de francs dans les ressources de M. BALLADUR (voir notes du tableau annexe 1). Avec ces ajustements les parts respectives des sources de financement sont pour la moyenne des candidats voisines de 47 % pour l'apport personnel, 26 % pour les dons de personnes physiques, 25 % pour les contributions de partis, 1 % pour les recettes diverses, 0,5 % pour les dons de personnes morales et 0,5 % pour les concours en nature (hors partis). Les données brutes du tableau 1 sont donc difficilement comparables aux mêmes données des scrutins de 2002 et 2007.

Si l'origine des ressources s'avère assez diversifiée selon les candidats, l'apport personnel du candidat à son compte de campagne en constitue dans tous les cas l'élément principal. Il représentait après corrections précitées en moyenne 47 % en 1995, 68,6 % des ressources déclarées en 2002 et 67 % en 2007 avec des disparités sensibles selon les candidats. Le pourcentage de cet apport variait en 2002 de 21,3 % à 97,7 % et en 2007 de 46 % à 98 % ! Pour les candidats de second tour les pourcentages étaient de 55 % et 86 % en 2002 et de 52 % et 53 % en 2007. À noter qu'à cette dernière élection, l'apport personnel représentait plus des trois-quarts des recettes pour huit candidats sur douze, contre neuf sur seize en 2002. L'apport personnel demeure donc la ressource principale de la majorité des candidats, et résulte en général essentiellement d'un emprunt.

Le deuxième poste de ressources est constitué par les contributions des partis politiques (25 % en 1995, 18 % en 2002 et 16 % en 2007), là encore avec de grandes disparités selon les candidats. En 2002, elles représentaient plus de la moitié des ressources totales pour deux candidats (MM. HUE et MADELIN) et plus de 20 % pour cinq candidats. En 2007, pour deux candidats (M^{mes} LAGUILLER et ROYAL) ces contributions ont dépassé le tiers des ressources. À noter que l'exigence de transparence est tempérée par de fortes limitations, légales et de fait (délais notamment), à la poursuite d'investigations financières des recettes et dépenses des partis politiques par la commission, mais cet aspect dépasse le cadre de cet article.

Les dons recueillis auprès de personnes physiques, deuxième poste de recettes en 1995 (26 %) chutent en 2002 à 8 % et progressent sensiblement en 2007 à 12 %. Mais, là encore, on constate une forte disparité selon les candidats.

Les autres formes de ressources (concours en nature, vente de produits dérivés et recettes diverses) sont finalement peu significatives (moins de 2 % en 1995 et environ 5 % du total des recettes en 2002 et en 2007).

L'exigence de justificatifs précis instituée par le décret de 2001 précité a contribué sans doute à limiter en 2007 le poids des recettes en espèces pour les collectes et participations aux manifestations. Dans aucun compte l'un ou l'autre de ces postes n'a dépassé 1 % des recettes déclarées (source comptes déclarés en 2007)...

Par ailleurs, en 1995, la campagne des candidats a été en partie financée pour trois d'entre eux par des dons de personnes morales (0,65 % des recettes en moyenne mais 2,1 % pour M. CHIRAC) autorisés avant l'entrée en vigueur de la loi organique n° 95-72 du 20 janvier 1995.

Enfin, s'agissant de dons de personnes physiques, la commission a pour la première fois utilisé en 2007 son pouvoir de modulation des montants du remboursement en fonction d'irrégularités constatées. En effet, il est apparu, lors de l'instruction du compte de campagne de M. SARKOZY que trois dons dépassaient le plafond légal. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, la commission a jugé que cette irrégularité n'était pas d'une gravité suffisante pour entraîner le rejet du compte, mais a diminué le montant du remboursement forfaitaire de 13 800 €, correspondant à l'excédant global par rapport au plafond fixé par la loi.

C) Les deux seuls cas de rejet de compte ont pour motif les sources de financement des campagnes Le Conseil constitutionnel a rejeté deux comptes (celui de M. CHEMINADE en 1995 et celui de M. MÉGRET en 2002), la commission n'en ayant rejeté aucun en 2007. Ces deux rejets concernent des sources de financement jugées illicites.

S'agissant de M. CHEMINADE, celui-ci a bénéficié de prêts consentis à titre gratuit par des personnes physiques pour un montant de 2 340 990 F, mais l'instruction a montré que pour 1 711 450 F (représentant plus du tiers des recettes déclarées), il s'agissait de 21 contrats conclus postérieurement à la date du second tour du scrutin.

Le conseil a estimé que compte tenu de l'importance et de la tardiveté de ces prêts dans le financement de la campagne, l'absence d'intérêt a procuré un avantage qui doit être assimilé à un don. Or, à l'époque le conseil acceptait que figurent au compte des recettes correspondant à des versements postérieurs à l'élection, à condition que ceux-ci aient fait l'objet d'engagements souscrits antérieurement à l'élection, ce qui n'était pas le cas dans l'espèce. Pour l'élection de 2002 la situation a évolué. Sur les recommandations du Conseil constitutionnel, l'article 3, II al-3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 modifiée par la loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001, interdit les prêts ou avances remboursables consentis par des personnes physiques aux candidats.

S'agissant du compte de M. MÉGRET, le Conseil s'est fondé sur le fait que le candidat a bénéficié d'un concours en nature de la part d'une personne morale autre qu'un parti politique (en l'occurrence la commune de Vitrolles dont un agent avait participé à la campagne électorale durant ses heures de travail), avantage prohibé par l'article L. 52-8 du Code électoral.

III) Des difficultés d'appréciation tempèrent une vision précise et exhaustive du périmètre des dépenses de campagne prises en compte

Rechercher une perception assez fiable du financement de la campagne présidentielle, c'est se poser la question du périmètre des dépenses reconnues comme électorales. Or, assez curieusement le Code électoral ne donne pas une définition de la dépense électorale et parle, selon les articles, de dépense « engagée » ou encore « exposée ». La jurisprudence apporte des éléments de réponse : la dépense électorale est celle dont la finalité est l'obtention des suffrages (arrêt Gourlot, CE, 27 juin 2005, n° 272551, au Lebon), ce qui exclut des dépenses qui ne seraient qu'« occasionnées » par la campagne...

Aucun compte n'a, certes, dépassé le plafond des dépenses, même si les comptes des candidats du second tour voient leurs dépenses s'en rapprocher très fortement. L'ampleur des initiatives engagées durant la campagne a incité toutefois ces candidats à la prudence afin de ne pas se voir réintégrer une dépense dans leur compte. En fait, les réformations apportées en dépenses ou en recettes sont globalement peu conséquentes (à chaque scrutin moins de 1 %). Par ailleurs, le Conseil comme la commission ont mis en place, durant la période la plus active de la campagne, un dispositif de veille de la presse régionale et locale ainsi que des sites Internet, pour s'assurer que n'aurait pas été omise une initiative importante et générant des coûts dont aucune trace n'apparaîtrait au compte. Les décisions ne font pas état d'omission majeure (réunions avec le candidat, ouvrages, etc.).

De plus, l'évolution de la législation et de la jurisprudence depuis 1995 comme les contacts préalables aux scrutins avec les mandataires financiers et les experts-comptables ont permis de faciliter les conditions du contrôle des comptes, sur les ressources comme sur les dépenses. L'existence d'un mémento du candidat, publié au *Journal officiel* par le Conseil constitutionnel puis par la commission (mais soumis à avis du Conseil constitutionnel), avec un modèle précis de compte et ses annexes à respecter, contribue également à faciliter le contrôle de pièces justificatives (jusqu'à vingt-sept cartons pour un compte de candidat de deuxième tour en 2002, record égalé par un candidat en 2007 !).

Il convient donc de relativiser le caractère exhaustif des dépenses figurant dans le compte, car des difficultés demeurent pour apprécier ce qui doit y être inscrit et pour quel montant, avec dans certains cas, des enjeux financièrement assez importants. Les quelques exemples évoqués ci-dessous illustrent ces difficultés pour les campagnes présidentielles. Une des causes, que l'on retrouve déclinée sur plusieurs de ces exemples, est le chevauchement des campagnes présidentielle et législatives avec parfois des jurisprudences différentes selon le type d'élection.

A) Les dépenses liées aux ouvrages publiés par les candidats

L'intégration dans les comptes des dépenses liées à la publication des ouvrages des candidats est souvent un sujet d'appréciation

délicate. La publication d'un livre par un candidat dans l'année qui précède l'élection ne peut être regardée comme une action de propagande du seul fait que son auteur est candidat ! Sous réserve que la promotion du livre n'excède pas les pratiques habituelles, cas qui nécessiterait d'introduire dans le compte les dépenses supplémentaires, seuls seront pris en compte les ouvrages contenant des réflexions politiques. Si ce n'est pas la présentation même du programme du candidat, seules les dépenses de promotion sont considérées comme des dépenses électorales et doivent figurer dans les comptes.

S'il s'agit du programme du candidat, les coûts d'édition et de commercialisation doivent être ajoutés. Pas de difficulté lorsque le candidat édite à « compte d'auteur », ce que recommandent le Conseil constitutionnel et la commission, mais que le législateur n'a pas voulu rendre obligatoire, l'opération est alors parfaitement transparente. En revanche, s'il existe un contrat avec une maison d'édition, ces dépenses, qui sont électorales, doivent être imputées au compte pour vérifier le non dépassement du plafond. Elles ne doivent pas être inscrites en dépenses remboursables, mais en concours en nature puisque payées par l'éditeur, c'est-à-dire une personne morale, c'est d'ailleurs le seul cas de dérogation admise à l'interdiction de financement par une personne morale ! Il s'agit donc plus ici d'un contrôle de « vraisemblance » faute de moyens d'investigation pour vérifier les déclarations de coût fournies par l'éditeur...

B) Le caractère électoral des dépenses de propagande et de déplacement à l'étranger

L'importance du nombre de Français résidant à l'étranger (autour de deux millions) conduit les candidats à ne pas négliger des actions menées en direction de ces électeurs spécifiques. Le caractère licite de ces actions et leur intégration dans les comptes de campagne ont suscité quelques interrogations lors de la campagne présidentielle de 2007.

Des changements législatifs récents (la loi organique n° 2005-81 du 20 juillet 2005) ont compliqué la règle qui jusque là interdisait toute propagande électorale à l'étranger à l'exception de la diffusion des supports de la campagne officielle (loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976). Les déplacements à l'étranger pendant la campagne, effectués par les candidats ou leurs représentants n'étaient pas interdits mais leur coût était écarté du compte (dépenses non admises au remboursement).

Pour la campagne de 2007, après concertation sur l'interprétation à donner à la loi organique de 2005 précitée, la solution retenue par la Commission nationale de contrôle de l'élection présidentielle a distingué les déplacements avant la période de campagne officielle (campagne autorisée et coût imputable au compte) et ceux effectués pendant la campagne officielle qui interdit toute propagande en dehors des pays de l'Union Européenne et des pays signataires de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de ses libertés fondamentales. Néanmoins même dans les pays n'appartenant pas au groupe précité, il n'était pas interdit aux candidats de se rendre à l'étranger pour renforcer leur notoriété, mais les frais de déplacement n'avaient pas à figurer au compte...

La fixation de cette règle, notifiée le 20 mars 2007 aux candidats, a nécessité un traitement différencié des dépenses selon la date de leur engagement, en vertu du principe de non rétroactivité, d'où une relative incertitude sur le coût réel des initiatives menées à l'étranger.

La situation va se complexifier encore pour les futurs scrutins, s'agissant des dépenses électorales à l'étranger, avec la parution de l'ordonnance du 29 juillet 2009 et la loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés représentant les Français établis hors de France qui ne prévoient aucune limitation particulière de la propagande à l'étranger pour ces campagnes.

La production des comptes de campagne par les candidats à la présidentielle et les candidats à l'élection des députés représentant les Français établis hors de France sera sans doute délicate compte tenu du chevauchement des périodes de campagnes respectives, les réunions à caractère électoral communes à des personnalités soutenant indifféremment un candidat à la présidentielle et un candidat à l'élection législative risquant d'être fréquentes.

C) Les frais de déplacement et d'hébergement des représentants de formations politiques

Là encore, le recouvrement important des campagnes électorales de l'élection présidentielle et des élections législatives conduit à des manifestations électorales à vocation de soutien à des candidats engagés dans l'un ou l'autre des scrutins, avec une répartition parfois arrêtée *a priori* par convention mais souvent difficile à évaluer dans la réalité au moment de l'établissement des comptes de campagne. La question est rendue plus complexe par une jurisprudence différente du Conseil constitutionnel selon la nature du scrutin. En effet, le Conseil dans une décision récente (2009-4533 du 14 octobre 2009, AN Gironde 8^e) a confirmé sa jurisprudence

antérieure selon laquelle les frais liés au déplacement et à l'hébergement de représentants de formations politiques se rendant dans une circonscription ne constituent pas, pour un candidat à une élection législative que ces représentants viennent soutenir, une dépense électorale qui doit figurer au compte de campagne.

Pour autant, s'agissant de l'élection présidentielle qui ne comprend qu'une seule circonscription, ces frais doivent figurer au compte selon la jurisprudence de cette institution, qui est appliquée par la CNCCFP. Ils sont même réintégrés en cas de non inscription, au titre des dépenses électorales remboursables.

Ainsi, pour des déplacements de personnalités politiques sur un même site mais à caractère multiple, c'est-à-dire pour partie manifestation officielle sur financement public, pour partie manifestation de soutien politique à un candidat à la présidentielle et à un ou plusieurs candidats aux élections législatives, la part des dépenses à faire figurer au compte de campagne du candidat à la présidentielle s'avèrera difficile à évaluer.

D) Les dépenses engagées pour la désignation des candidats

Là encore, le périmètre des dépenses considérées comme électorales pour l'élection présidentielle ne peut qu'avoir un caractère évaluatif. On pourrait concevoir de prime abord que toute dépense liée au processus conduisant à désigner un candidat à l'élection présidentielle contribue à la conquête des suffrages des électeurs en renforçant sa légitimité et en lui donnant l'occasion d'asseoir sa notoriété, et pourrait être comptabilisée pour tout ou partie dans le compte de campagne du candidat finalement investi. En fait, la commission comme le Conseil constitutionnel considèrent que les dépenses engagées dans le cadre de manifestations internes au parti aux fins de désigner son candidat visent à obtenir des suffrages des adhérents, des militants ou de personnes intéressées par le processus de vote et non à recueillir le suffrage des électeurs. Elles n'ont donc pas à figurer au compte de campagne.

Toutefois, si le candidat désigné à l'issue des primaires a engagé auparavant des dépenses dont la finalité était en fait l'obtention du suffrage de tous les électeurs lors de l'élection présidentielle à venir, ces dépenses seront considérées au cas par cas comme dépenses électorales remboursables à inscrire au compte de campagne. Le mémento du candidat à l'élection présidentielle de 2012, mis à jour en août 2011, donne une liste non limitative de ce type de dépenses à caractère électoral, par exemple les frais afférents à des réunions publiques organisées par le candidat pour son compte ou encore les frais d'édition et de promotion d'ouvrages ou de brochures développant le programme du candidat. Les dépenses engagées par les autres « pré-candidats » à l'occasion des primaires n'ont pas quant à elles à figurer au compte de campagne du candidat officiel du parti.

Cette question est à rapprocher d'un sujet qui avait retenu l'attention du Conseil constitutionnel lors des élections de 2002, en l'occurrence le traitement des dépenses liées aux congrès d'investiture, pour lesquelles il est fait une distinction entre la première phase du congrès destinée à la désignation du candidat, en principe réservée aux adhérents et hors présence de la presse, et la deuxième phase du congrès, après désignation du candidat, qui vise au lancement de sa campagne, qui est, elle, publique et souvent largement suivie par les médias. Seules les dépenses correspondant à ce deuxième temps ont un caractère électoral et figurent dans le compte de campagne. Dans la pratique, faute de critères fixés a priori, l'instance de contrôle examine la vraisemblance des propositions faites par les mandataires financiers, le plus souvent en fonction de la durée respective des deux phases, mais la phase de désignation est parfois purement formelle...

Ainsi, selon la stratégie financière et les modes d'organisation des candidats et de leurs partis, les équipes de campagne auront tendance à minimiser la part électorale des manifestations (plafond des dépenses oblige...) ou au contraire à « optimiser » le niveau des dépenses par rapport au remboursement forfaitaire.

...

Le financement de l'élection présidentielle respecte un cadre juridique assez rigoureux qui s'est peaufiné au fil des scrutins grâce aux modifications législatives, réglementaires et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Malgré cela et malgré les moyens de contrôle mis en oeuvre par le conseil et par la CNCCFP, il est difficile d'apprécier l'exactitude des données sur le financement de la campagne électorale tirées des comptes de campagne y compris après réformation. On ne peut affirmer que le financement en 2007 s'est limité strictement aux 44,3 millions d'euros de la campagne officielle et aux 76,8 millions d'euros de ressources déclarées dans les comptes de campagne, compte tenu notamment des difficultés d'apprécier pour le candidat comme pour l'autorité de contrôle, ce qui doit figurer dans le compte de campagne.

Des dépenses ayant lieu « à l'occasion de la campagne » échappent aux comptes et donc à toute information sur leur montant et leur source de financement (conseils stratégiques, « coaching » et actions de formation diverses, sondages de notoriété, dépenses de garde-robe et de maquillage, dédommagements de divers militants).

En outre, le développement considérable de nouvelles formes de communication, de circulation monétaire et de nouvelles technologies rend les contrôles et surtout l'évaluation des coûts complexes et nécessitera une expertise de plus en plus affinée pour appréhender la réalité des moyens engagés dans les campagnes.

Enfin, malgré les limites du pouvoir d'investigation sur l'origine des fonds propres des candidats (en fait, beaucoup font essentiellement appel à l'emprunt) et sur les financements des partis et compte tenu de l'importance aujourd'hui très relative des versements individuellement faits en espèces, les instances de contrôle ont aujourd'hui une lecture vraisemblable du financement du « coeur » de la campagne. Pour autant, le foisonnement des initiatives au cours de cette campagne est tel que même le mandataire n'a pas au moment du dépôt du compte l'absolue certitude de l'exhaustivité du compte. Il est donc difficile de prétendre connaître l'ensemble des financements des campagnes même si l'évolution de la législation et l'exercice approfondi du contrôle permettent de montrer le rôle indispensable du compte de campagne qui retrace quand même l'essentiel des actions visant à recueillir des suffrages et qui a freiné la tendance à toujours plus investir financièrement dans les campagnes électorales, tendance que l'on retrouve dans tous les pays.

Tableaux en annexe :

Élection présidentielle de 1995 - Synthèse des recettes déclarées par les candidats

Élection présidentielle 2002 - Synthèse des recettes déclarées

Élection présidentielle de 2007 - Recettes déclarées par les candidats