

Les obligations des candidats aux élections municipales et cantonales en matière de financement de leurs campagnes électorales

Si les citoyens français savent que les candidats aux prochaines élections municipales et cantonales 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.

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.

Plusieurs cabinets membres de Baker Tilly France, 4e réseau national d'audit, d'expertise et de conseil en France, développent une réelle expertise en la matière. Jean-Yves Queneudec, associé référent en matière de comptes de campagne, fait le point.

1. Les règles de base

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

A – respecter un plafond de dépenses

Pour les élections municipales, le barème est défini dans l'article L. 52-11 du Code électoral, par un tableau :

Tableau 1 – Elections municipales

Fraction de la population de la circonscription	Plafond par habitant des dépenses électorales	
	Listes présentes au 1 ^{er} tour	Listes présentes au 2 ^e tour
N'excédant pas 15 000 hab	1,22	1,68
De 15 001 à 30 000 hab	1,07	1,52
De 30 001 à 60 000 hab	0,91	1,22
De 60 001 à 100 000 hab	0,84	1,14
De 100 001 à 150 000 hab	0,76	1,07
De 150 001 à 250 000 hab	0,69	0,84
Excédant 250 000 hab	0,53	0,76

Le résultat obtenu doit être multiplié par 1,18.

Pour les circonscriptions de Paris, Lyon et Marseille, la population à retenir est celle de chaque arrondissement ou secteur.

▪ **Listes présentes au 1^{er} tour**

Exemple : plafond de dépenses pour une liste présente au 1^{er} tour dans une circonscription de 35128 habitants :

Pour les 15 000 premiers hab	1,22 x 15 000	18 300,00 €
De 15 001 à 30 000 hab	1,07 x 15 000	16 050,00 €
De 30 001 à 35 128 hab	0,91 x 5 128	4 666,48 €
Montant du plafond avant majoration		39 016,48
Multiplié par 1,18 pour obtenir le plafond maximal des dépenses électorales		x 1,18
Soit		46 039 €

▪ **Listes présentes au 2^e tour**

Pour une liste présente au 2^e tour, c'est le taux indiqué dans la colonne « listes présentes au 2^e tour » du tableau 1 qui s'applique. Attention, dans ce cas, le plafond indiqué est le maximum autorisé de dépenses pour l'ensemble des dépenses du 1^{er} et du 2^e tour.

Exemple : plafond de dépenses pour une liste présente au 2^e tour dans une circonscription de 35128 habitants :

Pour les 15 000 premiers hab	1,68 x 15 000	25 200,00 €
De 15 001 à 30 000 hab	1,52 x 15 000	22 800,00 €
De 30 001 à 35 128 hab	1,22 x 5 128	6 256,16 €
Montant du plafond avant majoration		54 256,16 €
Multiplié par 1,18 pour obtenir le plafond maximal des dépenses électorales		x 1,18
Soit		64 022 € pour l'ensemble des deux tours

▪ **Fusion de listes**

Dans le cas d'une fusion de listes avant le 1^{er} tour, un seul plafond s'appliquera pour les listes fusionnées. Il faut en conséquence fusionner tôt, sinon le risque existe de dépasser le plafond.

Dans le cas d'une fusion de listes entre les deux tours, ce qui est le plus courant :

- la liste absorbée doit déposer de son côté son propre compte de campagne pour le 1^{er} tour.
- la liste absorbante suit les règles habituelles, elle devra respecter le maximum autorisé pour l'ensemble des deux tours (elle toute seule au 1^{er} tour + la liste fusionnée au 2^e tour).

Pour les élections cantonales, le principe est le même.

Tableau 2 – Elections cantonales

Fraction de la population du canton	Plafond par habitant des dépenses électorales
N ^o excédant pas 15 000 hab	0,64
De 15 001 à 30 000 hab	0,53
De 30 001 à 60 000 hab	0,43
De 60 001 à 100 000 hab	0,30
De 100 001 à 150 000 hab	0,30
De 150 001 à 250 000 hab	0,30
Excédant 250 000 hab	0,30

Exemple : plafond de dépenses pour un canton de 35128 habitants :

Pour les 15 000 premiers hab	0,64 x 15 000	9 600,00 €
De 15 001 à 30 000 hab	0,53 x 15 000	7 950,00 €
De 30 001 à 35 128 hab	0,43 x 5 128	2 205,04 €
Montant du plafond avant majoration		19 755,04 €
Multiplié par 1,18 pour obtenir le plafond maximal des dépenses électorales		x 1,18
Soit		23 310,95 € pour l'ensemble des deux tours

Pour les élections cantonales, il n'existe qu'un seul plafond. Dès l'élaboration de son budget prévisionnel de campagne, le candidat devra réserver au second tour une partie des dépenses.

➔ A noter : une nouveauté pour les cantonales

A compter des élections de 2007, la loi a instauré un binôme : un candidat titulaire et un candidat remplaçant (l'équivalent du candidat suppléant pour les législatives) doivent se présenter simultanément. De plus, la loi impose que ces deux candidats soient de sexe opposé.

B – respecter un certain nombre de formalités

- désigner un mandataire financier (personne physique ou association de financement) et le déclarer en préfecture dès les premières opérations à caractère électoral ; 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 présenter son compte par un expert-comptable,
- déposer à la commission nationale des comptes de campagne (voir p. 5) 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 certains candidats élus, déposer leur déclaration de patrimoine dans les deux mois qui suivent leur entrée en fonction, auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (art. 1^{er} du titre premier de la loi n° 88-227 du 11 mars 1998).

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. En conséquence, un candidat aux municipales ou aux cantonales qui obtient moins de 5 % des voix n'a aucun remboursement de l'Etat (*Cf Annexe exemples de calcul p. 7*).

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 (moitié du plafond autorisé), 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.

Depuis les élections de 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 et 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 : Conseil constitutionnel, Conseil d'État et 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 soumise 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'élevant 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.

ANNEXES : EXEMPLES DE CALCULS

Exemples de calcul pour un candidat aux municipales présent au 2^e tour dans une circonscription de 35 128 habitants.

Il a le droit de dépenser maximum 64 022 € (voir page 2)

Il pourra être remboursé au maximum de 32 011 € (62 022 : 2)

1er exemple

Financement de sa campagne :

Il apporte sur ses deniers personnels 20 000 €

Il reçoit des dons pour 38 000 €

Sa campagne lui coûte 58 000 €

Il sera remboursé de 20 000 €

2e exemple

Financement de sa campagne :

Il apporte de ses deniers personnels 40 000 €

Il reçoit des dons pour 18 000 €

Sa campagne lui coûte 58 000 €

Il sera remboursé de 32 011 €

Exemples de calcul pour un candidat aux cantonales présent au 2^e tour dans un canton de 35 128 habitants.

Il a le droit de dépenser maximum 23 310,95 € (voir page 3)

Il pourra être remboursé au maximum de 11 655,47 € (23 310,95 : 2)

1er exemple

Financement de sa campagne :

Il apporte sur ses deniers personnels 8 000 €

Il reçoit des dons pour 13 000 €

Sa campagne lui coûte 21 000 €

Il sera remboursé de 8 000 €

2e exemple

Financement de sa campagne :

Il apporte de ses deniers personnels 15 000 €

Il reçoit des dons pour 8 000 €

Sa campagne lui coûte 23 000 €

Il sera remboursé de 11 655,47 €

Contacts presse :

■ Cordiane : Nicole Coiffard ou Laëtizia 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.bakertillyfrance.com

Baker Tilly France en quelques chiffres :

- un réseau fédéraliste de 35 cabinets indépendants implantés sur le territoire français, dans les départements d'Outre-Mer et dans certains pays d'Afrique francophone
- date de création : 1974
- 143 associés et plus de 1100 collaborateurs
- un siège permanent basé à Paris
- chiffre d'affaires : 80 millions d'euros (2007)

Baker Tilly France est membre de Baker Tilly International :

- un réseau de 138 cabinets implanté dans 104 pays
- date de création : 1989
- placé au 8^{ème} rang des réseaux au niveau mondial
- 24 000 associés et collaborateurs
- un siège basé à Londres avec une équipe de permanents
- chiffre d'affaires : 2,5 milliards de dollars US (2006/07)

En Alsace Lorraine, votre contact Baker Tilly France :

Michel Muller
Fiduciaire de l'III Baker Tilly
18, rue du Rhône – BP 277
67021 Strasbourg cedex
Tél : 03 90 40 12 00
Fax : 03 90 40 12 40
baker.tilly@fdill.com