

Les obligations des candidats aux élections présidentielle et législatives en matière de financement de leurs campagnes électorales

Si les citoyens français savent que les candidats aux prochaines élections présidentielle et législatives sont soumis à certaines règles en matière de financement de leurs campagnes électorales, peu d'entre eux les connaissent précisément. Or il est important que chaque citoyen électeur comprenne comment la puissance publique s'assure que les candidats sont sur un pied d'égalité et comment elle organise le contrôle de leurs comptes.

Plusieurs cabinets membres de Baker Tilly France, 4^e réseau national d'audit, d'expertise et de conseil en France, développent une réelle expertise en la matière. Pour bien comprendre le contrôle du financement des campagnes électorales, il est nécessaire de connaître :

- Les règles de base
- La mission de l'expert-comptable
- Le rôle et les pouvoirs de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

1. Les règles de base

Les candidats aux élections à venir, présidentielle et législatives, sont notamment soumis à deux séries d'obligations principales :

A – respecter un plafond de dépenses

- Pour les élections législatives, le mode de calcul est le suivant :

$(38000 \text{ €} + 0,15c \text{ par habitant de la circonscription}) \times 1,18$

Dans une circonscription de 100 000 habitants, le plafond pour les deux tours sera donc de $38\ 000 + 15\ 000 = 53\ 000 \times 1,18$ soit un maximum de 62 540 €.

- Pour les élections présidentielles, le plafond pour le 1^{er} tour est de 16 166 000 €, le plafond pour le 2^e tour est de 21 594 000 €.

B – respecter un certain nombre de formalités

- désigner un mandataire financier (personne physique ou association de financement) et le déclarer en préfecture dès le début de la campagne électorale ; ce mandataire ouvrira un compte bancaire unique retraçant les mouvements financiers du compte (recettes et dépenses),
- ne pas dépasser le plafond de dépenses autorisé,
- faire viser son compte par un expert-comptable,
- déposer à la commission des comptes de campagne (voir p. 3) un compte en équilibre, ou, éventuellement, en excédent, au plus tard le 9^e vendredi qui suit le jour où le scrutin a été acquis (1^{er} ou 2^e tour),
- fournir toutes les pièces justificatives de dépenses et de recettes,

- pour les candidats élus, déposer sa déclaration de patrimoine dans les deux mois qui suivent son entrée en fonction, auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique.

Remboursement partiel des dépenses

Sous ces conditions, **et dans la limite de son apport personnel**, le candidat sera remboursé de la **moitié** du plafond des dépenses autorisées à hauteur des dépenses engagées, s'il obtient au moins 5 % des voix, et, uniquement pour les présidentielles, d'un vingtième s'il obtient moins de 5 %. En conséquence, un candidat aux législatives qui obtient moins de 5 % des voix n'a aucun remboursement de l'Etat (*Cf Annexe exemples de calcul p. 5*).

De la même manière, si ses comptes sont rejetés par la Commission nationale des comptes de campagne, il n'aura aucun remboursement forfaitaire de l'Etat.

S'il dépasse la limite du plafond autorisé, il devra payer une amende égale au montant du dépassement constaté.

Indépendamment de ce remboursement forfaitaire, l'Etat prend également à sa charge, pour les candidats qui obtiennent 5 % des voix, le remboursement de dépenses liées à la campagne officielle : bulletins de vote, professions de foi, affiches, dans la limite de barèmes préfectoraux.

Ce même principe s'applique aux présidentielles, avec des spécificités (notamment en ce concerne la campagne audiovisuelle).

A compter des présentes élections 2007, il est fait application d'une disposition environnementale : les candidats doivent utiliser du papier de qualité écologique pour leurs professions de foi et leurs bulletins de vote.

2. La mission de l'expert-comptable

Dans le cadre des dispositions législatives relatives aux campagnes électorales, l'expert-comptable a reçu mission de présenter le compte de campagne des candidats aux élections.

■ En quoi consiste cette mission ?

Cette mission de « présentation des comptes de campagne » consiste à mettre en forme les informations préparées par le candidat en s'assurant de la concordance du compte de campagne avec les pièces justificatives fournies. **Cette mission confiée à cette profession réglementée n'a donc pas pour but de s'assurer du bien-fondé des dépenses et des recettes des candidats, ni de leur exhaustivité.** Toutefois, sous réserve d'avoir été désigné suffisamment tôt dans le déroulement de la campagne et surtout avant l'élection, le professionnel peut apporter ses conseils sur le financement et la qualité des dépenses à prendre en compte, et vérifier, avec le mandataire et le candidat, la cohérence des informations comptables avec les opérations réalisées.

■ Un rôle de conseil en amont de l'élection

L'expert-comptable, désigné en amont de l'élection, va pouvoir accompagner le candidat et le conseiller sur les engagements de dépenses et les règles de financement. Il apporte son savoir-faire, sa vigilance, l'œil du technicien non impliqué sur le plan politique.

Formé techniquement, l'expert-comptable est là pour permettre au candidat d'éviter les erreurs fatales qui pourraient aboutir au rejet de son compte ou à son inéligibilité.

Le candidat demeure toutefois responsable de la sincérité de son compte et le confirme dans une lettre déclarative dont la remise est prévue dans la lettre de mission de l'expert-comptable. Cette lettre déclarative engage la responsabilité du candidat quant à l'exhaustivité des pièces et des informations

fournies au mandataire et à l'expert-comptable. Le candidat reste également responsable du dépôt de son compte à la Commission nationale des comptes de campagne.

Les règles de **déontologie** auxquelles est soumis l'expert-comptable s'appliquent à cette mission particulière de présentation des comptes de campagne. Ce professionnel assure au candidat le respect du secret professionnel, son indépendance, une garantie de qualité des travaux menés. La contrepartie réside dans la liberté du professionnel à refuser la mission s'il considère qu'il ne peut la mener dans de bonnes conditions, par exemple s'il est désigné trop tardivement pour s'approprier le dossier et/ou redresser des erreurs manifestes. Il doit pouvoir disposer d'un temps minimum pour appréhender un certain nombre de paramètres concernant le candidat, l'élection, l'avancement de la campagne et la qualité des travaux du mandataire financier avant de prendre sa décision. La qualité de son propre travail est intimement liée au temps dont il peut disposer pour examiner la situation et la période de prise de contact par rapport à la date de l'élection.

L'acceptation de l'expert-comptable de prendre en charge la mission de présentation d'un compte de campagne est formalisée par une lettre de mission reprenant les engagements explicites des parties : candidat, mandataire financier et expert-comptable.

Une formation spécifique est dispensée, et maintenue à jour au fil des élections, **pour tous les experts-comptables qui acceptent une ou plusieurs missions de présentation de compte de campagne**. En effet, la particularité de cette mission légale est de ne se dérouler que périodiquement et d'impliquer les professionnels de façon très inégale. Certains experts-comptables, un petit nombre, peuvent accepter des centaines de présentation de comptes alors que d'autres n'auront l'occasion de ne remplir cette mission qu'une ou deux fois par élection. Cette disparité d'implication pourrait entraîner un risque dans la qualité des travaux remis. La formation et l'information restent donc un objectif prioritaire de l'Ordre des experts-comptables vis-à-vis de ses membres.

■ Des conseils autour de l'élection

Parallèlement à cette mission légale, le candidat peut faire appel au membre de l'Ordre **dans le cadre de missions contractuelles de conseil, par exemple sa déclaration de patrimoine**.

Enfin, dans le cadre de l'exercice de sa profession réglementée, l'expert-comptable respecte l'obligation d'assurance civile professionnelle renforcée pour certaines élections notamment les élections présidentielles.

3. Le rôle et les pouvoirs de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

Le législateur a œuvré, depuis bientôt deux décennies, pour **rendre la vie politique plus transparente, l'assainir et renforcer l'égalité des candidats**. De nombreux textes se sont succédé et ont été progressivement complétés par les interprétations jurisprudentielles des Juges de l'élection et des comptes, par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et les tribunaux administratifs. La Commission nationale des comptes de campagne a pour sa part largement contribué à l'élaboration d'une doctrine que l'ordonnance du 8 décembre 2003 a entérinée sur de nombreux points.

L'État soutient la vie politique en contrepartie de sa transparence. Les candidats des circonscriptions électorales de plus de 9 000 habitants doivent respecter un plafond de dépenses et déposer un compte de campagne. Sous notamment ces conditions, ils sont susceptibles de voir les dépenses justifiées, financées par leurs apports personnels, remboursées par l'État à hauteur de 50% du plafond des dépenses s'ils ont obtenu au moins 5% des suffrages exprimés. En revanche, **en cas de rejet de leur compte de campagne par l'institution chargée de les contrôler, les candidats encourent le double risque de ne pouvoir prétendre à aucun remboursement et d'être déclarés inéligibles**.

■ La Commission nationale des comptes de campagne est devenue une autorité administrative indépendante

La Commission est chargée, en premier ressort, du contrôle de tous les comptes de campagne et depuis avril 2006, de ceux relatifs aux élections présidentielles. La Commission doit se prononcer sur la régularité des comptes de campagne. En cas d'irrégularité dans ces comptes de campagne, elle apprécie, selon l'importance de l'irrégularité constatée, si elle doit, ou non, prononcer le rejet du compte.

La volonté du législateur de 1990 était de clarifier le financement de la vie politique. Bien qu'étant un important instrument de régulation et de moralisation de la vie politique, la Commission des comptes de campagne ne constituait pas pour autant, à sa création, une véritable autorité administrative « indépendante ». Elle avait été conçue comme une autorité administrative et ne disposait pas du pouvoir de sanctionner les infractions qu'elle constatait. Sur un plan administratif, elle était sujette à un contrôle a priori sur ses dépenses et ses engagements.

L'ordonnance n°2003-1165 du 8 décembre 2003, en son article 7 codifié à l'article L 52-14 du code électoral, a modifié les pouvoirs de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en l'érigeant juridiquement au statut d'« *autorité administrative indépendante* », ce qui implique désormais que :

- Les crédits et emplois nécessaires à son fonctionnement sont inscrits au budget général de l'État,
- Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relatives à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont plus applicables à ses dépenses. En effet les dépenses qu'engage la Commission sont désormais contrôlées juridictionnellement et a posteriori, par la Cour des comptes.
- Elle peut recruter des fonctionnaires (détachés sur contrat) et des agents contractuels pour les besoins de son organisation et de ses travaux,
- Ses personnels, fonctionnaires détachés ou agents contractuels, sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes et renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions.

■ Les pouvoirs de la Commission

L'article L 52-15 modifié par l'ordonnance du 8 décembre 2003 dispose que la Commission :

- **approuve** ou, après procédure contradictoire, **rejette ou réforme les comptes de campagne**
- **arrête le remboursement forfaitaire au candidat après approbation des dépenses,**
- saisit le juge de l'élection en cas de non dépôt dans les délais prescrits, rejet du compte, ou dépassement du plafond des dépenses par le candidat,
- **transmet le dossier au Parquet si nécessaire par rapport aux irrégularités constatées,**
- **fixe l'amende, égale au montant du dépassement du plafond des dépenses constaté par une décision définitive,** à verser par le candidat au Trésor public.

La Commission doit déposer sur le bureau des assemblées un rapport retraçant le bilan de son action et comportant toutes les observations qu'elle juge utile de formuler.

Comme pour toute autorité administrative indépendante, les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne, qui font grief, peuvent :

- faire l'objet d'un recours gracieux devant la Commission,
- faire l'objet du contrôle de légalité par la voie de recours pour excès de pouvoir, ou de plein contentieux devant le Conseil d'État.

Annexe : exemples de calcul pour un candidat aux législatives dans une circonscription de 100 000 habitants.

1er exemple

Il a le droit de dépenser maximum 62 540 €. (voir page 1 – A)

Il pourra être remboursé au maximum de 31 270 euros (62 540 : 2)

Financement de sa campagne :

Il apporte sur ses deniers personnels 20 000 euros

Il reçoit des dons pour 38 000 euros

Sa campagne lui coûte 58 000 euros

Il sera remboursé de 20 000 euros

2e exemple

Il a le droit de dépenser maximum 62 540 €. (voir page 1 – A)

Il pourra être remboursé au maximum de 31 270 euros (62 540 : 2)

Financement de sa campagne :

Il apporte de ses deniers personnels 40 000 euros

Il reçoit des dons pour 18 000 euros

Sa campagne lui coûte 58 000 euros

Il sera remboursé de 31 270 euros

Contacts presse :

■ Cordiane : Nicole Coiffard ou Laëtitia Vitali

Tél : 01 39 62 33 42 lvitali@cordiane.com

■ Baker Tilly France : Olivia Stamboul - ostamboul@orfis.fr

76/78 avenue des Champs-Élysées, 75008 Paris

Tél : 01 42 89 44 43 www.btgfa.com

Baker Tilly France en quelques chiffres :

- un réseau de 35 cabinets indépendants implanté dans la France entière, départements d'Outre-Mer et certains pays d'Afrique francophones
- date de création : 1974
- placé au 4^{ème} rang national des réseaux de cabinets indépendants
- 143 associés et plus de 1000 collaborateurs
- un siège permanent basé à Paris
- chiffre d'affaires : 80 millions d'euros (2006)

Baker Tilly France est membre de Baker Tilly International :

- un réseau de 126 cabinets implanté dans 93 pays
- date de création : 1989
- placé au 8^{ème} rang des réseaux au niveau mondial
- 21 900 associés et collaborateurs
- un siège basé à Londres avec une équipe de permanents
- chiffre d'affaires : 2,3 milliards de dollars US (2006)