René Vacquier
Véronique Marmorat

LA CCFP : BILAN CRITIQUE

Instituée par la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a reçu de nouvelles missions édictées par la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Comment le législateur a-t-il pu confier à une commission de neuf membres le soin de veiller à cette clarification, de tenter de rendre transparentes les transactions financières effectuées pour le compte des candidats aux élections ? L'a-t-il voulu ? Cette commission a-t-elle eu les moyens de remplir sa mission ?

Elle les a trouvés en mettant en place un système de gestion adapté et souple qui lui permet d'appliquer la loi de manière réaliste et pragmatique. Cependant, cette application reste limitée quant à ses effets. Enfin, après le bilan, le compte de résultat de la CCFP pourra transparaître dans son analyse de l'argent d'une élection : le financement des élections législatives des 21 et 28 mars 1993.

La Mise en Place d'un Système de Gestion Adaptée et Souple

Il s'agissait de relever ce défi et en conséquence, après avoir sérié les contraintes, de faire des choix conformes au droit, afin de réaliser ce système de gestion.

Les contraintes et les choix

En vertu de l'article L. 52-15 du Code électoral, la CCFP approuve et, après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. Elle se prononce dans les six mois du dépôt des comptes. Passé ce délai, les comptes sont réputés approuvés. Le délai est ramené à deux mois de l'expiration du délai légal de dépôt des comptes en cas de scrutin contentieux en application de l'article L. 118-2.

Plusieurs lectures sont possibles : la Commission aurait pu raisonner « à l'économie » en laissant une catégorie de comptes devenir tacitement approuvés. Une sorte de prescription acquisitive d'honorabilité politico-financière serait ainsi née dans les brefs délais de deux ou six mois.

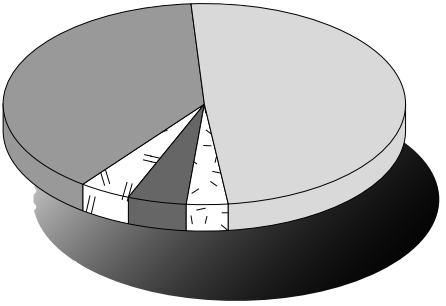
Seuls auraient pu être étudiés les comptes des trois premiers candi-
54 dats du tour où l'élection est acquise. Ou bien, la Commission aurait pu rehausser la barre des 9 000 habitants prévue à l'article L. 52-4 de 1 000 ou 2 000 habitants. Enfin, elle aurait pu analyser les comptes par sondage selon des appréciations d'opportunité (montant des dépenses déclarées proches du plafond, opacité des donateurs, etc.).

Elle a fait un autre choix : celui du contrôle systématique des comptes. Il est inspiré en premier lieu par la devise républicaine qui orne notre Constitution dans son article 2 « Liberté, Égalité, Fraternité ». Le principe de l'égalité impose que tous les comptes de tous les candidats quels qu'ils soient, pour des élections auxquelles s'applique la loi du 15 janvier 1990, soient examinés avec la même rigueur et le même souci d'exactitude.

Ce choix s'explique également en raison de la spécificité de la matière travaillée. En effet, tout autre choix n'aurait pas manqué de susciter de fines analyses et spéculations sur les mobiles politiques, d'aucuns préciseraient politiciens, qui auraient motivé le partage entre les comptes examinés et les comptes tacitement approuvés. L'objectif était donc le contrôle systématique de tous les comptes. Celui-ci est aujourd'hui atteint. En effet, pendant les deux premières années, les schémas 1 et 2 montrent que 4 % des décisions seulement ont été approuvées tacitement. Dès le contrôle des élections cantonales générales de mars 1992, ce type de décision a pratiquement disparu (voir schémas 3, 4 et 5, pages 56 et 57).

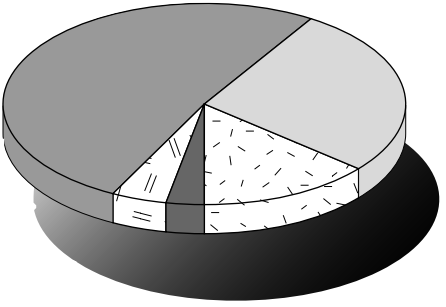
ÉLECTIONS PARTIELLES (MUNICIPALES, CANTONALES, LÉGISLATIVES)
DÉCISIONS DE LA COMMISSION

Schéma 1. Ventilation des décisions 1991



■	Approbations simples	67	38 %
□	Approbations après réformation	85	49 %
▯	Non-dépôt de compte et hors-délai	6	4 %
■	Rejets	8	5 %
▨	Approbations tacites	7	4 %
	Total des décisions	173	100 %

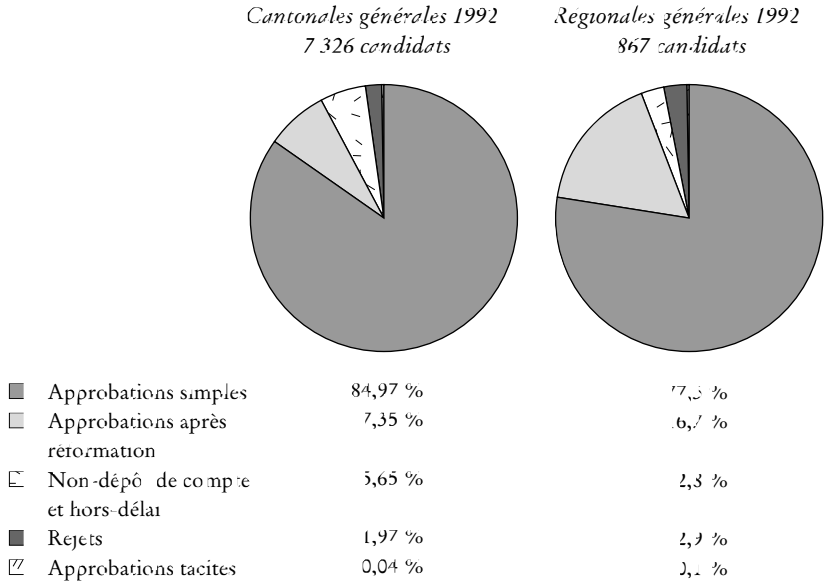
Schéma 2. Ventilation des décisions 1992



■	Approbations simples	82	52 %
□	Approbations après réformation	43	27 %
▯	Non-dépôt de compte et hors-délai	22	14 %
■	Rejets	5	3 %
▨	Approbations tacites	7	4 %
	Total des décisions	159	100 %

Schéma 3

DÉCISIONS DE LA COMMISSION (Répartition par type de décision)



	Candidats aux élections générales ou partielles	Comptes tacitement approuvés
1991	159	7
1992	8 342	7
1993	5 616	0

Ce choix de la systématisation impose des contraintes de gestion caractérisées par la rapidité et l'exhaustivité du contrôle. L'exhaustivité reçoit une double application : d'une part, elle implique l'examen de tous les comptes ; d'autre part, dans chaque compte toutes les données chiffrées en dépenses et en recettes doivent être vérifiées sous l'angle de la sincérité comptable et des exigences légales et jurisprudentielles nées de la loi du 15 janvier 1990.

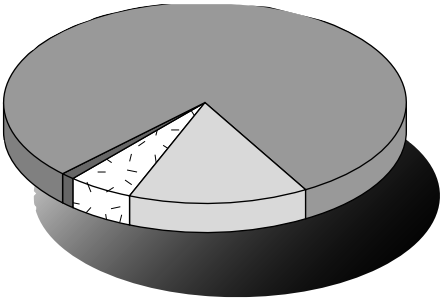
Cette seconde clé de lecture nécessite des capacités d'adaptation et d'innovation dans la gestion des dossiers. En effet, compte tenu du

Schéma 4

ÉLECTIONS PARTIELLES (MUNICIPALES, CANTONALES, LÉGISLATIVES)

DÉCISIONS DE LA COMMISSION

Ventilation des décisions 1993

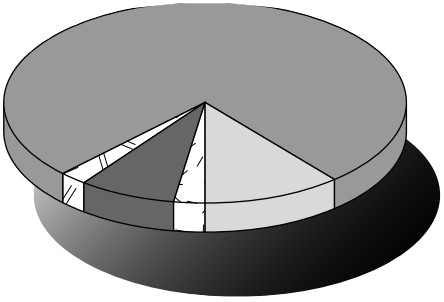


Approbations simples	286		80 %
Approbations après réformation	52		14 %
Non-dépôt de compte et hors-délai	19		5 %
Rejets	5		1 %
Approbations tacites	0		0 %
Total des décisions	362		100 %

Schéma 5

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES 1993

Ventilation des décisions



Approbations simples	4 018	4 600	76 %
Approbations après réformation	582		11 %
Non-dépôt de compte	141	586	3 %
Dépôt hors-délai	445		8 %
Rejets	110	110	2 %
Total des décisions		5 296	100 %

caractère encore mouvant du droit du financement électoral, le dispositif mis en place doit se compléter, se modifier dans les meilleurs délais.

Ainsi, à titre d'exemple, en 1993, la CCFP a dû faire face à trois modifications importantes. En premier lieu, la loi du 29 janvier 1993, applicable à partir du 1er février 1994, a instauré la publication du nom des personnes morales et du montant de leurs dons. Il a donc fallu réaménager le dispositif informatique et réorganiser la répartition du travail afin de permettre une publication exacte quant à la dénomination de la personne morale, de sa nature juridique et de la date de versement du don, condition de l'application de la loi.

En second lieu, par une décision du 25 novembre 1993 (n° 93-1504, AN, Val-d'Oise), le Conseil constitutionnel a considéré que les honoraires d'expert-comptable n'étaient pas une dépense électorale.

58 Cette position et la qualité de l'autorité qui l'a prise ont entraîné une modification du modèle du compte de campagne qui comprenait ces dépenses comme devant apparaître au compte, sauf réformation en cas d'omission. En conséquence, en concertation avec les experts-comptables, un nouveau compte de campagne a dû être réalisé, édité et distribué avant les élections cantonales générales de mars 1994 qui se déroulaient moins de cinq mois après la décision du Conseil constitutionnel.

Enfin, dernière et non des moindres modifications intervenues en 1993, les décisions du tribunal administratif de Versailles (jugement du 22 février 1993, CCFP c/Larché, n° 93-9623 élections cantonales générales de Rebais, 7e circ.) et les arrêts du Conseil d'État du 28 juillet 1993 (CCFP c/Moreau, élections régionales, Franche-Comté (39) n° 143.313, M. Berthely et Mme Louis-Carabin, élections municipales partielles, Moule (97.1) nos 141.179 et 142.362) ont précisé que la décision de la CCFP doit être notifiée au juge de l'élection à l'intérieur des délais de deux et six mois définis aux articles L. 52-15, L. 118-2 et R. 114.

Cette jurisprudence, depuis amplement et abondamment confirmée, nécessite une accélération accrue des traitements résultant d'un raccourcissement de quinze jours de la phase d'instruction.

Le système doit donc être et s'efforcer de rester rapide, exhaustif et souple.

Réalisations et projet d'amélioration

La Commission a été autorisée, après avis conforme de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, à « collecter, conserver et traiter des fichiers informatisés, des données nominatives faisant appa-

raître directement ou indirectement les opinions politiques des candidats et des mandataires financiers ou dirigeants d'association de financement de candidat ou de parti politique » (décrets n^{os} 92-1298 et 92-1299 du 14 décembre 1992 : *Journal officiel*, 15 décembre 1992), tant pour la gestion des comptes de campagne que pour le traitement des reçus consentis aux candidats ou aux partis ou groupements politiques.

Elle a mis en place des traitements informatisés faisant appel à des utilisateurs déconcentrés et des services extérieurs. Les fichiers de scrutin sont constitués à partir de données de l'INSEE et des informations communiquées par le ministère de l'Intérieur sur l'organisation des élections (circonscriptions soumises à renouvellement, nouveau découpage, etc.). Cette première base de données est ensuite enrichie par les préfectures de précisions sur l'identité des candidats et des mandataires, le résultat des élections et la date de dépôt des comptes de campagne.

Les utilisateurs, 150 rapporteurs locaux disséminés sur tout le territoire, utilisent un Minitel préprogrammé en liaison avec le serveur central pour communiquer avec la Commission, adresser au candidat des demandes de renseignements par courrier simple ou recommandé et transmettre leurs rapports et propositions de décisions.

Ce programme central permet de contrôler systématiquement la cohérence des chiffres déclarés par le candidat et de tirer les conséquences comptables des réformations proposées par le rapporteur. Ces propositions, comme ces projets de décision, font l'objet d'une étude et d'une analyse particulière avant l'examen du scrutin par la Commission.

Après le passage en Commission, l'informatisation permet l'édition dans un délai très bref des décisions et notifications aux candidats, à la préfecture et au juge de l'élection le cas échéant, dans les délais légaux.

Le dispositif doit se développer dans le sens d'un meilleur retour de l'information auprès des utilisateurs, des services publics et juridictions compétentes. La CCFP s'est efforcée depuis sa création de multiplier les moyens de diffuser des informations relatives au financement électoral. Est-ce le souci d'éviter les contentieux ou l'imitation du goût de la communication propre au monde politique qu'elle observe ? L'esprit qui anime la Commission est avant tout celui d'informer, d'expliquer et d'aider les futurs candidats à rester ou devenir les acteurs de la scène politique tout en respectant la loi.

UNE APPLICATION RÉALISTE ET PRAGMATIQUE DE LA LOI ENCORE LIMITÉE DANS SES EFFETS

La doctrine de la Commission sera examinée successivement sous trois angles : les dispositions destinées à assurer la transparence des opérations financières, la réglementation relative aux dépenses et aux recettes.

Les dispositions destinées à assurer la transparence des opérations financières

L'absence de dépôt de compte, le dépôt hors délai, entraînent, en application de l'article L. 52-15, la saisine du juge de l'élection. La marge d'appréciation est infime et le contradictoire est opéré plus par souci de
60 se conformer aux règles que pour l'intérêt des arguments invoqués. Le texte ne prévoyant aucun cas dérogatoire, la Commission, autorité administrative, ne peut que transmettre le compte au juge de l'élection qui jugera. Celui-ci l'a fait, en particulier pour les élections législatives, en analysant parfois l'appréciation de l'expiration du délai de dépôt en prenant en compte la date d'expédition du compte et le délai raisonnable d'acheminement entre le lieu d'expédition et la préfecture (Conseil constitutionnel, décision du 16 novembre 1993, nº 93-1773, AN Var, 10).

La présentation du compte par un expert-comptable ne souffre pas d'exception. Il arrive très souvent que des candidats ayant réglé personnellement l'intégralité de leurs dépenses électorales s'étonnent de devoir engager cette dépense. Leur étonnement s'accroît lorsqu'il leur est expliqué que la présentation du compte par un expert-comptable est exigée pour la conformité du compte, mais que les honoraires de l'expert ne sont pas de nature électorale selon la dernière jurisprudence du Conseil constitutionnel (nº 93-1504, 25 novembre 1993, AN Val-d'Oise, 7e circ.).

La Commission a admis des régularisations tardives quant au respect du délai de dépôt du compte s'expliquant par le souci de rendre acceptable cette disposition et de permettre l'examen du compte de manière plus exhaustive afin d'exercer sa mission relative à la clarification et à la transparence des financements. Cependant, n'étant pas une juridiction, elle ne pratique pas l'économie de moyens et examine systématiquement tous les éléments comptables.

L'exigence du compte unique et de la ventilation des flux financiers sur le compte du mandataire apparaît comme la pierre angulaire du dispositif légal. Cette vérification s'opère plus particulièrement par l'exa-

men des pièces justificatives et leur rapprochement avec les relevés bancaires fournis par le mandataire.

Une difficulté supplémentaire réside dans l'interdiction faite depuis la loi du 29 janvier 1993 dans son article 7 d'utiliser une même association de financement à l'usage d'un candidat à plusieurs élections successives. Ce seul grief a entraîné le rejet d'un compte d'un candidat élu et la saisine du juge de l'élection qui l'a déclaré démissionnaire d'office (Conseil constitutionnel, décision du 16 novembre 1993, nº 93-1213, AN Alpes-de-Haute-Provence).

De même, ce souci de rigueur et de cohérence entraîne de la part des rapporteurs de la Commission de nombreuses questions qui peuvent apparaître comme extrêmement pointilleuses. Il s'agira par exemple du cas d'un candidat qui se déplace deux jours consécutifs et qui n'évalue pas ses frais d'hébergement nocturne, ou de celui qui loue un véhicule sans note de frais d'essence.

Il est parfois reproché à la Commission de s'attarder sur ces détails quasi véniels et de ne pas repérer des violations de la loi autrement plus importantes. On peut penser notamment à la décision du Conseil constitutionnel du 16 décembre 1993 (AN Alpes-Maritimes, 11) concernant un candidat dont le compte avait été approuvé. Mais il faut avoir présent à l'esprit que le contrôle de la Commission s'exerce à l'intérieur du délai très bref qui lui est imparti et ne peut prendre en compte que les faits connus d'elle pour relever des incohérences, minorations ou omissions qu'elle peut établir. De plus, n'étant pas une juridiction, elle ne dispose pas légalement des mêmes moyens d'investigation que le juge de l'élection. Enfin, sa mission n'est pas de sanctionner par une décision d'inéligibilité, de démission ou d'annulation d'une élection, mais de contrôler et de saisir le juge compétent qui peut procéder à une instruction complémentaire. Ses moyens sont ceux d'une autorité administrative, et elle ne saurait outrepasser les limites imposées par son statut sans encourir le grief d'excès de pouvoir.

Le double souci d'assurer la transparence des opérations financières et d'appliquer les textes avec mesure conduit la CCFP à demander au candidat, qui a présenté son compte en déficit, la manière dont il entend le couvrir en lui indiquant que seul est admis le comblement du passif par le candidat ou son parti, sous réserve que celui-ci se soit engagé préalablement à l'expiration du délai légal de dépôt des comptes défini par l'article L. 52-12.

Règles relatives aux recettes

Une part non négligeable du travail de la Commission effectué à ce titre reste inconnue du public. En effet, après contradictoire, des rectifications sont opérées sans que ces rectifications aient valeur de réformations et apparaissent sur les tableaux des comptes. Il peut s'agir du caractère définitif ou provisoire de l'apport du parti, du dépassement du plafond d'un don lorsqu'il y a eu reversement de l'excédent par le candidat au donateur.

Les apports des partis ne sont pas plafonnés et peuvent avoir de multiples origines. On peut craindre, par exemple, qu'un particulier détourne les dispositions concernant le plafond des dons à des candidats aux élections, en versant des fonds à hauteur de 500 000 francs au parti lui-même, à charge pour celui-ci de les reverser à titre d'apport au
62 candidat…

De la même façon, la Commission ne peut pas réellement déterminer l'origine et le montant des financements, lorsqu'il y a multiplication de sociétés écrans, entre une société mère et une société donatrice. A cet égard, la mention du numéro SIREN sur les carnets de reçu-dons apparaît indispensable.

Enfin, en cas d'omission d'une dépense, il est juridiquement difficile de justifier du mode de financement de la dépense omise ou minorée et il s'agit de déterminer qui a pris effectivement en charge cette dépense : le candidat, son parti ou un donateur. En application de l'article L. 52-17, il y a lieu en effet d'examiner la régularité de cet apport au regard des dispositions de l'article L. 52-8, qui exclut notamment les dons des personnes morales de droit public… Le plus simple est d'interroger le candidat ou la personne ayant fourni le matériel ou les prestations, mais il est plus délicat de s'assurer de l'exactitude de leur réponse et de garantir la bonne application de la loi.

Règles relatives aux dépenses

Là encore, l'exhaustivité, la cohérence gouvernent l'examen des opérations déclarées. La Commission a une approche pragmatique de la question et essaie de déterminer avant tout si la dépense aurait été exposée en l'absence de l'élection et si elle a permis l'obtention de suffrages. A cet égard, les derniers développements jurisprudentiels relatifs aux sondages mettent en exergue deux types d'approches divergentes.

Alors que le Conseil constitutionnel isole la partie du sondage qui a permis l'orientation de la campagne électorale, reprenant ainsi sa jurisprudence du 31 juillet 1991 (élection législative partielle, Paris, 13e,

des 27 janvier et 3 février 1991, requêtes n° 93-1141 et suivantes), la Commission a souvent inclus en compte la totalité du coût de l'opération, estimant qu'en l'absence de scrutin la dépense n'aurait pas été engagée. Elle constate, en outre, que la preuve du lien de causalité entre une partie du sondage et la définition des thèmes de la campagne est difficile à apporter en raison de son caractère éminemment subjectif. Le Conseil constitutionnel doit faire face aux mêmes difficultés. Il a, par exemple, exclu un sondage portant sur la notoriété des candidats potentiels, les intentions de vote et l'importance respective des problèmes intéressant les électeurs en considérant qu'il ne s'agissait pas d'éléments ayant permis l'orientation de la campagne (n° 93-1326-1340, 2 décembre 1993, AN Bouches-du-Rhône, 10e circ.), alors qu'il a, par ailleurs, pris en compte la partie d'un sondage relative à la popularité d'un candidat (n° 93-1328-1428, 9 décembre 1993, AN Loir-et-Cher, 1re circ.).

Outre, la difficulté à saisir au fond le critère de cette distinction qu'opère le juge, cette jurisprudence suppose que la Commission :

– se fasse communiquer l'intégralité des questions posées aux sondages ;

– examine comment a été construite la campagne électorale ; ce qui, d'ailleurs, peut conduire à une majoration des dépenses s'il y a eu intervention d'un conseil en communication ;

– établisse le lien de causalité entre une partie seulement du sondage et la définition de la campagne.

Ce travail suppose évidemment des délais et des moyens d'investigation dont la Commission ne dispose pas en l'état actuel.

L'Argent d'une Élection : le Financement des Élections Législatives des 21 et 28 Mars 1993

L'examen des comptes de ces candidats et leur traitement informatique ont permis d'établir deux types de classement du financement électoral.

La prise en charge des dépenses

Les dépenses totales de l'ensemble des candidats se sont élevées à 45 712 237 francs. Elles ont été prises en charge par le compte du mandataire pour 71 % (voir schéma 6, page suivante), de manière légèrement plus importante en zone à prédominance rurale (+ 1,26%). Les avantages en nature représentent 6 % du mode de financement des dépenses, les apports des partis 9 %, ceux des candidats 15 %. On constate, pour

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES GÉNÉRALES DE MARS 1993

Schéma 6. Répartition des dépenses

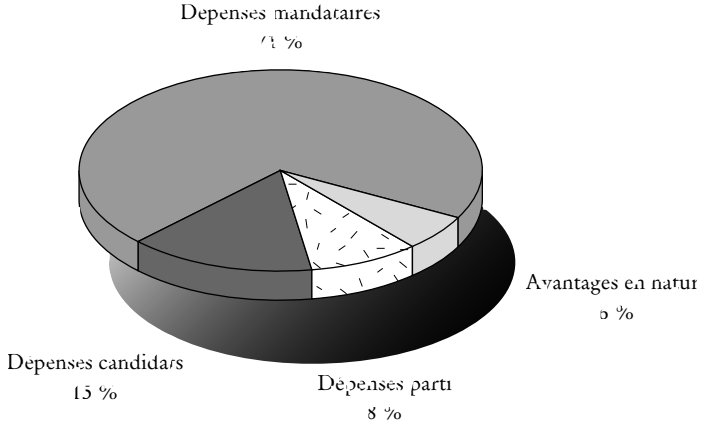
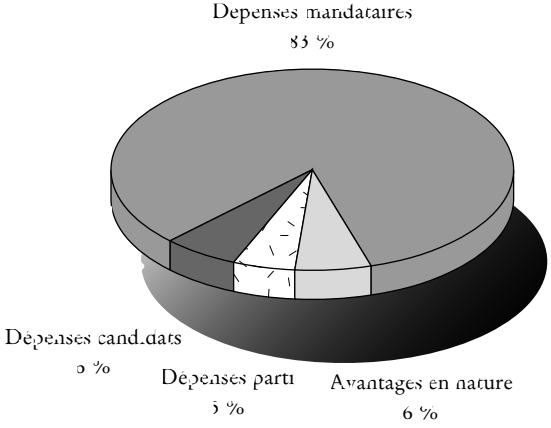


Schéma 7. Répartition des dépenses des candidats élus



les candidats élus, une plus forte proportion des dépenses prises en charge par le compte du mandataire (83 %), ce qui laisse supposer que les donateurs ont été plus généreux (voir schéma 7). La part des dépenses supportées par le candidat (6 %) et le parti (5 %) diminue d'autant. Les candidats élus en milieu rural contribuent davantage à leur financement que les citadins (6,11 % contre 4,79 %), les autres écarts quant à cette localisation géographique demeurant peu significatifs.

Ventilation des recettes

Les recettes totales s'élèvent, pour l'ensemble des candidats, à 691 306 118 francs. L'excédent des comptes a été reversé selon les dispositions des articles L. 52-5 et L. 52-6, soit à un établissement reconnu d'utilité publique, soit à une association de financement d'un parti selon le choix du candidat.

La Commission constate, à cet égard, ainsi qu'elle l'a déjà souligné dans son premier rapport d'activité, la prolifération des partis et d'associations de financement depuis la mise en vigueur de la loi du 29 janvier 1993. Elle estime que certains de ces partis, quand ils n'ont pas été spécialement créés pour la perception de l'aide publique au sens de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988, permettent aux candidats, ayant par ailleurs déclaré leur appartenance à une formation politique d'importance nationale, de créer un parti à leur usage personnel dans le seul but de conserver leur excédent de campagne.

La répartition des recettes proprement dites hors réformation figure au schéma 8. On observe à cet égard que les candidats élus (schéma 9, page suivante) ont beaucoup plus largement profité des dons des personnes morales (+13 points). Il reste à déterminer s'ils ont été élus parce qu'on leur a donné ces moyens ou si ces moyens leur ont été donnés parce qu'ils apparaissaient aux yeux des donateurs comme les candidats ayant les meilleures chances.

La contribution des partis est nettement moins élevée. Les distinctions des zones urbaines/zones rurales révèlent une contribution personnelle plus importante en milieu rural et un financement par des dons des personnes morales plus conséquent pour les citadins.

La publication de liste des personnes morales et l'écho médiatique qui lui a été donné conduisent à apprécier l'importance de cette disposition et militent en faveur de sa pérennisation rigoureuse.

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES GÉNÉRALES DE MARS 1993

Schéma 8. Répartition des recettes

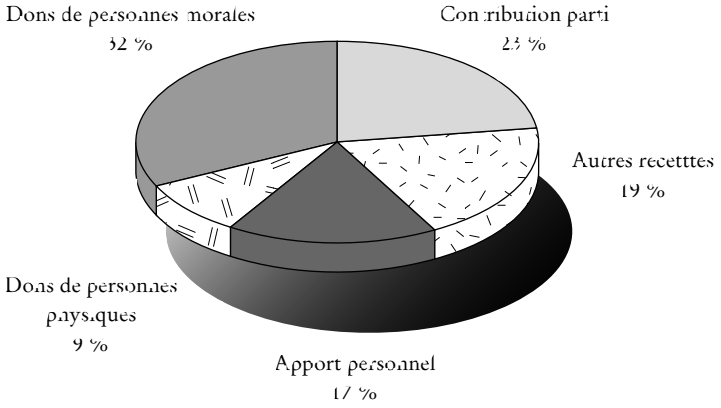
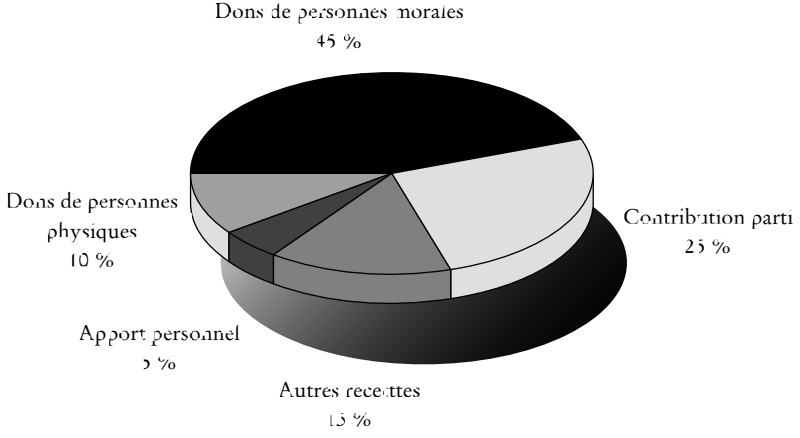


Schéma 9. Répartition des recettes des candidats élus



Il apparaît, en conclusion, que le régime des sanctions devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie. En particulier, il est permis de s'interroger sur le caractère dissuasif de l'inéligibilité de candidats n'ayant pas de réelle volonté d'assumer un mandat, alors qu'il serait plus efficace de prévoir la perte de ces voix dans la détermination du montant de l'aide publique.

On peut également s'interroger sur la possibilité d'une transmission plus fréquente au Parquet de dossiers comportant des irrégularités graves pouvant recevoir une qualification pénale ou justifiant que soient mis en service des moyens d'investigation plus puissants et les procédures adaptées.

RÉSUMÉ

Devant examiner, dans les délais très courts que lui prescrit la loi, tous les comptes de campagne des candidats aux élections cantonales, municipales, régionales et législatives, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a mis en place un système de gestion souple et original qui lui a permis de répondre à sa mission. Après plus de trois ans de fonctionnement, la doctrine qui se dégage de ces décisions se distingue par le double souci d'allier à une vision pragmatique et réaliste de la vie politique un examen rigoureux et minutieux des comptes produits. Toutefois, sa qualité d'autorité administrative et la brièveté des délais d'examen des comptes limitent son action.