



Commission nationale
des comptes de campagne
et des financements politiques

RAPPORT D'ACTIVITÉ

2023

RAPPORT D'ACTIVITÉ

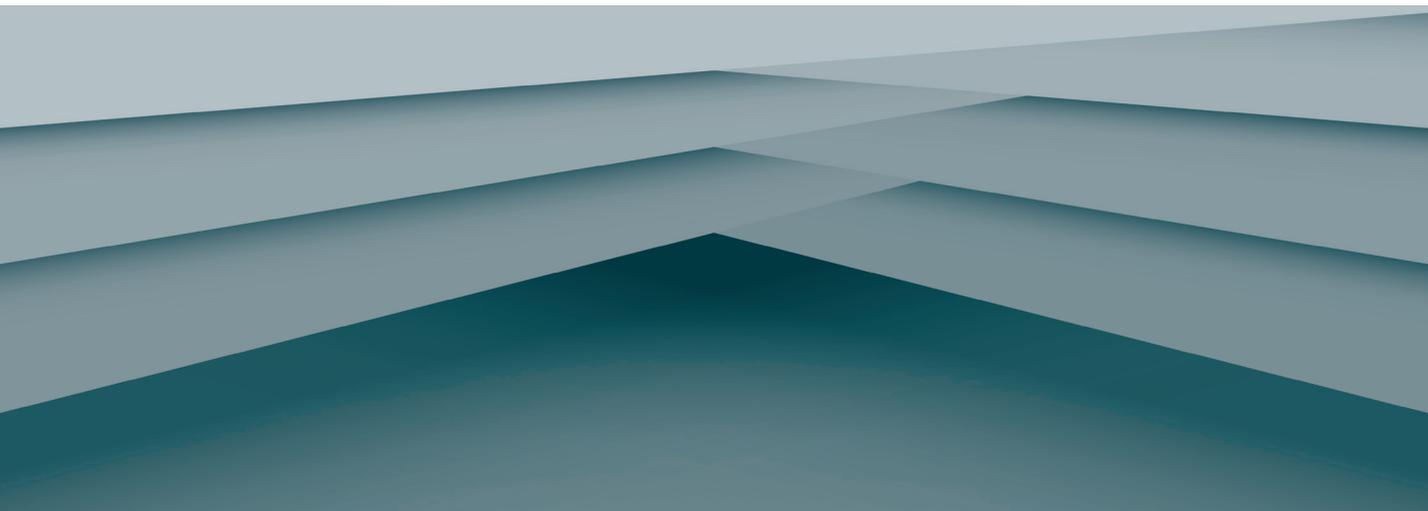
2023

Adopté par la Commission en sa séance du 11 avril 2024, en application de l'article 21 de la loi du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
31 rue de la Fédération - 75015 Paris
Tél. : 01 44 09 45 09 • www.cnccfp.fr

Impression : Direction de l'information légale et administrative

Date de publication : mai 2024 • ISBN : 978-2-11-174016-7



SOMMAIRE

INTRODUCTION

1	Avant-propos du président	4
2	Les chiffres clés de 2023	6
3	Les faits marquants de 2023	8
4	La Commission	10

I. LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES 17

1	Les élections sénatoriales de 2023	19
	1. Le nombre et les caractéristiques des comptes	20
	2. Les décisions de la Commission	28
2	L'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française de 2023	32
	1. Le nombre et les caractéristiques des comptes	34
	2. Les décisions de la Commission	34
3	La préparation des élections européennes de 2024	38
	1. Les dispositions spécifiques applicables	40
	2. La mise en œuvre de Fin'pol	41
	3. La participation des partis politiques européens à la campagne	42
4	Le suivi des élections passées	47
	1. Le suivi juridictionnel	47
	2. Le suivi des emprunts auprès de personnes physiques	58
5	Les élections partielles de 2023	64

II. LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES 65

1 L'aide publique 68

- 1. L'aide publique directe _____ 70
 - 2. L'aide publique indirecte _____ 74
-

2 Les partis politiques et les campagnes électorales 80

- 1. Un rapprochement difficile des comptes d'ensemble avec les comptes de campagne des candidats _____ 80
 - 2. Rapprochement des comptes pour l'élection présidentielle des 10 et 24 avril 2022 _____ 84
 - 3. Rapprochement des comptes pour les élections législatives des 12 et 19 juin 2022 _____ 87
-

3 L'évolution de l'actif et du passif des partis politiques 91

- 1. L'évolution de l'actif des partis politiques _____ 91
 - 2. La gestion de la dette des partis politiques _____ 97
-

4 L'examen des comptes des partis politiques pour 2023 105

- 1. Les décisions de la Commission sur le respect des obligations _____ 105
 - 2. Les conséquences juridiques et financières des décisions de la Commission _____ 106
-

III. LES RESSOURCES ET MOYENS ET LA COMMUNICATION 109

1 La gestion des ressources et des moyens 110

- 1. Les ressources humaines _____ 110
 - 2. Les ressources budgétaires _____ 113
-

2 La communication sous toutes ses formes 118

- 1. Les actions de communication _____ 118
 - 2. Les questions / réponses des services _____ 120
 - 3. L'anonymisation et la consultation des documents administratifs _____ 123
-

CONCLUSION 127

Les propositions de la Commission 128

- Renforcer les moyens de contrôle et de sanction de la Commission _____ 129
- Protéger les financements politiques des ingérences _____ 131
- Simplifier certaines dispositions pour les candidats _____ 133
- Simplifier et améliorer le régime du mandataire d'un parti politique _____ 133
- Rationaliser et unifier les régimes spécifiques _____ 134

1 AVANT-PROPOS

2023 a été, pour la Commission, sur le plan de l'exercice de ses compétences électorales, une année marquée tant par les suites des deux grands scrutins de 2022 (voir *Rapport d'activité 2022*) que par la préparation de l'échéance de l'élection au Parlement européen de juin 2024. L'événement le plus important a été le renouvellement par moitié de la composition du Sénat en septembre 2023 : le présent rapport donne une vue d'ensemble de l'examen des comptes de campagne des 377 candidats (individuels ou têtes de liste) dans les 45 circonscriptions concernées. Il fournit également un éclairage sur le financement de la campagne pour l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française.

Au cours de cette année 2023, la Commission a fait le bilan de l'utilisation, pour la première fois, à l'occasion de l'élection présidentielle, de la plateforme numérique de dépôt des comptes Fin'pol. Le résultat positif, malgré certaines limites, et les améliorations techniques apportées depuis à ce dispositif rendent possible son utilisation pour les comptes de campagne de l'élection des membres du Parlement européen en juin 2024,



Par Jean-Philippe VACHIA
Président de la CNCCFP

autorisée et encadrée par le décret du 27 novembre 2023.

Le présent rapport consacre une place importante aux partis politiques et à leurs obligations.

Chaque année, la Commission reçoit, vérifie, dans la limite stricte de ses compétences, et publie les comptes des partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988 de transparence financière de la vie politique. Elle a publié le 9 février 2024 son avis sur les comptes 2022 des 546 partis les ayant effectivement produits au 30 juin 2023. Leur examen a permis de

faire les recoupements qui s'imposent avec les comptes de campagne des candidats aux élections présidentielle et législatives de 2022 : le rapprochement n'est pas toujours aisé, alors même que l'interpénétration entre les deux est un phénomène patent, comme l'a montré le *Rapport d'activité 2022*. Il y aurait lieu d'en tirer toutes les conséquences et on renvoie à la conclusion générale qui reprend les attentes d'évolutions législatives en la matière.

Les partis politiques bénéficient de ressources qui sont notamment assurées par l'aide publique de l'État, tant directe qu'indirecte. Au regard de l'ensemble de leurs charges, l'aide de l'État sous toutes formes joue un rôle essentiel dans le financement de la plupart des partis, même si l'aide publique directe est concentrée sur les grands partis et un certain nombre de formations d'outre-mer. À la suite des élections législatives de 2022, une nouvelle répartition de l'aide publique directe a été définie par le décret du 11 juillet 2023, conformément aux critères posés par la loi du 11 mars 1988 et qui traduit l'évolution des rapports de force et la montée en puissance de

« Le rapprochement [des comptes de campagne et des comptes des partis] n'est pas toujours aisé, alors même que l'interpénétration entre les deux est un phénomène patent »

nouvelles formations. C'est l'occasion de revenir sur l'évolution de cette aide au cours de ces dernières années.

La Commission dispose de l'ensemble des informations relatives aux comptes des partis politiques français et elle les met en ligne sur son site avec les commentaires appropriés sur certaines situations. Cette photographie de la santé

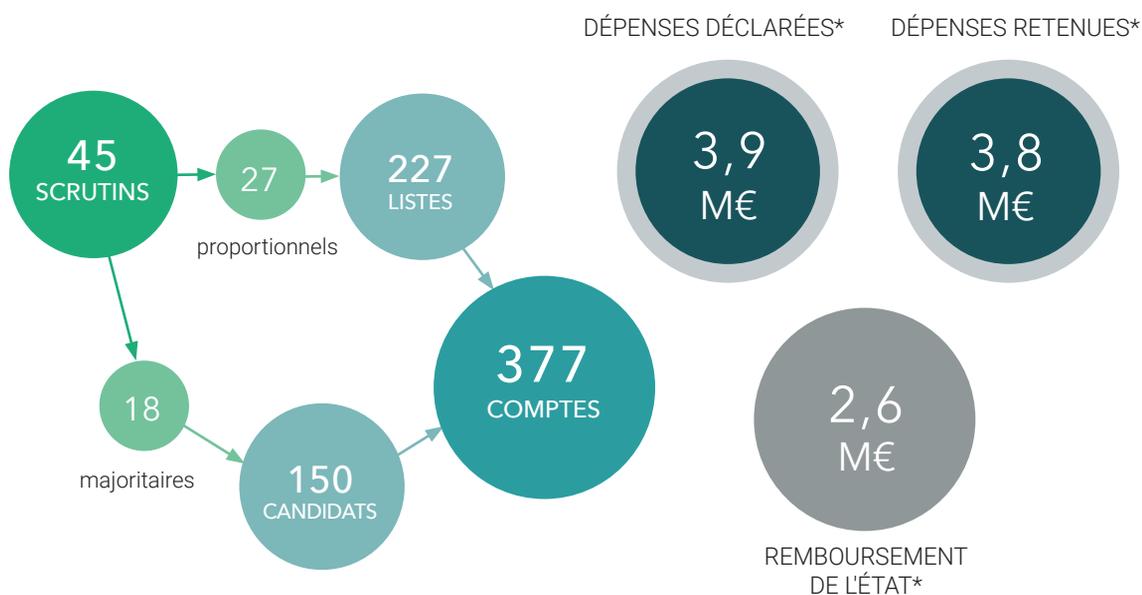
financière des partis doit pouvoir contribuer utilement à la compréhension de l'un des piliers de notre système politique : c'est au moins le souhait que l'on peut formuler.

On revient à nouveau en conclusion sur les améliorations que la Commission estime

souhaitable d'apporter aux textes législatifs qui régissent le contrôle du financement de la vie politique en France et qui lui permettraient de mieux remplir sa mission. Au-delà, une réflexion de fond sur les évolutions possibles serait opportune et la Commission se propose d'y contribuer à l'occasion d'un colloque dont elle a suscité la tenue en partenariat avec le monde universitaire.

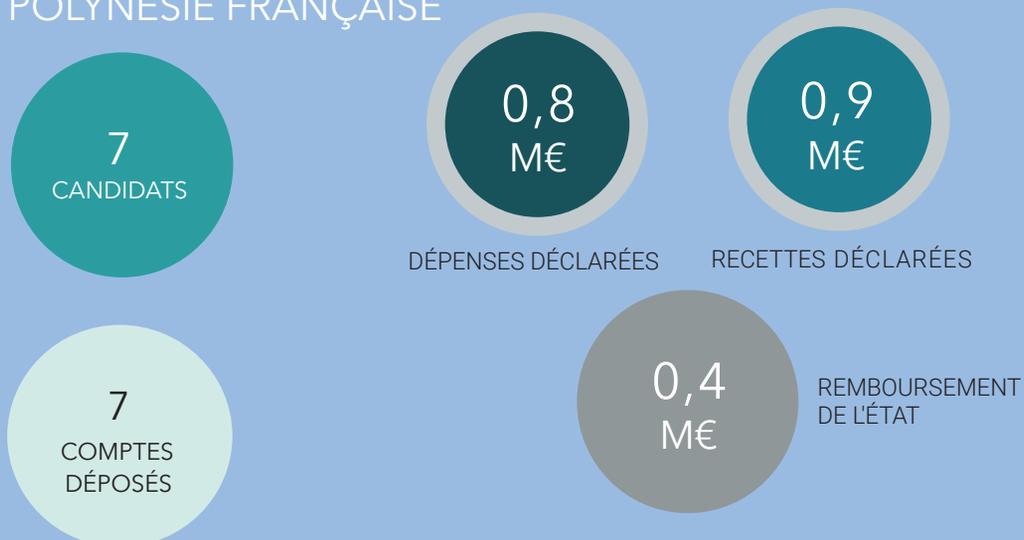
2 LES CHIFFRES CLÉS DE 2023

LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE ÉLECTIONS SÉNATORIALES GÉNÉRALES

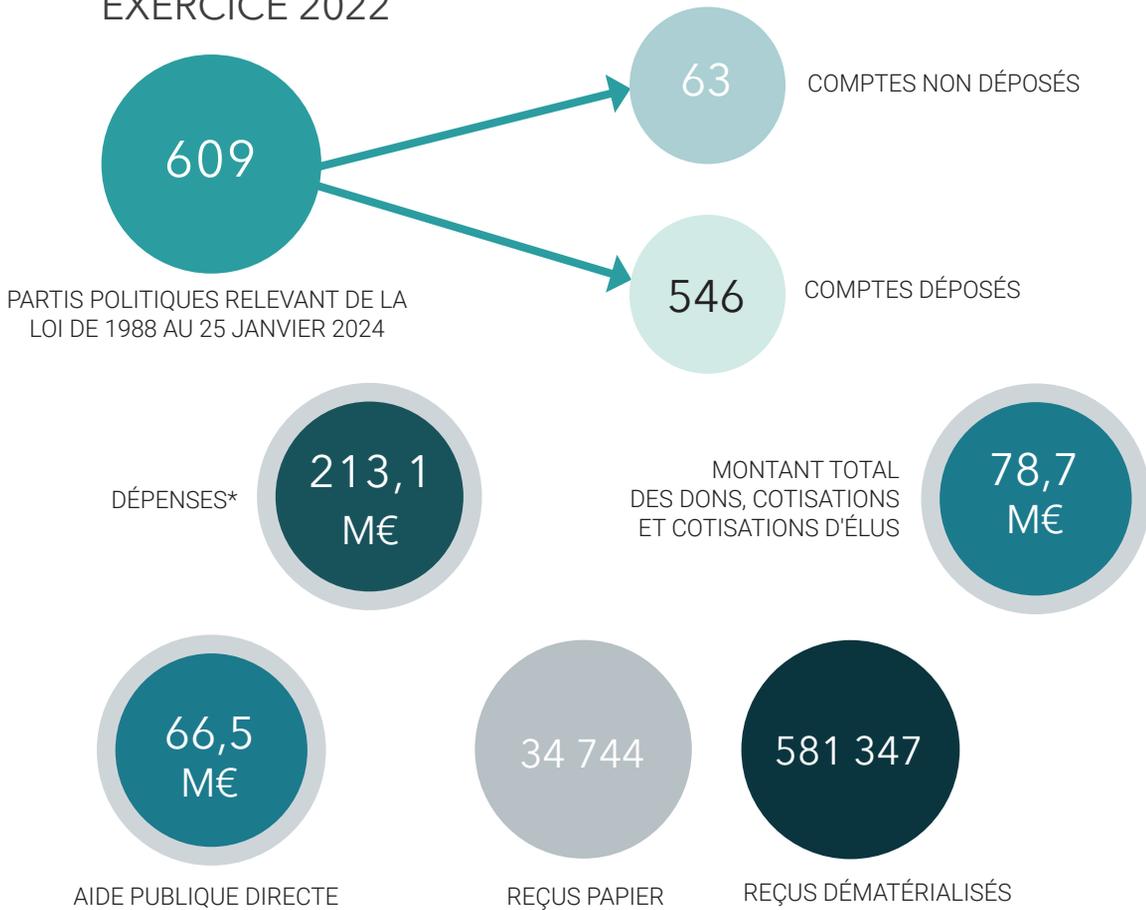


(*) pour l'ensemble des candidats.

ÉLECTION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE



LES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES EXERCICE 2022



(*) Cumul des charges de l'ensemble des partis politiques dont les comptes ont été certifiés.

LA COMMISSION



3 LES FAITS MARQUANTS EN 2023

JANVIER

27/01 Élection présidentielle 2022 : publication au *Journal officiel* des décisions de la Commission sur les comptes de campagne de 11 candidats.

FÉVRIER

11/02 Publication au *Journal officiel* de l'avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2021.

19/02 Élections législatives 2022 : date limite de notification des décisions relatives aux comptes de campagne des candidats.

24/02 Élection présidentielle 2022 : publication de la décision de la Commission du 14 décembre 2022 sur le compte de Mme Le Pen, après qu'elle s'était désistée de son recours.

MARS

10/03 Publication des comptes d'ensemble des partis politiques au titre de l'exercice 2021.

31/03 Élections départementales et régionales de 2021 : publication simplifiée des comptes de campagne au *Journal officiel*.

AVRIL

15/04 Date limite de dépôt pour les partis politiques de la liste des donateurs et cotisants.

16/04 et 30/04 Élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française.

21/04 Publication du guide du candidat et du mandataire relatif aux élections sénatoriales du 24 septembre 2023.

JUIN

15/06 Publication du *Rapport d'activité 2022*.

23/06 Date limite de dépôt des comptes de campagne pour les candidats aux élections des membres de l'Assemblée de la Polynésie Française.

30/06 Date limite de dépôt des comptes certifiés des partis politiques de l'exercice 2022.

JUILLET

11/07 Décret de répartition de l'aide publique aux partis et groupements politiques pour l'année 2023.

19/07 Décret n° 2023-625 modifiant des dispositions réglementaires relatives au recours aux prestataires de services de paiement pour le recueil des dons aux partis et groupements politiques et aux candidats aux élections.

AOÛT

14/08 Arrêté modifiant le dépôt des justificatifs des recettes, des listes de donateurs et cotisants et l'émission des reçus des partis politiques.

23/08 Date limite de notification des décisions relatives aux comptes de campagne des candidats à l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française.

SEPTEMBRE

05/09

- publication au *Journal officiel* de l'avis relatif à la publication simplifiée des comptes de campagne des élections territoriales de Saint-Martin et Saint-Barthélemy des 20 et 27 mars 2022 ;
- publication au *Journal officiel* de l'avis relatif à la publication simplifiée des comptes de campagne des élections législatives des 12 et 19 juin 2022.

24/09 Élections sénatoriales.

OCTOBRE

27/10 Décisions de la Commission constatant le respect des obligations des partis politiques éligibles à l'aide publique.

NOVEMBRE

27/11 Décret relatif à la dématérialisation des formalités accomplies par les candidats à l'élection des représentants au Parlement européen de 2024.

30/11 Publication du *Guide du candidat et du mandataire* applicable à l'élection des représentants au Parlement européen de 2024.

DÉCEMBRE

01/12 Date limite de dépôt des comptes de campagne des candidats aux élections sénatoriales.

4 LA COMMISSION

1

Composition et fonctionnement du collège de la Commission

Composition

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques comprend neuf membres nommés par décret pour cinq ans :

- trois membres ou membres honoraires du Conseil d'État, désignés sur proposition du vice-président du Conseil d'État, après avis du bureau ;
- trois membres ou membres honoraires de la Cour de cassation, désignés sur proposition du premier président de la Cour de cassation, après avis du bureau ;
- trois membres ou membres honoraires de la Cour des comptes, désignés sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis des présidents de chambres.

Leur mandat est renouvelable une fois et non révocable.

Le président, nommé parmi les membres de la Commission par décret du Président de la République, ne peut être âgé de plus de 69 ans le jour de sa nomination ou de son renouvellement. Conformément aux dispositions de l'ordonnance du 31 juillet 2015 et de la loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes, la composition de la Commission doit respecter la parité, soit en l'espèce une alternance d'un mandat à l'autre : 5 femmes - 4 hommes (2020-2025) ; 4 femmes - 5 hommes (2025-2030).

La composition actuelle de la Commission apparaît dans la page ci-contre. Les séances de la Commission ont lieu à son siège, 31 rue de la Fédération, dans le 15^e arrondissement de Paris. En 2023, 41 séances ont été tenues, consacrées pour l'essentiel aux deux grandes missions de la Commission, présentées aux chapitres 1 et 2 du présent rapport.

COMPOSITION DE LA COMMISSION

Christian BABUSIAUX

VICE-PRÉSIDENT

Président de chambre
honoraire à la Cour des
comptes

Jean-Philippe VACHIA

PRÉSIDENT

Président de chambre
honoraire à la Cour des
comptes

Martine DENIS-LINTON

Déontologue de la Commission

Conseillère d'État honoraire

Régis FRAISSE

Conseiller d'État honoraire



Francine MARIANI-DUCRAY

Conseillère d'État

Francine LEVON-GUÉRIN

Conseillère honoraire
à la Cour de cassation

Jean-Dominique SARCELET

Avocat général honoraire
à la Cour de cassation

Hélène MORELL

Conseillère maître honoraire
à la Cour des comptes

Blandine FROMENT

Avocate générale
honoraire à la Cour
de cassation pour
exercer les fonctions
de procureure générale
près d'une cour d'appel

Garanties d'indépendance et obligations déontologiques

Les neuf membres de la Commission sont issus des plus hautes juridictions françaises, et répondent ainsi à l'exigence de compétence d'une autorité administrative indépendante (AAI). Ils disposent d'un mandat de cinq ans non révocable, ce qui est une garantie essentielle de leur indépendance. La structure collégiale de la Commission, dont sont dotées la quasi-totalité des AAI, représente une garantie essentielle supplémentaire de son indépendance. Les membres exercent leurs fonctions avec dignité, probité, impartialité, neutralité, intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêt. Ils sont tenus au secret des délibérations et au secret professionnel. La loi du 20 janvier 2017 portant statut général des AAI et la décision du 27 avril 2020 portant adoption du règlement intérieur de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (modifiée par la décision n° 2020-2421 du 24 novembre 2020) fixent les obligations déontologiques applicables aux membres et anciens membres de la CNCCFP afin de prévenir notamment tout conflit d'intérêts. Mme Martine Denis-Linton, membre de la Commission, est référente déontologue depuis le 10 juillet 2020.

2

Rôle et missions de la Commission

Rappel des compétences de la Commission

La Commission exerce deux grandes catégories de missions : le contrôle des comptes de campagne à l'occasion des élections et la réception des comptes des partis politiques, assortie de certaines vérifications, et dont elle procède ensuite à la publication.

Le premier chapitre de ce rapport est ainsi consacré au contrôle des comptes de campagne en 2023, c'est-à-dire des comptes de l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française et des élections sénatoriales portant sur les 170 sièges à renouveler.

Aux termes de l'article L. 52-15 du code électoral, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques « *approuve et après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. Elle arrête le montant du remboursement forfaitaire* » prévu par la loi. Lorsque la Commission a constaté que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, il fait

apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, elle saisit le juge de l'élection. Ce dernier peut, en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles de financement des campagnes électorales, déclarer inéligible pour une certaine durée le candidat en cause. En outre, la Commission peut saisir le procureur de la République en cas d'irrégularités constitutives de délits punis par la loi.

Le contrôle des comptes des candidats à l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française des 16 et 30 avril 2023 a été l'occasion pour la Commission de se pencher sur le régime du remboursement des frais de transport aérien (cf. pp. 35-37).

Le deuxième chapitre de ce rapport porte sur les comptes des partis politiques. En application de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique, les partis politiques doivent déposer chaque année leurs comptes, certifiés par un ou deux commissaires aux comptes, à la Commission qui les rend publics. Au-delà de la vérification du respect du cadre comptable qui s'impose aux partis politiques, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle sur leurs dépenses. En revanche, elle s'assure de la conformité des ressources qui, outre l'aide publique, ne peuvent provenir que de personnes physiques dans des limites définies par la loi. Elle vérifie

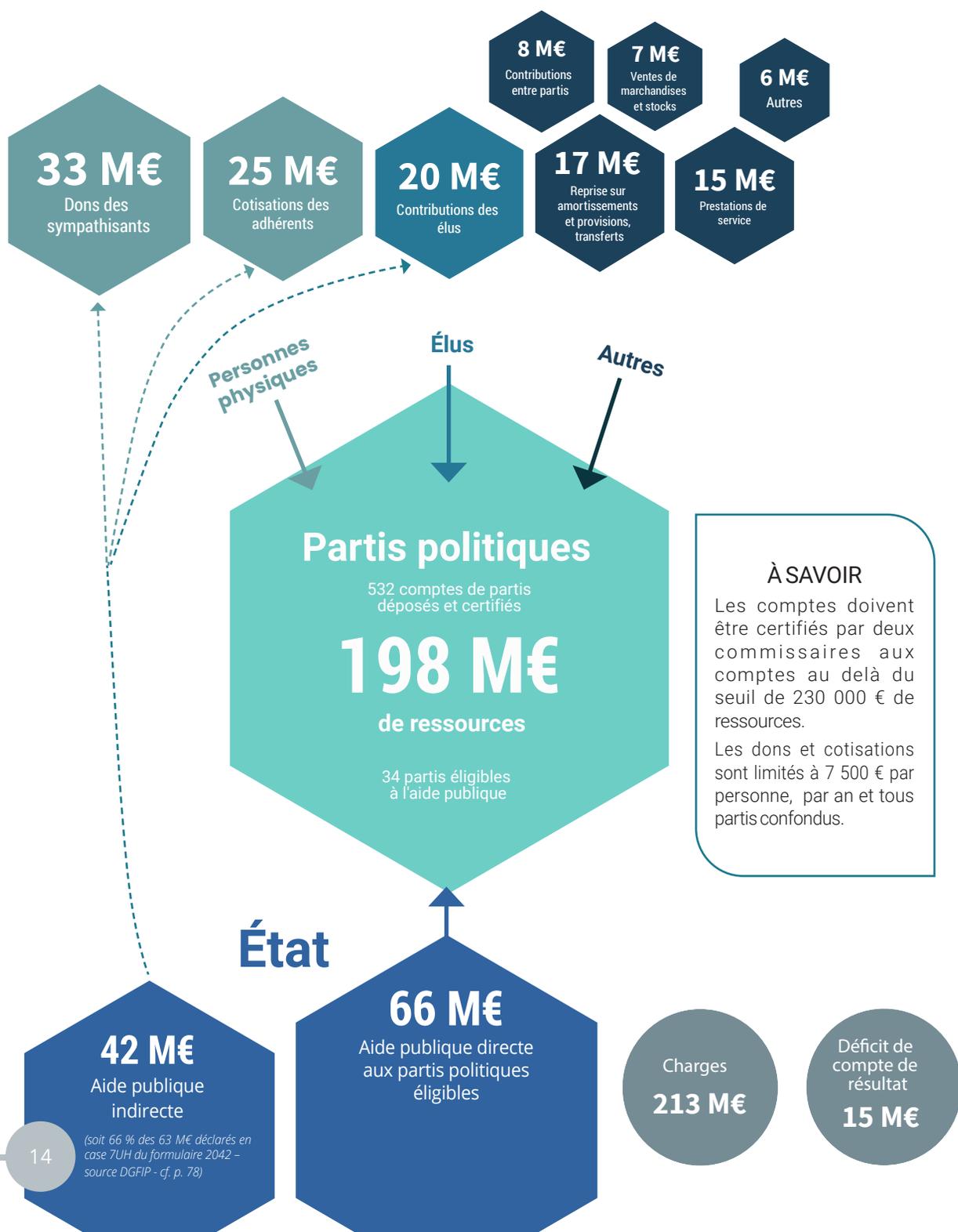
aussi la licéité des emprunts obtenus qui ne peuvent pas provenir d'autres personnes morales que des banques de l'Espace économique européen (EEE) ou d'autres partis politiques ou encore, sous certaines conditions, de personnes physiques. En cas de constat de non respect de leurs obligations par les partis, la Commission peut priver ceux-ci, pour une durée maximale de trois ans, du bénéfice de l'aide publique et, pour les donateurs, de l'avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu. En outre, aux termes de l'article 11-9 de la loi du 11 mars 1988, le manquement d'un dirigeant d'un parti aux obligations de dépôt d'un compte certifié respectant le cadre défini par la loi constitue un délit et la Commission est amenée à saisir le procureur de la République territorialement compétent.

Deux schémas sur les sources de financement, tant pour les comptes de campagne des candidats que pour les partis politiques, sont présentés ci-après. Ils indiquent notamment l'aide publique versée aux partis politiques et les montants que l'État consacre au remboursement des dépenses électorales et à la propagande officielle des candidats.

LES RESSOURCES DANS LES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES

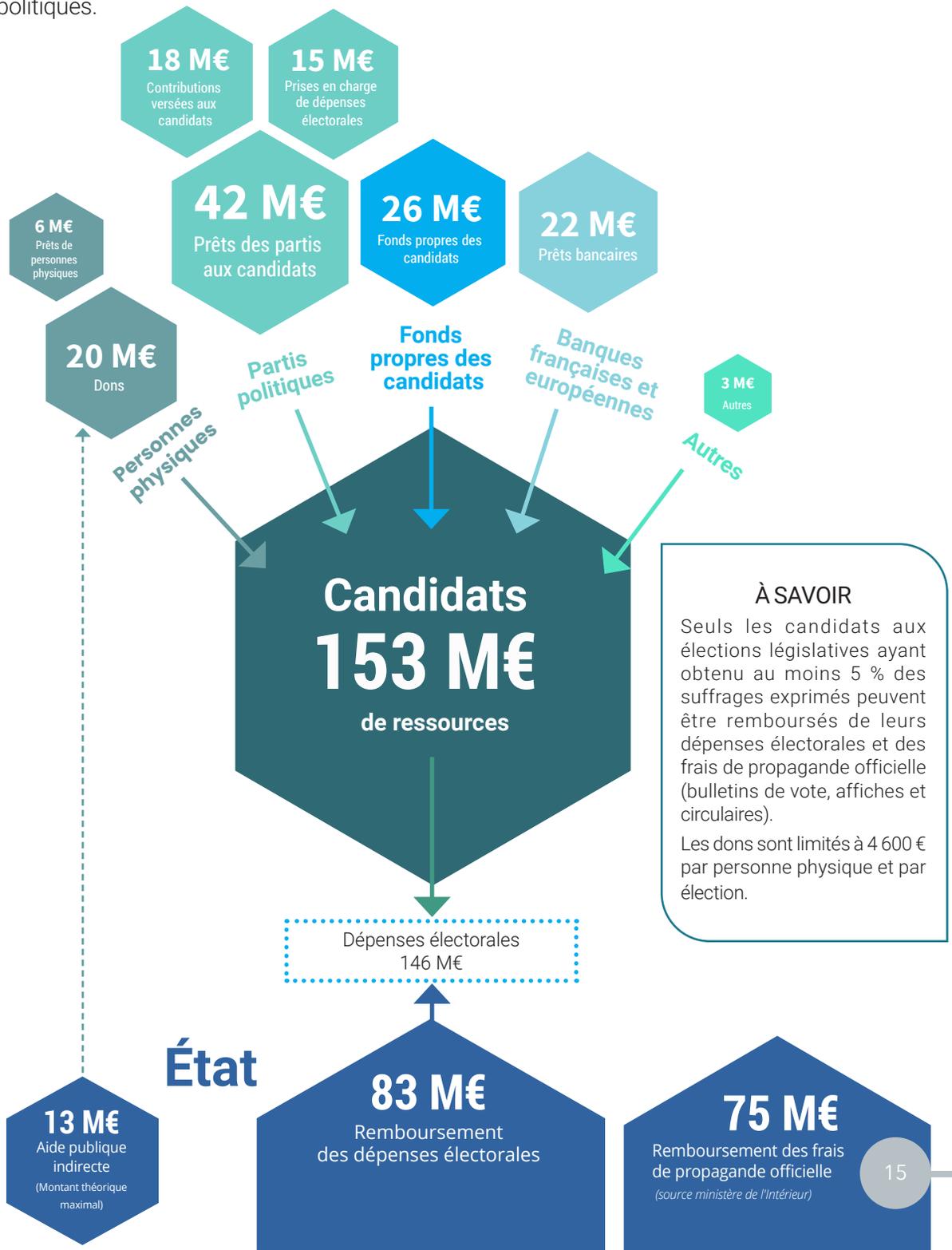
EXERCICE 2022

Pour financer leurs dépenses, les partis disposent de deux ressources principales : un financement privé des personnes physiques, en partie compensé par l'État, et l'aide publique de l'État. Le financement direct et indirect de l'État représente une part majoritaire.



LES SOURCES DE FINANCEMENT DES COMPTES DE CAMPAGNE ÉLECTIONS LÉGISLATIVES ET ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2022

En 2022, 12 candidats se sont présentés à l'élection présidentielle et 5 161 aux élections législatives. Pour financer leurs campagnes électorales, outre leurs ressources personnelles, les candidats ont eu recours de façon importante à celles des partis politiques.



Des liens forts entre contrôle des comptes de campagne et vérification des comptes des partis politiques

Les comptes de l'exercice 2022 des partis politiques devaient être déposés au plus tard le 30 juin 2023 à la Commission. Sont présentées dans le chapitre 2 un ensemble d'observations sur les comptes des partis politiques, relatives notamment à la place importante de l'aide publique dans leurs financements et aux difficultés rencontrées pour retracer les dépenses des partis politiques en faveur des candidats aux élections présidentielle et législatives de 2022.

Comme indiqué dans le *Rapport d'activité 2022* (cf. p. 17), ces liens étroits, qui fondent la double mission de la Commission, impliquent des contrôles spécifiques, tant sur les comptes de campagne des candidats que sur les comptes d'ensemble des formations politiques.

Cependant, ce n'est qu'après le dépôt des comptes des partis, l'année suivant l'élection (dépôt en $N+1$), que la Commission peut s'assurer que les contributions des partis politiques déclarées par les candidats (versements définitifs, emprunt consenti, prise en charge de dépenses, etc.) se retrouvent effectivement dans les

comptes du parti.

De la sorte, c'est en examinant, au second semestre 2023, les comptes 2022 des partis politiques, que la Commission a pu vérifier si ces comptes corroboraient effectivement les éléments déclarés par les candidats lors du dépôt de leurs comptes de campagne en août 2022.

Ce rapprochement n'est pas dépourvu de complexité, comme il le sera exposé dans ce rapport. Un tel décalage n'est à l'évidence pas satisfaisant et appelle une évolution des dispositions législatives (cf. *Conclusion*, pp. 127 et s.).

I. LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

INTRODUCTION

L'année 2023 a été marquée par deux scrutins électoraux : l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française, les 16 et 30 avril 2023, et les élections sénatoriales, le 24 septembre 2023.

Le premier sous-chapitre est consacré aux élections sénatoriales, dont l'examen des comptes s'est achevé au premier trimestre 2024, marquant ainsi le 10^e anniversaire du contrôle du financement des élections sénatoriales par la Commission. Y seront exposées les principales données sur les comptes déposés ainsi que sur les décisions rendues.

Le deuxième sous-chapitre apporte un éclairage sur les dispositions spécifiques applicables à l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française, qui se déroule dans un vaste cadre géographique : 118 îles sur 2,5 millions de km².

La préparation des élections européennes des 8 et 9 juin 2024 est abordée dans le troisième sous-chapitre, avec une mise en lumière des spécificités et enjeux du contrôle. Après l'élection présidentielle de 2022, les comptes de campagne

de ce scrutin seront les deuxièmes à faire l'objet d'un dépôt entièrement dématérialisé.

Le quatrième sous-chapitre expose le bilan des suites juridictionnelles des élections passées et le contrôle du suivi du remboursement des emprunts de personnes physiques instauré par l'article L. 52-7-1 du code électoral.

Enfin, un bref développement est consacré aux élections partielles de 2023.

	PAGE
ÉLECTIONS SÉNATORIALES DE 2023	19
ÉLECTION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE DE 2023	32
PRÉPARATION DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DE 2024	38
SUIVI DES ÉLECTIONS PASSÉES	47
ÉLECTIONS PARTIELLES DE 2023	64

1 LES ÉLECTIONS SÉNATORIALES DE 2023

**Sénatoriales
2023**

“ Les points clés ”



377

candidats
(418 en 2017)



4,09 M€

de recettes déclarées
dont **439 000 €** de dons
perçus



3,89 M€

de dépenses déclarées

63 %

d'approbations
simples

30 %

d'approbations après
réformations et/ou
diminution du
remboursement

7 comptes déposés
hors délai

6 comptes rejetés

5 comptes non déposés

225

candidats ont bénéficié
d'un remboursement de
leurs dépenses de
campagne

106 000 €

retirés des dépenses
déclarées

Au total

2,57 M€

remboursés aux candidats

1

Le nombre et les caractéristiques des comptes

a. Les comptes déposés

Les élections sénatoriales du 24 septembre 2023 concernaient le renouvellement des 170 sièges de la série 1. Celle-ci comprend 44 circonscriptions sur le territoire national et une circonscription unique pour les six sièges des sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Dans les 18 circonscriptions élisant un ou deux sénateurs, l'élection se déroule au scrutin majoritaire à deux tours. Dans les 27 circonscriptions élisant trois sénateurs ou plus, le scrutin proportionnel est en vigueur. Sur les 170 sénateurs renouvelés, 136 sont élus à la proportionnelle, y compris

les sénateurs représentant les Français de l'étranger, et 34 au scrutin majoritaire.

Lors de ce scrutin, 377 candidats¹ se sont présentés devant les électeurs et 355 d'entre eux étaient tenus de déposer un compte de campagne. En effet, 22 candidats étaient dispensés de dépôt dans la mesure où ils avaient recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et n'avaient pas perçu de don de personne physique. Lors du scrutin de 2017, il y avait 418 candidats, soit une baisse du nombre de candidats de 10 %.

Cinq candidats n'ont pas respecté l'obligation de dépôt et sept ont déposé leur compte postérieurement au délai légal. Lors du scrutin de 2017, 16 candidats n'avaient pas déposé leur compte et 12 l'avaient déposé après le délai. La Commission a donc examiné 350 comptes (y compris ceux déposés hors délai).

Candidats			Comptes		
			Comptes non déposés ou déposés hors délais		Comptes déposés dans les délais
Caractéristiques	Nombre 2017	Nombre 2023	Absence de dépôt	Comptes déposés hors délais	
I. Candidats astreints à déposer un compte	382	355	5	7	343
• Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés	281	249	2	4	243
- Avec recettes et dépenses				3	239
- Comptes zéro				1	4
• Candidats < 5 % des suffrages exprimés	101	106	3	3	100
- Avec recettes et dépenses				2	91
- Comptes zéro				1	9
II. Candidats dispensés de dépôt	36	22			
Total	418	377			

1 Par commodité on appelle ici « candidat » tant ceux au scrutin plurinominal majoritaire que les têtes de liste au scrutin proportionnel.

b. Le montant global et la ventilation des recettes et des dépenses

Sur les 350 candidats ayant déposé un compte de campagne, 15 n'ont déclaré ni recette ni dépense (contre 33 lors du scrutin de 2017).

Pour les 335 autres candidats, le montant total des recettes s'élève à 4,09 millions d'euros et celui des dépenses à 3,89 millions d'euros.

c. Les recettes

Avec 3,18 millions d'euros, l'apport personnel demeure la principale source de financement et représente plus de 78 % du total des recettes. Ce taux est néanmoins inférieur de plus de 6 points à celui du scrutin de 2017. Le recul est observé chez tous les candidats mais est plus sensible parmi les candidats non éligibles au remboursement de l'État (-22 points).

La composition de l'apport est marquée par une baisse des versements des candidats sur leurs fonds propres comme du recours aux emprunts bancaires. Cette dernière évolution est particulièrement prononcée parmi les candidats non remboursables : aucun prêt bancaire n'a été souscrit par cette catégorie de candidats. Contrairement

aux autres scrutins, le médiateur du crédit n'a été saisi d'aucune difficulté à caractère bancaire concernant les candidats aux élections sénatoriales.

Les contributions des partis politiques progressent légèrement, en raison, principalement, de l'augmentation de la part des dépenses qu'ils payent directement. Cette prise en charge est particulièrement significative parmi les candidats non remboursables : elle représente plus du quart des recettes de cette catégorie de candidats. Cet état de fait s'explique notamment par la décision du parti *La France insoumise* de présenter des candidats dans l'ensemble des circonscriptions faute d'un accord avec ses partenaires de la *NUPES*. Ces candidats ont obtenu des scores modestes en général.

La part des dons de personnes physiques augmente de plus de 3 points chez l'ensemble des candidats. La progression est plus forte (+8 points) parmi les candidats non remboursables. En revanche, contrairement à d'autres élections (cf. p. 58), les candidats aux élections sénatoriales ont très peu recours aux emprunts auprès de personnes physiques.

L'origine des recettes

Origine des recettes		Ensemble des candidats				Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
		€	%	% évolution / 2017	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %
Apports personnels	Versements personnels candidat	1 950 022	47,63	-6,47	54,10	1 800 732	48,75	54,71	149 290	37,27	48,19
	Emprunts partis	608 885	14,87	2,86	12,01	597 561	16,18	12,92	11 324	2,83	3,12
	Emprunts bancaires	505 017	12,34	-4,74	17,08	505 017	13,67	17,85	0	0,00	9,50
	Emprunts personnes physiques	83 647	2,04	1,71	0,33	83 647	2,26	0,36	0	0,00	0
	Frais financiers	4 159	0,10	-0,02	0,12	4 159	0,11	0,13	0	0,00	0
	Menues dépenses	31 166	0,76	0,16	0,60	29 729	0,80	0,48	1 437	0,36	1,85
Dons	Dons de personnes physiques	439 266	10,73	3,24	7,49	343 135	9,29	6,66	96 131	24,00	15,63
Apports partis	Dépenses payées directement	137 550	3,36	2,74	0,62	35 137	0,95	0,29	102 413	25,56	3,92
	Versements définitifs	107 967	2,64	0,28	2,36	92 486	2,50	1,27	15 481	3,86	13,14
	Concours en nature	25 190	0,62	-0,52	1,14	22 626	0,61	1,23	2 564	0,64	0,28
Concours en nature	Candidats	147 841	3,61	1,16	2,45	132 864	3,60	2,51	14 977	3,74	1,90
	Personnes physiques	53 092	1,30	-0,23	1,53	46 120	1,25	1,54	6 972	1,74	1,46
Divers		362	0,01	-0,14	0,15	337	0,01	0,06	25	0,01	1,02
Total		4 094 164	100		100	3 693 550	100	100	400 614	100	100

LE FINANCEMENT TYPE

D'UNE CAMPAGNE D'UN CANDIDAT AUX ÉLECTIONS SÉNATORIALES

D'OÙ PROVIENT L'ARGENT QUI FINANCE UNE CAMPAGNE AUX SÉNATORIALES ?



47,6 %

Versements personnels des candidats



14,8 %

Emprunts à un parti politique



12,3 %

Emprunts bancaires



2 %

Emprunts auprès de personnes physiques



10,7 %

Dons



12,6 %

Autres*

en moyenne

14 554 €
DE DÉPENSES ÉLECTORALES**



25,1 %

Propagande imprimée



17,9 %

Frais postaux



16,8 %

Transports et déplacements



10,2 %

Frais de réception



7,7 %

Conseils en communication - sondages



22,3 %

Autres dépenses

* concours en nature, versements définitifs et dépenses payées directement par les formations politiques, produits divers et menues dépenses

** pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages. 3 958 euros pour les candidats n'ayant pas atteint ce seuil.

La ventilation des dépenses déclarées par les candidats permet de dresser le même constat que lors du renouvellement en septembre 2021 de la série 2 du Sénat : une certaine stabilité de la nature des dépenses liée à la spécificité des élections sénatoriales.

Conséquence de la nature de l'élection des sénateurs au suffrage universel indirect, les dépenses de déplacement, de réception, d'impression et d'expédition des documents de propagande (hors

campagne officielle) représentent près de 70 % du total des dépenses déclarées.

De plus, le mode de scrutin des sénateurs influe sur la conduite de leur campagne. Ainsi, les candidats aux élections sénatoriales de 2023 ont consacré une moindre part de leurs dépenses aux documents de propagande électorale que les candidats aux élections législatives de 2022 (25 % contre 38 %) mais ont engagé davantage de frais de déplacement et de restauration (27 % contre 10%).

Dépenses engagées entre les deux tours de scrutin : quel a été l'effet des lois du 2 décembre 2019 et du 2 février 2023 ?

Lors de l'examen des comptes des candidats aux élections sénatoriales de 2014, la Commission avait admis que les réceptions organisées avec les grands électeurs, dans l'entre-deux-tours dans les départements où sont élus deux sénateurs ou moins (cas où l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours, article L. 294 du code électoral), pouvaient être qualifiées d'électorales et donner lieu à remboursement.

La loi du 2 décembre 2019 a clarifié diverses dispositions du droit électoral notamment en modifiant l'article L. 306 du code électoral. Elle a rendu ainsi applicable l'article L. 49 à l'élection des sénateurs. Selon cet article, à partir de la veille du scrutin à zéro heure, il est interdit de :

- tenir une réunion électorale ;
- distribuer ou faire distribuer des bulletins, circulaires et autres documents ;
- diffuser ou faire diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale ;
- procéder, par un système automatisé ou non, à l'appel téléphonique en série des électeurs afin de les inciter à voter pour un candidat.

Dès lors, à l'occasion de l'examen des comptes des élections sénatoriales de 2020, la CNCCFP avait dû réformer de nombreux frais de réception de l'entre-deux-tours ainsi que des frais d'envoi de messages appelant à voter pour un candidat se maintenant au second tour.

Dépenses engagées entre les deux tours de scrutin : quel a été l'effet des lois du 2 décembre 2019 et du 2 février 2023 ? (suite)

Le législateur est revenu sur la disposition précédemment évoquée. Aux termes du 2° de l'article 1^{er} de la loi du 2 février 2023 sur le déroulement des élections sénatoriales : « en cas de second tour, l'article L. 49 n'est pas applicable entre la proclamation des résultats du premier tour et l'ouverture du second tour ». Il est ainsi de nouveau permis aux candidats aux élections sénatoriales visés par l'article L. 294 du code électoral de reprendre la campagne électorale dès que les opérations de vote sont closes à 11 h 00 et ce, jusqu'au second tour à 15 h 30. Les dépenses engagées pendant cette période constituent donc de nouveau, et sans aucune difficulté d'interprétation, des dépenses électorales remboursables devant figurer au compte de campagne, dès lors, bien entendu, que les justificatifs requis sont bien fournis par les candidats concernés.

Toutefois, l'interdiction résultant des dispositions de l'article L. 49 prévaut toujours de la veille du scrutin à zéro heure jusqu'à la proclamation des résultats du premier tour.

Dans les 18 circonscriptions au scrutin majoritaire, la grande stabilité des résultats obtenus (sur les 15 candidats à l'élection sénatoriale de 2023 élus dès le premier tour au scrutin majoritaire 12 étaient des sénateurs sortants) explique sans doute la faiblesse de l'engagement de frais de réception en vue de l'entre-deux tours. Seul un candidat élu dès le premier tour, ayant engagé des frais de réception en vue d'un second tour, s'est vu réformer les frais d'une salle louée à cet effet. Les frais de réception à proprement parler ont, eux, été finalement pris en charge par un autre candidat présent au second tour qui avait bénéficié lors de ce déjeuner d'un soutien de la part du candidat élu dès le premier tour. Ceci a amené la Commission à considérer que la dépense prise en charge par le candidat qualifié pour le second tour avait bien été effectuée à son bénéfice.

En revanche, la Commission a procédé à la réformation des frais de réception engagés par des candidats qui, bien que qualifiés pour participer au second tour, avaient renoncé à y participer. La Commission a, dans ce cas, considéré qu'il s'agissait de dépenses post-scrutin.

Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis (par ordre décroissant)

Nature des dépenses	Ensemble des candidats				Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
	€	%	% Évolution / 2017	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %	€	%	Rappel 2017 %
Déplacements - restauration - réception	1 050 636	27,01	3,77	23,24	977 252	27,90	24,26	53 384	14,50	12,68
Propagande imprimée	974 963	25,06	2,18	22,88	862 324	24,62	21,97	112 639	30,60	32,39
Frais postaux et distribution	696 524	17,90	-4,89	22,79	602 497	17,20	22,37	94 027	25,54	27,18
Conseils en communication - sondages	301 325	7,75	2,02	5,73	269 560	7,70	5,10	31 765	8,63	12,30
Honoraires d'expert-comptable	239 214	6,15	-0,09	6,24	208 919	5,97	6,42	30 295	8,23	4,37
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	209 213	5,38	-1,64	7,02	202 586	5,78	7,43	6 627	1,80	2,78
Internet, productions audiovisuelles	158 288	4,07	0,40	3,67	139 001	3,97	3,76	19 287	5,24	2,76
Frais de personnel	116 212	2,99	-1,84	4,83	112 954	3,23	5,24	3 258	0,88	0,54
Frais financiers - menues dépenses - divers	87 925	2,26	0,31	1,95	76 050	2,17	1,79	11 875	3,23	3,70
Réunions publiques	55 993	1,44	-0,20	1,64	51 011	1,46	1,68	4 982	1,35	1,30
Total	3 890 293	100		100	3 502 154	100	100	368 139	100	100

Part des dépenses déclarées par les candidats par rapport au plafond de dépenses

Candidats		% du plafond	
		2023	2017
Candidats du 1 ^{er} tour (scrutin majoritaire et scrutin proportionnel)	< 5% des suffrages exprimés	10,51	10,32
	≥ 5% des suffrages exprimés	40,84	32,08
Candidats du 2 ^d tour (scrutin majoritaire)	ensemble	31,65	21,19
	non élus	28,14	18,67
	élus	39,46	26,23

2

Les décisions de la Commission

Les 355 décisions prises par la Commission se répartissent comme suit :

Type de décision	2023		2017	
	Nombre	%	Nombre	%
Constat d'absence de dépôt	5	1,41	16	4,09
Constat de dépôt hors délai	7	1,97	12	3,07
Approbation simple	225	63,38	209	53,45
Approbation après réformation	106	29,86	131	33,50
Approbation avec modulation	1	0,28	1	0,26
Approbation après réformation avec modulation	3	0,85	6	1,53
Approbation après réformation et réduction du remboursement	2	0,56		
Rejet	6	1,69	16	4,09
Total	355	100	391	100

Entre 2017 et 2023, sur l'ensemble des candidats, la part de comptes ayant fait l'objet d'une approbation simple augmente de 10 points. La part des comptes approuvés après réformation recule de plus de 3 points. Même si l'évolution porte sur un nombre réduit de comptes, il convient de relever la diminution de la part de comptes rejetés, de celle des comptes non déposés et des comptes déposés hors délai.

C'est parmi la catégorie des candidats non éligibles au remboursement que l'évolution est la plus marquée : la part des comptes non déposés et déposés hors délai recule respectivement de 8 points et de 4 points. Les décisions d'approbation simples progressent de 26 points, alors que les approbations après réformation diminuent de près de 7 points. Enfin, la fraction des comptes rejetés est en recul de 6 points.

Ces données illustrent une meilleure appropriation des dispositions encadrant le financement des campagnes électorales par les candidats aux élections sénatoriales, qui sont soumis à ces obligations seulement depuis 10 ans.

Les décisions de la Commission selon le pourcentage de voix obtenu

Type de décision	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés	
	nombre	%
Constat d'absence de dépôt	2	0,80
Constat de dépôt hors délai	4	1,61
Approbation simple	140	56,22
Approbation après réformation	93	37,35
Approbation avec modulation	1	0,40
Approbation après réformation avec modulation	3	1,20
Approbation après réformation et réduction du remboursement	2	0,80
Rejet	4	1,61
Total	249	100

Type de décision	Candidats < 5 % des suffrages exprimés	
	nombre	%
Constat d'absence de dépôt	3	2,83
Constat de dépôt hors délai	3	2,83
Approbation simple	85	80,19
Approbation après réformation	13	12,26
Rejet	2	1,89
Total	106	100

a. Les réformations

La Commission a pris 106 décisions d'approbation après réformation, trois décisions d'approbation après réformation avec modulation et deux décisions d'approbation avec réduction du remboursement. Les réformations consistent en un retranchement ou une réintégration de dépenses dans le compte de campagne.

En dépenses, le montant total des réformations – soit la somme finale des retranchements (150 555 euros) et des réintégrations (46 638 euros) – atteint 103 917 euros. En recettes, les réformations s'élèvent à 98 917 euros. Ces sommes représentent respectivement 2,67 % et 2,41 % des dépenses et des recettes déclarées, contre 3,7 % et 3,01 % lors du scrutin de 2017. Les réformations effectuées sur les comptes des candidats remboursables s'élèvent à 97 125 euros,

soit plus de 93 % du montant total de dépenses réformées.

Les principaux motifs de retranchements des dépenses dans les comptes sont les suivants :

- dépenses n'ayant pas de caractère électoral ;
- dépenses du jour du scrutin ou postérieures au scrutin ;
- frais de la campagne officielle (dont le financement est distinct et prévu par l'article R. 155 du code électoral) ;
- réduction de la valeur d'achat d'un équipement à sa valeur d'utilisation.

En valeur absolue, les catégories de dépenses les plus touchées par les retranchements sont les dépenses de réception et de restauration, les frais de déplacement, de personnel et d'impression.

Les réintégrations de dépenses sont consécutives à l'inscription par la Commission de dépenses engagées dans le cadre de la campagne, mais initialement omises par les candidats, lors du dépôt du compte. La Commission peut aussi être amenée à requalifier des dépenses. À titre d'illustration, des frais comptabilisés en dépenses payées par le mandataire financier étaient en réalité des concours en nature de personnes physiques.

Pour le scrutin de 2023, les frais de transport sont la catégorie de dépenses la plus affectée par les réintégrations.

b. Le remboursement des dépenses par l'État

Les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ont droit au remboursement de l'État s'ils ont financé tout ou partie de leurs dépenses avec leur apport personnel. Lors du scrutin de 2023, 225 candidats étaient concernés et leur apport personnel atteignait 2,96 millions d'euros. Les candidats ont perçu un montant de remboursement de 2,57 millions d'euros, représentant 86,8 % de leur apport personnel et 75,3 % des dépenses déclarées, soit des taux voisins de ceux de 2017.

Le tableau suivant montre la part de l'apport personnel remboursée aux candidats : près de 75 % des candidats ont reçu un remboursement supérieur ou égal à 80 % de leur apport. Lors du précédent renouvellement, ce taux s'élevait à près de 81 %.

Proportion de l'apport personnel déclaré effectivement remboursée aux candidats éligibles au remboursement

% de remboursement	Candidats	
	Nombre	%
100 % de l'apport personnel	39	17,33
≥ 90 % et < 100 %	98	43,56
≥ 80 % et < 90 %	31	13,78
< 80 %	57	25,33
Total	225	100

c. La diminution du montant du remboursement

En premier lieu, l'article L. 52-11-1 du code électoral confère à la Commission un pouvoir de modulation du remboursement. Si elle constate un manquement qui pourrait justifier le rejet du compte, elle peut se limiter à réduire le remboursement si l'irrégularité n'est pas significative. La Commission a exercé ce pouvoir d'appréciation dans quatre cas, en approuvant le compte (avec, par ailleurs, réformation dans trois cas) tout en décidant une modulation du remboursement de l'État, pour un montant total de 2 200 euros.

Trois types d'irrégularités ont conduit à une telle modulation :

- des paiements directs excessifs ;
- l'utilisation prohibée de fonctionnalités propres à certains réseaux sociaux ;
- des dépenses omises.

En second lieu, certains candidats comptabilisent des dépenses contraires à certaines dispositions du code électoral : elles sont donc irrégulières. Lors de ces élections sénatoriales, la Commission a pris deux décisions d'approbation après réformation avec réduction du remboursement. Les montants sont demeurés modiques.

d. La dévolution

Selon les dispositions de l'article L. 52-6 du code électoral, « lorsqu'un solde positif ne provenant pas de l'apport du candidat apparaît, il est dévolu, sur décision du candidat, soit à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique, soit à une ou plusieurs associations déclarées depuis trois ans au moins et dont l'ensemble des activités est mentionné au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts ou inscrites au registre des associations en application du code civil local applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, soit au fonds pour le développement de la vie associative ».

La dévolution a concerné 10 candidats, pour un montant total de 21 963 euros.

e. Les décisions de rejet

La Commission a rejeté six comptes de campagne, soit 1,7 % des comptes déposés. Lors du scrutin de 2017, la Commission en avait rejeté 16. Parmi les candidats dont les comptes ont été rejetés, quatre pouvaient bénéficier du remboursement de l'État. Ils avaient engagé 27 869 euros de dépenses, financées à hauteur de 28 613 euros par l'apport personnel.

Les causes de rejet sont les suivantes :

- un montant excessif de paiements directs (n'ayant pas transité par le compte de dépôt du mandataire – trois cas) ;
- le défaut d'ouverture d'un compte de dépôt unique par le mandataire (deux cas) ;
- l'absence de pièce justificative et de relevé bancaire (un cas).

2 L'ÉLECTION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE DE 2023

Assemblée de la Polynésie française 2023

“ Les points clés ”



7

comptes examinés
(6 en 2018)



875 000 €

soit 109 M francs CFP

de recettes déclarées
dont **100 000 €** de
dons perçus



790 000 €

soit 99 M francs CFP

de dépenses déclarées

3

approbations
simples

3 approbations
après réformation

1 approbation
après réformation
et avec modulation



180 000 €

soit 22 M francs CFP

de frais de transport

5

candidats ont
bénéficié d'un
remboursement de
leurs dépenses de
campagne

30 000 €

soit 4 M francs CFP

retirés des dépenses
déclarées

Au total

372 000 €

soit 44 M francs CFP

remboursés aux candidats

L'élection des représentants à l'Assemblée de la Polynésie française, composée de 57 membres élus pour cinq ans et rééligibles, se tient au sein d'une circonscription électorale unique, divisée en huit sections (cf. carte p. 37). Les comptes des candidats sont déposés en francs CFP.

En application de l'article L. 52-12, les candidats sont tenus d'intégrer dans leur compte de campagne l'ensemble des dépenses dûment justifiées qu'ils ont engagées pour la campagne électorale, y compris les frais de transport aérien et maritime visés aux articles L. 392 et L. 415-2 du code électoral.

Les frais de transport aérien et maritime, exposés dans la section géographique intéressée par les candidats, ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses électorales fixé par l'article L. 52-11.

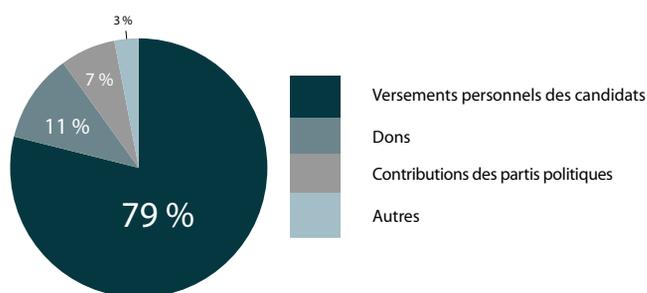
Par ailleurs, dans certaines sections géographiques et à certaines conditions, les frais de transport aérien peuvent faire l'objet d'un remboursement distinct du compte de campagne par le haut-commissaire de la République. En effet, pour être éligible au remboursement du haut-commissariat, le transport aérien doit être effectué, d'une part, à l'intérieur d'une section (à l'exception des trois sections des îles-du-Vent), et d'autre part, par un candidat figurant sur la liste de la section. La demande de remboursement d'une dépense respectant ces conditions doit alors être adressée directement au haut-commissariat de la République et, en conséquence, son montant doit être exclu du remboursement arrêté par la Commission au titre du remboursement forfaitaire dû par l'État (cf. p. 35).

1

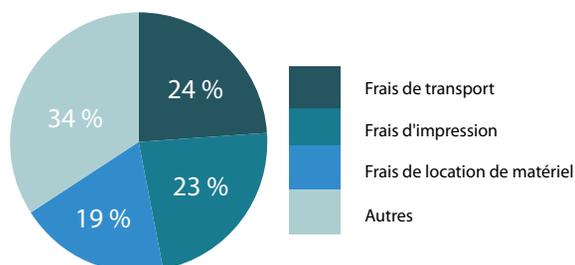
Le nombre et les caractéristiques des comptes

Les sept candidats têtes de liste ont déposé leur compte de campagne dans le délai légal. Le total des dépenses déclarées par ces sept listes de candidats, s'élève à 790 324 euros et celui des recettes à 875 178 euros.

Principales sources de financement



Principaux postes de dépenses



2

Les décisions de la Commission

La Commission a rendu trois décisions d'approbation, trois d'approbation après réformation et une d'approbation après réformation avec modulation du remboursement forfaitaire de l'État.

Le montant total des dépenses réformées s'élève à 30 492 euros ; celui des recettes réformées à 26 302 euros.

Le montant de la modulation fixée par la Commission dans une de ces décisions s'élève à 13 408 euros ; elle est la conséquence d'une dépense omise au compte de campagne déclaré par le candidat.

Le montant global du remboursement forfaitaire dû par l'État s'élève à 371 731 euros.

LE REMBOURSEMENT DES FRAIS DE TRANSPORT OUTRE-MER, ET NOTAMMENT EN POLYNÉSIE FRANÇAISE, MÉRITERAIT D'ÊTRE SIMPLIFIÉ ET HARMONISÉ

Le régime de droit commun du financement des élections qui se déroulent dans les circonscriptions d'outre-mer n'est pas adapté, s'agissant des dépenses engagées par les candidats en matière de transport, aux caractéristiques et contraintes particulières, notamment géographiques, de ces circonscriptions.

Aussi, le législateur a adopté des dispositions spécifiques pour les frais de déplacement des candidats dans les territoires ultramarins, que ce soit pour écarter ces frais du plafond des dépenses ou pour leur assurer un remboursement propre.

On dénombre quatre régimes distincts pour les frais de transport, applicables à différents territoires et scrutins. Un cinquième régime s'applique uniquement à l'élection des parlementaires représentant les Français établis hors de France.

Pour l'élection de membres de l'Assemblée de la Polynésie française, l'article L. 415-2 du code électoral prévoit un régime d'exception destiné à prendre en compte l'étendue de la circonscription qui comporte

118 îles réparties sur 2 500 000 km², soit une superficie équivalente à celle de l'Europe et sa particularité qui est d'être divisée en huit sections distinctes (cf. carte p. 37).

En volume, les frais de déplacement représentent 23 % des dépenses électorales des candidats à l'élection des membres de l'Assemblée de la Polynésie française, alors qu'ils se limitent à 13 % pour l'ensemble des candidats aux élections sénatoriales de 2023.

Sous certaines conditions, les frais de transport aérien peuvent faire l'objet d'un remboursement directement par le haut-commissariat de la Polynésie française et en dehors du remboursement dû au titre du compte de campagne. Seuls sont concernés les déplacements dans les cinq sections suivantes :

- îles Sous-le-Vent ;
- îles Australes ;
- îles Gambier et îles Tuamotu de l'Est ;
- îles Marquises ;
- îles Tuamotu de l'Ouest.

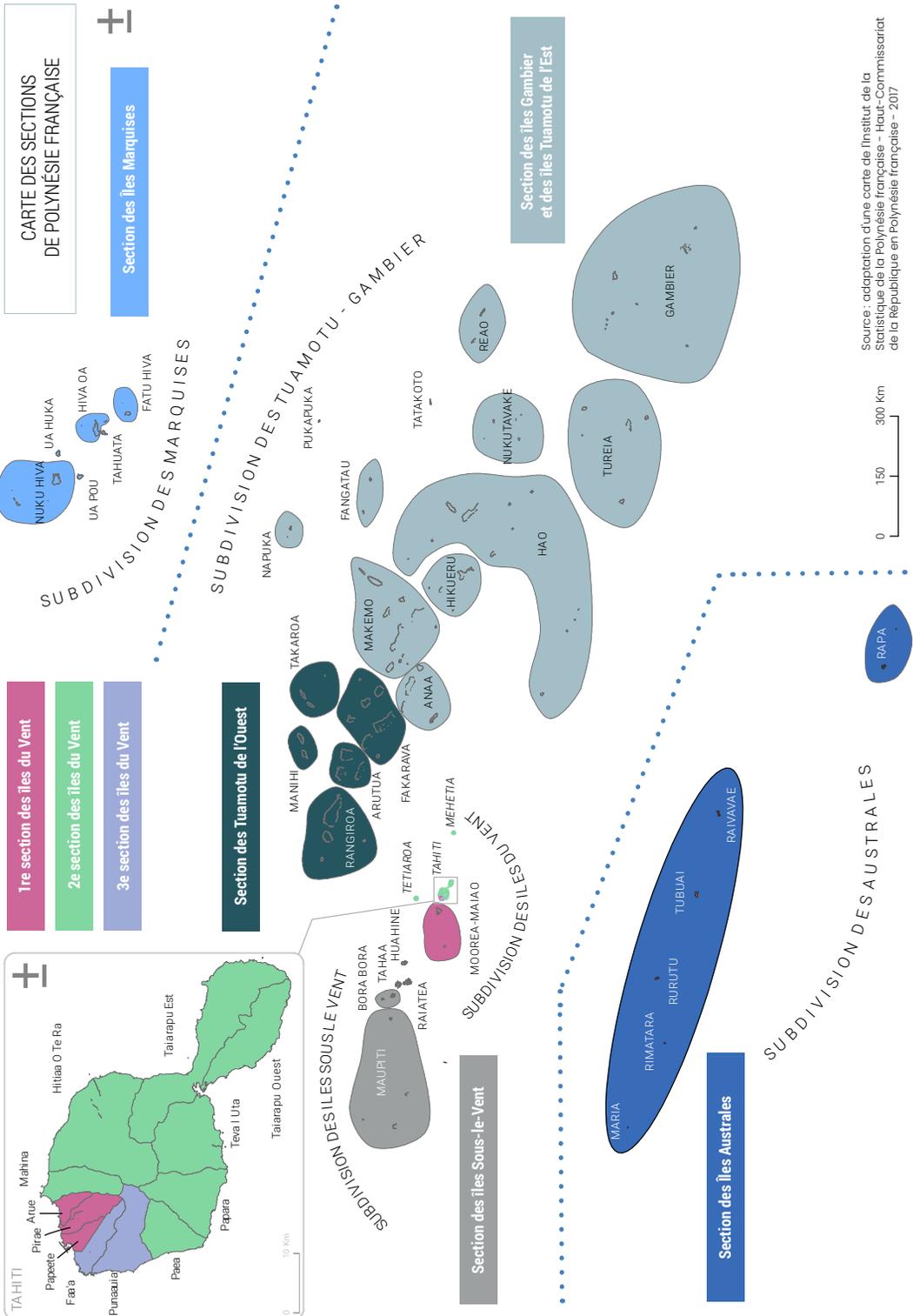
Toutefois, seuls les déplacements aériens effectués à l'intérieur de la section intéressée par les candidats de la section sont éligibles à ce remboursement et sous réserve que la liste de candidats ait obtenu au moins 3 % des suffrages .

Le régime adopté a pour objectif de permettre un remboursement plus large des frais de transport.

Toutefois, l'examen des comptes de campagne des candidats à l'élection a montré les limites de ce dispositif.

1. L'intervention de la Commission et du haut-commissariat est source de confusion pour les candidats. En pratique, les candidats n'ont pas distingué les frais de transport relevant du compte de campagne de ceux propres au régime de l'article L. 415-2 du code électoral. L'ensemble des frais de transport a été intégré dans le compte de campagne.
2. Les conditions pour bénéficier du remboursement de l'article L. 415-2 sont particulièrement restrictives. Ainsi, seuls 3,5 % des frais de transport déclarés étaient éligibles au remboursement par le haut-commissariat.
3. Seules trois listes de candidats ont bénéficié de ce remboursement distinct pour des montants limités se situant entre 496 euros et 4 534 euros.

La Commission estime que le régime adopté ne permet pas de répondre à l'objectif poursuivi par le législateur – un meilleur remboursement des frais de transport – et considère qu'une modification législative pourrait s'inspirer du régime applicable aux frais de déplacement des candidats aux élections des parlementaires représentant les Français établis hors de France. Ce régime repose sur deux principes : tous les frais de transport sont exclus du plafond des dépenses et ces frais sont remboursés sur la base d'un plafond distinct et dédié.



3 LA PRÉPARATION DES ÉLECTIONS EUROPÉENNES DE 2024

Élections européennes 2024 : ce qu'il faut retenir

2023

DÉCEMBRE
1

Ouverture de la période de financement

2024

JUIN
8

JUIN
9

Élection des représentants au Parlement européen en France

AOÛT
16

Date limite de dépôt des comptes dématérialisés sur Fin'pol

DÉCEMBRE
16

Date limite de notification des décisions si le scrutin est contentieux

2025

FÉVRIER
16

Date limite de notification des décisions si le scrutin n'est pas contentieux

- SCRUTIN DE LISTE À LA PROPORTIONNELLE
- 81 EURODÉPUTÉS ÉLUS



Remarque : la carte ne reproduit pas l'intégralité des territoires des collectivités françaises.

L'élection des représentants au Parlement européen a lieu, en France, les 8 et 9 juin 2024. Elle permet aux citoyens français de désigner, dans un scrutin de liste à la proportionnelle à la plus forte moyenne, 81 eurodéputés au suffrage universel direct, soit deux eurodéputés supplémentaires par rapport aux précédentes élections du 26 mai 2019. En effet, le nombre d'eurodéputés est actualisé sur la base des données démographiques les plus récentes avant chaque élection. Le Parlement européen a ainsi approuvé, le 13 septembre 2023, la décision du Conseil européen d'augmenter le nombre de sièges de 705 à 720 députés pour la prochaine législature. La nouvelle répartition des sièges est modifiée pour douze pays de l'Union européenne dont la France. Seules les listes ayant obtenus plus de 5 % des suffrages exprimés sont éligibles à l'attribution des sièges.

Les listes de candidats seront donc constituées de 81 colistiers pour l'ensemble du territoire national dans la mesure où le scrutin s'exerce dans une circonscription nationale unique depuis la loi du 25 juin 2018 qui a mis un terme à la répartition en huit circonscriptions. Le plafond des dépenses électorales pour une liste de candidats est fixé à 9 200 000 euros, soit un montant maximum de remboursement par l'État de 4 370 000 euros.

En raison de sa dimension nationale mais aussi des sommes engagées par les listes de candidats lors de la campagne, l'élection des représentants au Parlement européen revêt un caractère particulier et porte certaines spécificités (1). Sa préparation a mobilisé la Commission dès 2023, les comptes dématérialisés des candidats devant être déposés sur la plateforme Fin'pol (2). Par ailleurs, la Commission a poursuivi ses échanges avec l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes (APPF), les partis politiques européens pouvant, sous certaines limites, participer aux financements des campagnes européennes (3).

1

Les dispositions spécifiques applicables

L'élection des représentants au Parlement européen relève, pour une large part, du droit commun du financement des campagnes électorales. Toutefois, la loi du 7 juillet 1977 relative à cette élection, telle que modifiée par les lois du 25 juin 2018 et du 2 décembre 2019, comporte des dispositions spécifiques :

- **le plafond des dépenses est augmenté**, dans la limite de 2 % de son montant, des frais de transport aérien, maritime et fluvial exposés par chaque liste de candidats, au départ et à destination des collectivités relevant des articles 73 et 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie (article 19-1 de la loi du 7 juillet 1977) ;
- **le remboursement forfaitaire est versé aux listes de candidats qui ont obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés**, et non 5 % dans le droit commun (article 19-1 de la loi du 7 juillet 1977 et par dérogation au deuxième alinéa de l'article L. 52-11-1 du code électoral) ;
- **l'obligation de dépôt du compte de campagne s'impose désormais à toutes les listes de candidats sans tenir compte du pourcentage de suffrages obtenus** (article 19-2 de la loi du 7 juillet 1977, tel que modifié par la loi du 2 décembre 2019). En 2019, 14 listes, sur les 34 présentées,

n'avaient pas eu à déposer leur compte ;

- lorsque le scrutin fait l'objet d'un recours électoral devant le Conseil d'État, juge de l'élection, **la Commission dispose d'un délai de quatre mois à compter de l'expiration du délai légal de dépôt des comptes de campagne. En l'absence de contestation électorale, ce délai est de six mois** (article 6 de la loi du 25 juin 2018) ;
- la circonscription étant unique, **les frais de déplacement et d'hébergement de représentants de formations politiques**, ainsi que d'autres personnalités, dès lors qu'il s'agit effectivement de participation à des manifestations publiques destinées à soutenir un candidat, peuvent figurer au compte ;
- **les frais de déplacement, de réception et de réunions en dehors du territoire national peuvent également figurer au compte de campagne** s'il est démontré qu'ils sont destinés aux électeurs français établis hors de France ou qu'ils ont eu une incidence médiatique significative sur les électeurs inscrits en France.

La Commission a publié sur son site internet l'édition 2024 du *Guide du candidat et du mandataire* qui souligne notamment les spécificités législatives et réglementaires applicables à l'élection des représentants au Parlement européen.

2

La mise en œuvre de Fin'pol

Au vu du retour d'expérience satisfaisant relatif au dépôt et au contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection du Président de la République de 2022 dans le téléservice Fin'pol et au bénéfice des améliorations apportées au téléservice (cf. p. 114), la dématérialisation des comptes de campagne est poursuivie à l'occasion de l'élection des représentants au Parlement européen.

Le décret du 27 novembre 2023 relatif à la dématérialisation des formalités accomplies par les candidats à l'élection des représentants au Parlement européen de 2024 et leurs mandataires auprès de la Commission, prévoit ainsi que les candidats à cette élection auront l'obligation de déposer leurs comptes de campagne au moyen du téléservice Fin'pol. L'édition des reçus délivrés aux donateurs ainsi que la transmission des états de remboursement des prêts de personnes physiques seront également réalisées via ce téléservice.

Conformément aux dispositions du dernier alinéa du III de l'article 1^{er} du décret précité, la Commission a établi un modèle de compte de campagne, accompagné des spécifications techniques des informations et documents à déposer

dans un format normalisé. Ce modèle a fait l'objet d'une publication au *Journal officiel* du 30 novembre 2023.

La Commission a mis en œuvre les adaptations nécessaires à la prise en compte des spécificités du scrutin (intégration dans la plateforme du modèle de compte mentionné ci-avant, mise en œuvre d'une nouvelle procédure simplifiée de saisie des données comptables notamment).

Afin de poursuivre la démarche d'accompagnement au changement mise en place à l'occasion de l'élection présidentielle de 2022, un environnement « école » ainsi que des supports de formation (manuel utilisateur détaillé et support *e-learning*) sont mis à la disposition des listes de candidats, de leurs experts-comptables, de leurs mandataires et plus généralement des équipes de campagne. Les services de la Commission sont pleinement mobilisés pour fournir une assistance directe aux télédéclarants qui rencontreraient des difficultés.

3

La participation des partis politiques européens à la campagne

Partis politiques européens et fondations politiques européennes	Partis affiliés
Alliance libre européenne	Femu a Corsica Mouvement Région Savoie Partit Occitan Partitu di a Nazione Corsa Union Démocratique Bretonne Unitat Catalana Unser Land
Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party	Parti radical Union des Démocrates et Indépendants
European Conservatives and Reformists Party	-
European People's Party	Les Républicains
Identité et Démocratie Parti	Rassemblement National
Mouvement politique chrétien européen	La voie du peuple
Parti démocrate européen	Mouvement Démocrate
Parti socialiste européen	Parti socialiste
Parti vert européen	Europe Écologie-Les Verts
Party of the European Left	Gauche républicaine et Socialiste Parti communiste français

Le traité sur l'Union européenne (TFUE) dispose que « les partis politiques au niveau européen contribuent à la formation de la conscience politique européenne et à l'expression de la volonté des citoyens de l'Union » (paragraphe 4 de l'article 10) ; la charte des droits fondamentaux de l'Union (paragraphe 2 de l'article 12) que « les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens ou citoyennes de l'Union ». Le statut des partis politiques au niveau européen, notamment les règles relatives à leur financement, est fixé par voie de règlements (article 224 du TFUE). Le règlement du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 modifié par les règlements du 3 mai 2018 et du 25 mars 2019 est relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des formations politiques européennes.

L'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes (APPF), instituée par le règlement de 2014, enregistre et contrôle les partis et fondations politiques européens et peut leur imposer des sanctions (cf. encart p. 46). Elle publie des orientations à destination des partis européens, notamment en ce qui concerne les élections au Parlement européen.

Elle gère également un registre des partis politiques européens (PPE) et des fondations politiques européennes (FPE), sur lequel figurent dix partis au 29 janvier 2024. La procédure d'enregistrement comporte la déclaration des partis nationaux affiliés. Le tableau ci-contre présente ces affiliations en ce qui concerne la France.

a. Le cadre applicable

Ainsi que l'a précisé le Conseil d'État (section de l'intérieur) dans son avis du 6 mai 2019, les dispositions du règlement européen sont directement applicables en droit national et l'emportent sur l'article 11-4 de loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et l'article L. 52-8 du code électoral, qui interdisent en France aux partis et aux candidats de « recevoir, directement ou indirectement, pour quelque dépense que ce soit, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger ». L'intervention financière des partis politiques européens est donc autorisée lors des élections au Parlement européen, dans les conditions fixées par le droit de l'Union européenne.

Le contrôle de ces opérations est exercé tant par l'APPF que par la Commission, chacune dans son champ de compétence et pour l'application de l'article 24 du règlement qui prévoit que « le contrôle du respect, par les partis politiques européens, des obligations établies par le présent règlement est exercé, de façon coopérative, par l'Autorité, l'ordonnateur du Parlement européen et les États membres compétents ».

Deux articles du règlement européen du 22 octobre 2014 sont à prendre en considération :

- Aux termes de l'article 21 « Financement des campagnes menées à l'occasion des élections au Parlement européen » : « 1. Sous réserve du deuxième alinéa,

le financement de partis politiques européens par le budget général de l'Union européenne ou par toute autre source peut servir à financer les campagnes menées par les partis politiques européens à l'occasion des élections au Parlement européen auxquelles eux-mêmes, ou leurs membres, participent, conformément à l'article 3, paragraphe 1, point d). / Conformément à l'article 8 de l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, le financement et l'éventuelle limitation des dépenses électorales pour tous les partis politiques, candidats et tiers en vue des élections au Parlement européen et de leur participation à celles-ci sont régis dans chaque État membre par les dispositions nationales. / 2. Les dépenses liées aux campagnes visées au paragraphe 1 sont clairement indiquées en tant que telles par les partis politiques européens dans leurs états financiers annuels. »

- Aux termes de l'article 22 « Interdiction de financement » : « 1. Nonobstant l'article 21, paragraphe 1, le financement des partis politiques européens par le budget général de l'Union européenne ou par toute autre source n'est pas utilisé pour financer directement ou indirectement d'autres partis politiques et notamment des partis nationaux ou des candidats nationaux. Ces partis politiques nationaux et candidats nationaux demeurent soumis à l'application de leurs réglementations nationales. [...] »

- De plus, en application de l'article 23 du même règlement, les partis politiques européens sont tenus de faire parvenir à l'APPF les pièces justificatives des frais qu'ils ont supportés « *en cas de dépenses exécutées en commun [...] avec des partis politiques nationaux* ».

Pour le Conseil d'État, dans son avis susmentionné, il résulte de ces dispositions que les partis politiques européens peuvent participer, y compris financièrement, à la campagne en vue de l'élection des représentants au Parlement européen en France, seuls ou conjointement avec des partis nationaux, l'interdiction de l'article 22 du règlement ne s'appliquant pas au cas de la campagne pour les élections au Parlement européen. En revanche, pour l'APPF, les partis politiques européens ne peuvent pas « *financer directement ou indirectement d'autres partis politiques et notamment des partis nationaux ou des candidats nationaux* ». En ce qui concerne l'interdiction de financement indirect de partis nationaux et de candidats par les PPE et FPE, le juge de l'Union a eu l'occasion de préciser qu'il existe un financement indirect « *lorsqu'un parti politique national obtient un avantage financier notamment en évitant des dépenses qu'il aurait dû supporter, même si aucun transfert direct de fonds n'est effectué* »*.

La campagne des partis politiques européens est donc, selon les termes de l'APPF dans les orientations qu'elle a publiées sur son site internet, « *complémentaire mais distincte des*

campagnes menées par leurs partis membres ». L'APPF indique que « *les partis politiques européens ont le droit de contribuer financièrement aux campagnes dans le contexte des élections au Parlement européen, y compris si le candidat chef de file d'un parti politique européen figure également sur la liste électorale d'un État membre, à condition qu'ils se conforment à l'article 22, paragraphe 1, du règlement* » et les invite à lui communiquer leur plan de campagne (« *E-CAP* »)*.

L'APPF énonce de manière cumulative cinq principes directeurs applicables (élaborés en collaboration avec la direction générale des finances du Parlement européen en 2018) aux campagnes des partis politiques européens dans le contexte des élections européennes :

1. Application - transnationale (les campagnes des PPE doivent être menées dans plusieurs États membres pour pouvoir être considérées comme ayant une dimension européenne);
2. Contenu - accent mis sur les sujets européens (et non sur des sujets purement nationaux, régionaux ou locaux);
3. Propriété - responsabilité du parti politique européen (les PPE doivent mener une campagne qui leur est propre et l'assumer);
4. Attribution - visibilité du parti politique européen (les citoyens de l'Union doivent être en mesure d'associer les campagnes aux PPE qui les mènent et les financent);
5. Compatibilité avec le droit national applicable.

(*) Plan d'action de campagne européenne : www.appf.europa.eu/appf/fr/guidance/european-campaign-action-plan

L'APPF estime que « *parmi les principaux facteurs d'atténuation du risque de non-conformité, on trouve la participation aux activités d'un candidat chef de file ("spitzenkandidat") ou la visibilité du parti politique européen en tant qu'entité distincte.* »

Elle précise que « *si des échanges d'information avec les autorités nationales sont possibles pour ce qui est des activités de campagne des élections européennes, il convient de noter que les éventuelles évaluations effectuées par des autorités nationales en lien avec des partis ou candidats nationaux, par exemple pour déterminer si le cofinancement d'activités conjointes par un parti politique européen peut constituer une recette pour les partis ou candidats nationaux correspondants en vertu des lois nationales de financement des partis politiques, ne préjugent pas de l'évaluation effectuée par l'Autorité en vertu de l'article 22, paragraphe 1, du règlement* ».

b. Les précautions à prendre en cas de financement par un parti politique européen

Il revient aux listes candidates en France aux élections au Parlement européen, dans ce cadre européen contraignant, d'éviter de recevoir des financements directs ou indirects des partis politiques européens sur des sujets ne répondant pas aux critères énoncés par l'APPF. En pratique, seul le cofinancement de certains événements ou initiatives paraît envisageable.

« La Commission communiquera ses décisions à l'APPF »

Afin de ne pas omettre de dépenses électorales, ces listes candidates devront, s'il y a lieu, déclarer dans leur compte de campagne les aides et contributions d'un parti politique européen qui leur aurait apporté un soutien, selon les catégories usuelles : concours en nature, prise en charge directe de dépenses, versements définitifs, prêts au candidat, prestations facturées ou refacturation de dépenses. Les modalités sont indiquées dans la décision de la Commission du 28 novembre 2023 relative à la présentation des comptes de campagne en vue de l'élection des représentants au Parlement européen et dans le *Guide du candidat et du mandataire* publié sur le site de la Commission. La liste candidate pourra utilement décrire les éventuelles activités conjointes et le mode de coopération entre elle et lui dans un document d'information complétant le compte de campagne.

De telles dépenses devraient, en tout état de cause, être exceptionnelles au regard des limitations énoncées par l'APPF.

Les décisions prises par la Commission, qui sont exclusivement relatives aux comptes de campagne des candidats, le seront sans préjudice de la position que pourrait être amenée à prendre l'APPF sur la licéité de certaines dépenses des partis politiques européens au moment où elle examinera leurs comptes annuels. La Commission communiquera ses décisions à l'APPF.

Les relations entre l'APPF et la Commission

Au titre de l'article 2 du règlement du 22 octobre 2014 modifié par le règlement du 3 mai 2018 sur le statut et le financement des partis politiques européens et les fondations politiques européennes, la France a désigné, en 2019, la Commission comme « *point de contact national* » pour l'APPF et également précisé que l'autorité compétente au titre de la procédure relative à la protection des données dans le contexte des élections européennes était la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

En tant que « *point de contact national* », la CNCCFP procède aux échanges d'informations avec l'APPF prévus par le paragraphe 1* de l'article 28 du règlement précité et oriente ses demandes vers les autorités compétentes. Elle participe également aux conférences annuelles organisées par l'APPF auxquelles sont invités l'ensemble des « *points de contact nationaux* ». La dernière conférence annuelle s'est déroulée en mars 2024.

Dans le cadre de la préparation des élections européennes et de la coopération entre les deux entités, le président de la Commission est également intervenu lors d'un séminaire interne à l'APPF en mai 2023 afin de présenter à ses services le rôle de la Commission lors de l'élection des représentants au Parlement européen et l'articulation de ses contrôles avec ceux de l'APPF.

(*) « *L'Autorité, l'ordonnateur du Parlement européen et les États membres, par l'intermédiaire des points de contact nationaux, partagent des informations et s'informent régulièrement les uns les autres de ce qui touche aux dispositions en matière de financement, aux contrôles et aux sanctions.* »

4 LE SUIVI DES ÉLECTIONS PASSÉES

1

Le suivi juridictionnel

Conformément à l'article L. 52-15 du code électoral, la Commission saisit le juge de l'élection lorsqu'elle constate que le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, il fait apparaître un dépassement de plafond des dépenses électorales.

Les décisions par lesquelles la Commission approuve un compte tout en prononçant une réformation des dépenses ou des recettes ou, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, une réduction du remboursement de l'État, sont quant à elles susceptibles de recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris.

a. L'élection des représentants au Parlement européen de 2019

Les suites juridictionnelles des décisions relatives aux comptes de campagne des candidats à l'élection européenne de 2019 sont exposées dans les rapports d'activité 2021 et 2022.

Une affaire restait pendante en 2023 : le candidat M. Jordan BARDELLA avait interjeté appel du jugement rendu par le tribunal administratif de Paris le 28 juin 2021, à la suite de la décision d'admission avec réformation de la Commission. La cour administrative d'appel de Paris a rendu sa décision dans cette affaire le 28 décembre 2023 (n° 21PA06659) et a partiellement fait droit au candidat, notamment sur des intérêts antérieurs au déblocage du prêt et sur le versement de primes exceptionnelles.

La Commission s'est pourvue en cassation.

b. Les élections départementales de 2021

La Commission a exposé dans son *Rapport d'activité 2022* (cf. pp. 81-86) le bilan de ses saisines du juge de l'élection à l'occasion des élections régionales et départementales de 2021.

Dans le cadre des élections départementales, sept binômes de candidats ont formé un recours auprès du tribunal administratif de Paris contre des décisions d'approbation après réformation ou avec diminution du remboursement.

- À ce jour, une affaire reste pendante.
- Sur les six jugements rendus :
 - Le juge a rejeté cinq requêtes de candidats dans lesquelles il a confirmé les réductions du remboursement pour cause de dépenses de flocage à caractère électoral de véhicule (cf. *Focus*, pp. 56 et 57) ;
 - Le juge a annulé la décision de la Commission en estimant que le supplément tarifaire des dépenses relevant de la campagne officielle fait partie des dépenses remboursables au titre de l'article L. 52-12 du code électoral (voir ci-après).

c. Les élections régionales de 2021

Pour les élections régionales de 2021, 47 candidats têtes de liste ont formé un recours auprès du tribunal administratif de Paris. À ce jour, l'ensemble des décisions du tribunal administratif a été rendu dont 46 portant sur des dépenses liées aux affiches de la campagne officielle qui font l'objet d'un développement ci-après (encart pp. 50-52). Après recours, trois affaires restent pendantes devant la cour administrative d'appel et trois devant le Conseil d'État.

Le tribunal administratif

Le tribunal administratif de Paris a réintégré des dépenses telles que des intérêts payés par chèques non encore débités, la valeur d'usage d'un stand parapluie ou encore des frais d'hébergement d'un candidat et de membres de son équipe. Dans un jugement du 29 juin 2023, il a par ailleurs réintégré une dépense correspondant à la rémunération d'une prestation annulée à l'initiative du candidat. La Commission a interjeté appel de ce jugement, considérant que la dépense en cause n'avait pas de caractère électoral.

En revanche, le tribunal administratif n'a pas réintégré les dépenses suivantes : des frais de restauration pour les colistiers et membres de l'équipe de campagne le soir du premier tour, des frais de déplacement d'un représentant d'une formation politique, des primes exceptionnelles attribuées à des stagiaires et non prévues dans la convention de stage ou encore des frais de réparation de véhicules utilisés pendant la campagne.

Le tribunal administratif de Paris a par ailleurs jugé, dans trois décisions du 19 décembre 2023, que les dépenses relatives à l'utilisation d'un logiciel de gestion de procurations avaient été engagées pour l'élection et qu'elles

constituaient des dépenses électorales ouvrant droit au remboursement de l'État. La Commission a interjeté appel de ces jugements eu égard à l'existence d'une décision de sens contraire du même tribunal administratif (n° 2210588/3-3 du 28 novembre 2023). Ces affaires restent pendantes à ce jour.

En outre, le tribunal administratif de Paris a confirmé le caractère irrégulier des dépenses de flochage électoral de véhicules (cf. *Focus*, pp. 56 et 57).

Surtout, il s'est prononcé sur les dépenses supplémentaires facturées par le même prestataire de service, en plus de sa facturation au titre de la campagne officielle (cf. *Focus*, pp. 50-52).

La cour administrative d'appel

Dans une décision du 22 décembre 2023 (n° 23PA03480), la cour administrative d'appel de Paris a confirmé le jugement du tribunal administratif qui avait réintégré le coût d'impression d'un retraitage de documents alors que le premier tirage n'avait pas été distribué.

La cour a confirmé dans deux décisions du 22 et du 29 décembre 2023 (n° 23PA03381 et 23PA03382) le caractère irrégulier des frais de flochage électoral de véhicule en application des dispositions de l'article

L. 51 du code électoral (cf. *Focus*, pp. 56 et 57), sans toutefois en tirer les conséquences adéquates dans le calcul du remboursement.

Par ailleurs, dans la décision n° 23PA03382, la cour a admis le caractère électoral des frais de réparation en considérant que les véhicules avaient été utilisés comme des permanences mobiles pendant la campagne ce qui leur conférait manifestement « *un caractère électoral* » et que ces frais devaient être réintégrés dans le compte de campagne du candidat.

Enfin, dans une décision (n° 23PA03339) du 22 décembre 2023, la cour a confirmé le jugement du tribunal administratif en considérant que la rémunération d'une prestation d'envoi de messages vocaux, finalement annulée à la demande du candidat, avait été initialement engagée dans la finalité d'obtenir le suffrage des électeurs et qu'elle constituait donc une dépense électorale.

La Commission a décidé de se pourvoir en cassation dans ces trois affaires (n° 23PA03381, 23PA03382 et 23PA03339).

application de l'avis du Conseil d'État.
Parmi celles-ci :

→ **Six décisions du 29 juin 2023 :**

Le tribunal a accordé aux candidats le remboursement des suppléments de conditionnement et de transport des affiches. Cinq d'entre elles ont néanmoins fait l'objet d'un appel, de la part des candidats, devant la cour administrative d'appel de Paris car le tribunal avait réintégré les suppléments de frais de transport et de conditionnement des affiches de la campagne officielle au compte de campagne, en dépenses, sans réintégrer les recettes correspondantes ni, dès lors, réévaluer d'autant le montant du remboursement par l'État au candidat. La cour a donné satisfaction aux requérants le 22 décembre 2023 ;

→ **16 décisions du 17 octobre 2023 :**

Ces décisions ont accepté la réintégration des suppléments de frais de transport et le conditionnement d'affiches mais elles ont fait l'objet le 15 novembre 2023 d'ordonnances en rectification d'erreur matérielle ou d'omission du président du tribunal administratif de Paris, faute pour celles-ci d'avoir fixé le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État. Ces ordonnances ont renvoyé les candidats concernés vers la Commission, pour qu'elle fixe le solde de leur compte de campagne, résultant de la réintégration décidée par le tribunal et

le montant du remboursement forfaitaire résultant de celle-ci. La Commission a statué, le 11 décembre 2023 et 4 avril 2024, sur ces demandes faites en application des ordonnances.

→ **15 décisions du 7 décembre 2023 :**

Lors de l'audience du 21 novembre 2023, la rapporteure publique avait conclu au renvoi des requérants devant la Commission pour qu'elle établisse le solde du compte et le montant du remboursement forfaitaire résultant de la réintégration décidée par le tribunal administratif.

La Commission a produit le 24 novembre 2023 une note en délibéré, soulignant qu'en vertu de l'article L. 118-2 du code électoral « *lorsque le juge administratif constate que la commission n'a pas statué à bon droit, le juge de l'élection, qu'il soit saisi ou non de conclusions en ce sens, fixe le montant du remboursement dû au candidat en application de l'article L. 52-11-1* » ; cette disposition transforme l'office du juge électoral en lui confiant la mission de juge des comptes de campagne (CE, Assemblée, 4 juillet 2011, élections régionales d'Île-de-France, n° 38033 et 338199).

La Commission a donc demandé au tribunal administratif de suivre le même raisonnement dans le contentieux de la réformation et de tirer les conclusions des réintégrations qu'il décidait, en établissant

le solde du compte de campagne et en arrêtant le montant du remboursement forfaitaire dû par l'État, sans renvoyer les requérants devant la Commission, celle-ci n'étant plus compétente pour en établir le montant. C'est en ce sens que le tribunal administratif s'est prononcé dans ses décisions du 7 décembre 2023. Huit décisions dans le même sens ont été rendues au début 2024.

La Commission s'était déjà interrogée dans son *Rapport d'activité 2022* (pp. 87 et 88) sur les conséquences de l'avis du Conseil d'État du 11 octobre 2022, en ce qu'il dispose que « *les dépenses de la campagne officielle constituent des dépenses engagées en vue de l'élection au sens de l'article L. 52-4 du code électoral et doivent, à ce titre, être réglées par le mandataire financier* ».

Le *Mémento à l'usage des candidats à l'élection des représentants au Parlement européen*, édité par le ministère de l'Intérieur le 11 janvier 2024, a inclus dans son chapitre 14.1 cette disposition. Les modèles de déclaration de mandataire financier ou d'association de financement électoral prévoient que le mandataire agit au nom et pour le compte du candidat en réglant les dépenses engagées en vue de l'élection, y compris les dépenses de propagande, et en encaissant le remboursement des dépenses de propagande. Le chapitre 14.1.4 distingue

les modalités de remboursement des frais d'impression et d'affichage selon que ce remboursement est effectué au mandataire ou directement au prestataire.

Par-delà cette question, il reste qu'il paraît peu logique de conserver un système qui, d'une part, fixe un plafond de remboursement pour les dépenses de la campagne officielle et, d'autre part, autorise le remboursement des sommes supérieures à ce plafond au titre de suppléments imputables au compte de campagne. L'avis du Conseil d'État implique que les dépenses de la campagne officielle non prises en charge au titre de l'article R. 39 du code électoral sont à inscrire au compte de campagne, quelle qu'en soit la nature.

Cet avis conduit la Commission ou le juge de l'élection à accorder le remboursement de suppléments tarifaires d'impression ou d'affichage au-delà des tarifs réglementés par l'article R. 39 du code électoral et définis par les arrêtés ministériels correspondants, en contradiction, jusqu'à présent, avec les dispositions mêmes de ces arrêtés.

La Commission estime qu'un tel système ne saurait perdurer et qu'il est souhaitable que le législateur en redéfinisse l'économie générale.

d. Les élections législatives de 2022

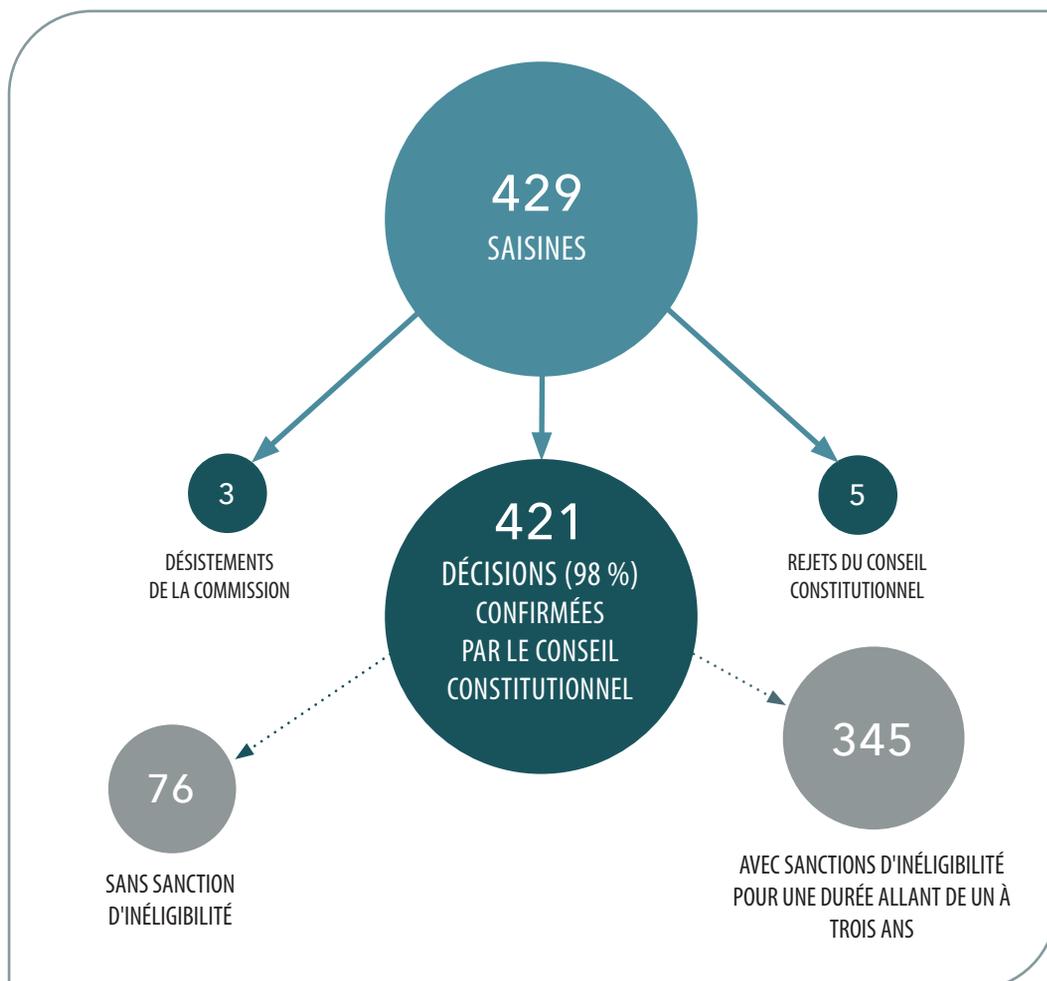
Les suites juridictionnelles des décisions relatives aux comptes de campagne des candidats aux élections législatives ont été exposées dans le *Rapport d'activité 2022* telles qu'elles étaient alors connues (pp. 77-79). Le présent rapport y revient de manière complète.

Les saisines du juge de l'élection par la Commission

Lorsque la Commission rejette un compte de campagne ou constate son absence de dépôt ou son dépôt hors délai, elle est tenue de saisir le juge de l'élection.

Pour les élections législatives, il s'agit du Conseil constitutionnel en application des articles L. 52-15 et L.O. 136-1 du code électoral. Celui-ci statue en premier et dernier ressort.

La Commission l'a saisi pour les comptes de campagne de **429 candidats**.



→ Dans 421 cas, le Conseil constitutionnel confirme que la Commission a statué à bon droit :

Dans 345 cas, le Conseil constitutionnel a prononcé une sanction d'inéligibilité :

Nombre d'affaires	Cas	Sanction d'inéligibilité
120	Le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai légal	3 ans
72	Le compte de campagne a été déposé hors délai	1 ou 3 ans lorsqu'un autre manquement a été constaté
76	La preuve de l'ouverture d'un compte de dépôt unique spécifique à l'élection n'a pas été apportée	1 ou 3 ans lorsqu'un autre manquement a été constaté
26	Le compte de campagne n'a pas été présenté par un expert-comptable	1 ou 3 ans lorsqu'un autre manquement a été constaté
11	Le compte présenté n'était pas en état d'examen	1 ou 3 ans
9	Le Conseil constitutionnel a constaté l'omission de dépenses électorales	1 ou 3 ans
9	Des irrégularités ont été constatées au niveau des dons (don de personne morale, dépassement du plafond des dons de personnes physiques, versement d'un don hors compte mandataire)	1 ou 3 ans
7	Des dépenses ont été irrégulièrement payées directement par le candidat ou un tiers	1 ou 3 ans lorsqu'un autre manquement a été constaté
6	Le compte présenté était insincère	1 an
3	Le compte de campagne n'était pas signé du candidat	de 1 à 3 ans
2	Le candidat a bénéficié d'un prêt ou d'un don d'une association ne pouvant être regardée comme un groupement politique au sens de l'article L. 52-8 du code électoral	1 an
2	Dépassement du plafond des dépenses électorales	3 ans
2	Absence des relevés bancaires	1 an

Dans 76 cas, le Conseil constitutionnel n'a pas prononcé d'inéligibilité :

Nombre d'affaires	Cas
20	Des dépenses avaient été omises pour un faible montant, alors que leur compte était présenté à zéro euro
10	Le candidat a démontré que c'est à la suite d'une erreur d'adressage que le compte de campagne avait été déposé hors délai
46	Dans les 46 autres cas, les candidats ont régularisé la situation devant le Conseil constitutionnel (présentation du compte par un expert-comptable, restitution des carnets de reçus-dons, transmission de pièces justificatives manquantes) ou le montant de l'irrégularité n'a pas été jugé suffisant nonobstant le caractère substantiel de l'obligation méconnue (paiements directs, versement d'un don hors compte du mandataire).

→ **Dans trois cas, la Commission s'est désistée :**

- Dans deux cas en raison d'erreurs matérielles relatives à la délivrance et à la restitution de carnet de reçus-dons.
- Dans un dernier cas, après constat tardif de la régularité d'une contribution d'un parti politique.

→ **Dans cinq cas, le Conseil constitutionnel a rejeté la saisine de la Commission :**

- Quatre cas relèvent d'une erreur matérielle ou de procédure.
- Dans un dernier cas, la Commission avait rejeté à tort un compte de campagne pour lequel une attestation d'absence de recette et dépense avait bien été produite lors du dépôt.

Les recours de plein contentieux

Si la décision de la Commission entraîne une diminution du remboursement versé au candidat (à la suite de la réformation de son compte de campagne, d'une modulation ou d'une réduction du remboursement en raison d'irrégularités constatées), celui-ci peut introduire un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris.

Au 8 février 2024, 27 candidats ont engagé un recours contre les décisions de la Commission devant le tribunal administratif de Paris.

Par deux premières décisions du 26 mars 2024, le tribunal administratif a rejeté les recours.

Les saisines du tribunal administratif portent notamment sur les sujets suivants :

- les cas de dépenses de communication;
- la réformation d'une partie des honoraires d'expert-comptable;
- la contestation de réductions du remboursement pour affichage irrégulier sur le véhicule ou la permanence électorale (cf. *Focus*, pp. 56 et 57);
- la contestation d'un certain nombre de réformations : des dépenses engagées lors de la soirée électorale du premier tour, des frais de déplacement d'agents de sécurité et/ou de représentants de formation politique, des intérêts imputés au compte ou encore l'absence de preuve de paiement d'une prestation.

FOCUS SUR

LE FLOCAGE DES VÉHICULES À CARACTÈRE D’AFFICHAGE ÉLECTORAL

Comme la Commission l’avait déjà exposé la dans son *Rapport d’activité 2022*, la majorité des réductions du remboursement opérées sur les comptes des candidats aux élections législatives de 2022 portait sur des frais d’affichage irréguliers (cf. *Rapport d’activité 2022*, pp. 68-70). Pour autant, cette problématique n’est pas nouvelle et concernait déjà les comptes de campagne des candidats aux élections municipales de 2020 et aux élections départementales et régionales de 2021.

Pour rappel, en application du troisième alinéa de l’article L. 51 du code électoral « *Pendant les six mois précédant le premier jour du mois d’une élection et jusqu’à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, tout affichage relatif à l’élection, même par affiches timbrées, est interdit en dehors de cet emplacement ou sur l’emplacement réservé aux autres candidats, ainsi qu’en dehors des panneaux d’affichage d’expression libre lorsqu’il en existe.* »

Le Conseil constitutionnel, comme le Conseil d’État, retiennent également que l’affichage en dehors des panneaux officiels et notamment sur des véhicules constitue une violation des dispositions de l’article L. 51 du code électoral dans le cadre du contentieux des opérations électorales.

Si le Conseil constitutionnel et le Conseil d’État n’ont jamais annulé des opérations électorales sur ce fondement pour atteinte à la sincérité du scrutin, des décisions récentes de juridictions administratives, dans le cadre de recours de candidats contre les décisions de la Commission, ont confirmé que c’est à bon droit que la Commission procède à une réduction du montant du remboursement des comptes de campagne des candidats ayant eu recours à un affichage en dehors des panneaux officiels. Ces jurisprudences récentes concernent toutes le cas d’un affichage irrégulier sur un véhicule (voiture ou camping-car par exemple).

Ainsi, dans le cadre des élections départementales de 2021, le tribunal administratif de Paris a rejeté quatre requêtes de candidats (voir ci-avant) en tant qu’ils contestaient la réduction du montant de leur remboursement pour affichage irrégulier sur un véhicule ayant « *circulé pendant les six mois précédant les élections départementales dans toute la circonscription, revêtu d’un flocage inspiré de leur affiche de campagne* » parfois illustré par leur photographie, le symbole de leur formation politique, la référence aux élections, une invitation à participer au vote ou encore le visage de la présidente du parti ayant soutenu les candidats.

En outre, le tribunal administratif retient que l'utilisation à des fins de permanences mobiles de ces véhicules est sans incidence sur le caractère irrégulier d'une telle dépense (tribunal administratif de Paris, n° 2210517, 12 juillet 2023).

Saisie en appel par un binôme de candidats, la cour administrative d'appel a rejeté leur requête, confirmant ainsi la doctrine de la Commission (cf. p. 49).

Dans le cadre des élections régionales, deux candidats têtes de liste qui contestaient les décisions de la Commission sur ce même point ont vu leurs moyens écartés par le tribunal administratif, puis par la cour administrative d'appel pour ces mêmes motifs. Toutefois, la Commission a formé un pourvoi en cassation contre les deux arrêts de la cour en ce que celle-ci avait omis de procéder à la réduction du montant du remboursement dû par l'État, alors même qu'elle en avait retenu le principe et conservait de fait dans le montant du remboursement ces dépenses irrégulières (cf. p. 49).

Le cas particulier des élections sénatoriales

La Commission a constaté que le recours à ce type d'affichage sur des véhicules pouvait aussi concerner les élections sénatoriales alors que l'article L. 51 du code électoral ne leur est pas applicable. En effet, ces élections se déroulent au suffrage universel restreint avec des collèges électoraux limités aux députés, sénateurs, conseillers régionaux, territoriaux, départementaux et délégués des conseils municipaux et l'affichage n'est pas *a priori* un mode de propagande adapté à de telles élections. Les articles L. 308 et R. 160 du code électoral ne prévoient d'ailleurs le remboursement par l'État que des seuls frais d'impression ou de reproduction des circulaires et des bulletins de vote destinés aux membres du collège électoral et n'envisagent pas, comme pour les autres élections, le remboursement des affiches.

Dès lors que le législateur n'a pas prévu l'applicabilité de l'article L. 51 du code électoral aux élections sénatoriales, la Commission a admis des dépenses d'affichage sur une permanence ou sur un véhicule. Si ce procédé s'est limité à deux candidats, il serait souhaitable que le législateur uniformise le traitement de l'affichage en dehors des panneaux officiels pour l'ensemble des campagnes électorales.

2

Le suivi des emprunts auprès des personnes physiques

Afin de pallier d'éventuelles difficultés d'accès à l'emprunt bancaire, l'article L. 52-7-1 du code électoral, issu de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, a ouvert la possibilité aux candidats, dans le cadre du financement de leur campagne électorale, d'emprunter auprès des personnes physiques.

Les personnes physiques peuvent ainsi consentir un prêt sous certaines conditions :



Les prêteurs à titre habituel

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a défini un cadre pour les emprunts contractés auprès de personnes physiques, tant par les partis politiques que par les candidats aux élections, qui peuvent y trouver une source de financement de leur apport personnel.

Dans les deux domaines, la loi dispose que les personnes physiques peuvent consentir des prêts à un candidat ou aux partis ou groupements politiques « *dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel* » (article L. 52-7-1 du code électoral, premier alinéa, et article 11-3-1 de la loi du 11 mars 1988 modifiée sur la transparence financière de la vie politique, premier alinéa). La violation de ce texte est susceptible d'une qualification pénale au titre de l'article L.113-1, III, du code électoral ou de l'article 11-5 de la loi précitée. La Commission, dans une telle situation, est fondée à saisir le procureur de la République près la juridiction compétente au titre de l'article 40 du code de procédure pénale (s'agissant plus spécifiquement des partis politiques, il convient de se référer aux développements page 100).

La Commission, appréciant la portée de la notion d'habitude au regard de l'objectif de moralisation de la vie politique fixé par le législateur, a décidé, sans préjudice d'évolutions ultérieures, de :

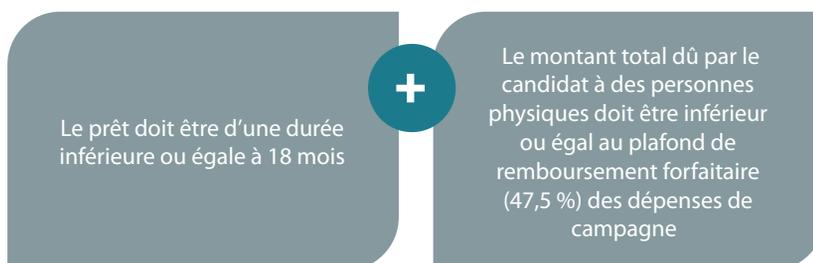
- saisir le parquet dès lors qu'un même prêteur a consenti au moins 5 prêts, répartis sur une ou plusieurs élections, d'un montant total égal ou supérieur à 75 000 euros ;
- adresser un signalement à Tracfin sur les dossiers les plus significatifs (montant total des prêts consentis par un même prêteur au-delà de 300 000 euros).

Sur la base de ces orientations, sept dossiers ont été transmis en 2023, en application du deuxième alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale, auprès de six procureurs de la République. L'ensemble de ces dossiers portaient sur des emprunts contractés par des candidats dans le cadre des campagnes électorales.

Transmission de dossiers de prêteurs habituels aux procureurs de la République

Tribunal judiciaire	Nombre de prêteurs à titre habituel (dossiers transmis)	Nombre de prêts	Nombre de candidats concernés distincts	Montant total des prêts €
Dunkerque	1	8	5	476 000
Lyon	2	49	41	463 683
Paris	1	6	6	180 000
Senlis	1	6	6	175 000
Toulouse	1	8	8	400 000
Vienne	1	23	17	382 500
Total	7	100	83	2 077 183

Ces prêts ne doivent pas constituer un don déguisé. Des dispositions réglementaires, et précisément l'article R. 39-2-1, prévoient un encadrement strict des prêts consentis à un taux d'intérêt compris entre zéro et le taux d'intérêt légal. Pour cette catégorie de prêts, deux critères supplémentaires doivent être respectés :



À la différence des donateurs qui doivent être de nationalité française ou domiciliés en France et des établissements de crédit, qui doivent avoir leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, le législateur n'a pas imposé de critère de résidence ou de nationalité pour les prêteurs personnes physiques.

Toutefois, la Commission peut saisir les autorités compétentes si elle soupçonne un montage visant à dissimuler l'origine réelle des fonds (cf. encart pp. 62 et 63).

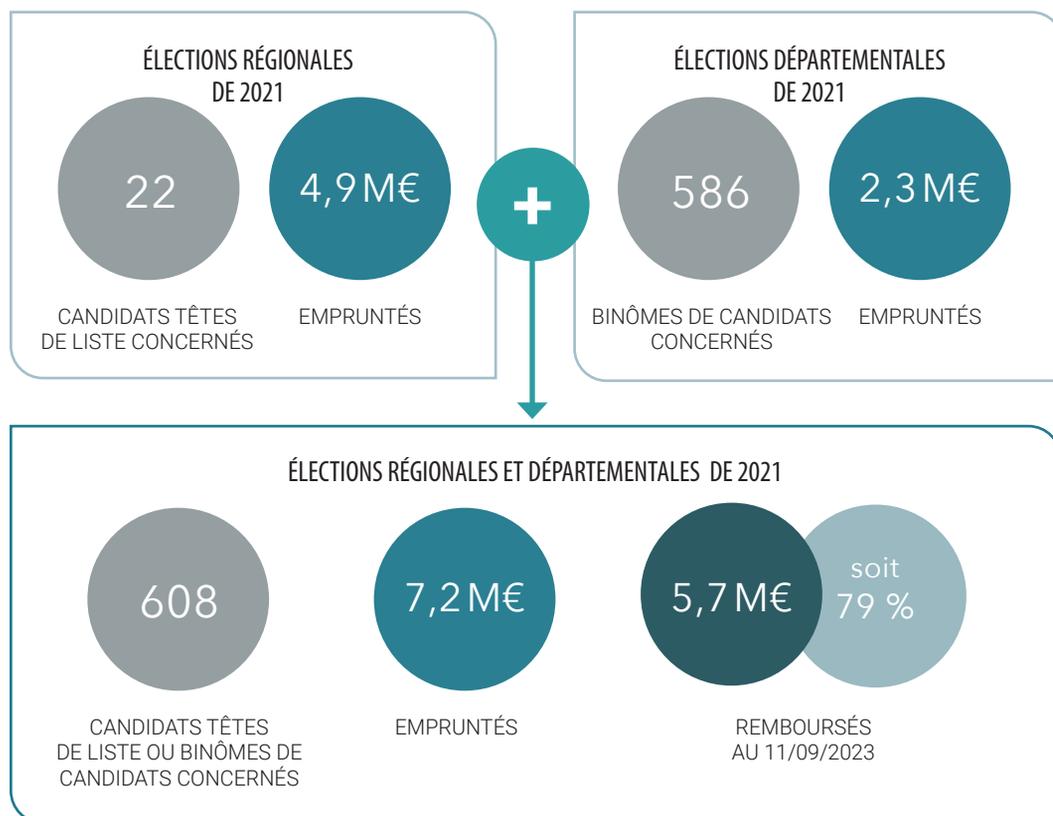
a. Le suivi des emprunts des élections régionales et départementales de 2021 – les suites aux signalements auprès des procureurs de la République

Lors des élections régionales et départementales des 20 et 27 juin 2021, 608¹ candidats ou binômes de candidats ont bénéficié d'un ou plusieurs emprunts auprès de personnes physiques, pour un montant total de 7,2 millions d'euros.

À l'issue de la phase contradictoire, 444 candidats ou binômes de candidats ont fait parvenir à la Commission

leurs justificatifs de remboursement et ont ainsi satisfait totalement ou partiellement à leurs obligations, soit une transmission de pièces justificatives de 45 % supérieure au précédent exercice. Cette évolution peut s'expliquer par une information accrue de la Commission auprès des candidats concernés portant notamment sur les risques encourus en cas de non respect de leurs obligations. Au 11 septembre 2023, le montant remboursé s'élevait à 5,7 millions d'euros, soit 80 % du montant total emprunté. Ainsi, le 13 octobre 2023, en application de l'article L. 52-15 du code électoral qui dispose que « Dans le cas où la

Le recours aux emprunts auprès de personnes physiques



¹ Ce chiffre diffère de celui mentionné dans le Rapport d'activité 2022. Cette différence provient de requalifications opérées, au cours de l'examen des comptes de campagne puis lors du contrôle du remboursement des emprunts, d'apports personnels ou d'emprunts contractés auprès d'une formation politique ou d'un établissement bancaire, en emprunts auprès d'une personne physique.

Commission a relevé des irrégularités de nature à contrevenir aux dispositions des articles L. 52-4 à L. 52-13 et L. 52-16, elle transmet le dossier au parquet », ainsi que de l'article 40 du code de procédure pénale, la Commission a adressé 94 signalements² aux procureurs de la République. Elle a eu connaissance à ce stade de la régularisation de 18 situations obtenues à la suite de ces transmissions.

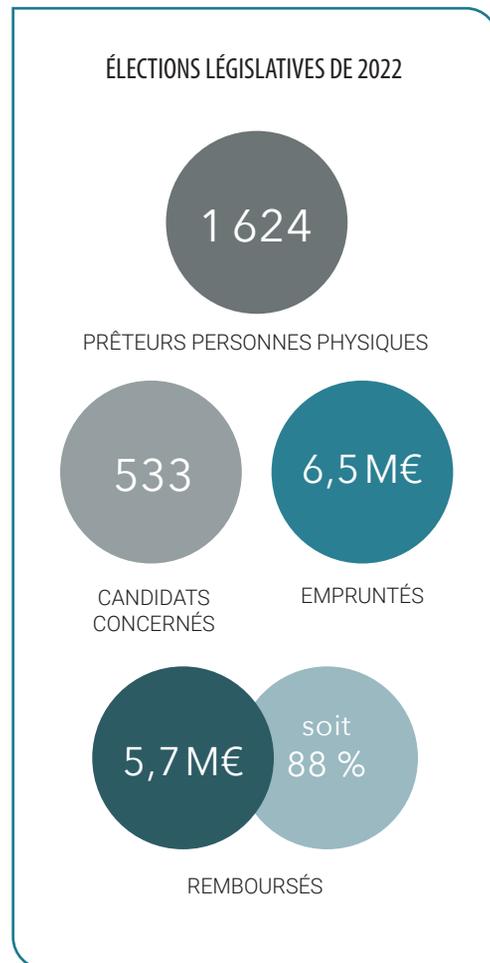
b. Le suivi des emprunts des élections législatives de 2022 – les signalements auprès des procureurs de la République

Lors des élections législatives des 12 et 19 juin 2022, 533 candidats³ sur les 5 300 astreints à déposer un compte de campagne ont bénéficié dans le cadre du financement de leur campagne électorale, d'un ou plusieurs prêts consentis par 1 624 personnes physiques, pour un montant total emprunté de 6,5 millions d'euros.

Conformément aux dispositions de l'article L. 52-7-1 du code électoral, ils devaient adresser à la Commission avant le 19 août 2023 (soit un an après la date de dépôt de leur compte), un état de remboursement de leurs emprunts, comme mentionné dans la décision qui leur a été adressée à la suite de l'instruction de leur compte de campagne. Cette obligation leur a été rappelée successivement dans une lettre d'information de juin 2023 puis une lettre de mise en demeure en novembre 2023.

Début avril 2024, 443 candidats avaient remboursé totalement ou partiellement leurs emprunts, à hauteur de 5,7 millions d'euros, soit 88 % du montant total emprunté.

Au titre des articles L. 52-15 du code électoral et 40 du code de procédure pénale, en mars 2024 la Commission a signalé, aux 47 procureurs de la République concernés, la situation de 62 candidats n'ayant pas justifié de leur remboursement.



² 93 concernent le financement d'une campagne lors des élections départementales et un lors des élections régionales, pour des montants unitaires supérieurs à 1 000 euros.

³ Ce chiffre diffère de celui mentionné dans le Rapport d'activité 2022. Cette différence provient de requalifications opérées, au cours de l'examen des comptes de campagne, puis lors du contrôle du remboursement des emprunts, d'emprunts auprès d'une personne physique en apport personnel, en emprunts contractés auprès d'une formation politique ou d'un établissement bancaire.

c. Le suivi des emprunts des élections partielles par la Commission

Le suivi des emprunts auprès des personnes physiques est assuré par la Commission pour tous les types d'élection (hors élection présidentielle). Ainsi, en ce qui concerne les élections partielles, la Commission poursuit son contrôle de suivi des remboursements des emprunts contractés par les candidats ou binômes de candidats dans le cadre du financement de leur campagne. À ce stade, les emprunts ont été remboursés à hauteur de 80 % de la somme totale empruntée au titre des années 2022 et 2023.

Année	Élections partielles						TOTAL	
	Départementales		Municipales		Législatives			
	Nombre de candidats concernés	Montant emprunté €	Nombre de candidats concernés	Montant emprunté €	Nombre de candidats concernés	Montant emprunté €	Nombre de candidats concernés	Montant emprunté €
2022	3	24 515	6	33 470	1	3 000	10	60 985
2023	2	20 000	1	4 600	4	53 500	7	78 100

Le contrôle de l'origine des fonds

1. Parmi les différentes sources de financement d'une campagne électorale, les versements personnels des candidats, c'est-à-dire les sommes apportées par les candidats sur leurs fonds propres, représentent une part essentielle. Ainsi, les candidats aux élections sénatoriales de 2023 ont financé, en moyenne, 48 % de leur campagne avec leurs fonds propres.

Il revient à la Commission de s'assurer que ces fonds proviennent effectivement de l'épargne du candidat et qu'ils ne masquent pas un financement illicite.

En effet, un candidat pourrait recevoir des fonds d'une entreprise ou des dons d'une personne physique excédant le plafond de 4 600 euros, avant de les verser sur le compte du mandataire financier sous la qualification comptable de « versements personnels des candidats ».

Dans la mesure où le compte d'un candidat fait apparaître un apport personnel d'un montant important, la Commission demande au candidat de justifier de l'origine des sommes qu'il a versées sur le compte du mandataire.

Il lui est demandé d'apporter l'assurance que ces fonds ne proviennent pas :

- d'un emprunt (bancaire, formation politique ou personnes physiques) ;
- d'un versement de parti politique effectué directement sur le compte personnel ;
- d'un don de personne physique ;
- d'un don de personne morale.

En réponse, le candidat peut adresser copie de ses relevés bancaires personnels ou de tout autre justificatif (compte d'épargne notamment).

À défaut, la Commission peut décider de rejeter le compte de campagne du candidat, dans les conditions prévues à l'article L. 52-15 du code électoral.

Dans quelques cas, les candidats aux élections sénatoriales de 2023 ont indiqué à la Commission qu'en réalité les fonds versés à titre de versement personnel émanaient de prêts de formations politiques ou d'établissements de crédit. Après vérification de la régularité des pièces fournies la Commission a procédé à la requalification des recettes du compte.

Les requalifications opérées répondent à deux objectifs :

- vérifier que le poste « *versement personnel* » ne dissimule pas, en réalité, des modes de financement prohibés (concours en nature de personne morale, dons de personne physique supérieurs au plafond autorisé, dons ou prêts de personnes morales) ou réglementés (dispositions des articles L. 52-7-1 et R. 39-1 du code électoral sur les prêts de personnes physiques, L. 52-8 sur les prêts bancaires et les prêts des partis) ;
- assurer l'exactitude des statistiques de composition des recettes des candidats, statistiques qui fournissent d'élection en élection un observatoire indispensable de l'évolution des sources de financement des campagnes électorales.

2. La Commission relève que la loi ne lui donne pas les moyens de s'assurer de l'origine des fonds prêtés aux candidats par des personnes physiques, ni même des fonds apportés par les donateurs.

Aujourd'hui les investigations directes de la Commission sont limitées à l'identification du compte bancaire à l'origine du versement sur le compte du mandataire, sans qu'elle puisse vérifier si ce compte n'appartient pas à un intermédiaire qui masquerait un financement prohibé. C'est pourquoi la Commission souhaiterait être habilitée à saisir le service de renseignement financier Tracfin à fin d'enquête. Cette recommandation figure d'ailleurs dans le Plan national pluriannuel de lutte contre la corruption (PNPLC), présenté par l'Agence française anticorruption (AFA), publié en mars 2024.

En effet, en vertu des dispositions de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le président de la Commission a l'obligation de déclarer à Tracfin, dès qu'il en a connaissance, les faits dont il soupçonne qu'ils sont en relation avec une infraction fiscale. En revanche, aucune disposition législative ne l'autorise à saisir Tracfin d'une demande de renseignements relative à des mouvements financiers suspects ou retracés sur les comptes alimentant une campagne électorale.

Afin d'atteindre le même objectif, la Commission demande à pouvoir consulter le fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA) pour faciliter son rôle de contrôle de l'origine des fonds servant au financement de la vie politique qu'il s'agisse des dons, cotisations, apports personnels des candidats et sommes empruntées.

5 LES ÉLECTIONS PARTIELLES DE 2023

En 2023, la Commission a contrôlé les comptes de campagne de 26 élections partielles.

Scrutins		Décisions de la Commission*										Candidats dispensés de dépôt
Type	Nombre	A	AR	ARM	AM	ARR	ARRR	R	HD	AD	Total	
Municipales	6	7	7	0	0	0	0	1	2	0	17	0
Départementales	12	24	14	0	0	1	0	0	5	0	44	0
Législatives	8	37	10	2	1	0	2	1	3	3	59	0
Total	26	68	31	2	1	1	2	2	10	3	120	0

(*) *Légendes :*

A : approbation

AR : approbation après réformation

ARM : approbation après réformation avec modulation

AM : approbation avec modulation

ARR : approbation avec réduction du remboursement

ARRR : approbation après réformation avec réduction du remboursement

R : rejet

HD : dépôt hors délai

AD : absence de dépôt

II. LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

INTRODUCTION

L'année 2023 a été marquée par la nouvelle répartition de l'aide publique directe de l'État au bénéfice des partis politiques, attribuée au vu des résultats des élections législatives des 12 et 19 juin 2022 et qui apparaîtra dans leurs comptes pour l'exercice 2023. Le présent chapitre rappelle à cette occasion l'origine et les caractéristiques de cette ressource publique qui existe en France depuis 1990. Les partis politiques bénéficient par ailleurs de ressources d'origine privée, à savoir les dons et cotisations qui donnent droit à une réduction d'impôts pour les donateurs et cotisants : il s'agit d'une aide publique indirecte qui vient compléter l'aide directe de l'État et doit ainsi être prise en considération (1).

2023 a été également l'année de l'examen des comptes de l'exercice 2022 des partis politiques qui font ressortir leur intervention financière pour l'élection présidentielle et les élections législatives. C'est pourquoi, au regard de la place notable des partis politiques dans le financement des campagnes, figure un rappel de leurs différents modes d'intervention et des contrôles de la Commission qui y sont associés (2).

Abordant le bilan des partis, le chapitre se concentre cette année sur l'actif des formations politiques et sur leur actif net, témoin de leur santé financière et de leur capacité à financer la vie politique. En ce qui concerne le passif des formations politiques, l'accent est mis sur leur endettement (3).

Enfin, les décisions de la Commission sur les comptes des partis pour 2022 sont récapitulées à la fin du présent chapitre (4).

Les partis politiques en 2022

“ Les points clés ”

609

partis devant déposer des comptes pour l'exercice 2022

322

partis déclarent moins de 15 000 € de produits

26

déclarent plus de 500 000 € de produits

90

agrèments et enregistrements de mandataires des partis

90

retraits d'agrèments ou fins de fonction

78

millions de dons, cotisations d'élus et cotisations des adhérents, dont :

- 33 M € de dons
- 25 M € de cotisations des adhérents
- 20 M € de contributions d'élus

66

millions d'euros d'aide publique directe

à

34

partis éligibles

89

partis ont versé 18,5 M € de contributions définitives à la campagne d'un ou plusieurs candidats aux élections.

75

ont pris en charge 15,2 M € de dépenses de candidats.

495

partis ont respecté leurs obligations légales

114

ne les ont pas respectées
=> interdiction de financer la vie politique

103

partis ne pouvant plus faire bénéficier leurs donateurs et cotisants de l'exonération fiscale de 66 %

dont

3

partis privés aussi de l'aide publique

38

partis ont participé financièrement à la campagne présidentielle

1 L'AIDE PUBLIQUE

Depuis une quarantaine d'années, dans les démocraties libérales et selon des moyens parfois très différents, les États ont cherché à clarifier les modes de financement de la vie politique afin de **lutter contre la corruption et l'influence de l'argent sur les enjeux électoraux**. Le financement public au regard de la représentativité des partis bénéficiaires est souvent apparu comme un mode de financement répondant à cette volonté.

Au niveau européen, l'importance d'un financement public a été précisée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au sein de sa Recommandation Rec (2003) 4 du 8 avril 2003¹ sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Son article 1 porte sur la nécessité d'un soutien public aux partis politiques. Ce soutien de l'État, qui peut être financier, devrait, selon la recommandation, se situer dans des limites raisonnables et être octroyé selon des critères objectifs, équitables et raisonnables. Les États devraient en outre s'assurer que tout soutien public ne porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques.

Les lignes directrices sur la réglementation des partis politiques adoptées les 11 et

12 décembre 2020² par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (*Commission de Venise*) du Conseil de l'Europe rappellent également que « *le financement public et les réglementations connexes [...] ont été conçus et adoptés dans de nombreux États, comme un moyen potentiel de soutenir les partis politiques dans le rôle essentiel qu'ils jouent, de prévenir la corruption et de mettre un terme à la dépendance excessive envers les donateurs privés. Ces systèmes de financement visent également à garantir que tous les partis, y compris les partis d'opposition, les petits partis et les nouveaux partis, puissent participer aux élections conformément au principe de l'égalité des chances, renforçant ainsi le pluralisme politique et contribuant à assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques* ».

Au niveau national, jusqu'en 1988, la législation française ne comportait aucune disposition sur le statut des partis politiques et les conditions de leur financement. L'article 4 de la Constitution précisait seulement que les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage et qu'ils se forment et exercent leur activité librement, mais le cadre légal de cet exercice n'était aucunement défini.

En 1988, dans un contexte politique et médiatique où les affaires de corruption émergeaient, le législateur a commencé à prendre une série de mesures ayant pour objet l'encadrement du financement de la

« Jusqu'en 1988, la législation française ne comportait aucune disposition sur le statut des partis politiques et les conditions de leur financement »

1 Cette Recommandation fait suite à une première Recommandation 1516 (2001) du 22 mai 2001 relative au financement des partis politiques, adoptée le 22 mai 2001 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et qui prônait un équilibre raisonnable entre financements publics et privés.

2 Les lignes directrices sur la réglementation des partis politiques ont été rédigées conjointement par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise. La version initiale, datant de 2010, a été remplacée par une version mise à jour en 2020.

vie politique. Parmi elles, une des premières concerne le financement public des partis politiques.

La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique a, pour la première fois, conféré la qualité de personne morale aux formations politiques et mis en place un régime nouveau d'aide financière publique aux partis politiques. Cette aide était initialement réservée aux seuls partis représentés à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Son montant global annuel était déterminé par la loi de finances et réparti entre les partis politiques proportionnellement au nombre de parlementaires déclarant s'y rattacher (105 millions de francs ont été ainsi versés en 1989 répartis entre 16 partis politiques, soit 16 millions d'euros).

La loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques a scindé l'aide publique en deux fractions afin d'apprécier la représentativité d'un parti politique, non plus en fonction du seul nombre de parlementaires, mais aussi par référence au nombre de candidats présentés aux dernières élections législatives avec un régime dérogatoire pour l'outre-mer.

Plusieurs lois sont venues ensuite corriger le dispositif afin d'en faciliter ou limiter l'accès, de prévoir des sanctions financières en cas de non respect de la parité, ou encore pour éviter certains contournements comme le rattachement de parlementaires élus en métropole à des partis n'ayant présenté que des candidats en outre-mer.

« L'aide publique directe représente [...] une fraction significative du financement des partis politiques »

Ainsi, en 2024, le dispositif de l'aide publique consiste dans le versement, chaque année, d'un montant divisé en deux fractions égales :

- une première destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats au premier tour des élections à l'Assemblée nationale (avec des dispositions particulières pour les partis présentant des candidats exclusivement outre-mer) ;
- une seconde spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement.

L'aide attribuée à un parti politique bénéficiaire de la première fraction fait l'objet d'une modulation financière en cas de non respect de la parité entre candidates et candidats. En outre, les voix des candidats déclarés inéligibles sont déduites pour le calcul du montant de cette première fraction. La seconde fraction est attribuée aux partis et groupements politiques éligibles à la première fraction proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de chaque année, y être inscrits ou s'y rattacher.

L'aide publique directe représente aujourd'hui une fraction significative du financement des partis politiques. Si l'on y ajoute l'aide publique indirecte dont bénéficient les donateurs et les cotisants, dont les apports aux ressources des partis politiques sont les plus conséquents, la part de financement des partis politiques par l'État devient prépondérante (cf. schéma p. 14).

1

L'aide publique directe

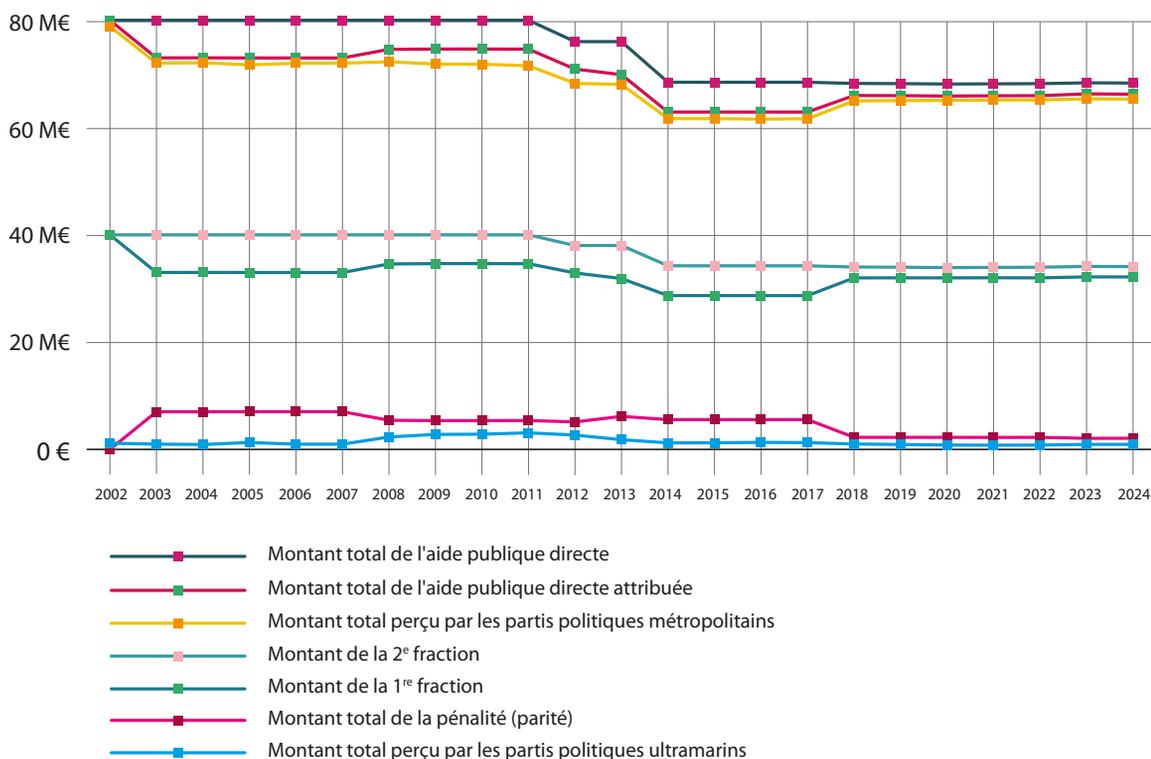
a. L'évolution du montant de l'aide publique directe

Le montant de l'aide publique directe attribuée est passé de 16 millions d'euros en 1989 à 80 millions d'euros en 1994 afin de compenser l'imposition nouvelle des indemnités d'élus et la suppression des dons de personnes morales qui n'est intervenue qu'en 1995. À compter de la première loi,

promulguée en 2000, instaurant un mécanisme de modulation financière en cas de non respect de la parité des candidats présentés aux élections législatives, ce montant est resté stable. De 2003 à 2024, sous l'effet, d'une part, des différentes lois sanctionnant le non respect de la parité et, d'autre part, d'une baisse de la dotation publique à compter de 2012, le montant de l'aide publique effectivement attribuée est passé de 80 millions d'euros à **66 millions d'euros**.

Le montant total des pénalités est resté stable jusqu'en 2017 puis a diminué, malgré l'aggravation des sanctions financières pour les partis politiques ne respectant pas la parité des candidatures.

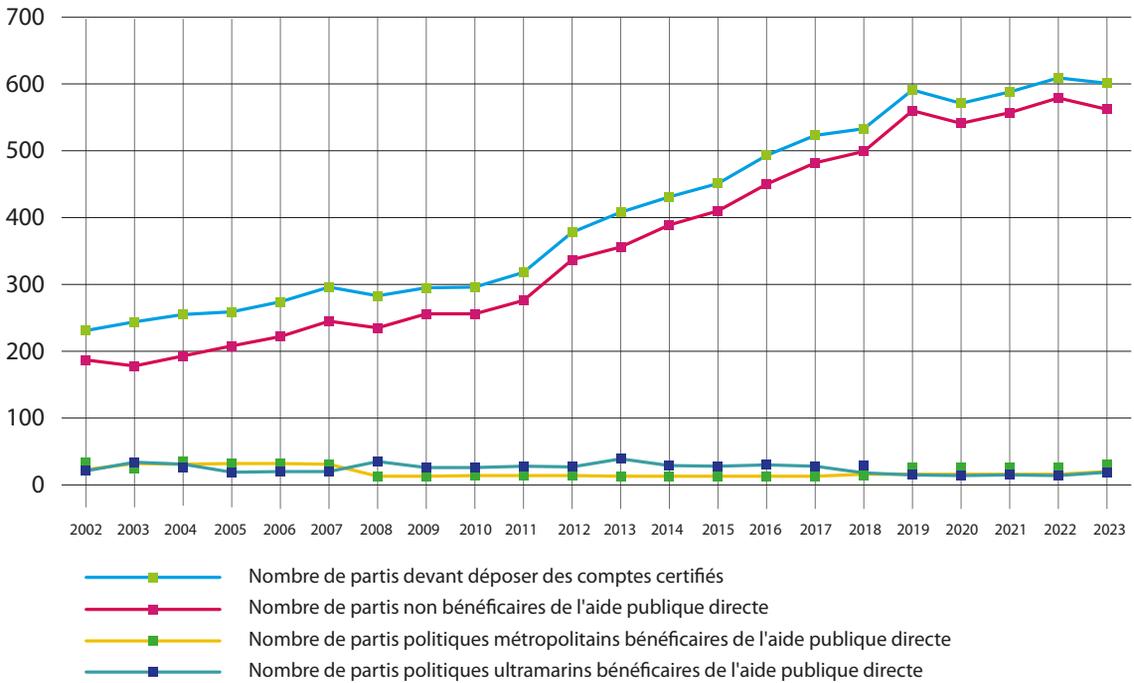
Évolution du montant de l'aide publique directe depuis 2002



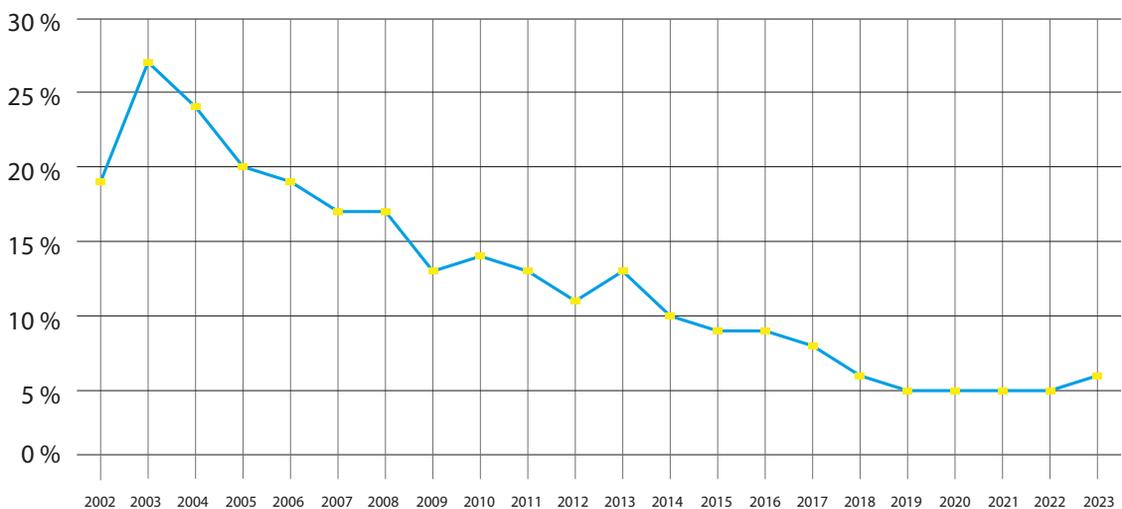
Le nombre de partis politiques bénéficiaires de l'aide directe de l'État a évolué en fonction des différentes réformes destinées à ouvrir ou à restreindre l'accès à l'aide publique (cf. *Rapport d'activité 2022*, p. 53). Le

nombre total de bénéficiaires est resté peu important au regard du nombre de partis politiques relevant du régime de la loi du 11 mars 1988 modifiée, dont l'évolution est davantage en rapport avec le bénéfice de l'aide publique indirecte.

Évolution du nombre de partis politiques depuis 2002



Pourcentage de partis politiques bénéficiaires de l'aide publique directe depuis 2002



Le montant de l'aide publique directe versée était de 66,15 millions d'euros en 2022. Sur les 30 partis bénéficiaires de l'aide publique en 2022, les trois plus gros bénéficiaires ont perçu 39,9 millions d'euros et les 10 premiers partis 63,6 millions d'euros, soit 96 % du montant total.

Ainsi, le bénéfice de l'aide publique directe ne concerne que très peu de partis politiques (6 % en 2023) et parmi ceux qui en sont bénéficiaires, ceux qui sont les plus largement représentés au Parlement sont les plus avantagés. Cette situation est pratiquement figée pour la durée de la législature.

Cependant, une part non négligeable des partis bénéficiaires de l'aide publique directe reverse chaque année tout ou partie de l'aide ainsi perçue à d'autres partis politiques exclus du mécanisme de l'attribution de l'aide publique. Ainsi, au titre de l'exercice comptable 2022, sur les 30 partis bénéficiaires de l'aide publique directe, la moitié a reversé des fonds à un ou plusieurs autres partis politiques pour un montant total de 7,9 millions d'euros. 57 partis politiques non éligibles à l'aide publique ont ainsi pu bénéficier de fonds

en provenance de partis éligibles à cette aide.

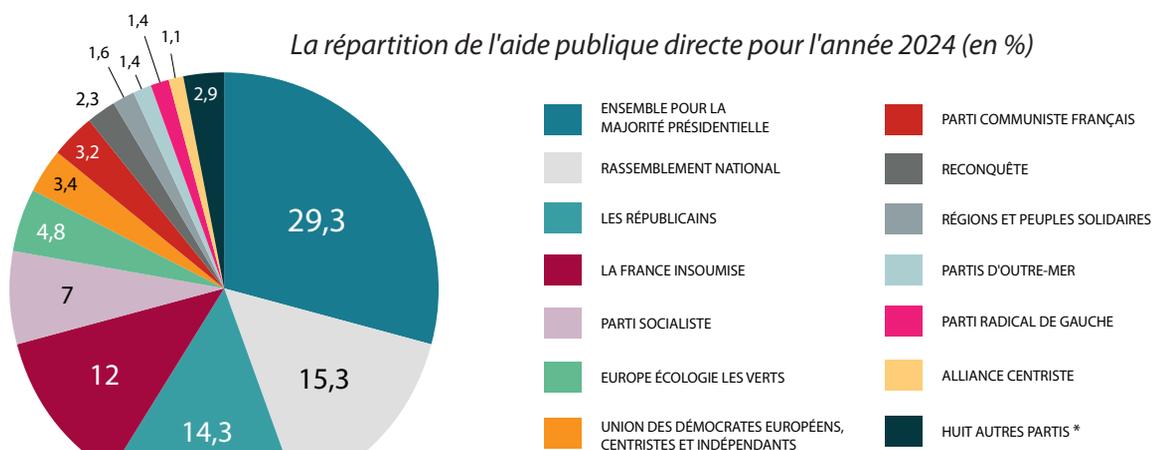
b. La répartition actuelle de l'aide publique directe

La répartition de l'aide publique directe annuelle à compter de l'exercice comptable 2023 est celle attribuée au vu des résultats des élections législatives des 12 et 19 juin 2022.

La répartition de l'aide publique pour l'année 2024 figure dans le tableau ci-contre.

Comme précédemment relevé, le mécanisme d'attribution de l'aide publique profite avant tout aux partis politiques largement représentés au Parlement (cf. graphique ci-dessous).

Ainsi, en dehors d'un accord politique avec un parti déjà bénéficiaire de l'aide de l'État, les nouvelles forces politiques qui souhaiteraient disposer d'une assise financière confortable doivent alors s'en remettre à d'autres sources de financement, notamment privées, pour espérer pallier l'absence de financement étatique direct.



(*) Huit ont bénéficié de moins de 1 % du montant total de l'aide publique : PARTI ANIMALISTE (0,6 %) ; LUTTE OUVRIÈRE (0,6 %) ; LES ÉCOLOGISTES - MOUVEMENT ÉCOLOGISTE INDÉPENDANT (0,4 %) ; DEBOUT LA FRANCE (0,3 %) ; ÉCOLOGIE AU CENTRE (0,3 %) ; LES PATRIOTES (0,3 %) ; GAUCHE RÉPUBLICAINE ET SOCIALISTE (0,3 %) ; LE MOUVEMENT DE LA RURALITÉ (0,1 %).

*La répartition de l'aide publique directe pour l'année 2024
(décret du 2 février 2024 publié au Journal officiel du 4 février 2024)*

Partis politiques bénéficiaires de l'aide publique en 2024	Sanction parité (€)	1 ^{re} fraction (€)	2 ^e fraction (€)	Montant total de l'aide publique en 2024 (€)	Pourcentage du montant de l'aide publique perçu (%)
ENSEMBLE POUR LA MAJORITÉ PRÉSIDENTIELLE	511 000	8 822 000	10 653 000	19 475 000	29,3
RASSEMBLEMENT NATIONAL	0	6 798 000	3 378 000	10 176 000	15,3
LES RÉPUBLICAINS	1 291 000	2 299 000	7 201 000	9 500 000	14,3
LA FRANCE INSOUMISE	0	5 272 000	2 673 000	7 945 000	12,0
PARTI SOCIALISTE	0	1 371 000	3 304 000	4 674 000	7,0
EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS	78 000	1 749 000	1 448 000	3 197 000	4,8
UNION DES DÉMOCRATES EUROPÉENS, CENTRISTES ET INDÉPENDANTS	0	380 000	1 856 000	2 235 000	3,4
PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS	0	855 000	1 262 000	2 117 000	3,2
RECONQUÊTE	0	1 522 000	37 000	1 559 000	2,3
RÉGIONS ET PEUPLES SOLIDAIRES	0	581 000	483 000	1 063 000	1,6
PARTIS D'OUTRE-MER*	61 000	226 000	705 000	931 000	1,4
PARTI RADICAL DE GAUCHE	35 000	385 000	520 000	905 000	1,4
ALLIANCE CENTRISTE	9 000	151 000	594 000	745 000	1,1
PARTI ANIMALISTE	0	411 000	0	411 000	0,6
LUTTE OUVRIÈRE	0	371 000	0	371 000	0,6
LES ÉCOLOGISTES - MOUVEMENT ÉCOLOGISTE INDÉPENDANT	40 000	250 000	0	250 000	0,4
DEBOUT LA FRANCE	18 000	180 000	37 000	217 000	0,3
ÉCOLOGIE AU CENTRE	12 000	200 000	0	200 000	0,3
LES PATRIOTES	0	198 000	0	198 000	0,3
GAUCHE RÉPUBLICAINE ET SOCIALISTE	16 000	143 000	37 000	180 000	0,3
LE MOUVEMENT DE LA RURALITÉ	14 000	88 000	0	88 000	0,1
TOTAL	2 083 000	32 252 000	34 187 000	66 439 000	100

(*) 21 partis.

2

L'aide publique indirecte

En plus de l'aide publique directe, l'État finance indirectement la vie politique en accordant aux donateurs et cotisants une réduction d'impôt en contrepartie des sommes versées aux formations politiques.

a. La réduction d'impôt sur les dons et cotisations

Le don est défini par la Recommandation (2003) 4 du 8 avril 2003 précitée du Conseil de l'Europe comme étant « *tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage, de nature économique ou autre, à un parti politique* ». L'article 4 de la Recommandation relatif à la déductibilité fiscale des dons indique que « *La législation fiscale peut prévoir la déductibilité fiscale des dons aux partis politiques. Cette déductibilité fiscale devrait être limitée.* »

L'autorisation et l'encadrement des dons d'origine privée au profit des partis

politiques ont été organisés en France par la loi du 15 janvier 1990 susmentionnée. Dès l'origine, les dons en provenance de personnes physiques étaient entendus par le législateur comme une somme d'argent plafonnée à 50 000 francs par an (7 500 euros). Ainsi, le transfert de biens autres que numéraires, à titre définitif, au bénéfice d'un parti politique n'a pas été encadré jusqu'à présent.

Hormis les dons plafonnés, les versements effectués en espèces ont toujours été exclus de la réduction d'impôt. Différentes lois sont venues par la suite organiser et restreindre le versement des dons puis des cotisations.

Entre 1993 et 1995, les personnes morales de droit privé pouvaient également verser des dons dans la limite de 500 000 francs par an, soit 76 225 euros par an (123 165 euros en tenant compte de l'inflation). La loi du 19 janvier 1995 a interdit les financements en provenance de personnes morales autres que les partis politiques eux-mêmes et assorti des mêmes avantages fiscaux que les dons, les cotisations versées par les adhérents et les élus.

Fixée à 40 % du montant du don dans la limite de 5 % du revenu imposable, la réduction d'impôt accordée aux donateurs et cotisants a été portée en 2005 à 66 % du montant versé dans la limite de 20 % du revenu imposable.

Depuis 2011, le calcul du droit à la réduction d'impôt s'établit dans la limite de 7 500 euros par personne et par an, et de 15 000 euros par foyer fiscal.

À compter de 2013, la loi a fixé le montant par personne physique du plafond des dons et cotisations à 7 500 euros par an pour l'ensemble des partis politiques (à l'exception notable des cotisations d'élus) et a mis fin au bénéfice de l'avantage fiscal octroyé pour les partis qui ne respectent pas leurs obligations comptables.

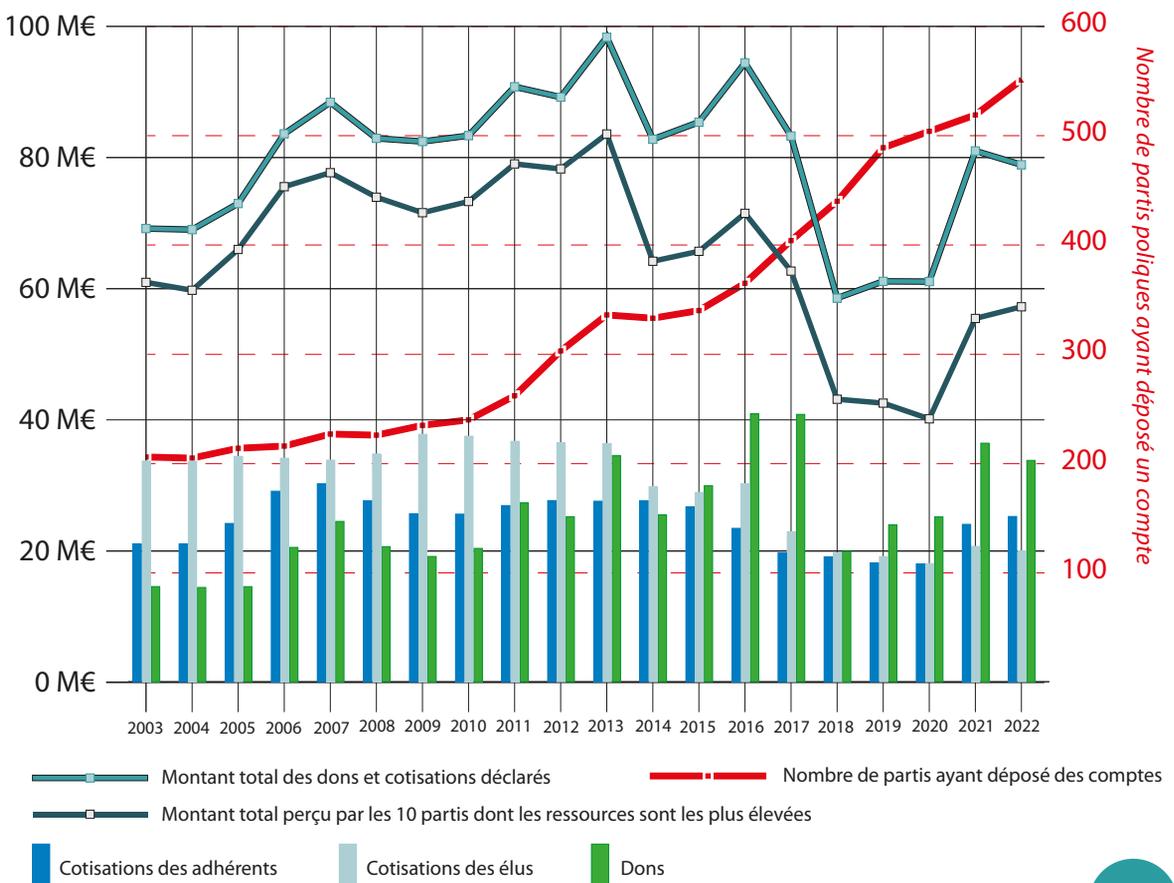
Enfin, en 2017, la loi pour la confiance dans la vie politique a restreint le

versement des dons (et non des cotisations) aux seules personnes physiques de nationalité française ou résidant en France afin d'exclure les personnes dont l'administration fiscale n'aurait pas la capacité de s'assurer de l'origine des revenus.

b. L'évolution du montant des dons et cotisations

Entre 2003 et 2022, le montant total des dons, cotisations d'adhérents et d'élus déclarés dans les comptes des partis politiques a évolué, en euros courants, comme le montre le schéma ci-dessous :

Évolution du montant des dons et cotisations déclaré dans les comptes des partis politiques



Malgré le triplement du nombre de partis politiques entre 2003 et 2022, le montant total des fonds en provenance des dons et cotisations n'a pas suivi cette évolution. Le montant total le plus faible était de 58,5 millions en 2018 et le plus élevé de 98,3 millions en 2013.

Les 10 partis politiques qui ont les ressources les plus élevées concentrent en 2022 encore plus de 70 % des fonds contre presque 90 % en 2003, malgré la hausse continue du nombre de formations politiques.

Les cotisations d'élus, issues des indemnités versées par le budget de l'État ou celui d'une collectivité territoriale aux élus, représentent une part non négligeable du financement des partis politiques par les personnes physiques (25 % en 2022). Ces fonds peuvent donner lieu à des versements dé plafonnés qui ouvrent droit, à l'instar des dons et des cotisations des adhérents, à une réduction d'impôt à hauteur maximale de 66 % de 15 000 euros par foyer fiscal. Cela n'exclut pas l'existence de contrepartie au versement de la cotisation telle que l'aide matérielle du parti aux élus.

La baisse marquée du montant des cotisations en provenance des élus à partir de 2017 marque le recul des partis ayant pour tradition une participation financière importante de leurs élus (*Parti communiste français*, *Parti socialiste* et *Europe écologie les verts* notamment). La corrélation entre le montant total des cotisations des adhérents et le nombre

des adhérents d'un parti politique est en revanche difficile à démontrer en raison de l'évolution des barèmes d'une année sur l'autre et de leur diversité (cotisation simple, couple, tarif réduit, etc.). En effet, le montant de la cotisation est fixé librement par les partis politiques et peut être modulé selon les catégories d'adhérents.

L'évolution du montant des dons est, quant à elle, étroitement liée à la tenue des élections législatives et présidentielles. Ainsi, en 2013, la hausse provient essentiellement de l'appel de fonds du parti *Les républicains* à la suite du rejet du compte de campagne de M. Nicolas SARKOZY à l'élection présidentielle de 2012. Pour les années 2016 et 2017, la hausse a pour origine la collecte de fonds du parti *En marche* (devenu *Renaissance*) en soutien à la candidature de M. Emmanuel MACRON à l'élection présidentielle de 2017. La perspective des élections présidentielle et législatives de 2022 s'est traduite par une hausse des cotisations et dons perçus en 2021 et 2022.

c. L'aide publique indirecte ainsi induite

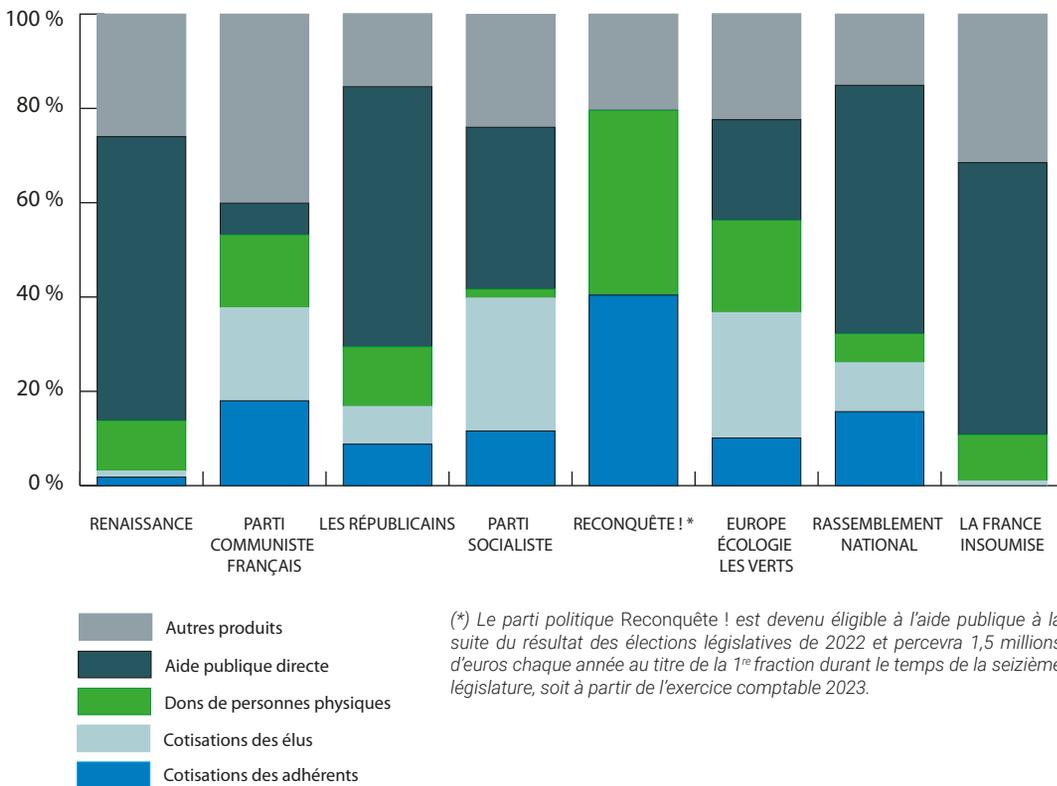
Les cotisations et dons procurent, comme indiqué plus haut, un avantage fiscal aux personnes physiques dont ils émanent, à hauteur théoriquement de 66 % de leur montant (dans les limites fixées par la loi). Il s'agit d'une aide indirecte de l'État aux partis bénéficiaires.

Les partis bénéficiant de l'aide publique indirecte sont ceux qui, pour la plupart, reçoivent une large part de l'aide publique directe de l'État.

En 2022, les parts respectives du

montant perçu des cotisations, des dons et de l'aide publique directe sur le total des produits encaissés par les huit partis politiques ayant perçu les recettes les plus importantes sont les suivantes :

Répartition des dons, des cotisations et de l'aide publique directe pour les huit partis politiques ayant perçu le plus de produits en 2022



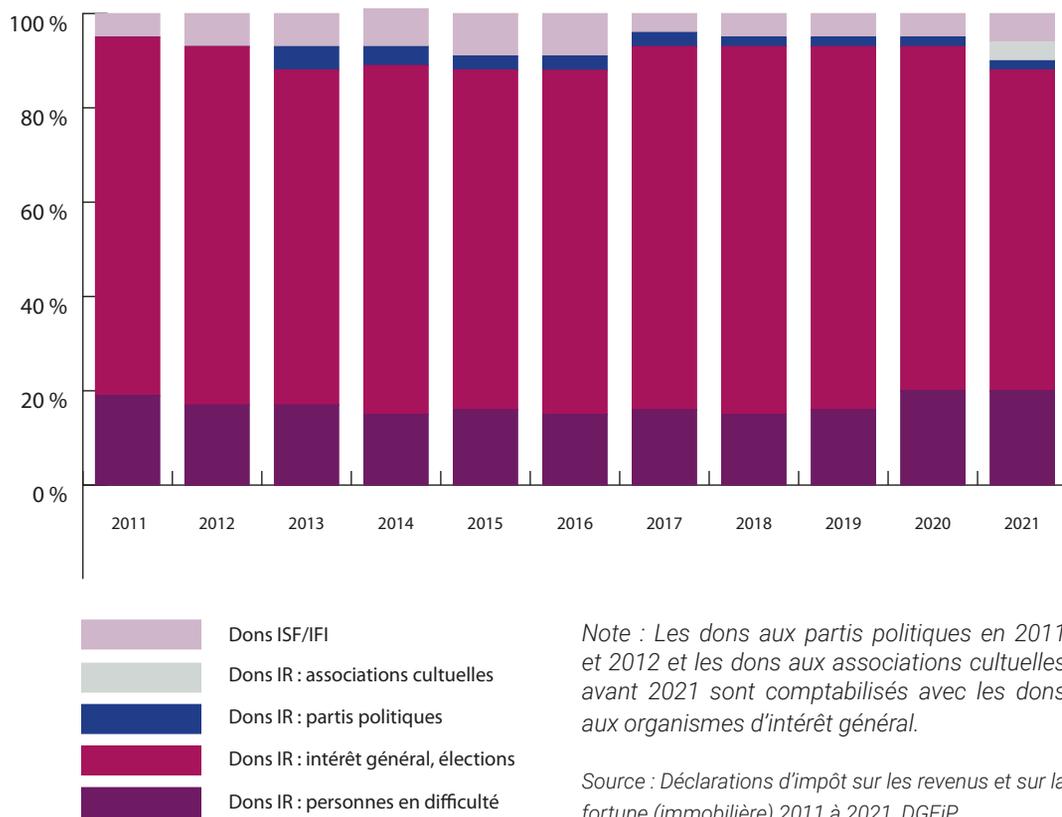
	RENAISSANCE	PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS	LES RÉPUBLICAINS	PARTI SOCIALISTE	RECONQUÊTE !*	EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS	RASSEMBLEMENT NATIONAL	LA FRANCE INSOUMISE
Cotisations des adhérents (€)	633 000	5 766 000	2 067 000	2 017 000	5 721 000	1 026 000	1 542 000	0
Cotisations des élus (€)	458 000	6 338 000	1 878 000	4 900 000	0	2 707 000	1 021 000	74 000
Dons de personnes physiques (€)	3 721 000	4 971 000	2 971 000	335 000	5 545 000	1 995 000	604 000	742 000
Aide publique directe (€)	20 982 000	2 163 000	13 048 000	5 946 000	0	2 168 000	5 180 000	4 386 000
Autres produits (€)	9 072 000	12 882 000	3 656 000	4 152 000	2 890 000	2 291 000	1 489 000	2 397 000
Total des produits (€)	34 867 000	32 121 000	23 621 000	17 351 000	14 157 000	10 187 000	9 836 000	7 600 000

Le poids de l'aide publique directe et indirecte pour les partis politiques représentés au Parlement est largement majoritaire au regard de leurs recettes annuelles totales.

Il est difficile de mesurer les effets de l'incitation fiscale au soutien financier des partis politiques. En outre, l'incitation fiscale ne concerne que les personnes dont le revenu dépasse le seuil du revenu net imposable. Certains partis politiques

prévoient ainsi des barèmes de cotisation en fonction de l'importance des revenus du cotisant afin de contrer cette inégalité créée par la réduction d'impôt. Malgré cela, une très faible minorité de Français contribue financièrement chaque année aux partis politiques. En 2022, 63 millions d'euros de dons et cotisations aux partis ont été déclarés à l'administration fiscale par 188 000 foyers fiscaux.

Répartition des dons déclarés par les particuliers entre 2011 et 2021



Note : Les dons aux partis politiques en 2011 et 2012 et les dons aux associations culturelles avant 2021 sont comptabilisés avec les dons aux organismes d'intérêt général.

Source : Déclarations d'impôt sur les revenus et sur la fortune (immobilière) 2011 à 2021, DGFIP.

* *
*

La place prise par l'aide publique directe et indirecte dans le financement de la vie politique invite à s'interroger sur les voies d'évolution possible des dispositifs actuels.

Ainsi, certains mécanismes pourraient mieux associer l'alliance entre la participation citoyenne et le financement de la vie politique. À titre d'exemple, l'allocation de ressources publiques aux partis politiques pourrait ne pas dépendre uniquement d'une seule élection nationale, mais également d'autres élections. Le rapport d'information du 15 décembre 2021 sur l'évaluation de l'impact de la loi organique et de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, présenté par Mme Yaël BRAUN-PIVET et M. Philippe GOSSELIN, propose ainsi la prise en compte du résultat des élections européennes dans la première fraction de l'aide publique et de retenir les deux dernières élections européennes et législatives au lieu des seules dernières élections législatives pour garantir le financement des formations d'opposition.

En outre, à l'instar du système allemand, une part du financement public pourrait être corrélée au montant des dons perçus chaque année.

Enfin, pour les dons et cotisations, l'instauration d'un crédit d'impôt au lieu et place de la réduction d'impôt est mentionnée comme une évolution souhaitable par le rapport d'information précité et le Médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques (rapport d'activité 2023) afin de renforcer la participation citoyenne au financement de la vie politique. Une telle évolution générerait un coût pour la puissance publique qui devrait être compensé par un plafonnement à un niveau inférieur du montant des dons et cotisations ouvrant droit au crédit d'impôt afin que la réforme soit neutre pour les finances publiques.

2 LES PARTIS POLITIQUES ET LES CAMPAGNES ÉLECTORALES

L'examen des comptes 2022 des partis politiques par la Commission au second semestre 2023 lui a permis de procéder aux recoupements nécessaires avec les comptes de campagne de l'élection présidentielle et des élections législatives sur lesquels elle s'était précédemment prononcée dans les délais impartis par la loi (voir le *Rapport d'activité 2022*, chapitre 1).

1

Un rapprochement difficile des comptes d'ensemble avec les comptes de campagne des candidats

Le règlement comptable de 2018 susmentionné a permis, pour la première fois, d'effectuer un rapprochement entre les données comptables des partis politiques et les comptes déposés par les candidats aux élections présidentielle et législatives de 2022, de nature à permettre les contrôles de concordance *a posteriori* que la Commission s'est assignée de réaliser. Grâce à l'exploitation de l'annexe des comptes des partis, la Commission peut désormais réaliser des vérifications plus approfondies sur les contributions consenties par les partis aux candidats. Ces participations financières peuvent

prendre diverses formes comme les prêts aux candidats, les contributions définitives, les prises en charge de dépenses électorales, les concours en nature, les refacturations et les prestations de service.

L'exercice de rapprochement entre les comptes de campagne et les comptes des partis politiques se heurte à deux difficultés : celle d'une temporalité différente dans l'établissement des comptes et celle de qualifications comptables mal maîtrisées entre mandataires des candidats et comptables du parti.

a. Les temporalités divergentes

S'agissant de la temporalité, la principale difficulté réside dans les calendriers différents d'établissement des comptes : ceux des partis politiques sont arrêtés annuellement, pour un exercice courant sur l'année civile, et déposés au plus tard le 30 juin de l'année suivante ; ceux des candidats concernent la période de financement de la campagne électorale,

soit 12 mois pour l'élection présidentielle (réduite à neuf mois pour l'élection de 2022) et six mois pour les élections législatives, et sont contrôlés au plus tard dans les huit mois qui suivent l'élection.

Ainsi, une campagne électorale peut chevaucher deux exercices d'un parti politique, comme pour les élections présidentielle et législatives de 2022 dont la période de financement a débuté au second semestre de l'exercice 2021 pour s'achever au premier semestre de l'exercice 2022 : toutes les vérifications ne peuvent donc être réalisées qu'*a posteriori*. En outre certains événements peuvent perdre toute traçabilité comptable. Tel sera le cas du prêt au candidat remboursé au parti avant le terme de l'exercice comptable correspondant à l'année de l'élection.

b. Les qualifications comptables non homogènes

S'agissant des qualifications comptables, l'annexe aux comptes des partis ne permet que difficilement, hors processus contradictoire, de réaliser le rapprochement recherché.

En ce qui concerne **les prêts à des candidats**, s'il est prévu par le règlement comptable que les conditions d'octroi des prêts consentis par les partis politiques aux candidats aux élections figurent en annexe, comprenant notamment les noms des candidats, il n'est pas prévu que les partis aient l'obligation de préciser les élections auxquelles les candidats emprunteurs se présentent, ce qui est une difficulté en

dehors du cas de l'élection présidentielle. En pratique, plusieurs partis, parfois importants par le nombre de candidats soutenus, ne l'indiquent pas. Seul un contrôle de cohérence ou par sondage est alors possible.

Deux autres difficultés s'ajoutent : les prêts de moins d'un an qui peuvent être comptabilisés en « *créances* » (à court terme) et donc ne pas être détaillés en annexe des comptes, d'une part, et les prêts remboursés dans l'année qui n'ont alors pas à figurer dans des comptes arrêtés le 31 décembre, d'autre part.

Une difficulté concerne **la répartition des qualifications comptables entre prêts et contributions définitives**. Tel est le cas d'une requalification en contribution définitive d'un prêt consenti par le parti. Cette situation survient lorsqu'un candidat, n'ayant pas bénéficié du remboursement de l'État, ne peut rembourser le parti prêteur et que celui-ci accepte d'abandonner sa créance et donc de la requalifier en contribution définitive. Cette pratique génère nécessairement un écart entre les montants des prêts et contributions d'un parti déclarés dans le compte de campagne et ceux figurant dans les comptes du parti de l'année de l'élection, la régularisation pouvant n'intervenir qu'en *N+1* pour ces derniers.

En ce qui concerne **les contributions définitives, les prises en charge de dépenses électorales et les prestations de services**, si celles-ci sont ventilées par catégorie d'élections, contrairement aux prêts aux candidats, il n'est pas prévu que leur montant, par candidat, soit renseigné en annexe.

Hormis pour les prestations de services où l'annexe prévue dans le tableau de contrôle de trésorerie transmis par le mandataire à l'occasion de l'édition des reçus par la Commission, peut permettre leur identification, la Commission doit recourir à des mesures d'instruction en cas d'écart significatif entre les déclarations des candidats dans leur compte et les informations portées aux comptes du parti.

En ce qui concerne **les refacturations et les concours en nature**, ils n'apparaissent pas en tant que tels dans les comptes des partis politiques et aucune annexe n'est prévue à cet effet, ce qui interdit tout rapprochement. L'inscription par certaines formations politiques ou la valorisation des concours en nature au poste comptable « *prises en charge de dépenses électorales* » est une source de confusion dès lors que les concours en nature et les prises en charge de dépenses électorales sont clairement distingués dans les comptes de campagne.

Il ressort de ces constats que, malgré la mise en œuvre du règlement comptable de 2018, des progrès restent à réaliser pour permettre une vérification efficiente de la contribution des partis politiques au financement des campagnes électorales. Cependant, la Commission a pu, grâce aux échanges contradictoires avec les partis politiques, s'assurer de la cohérence générale entre les montants déclarés dans les comptes des partis politiques et les comptes de campagne.



Comment se traduit la participation d'un parti à une campagne électorale dans les comptes du parti politique ?

La participation d'un parti politique à une élection peut prendre plusieurs formes :

→ les prêts aux candidats :

- ils sont comptabilisés au bilan au poste comptable « *prêts aux candidats* », sauf si la durée est inférieure à un an (le prêt est alors comptabilisé en créances) ou si le remboursement a lieu dans l'exercice (le prêt n'a alors pas à être comptabilisé dans les comptes qui sont arrêtés le 31 décembre) ;
- le parti renseigne en annexe les conditions d'octroi, dont le nom des candidats, mais sans avoir à préciser l'élection concernée ;
- il faut distinguer les prêts consentis avec intérêts des prêts consentis sans intérêt. En effet, lorsque le prêt est consenti par le parti à un candidat avec intérêt, il faut que le parti en ait également souscrit un à un taux identique (*prêt miroir*).

→ les prises en charge de dépenses électorales :

- le règlement comptable de 2018 a prévu la double comptabilisation des prises en charge des dépenses électorales. En effet, le compte de résultat doit normalement comporter à la fois la comptabilisation initiale de la dépense par nature en charge (par exemple au poste déplacement, communication, etc.), et la comptabilisation par destination à la rubrique « *prises en charge de dépenses électorales* ». La première de ces écritures trouve sa contrepartie dans une écriture en « *transferts de charges* » et le résultat de l'exercice n'est ainsi pas affecté par ce mécanisme comptable bien que les charges concernées soient comptées deux fois. Le montant des charges peut, en conséquence, fortement augmenter pour les partis politiques soutenant beaucoup de candidats, ce qui peut avoir pour effet de faire passer le total des produits au-dessus du seuil de 230 000 euros au-delà duquel la certification par deux commissaires aux comptes est obligatoire ;
- en annexe, le montant global des prises en charge de dépenses électorales est renseigné ventilé par catégorie d'élection, type de candidats (tenu ou non de déposer un compte de campagne) et poste de charges.

→ les contributions définitives :

- elles sont comptabilisées dans le compte de résultat au poste comptable « *contributions versées aux candidats* » ;
- le montant global des contributions définitives est renseigné en annexe ventilé par catégorie d'élection et type de candidats.

→ les prestations de services :

- elles sont comptabilisées dans le compte de résultat au poste comptable « *prestations de services aux candidats* » ;
- le montant global des prestations de services est renseigné en annexe ventilé par catégorie d'élection et type de candidats.

→ les concours en nature :

- sauf en cas de valorisation, ils ne sont pas comptabilisés dans les comptes des partis politiques ;
- ils ne sont pas renseignés en annexe.

→ les refacturations :

- elles sont comptabilisées dans le compte de résultat en charges, avec une contrepartie dans le poste comptable « *transferts de charges* » en produits ;
- elles ne sont pas renseignées en annexe.

2

Rapprochement des comptes pour l'élection présidentielle des 10 et 24 avril 2022

Au titre de l'exercice 2022, les comptes des partis politiques ont été déposés à la Commission au cours du mois de juin 2023. Ces comptes, qui renseignent une partie des informations relatives au financement des candidats à l'élection présidentielle des 10 et 24 avril 2022, ont été publiés sur le site internet de la Commission le 1^{er} mars 2024.

Lors de l'examen des 12 comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, la Commission avait identifié la participation de 38 partis politiques différents au bénéfice de ces candidats.

S'agissant de la participation financière des formations politiques, l'examen de leurs comptes permet d'effectuer des recoupements sur trois types d'intervention (cf. p. 86) :

- les prêts ;
- les contributions définitives ;
- les prises en charge de dépenses électorales.

La structure du financement des partis politiques au bénéfice d'un candidat à l'élection présidentielle s'établit comme suit :

- pour neuf candidats, le prêt constitue le mode d'intervention dont la part est la plus importante par rapport au montant total de l'intervention. Il représente aussi le mode d'intervention auquel les partis ont recours le plus fréquemment. En effet, tous les candidats à l'élection présidentielle ont bénéficié d'un prêt en provenance d'une formation politique ; dans six cas le parti s'est lui-même endetté auprès d'un établissement bancaire pour financer son prêt (c'est ce que l'on appelle un *prêt miroir*, les intérêts facturés par le parti ne pouvant être supérieurs à ceux de son emprunt bancaire) ;
- pour trois candidats, les contributions définitives représentent la part la plus importante de l'intervention totale des partis politiques (Mme Valérie PÉCRESSÉ, Mme Anne HIDALGO et M. Yannick JADOT).

Les 38 partis politiques intervenus dans la campagne pour l'élection présidentielle se sont répartis inégalement entre les candidats. Si la majorité des candidats a bénéficié de l'intervention d'au moins deux formations politiques différentes (sept cas), cinq candidats n'ont bénéficié du concours que d'un seul parti. À titre d'exemple, Mme Valérie PÉCRESSÉ a bénéficié de l'intervention de 11 formations politiques différentes tandis que Mme Marine LEPEN a reçu le concours d'un seul parti.

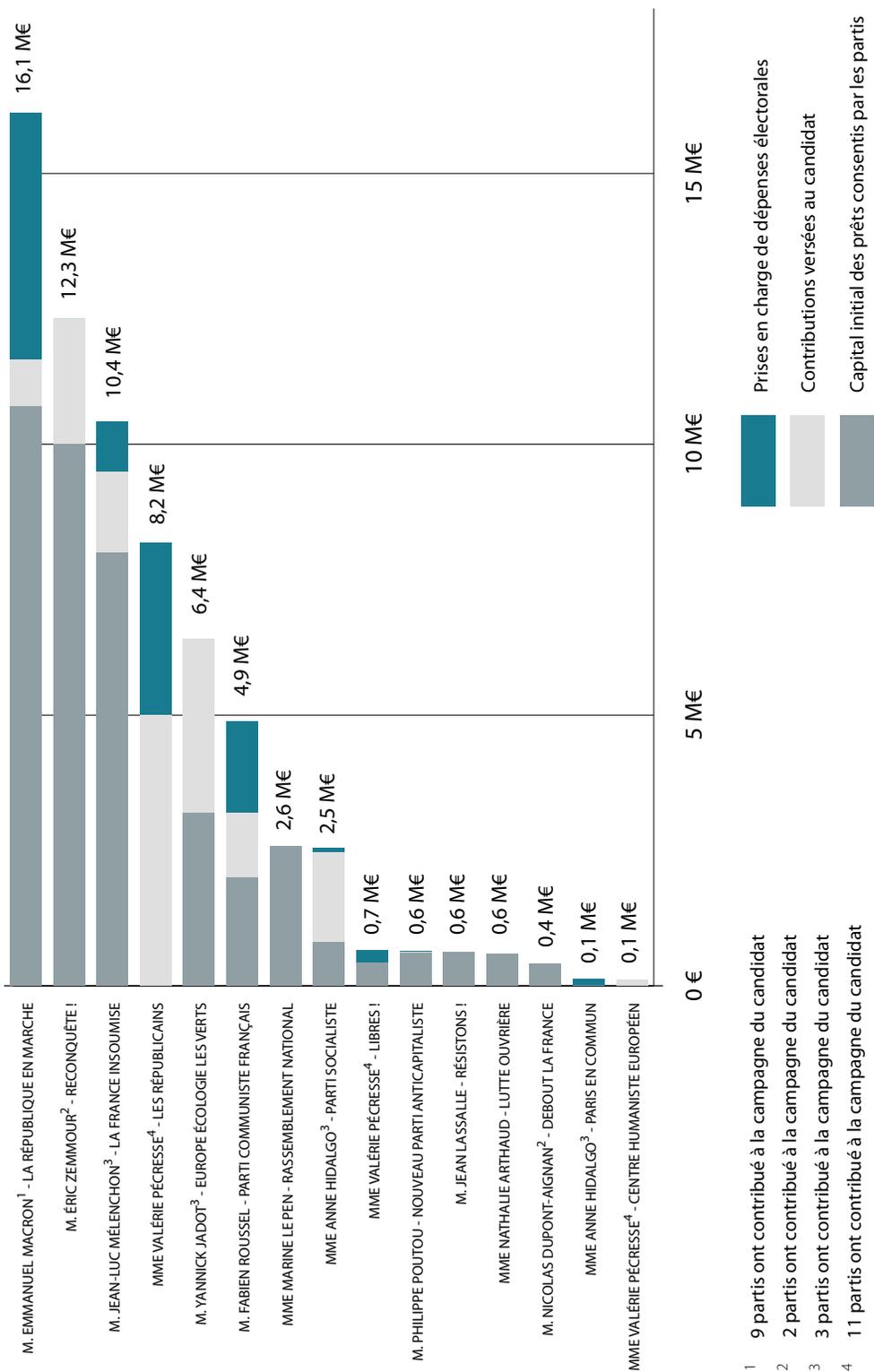
« les partis politiques occupent une place croissante dans le financement de l'élection présidentielle »

L'infographie de la page suivante présente, pour les partis ayant le plus contribué financièrement à la campagne d'un candidat à l'élection présidentielle (au-delà de 100 000 euros), la répartition par nature de leur intervention, selon qu'il s'agisse d'un prêt au bénéfice du candidat, de contributions définitives ou de prises en charge de dépenses électorales.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que le constat formulé par la Commission à l'occasion de son *Rapport d'activité 2022* (p. 25) se confirme : les partis politiques

occupent une place croissante dans le financement de l'élection présidentielle. Au-delà, il paraît difficile d'établir une corrélation fiable entre le niveau de ressources ou le patrimoine des formations politiques et leurs modalités d'intervention au soutien d'un candidat à l'élection présidentielle. En effet, les choix opérés par les partis paraissent davantage influencés par une stratégie d'optimisation du remboursement forfaitaire de l'État au regard des chances du candidat soutenu d'obtenir un résultat supérieur à 5 % des suffrages exprimés.

Répartition de la participation des partis politiques ayant le plus contribué financièrement à la campagne d'un candidat à l'élection présidentielle (au-delà de 100 000 euros)



- 1 9 partis ont contribué à la campagne du candidat
- 2 2 partis ont contribué à la campagne du candidat
- 3 3 partis ont contribué à la campagne du candidat
- 4 11 partis ont contribué à la campagne du candidat

3

Rapprochement des comptes pour les élections législatives des 12 et 19 juin 2022

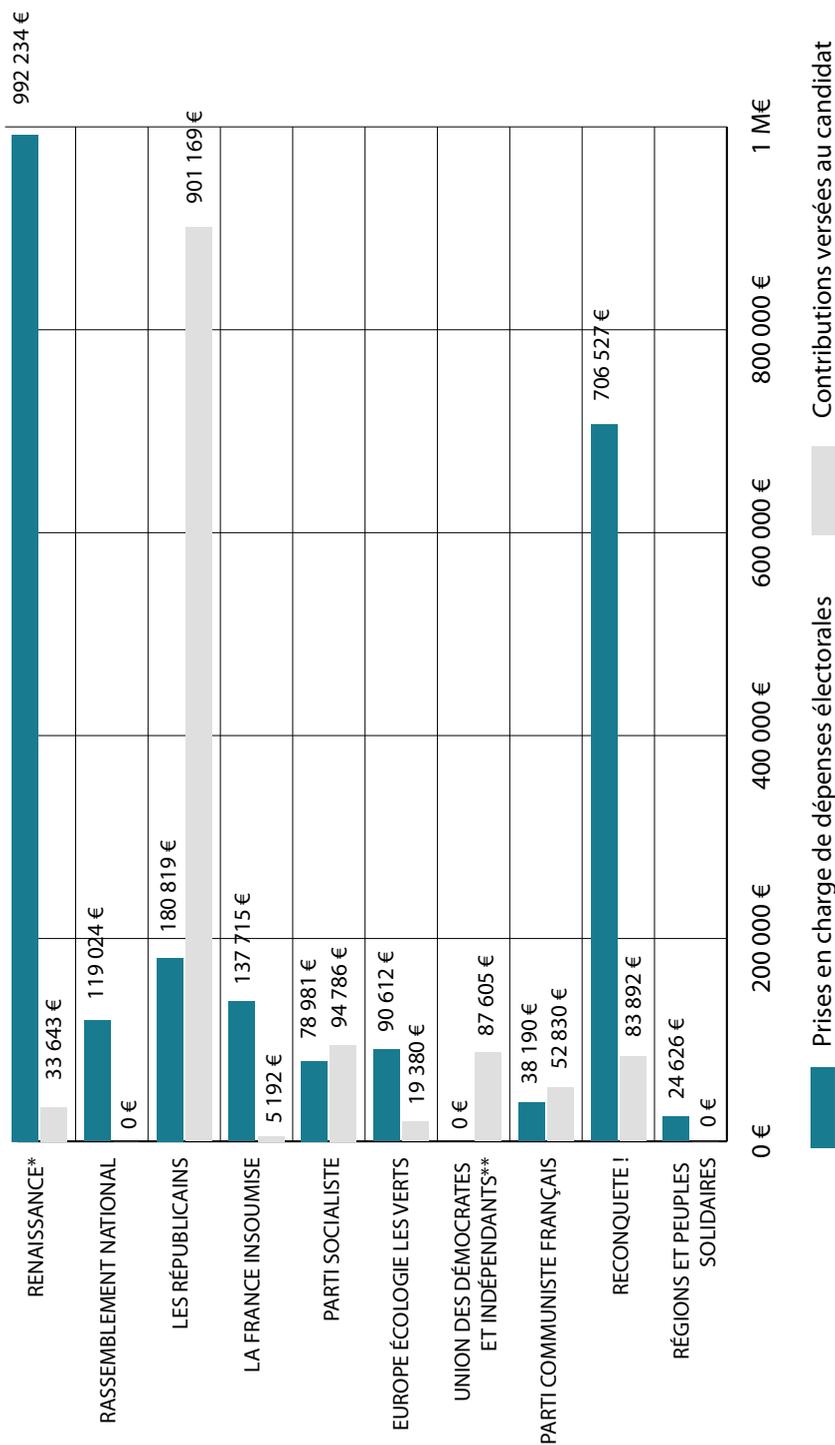
Le graphique de la page suivante présente, pour les dix principaux partis bénéficiaires de l'aide publique directe, les deux types de participation financière pouvant être distingués par type d'élections dans les comptes d'ensemble des partis, conformément au règlement comptable du 12 octobre 2018 relatif aux comptes d'ensemble des partis ou groupements politiques : les prises en charge de dépenses électorales et les contributions définitives. Contrairement aux prêts consentis par les partis aux candidats à l'élection présidentielle, les prêts consentis dans le cadre des élections législatives ne sont pas identifiables de manière exhaustive et précise. En effet, le nombre de candidats ayant bénéficié d'un prêt de la part d'un même parti peut être élevé, sans que l'annexe aux comptes précise l'élection à laquelle tel candidat s'est présenté. En

outre, lorsqu'un prêt est remboursé dans l'année, il n'a pas nécessairement à être mentionné en annexe des comptes. Enfin, lorsque la durée de remboursement du prêt est fixée à moins de 12 mois, il figure dans une rubrique comptable différente (*créances*).

Les deux postes comptables indiqués plus haut sont cependant insuffisants pour mesurer la participation réelle des partis politiques. En effet, il convient d'y ajouter, en plus des prêts déjà évoqués, les concours en nature qui ne sont pas valorisés dans le compte de résultat.

Ainsi, avant de procéder au rapprochement entre les comptes d'ensemble des partis et les comptes de campagne et d'opérer la traduction comptable de ces différentes formes de participation aux campagnes électorales dans les comptes des partis, la seule lecture des comptes des formations politiques ne permet pas d'avoir une vue d'ensemble de leur participation au financement d'une campagne électorale donnée.

Participation financière des dix principaux partis bénéficiaires de l'aide publique au financement des élections législatives de 2022 par types de participation renseignés dans les comptes d'ensemble



(*) Le principal parti bénéficiaire de l'aide publique est ENSEMBLE (MAJORITÉ PRÉSIDENTIELLE), composé des partis RENAISSANCE, MODEM, HORIZONS, PARTI RADICAL, FÉDÉRATION PROGRESSISTE et REFONDATION RÉPUBLICAINE. ENSEMBLE ! (MAJORITÉ PRÉSIDENTIELLE) n'ayant pas contribué lui-même à la campagne, est présentée dans le graphique la participation financière du principal parti ayant contribué au financement des candidats s'étant rattachés à ENSEMBLE ! (MAJORITÉ PRÉSIDENTIELLE), soit RENAISSANCE.

(**) La formation bénéficiaire de l'aide publique est le parti UNION DES DÉMOCRATES EUROPÉENS, CENTRISTES ET INDÉPENDANTS. Celui-ci n'ayant pas contribué lui-même à la campagne, est présentée dans le graphique la participation financière du principal parti ayant contribué au financement des candidats s'étant rattachés à lui, soit l'UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS.

Les suites de la consultation en Nouvelle-Calédonie

Dans le cadre de la troisième consultation sur l'accèsion à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie organisée le 12 décembre 2021, la Commission a été conduite, comme lors des deux précédentes consultations, à contrôler l'état des dépenses engagées par les partis ou groupements politiques habilités à participer à la campagne référendaire (cf. *Rapport d'activité 2021*, pp. 100 et 101).

Le contrôle opéré par la Commission dans le cadre de cette consultation présente deux spécificités :

- les partis ou groupements politiques habilités à participer à la campagne ne se sont pas nécessairement des partis ou groupements politiques au sens de la loi du 11 mars 1988 modifiée ;
- le contrôle opéré par la Commission porte uniquement sur les dépenses effectuées par ces partis ou groupements politiques et non sur les recettes qu'ils auraient collectées.

Sans s'arrêter à ces spécificités, quatre formations politiques habilitées à participer à la campagne référendaire ont considéré qu'elles pouvaient verser l'excédent des fonds perçus dans le cadre de leur campagne à des formations politiques au sens de la loi du 11 mars 1988. Trois d'entre elles ont comptabilisé

cette contribution comme une dévolution de parti ou groupement politique et la quatrième comme une « *dévolution* » de l'excédent du compte de campagne (on appelle ainsi le versement du montant correspondant au solde positif d'un compte de campagne qui ne provient pas des fonds propres du candidat, lesquels ont seuls vocation à retourner dans son patrimoine s'il ne les a pas utilisés dans le cadre de sa campagne). Au regard des deux spécificités ci-dessus, ces « *dévolutions* » ne pouvaient être acceptées.

L'excédent du compte du mandataire doit faire l'objet d'une dévolution du solde positif, dès lors que ledit excédent provient de dons de personnes physiques ou de partis politiques, et non de l'apport personnel du candidat.

1. Conformément à l'article 219-III de la loi organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, une commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation a dressé la liste des huit partis ou groupements politiques habilités à participer à la campagne référendaire.

Les suites de la consultation en Nouvelle-Calédonie (*suite*)

Ces partis et groupements politiques habilités ne se confondent pas avec les partis et groupements politiques au sens de la loi du 11 mars 1988 modifiée. En effet, au sens de cette loi, est considérée comme telle la personne morale de droit privé qui s'est assignée un but politique si elle est éligible à l'aide publique ou a régulièrement désigné un mandataire (articles 11 à 11-3). Seuls les partis ou groupements politiques au sens de cette loi peuvent participer au financement de la vie politique (article 11-4), notamment en finançant un parti ou groupement politique relevant, lui aussi, de la même loi.

Par conséquent, une formation politique habilitée à participer à la campagne qui ne serait pas une formation politique au sens de la loi du 11 mars 1988 modifiée ne peut pas financer un parti ou groupement politique au sens de cette même loi.

2. Dans le cadre de la consultation référendaire, l'état des dépenses contrôlé par la Commission doit retracer toutes les dépenses faites dans le cadre de la campagne, mais pas les recettes, à la différence du contrôle des comptes de campagne électorales qui doivent retracer les recettes et les dépenses des candidats.

En l'absence de contrôle des recettes, la Commission ne peut donc pas décider d'une éventuelle dévolution d'un excédent du compte de campagne dont elle n'a pas contrôlé l'origine. La dévolution et son calcul obéissent à une définition précise : les articles L. 52-5 et L. 52-6 du code électoral prévoient en cas d'excédent la dévolution du solde positif du compte dès lors que cet excédent provient de dons de personnes physiques ou de partis politiques, et non de l'apport personnel du candidat. Ces dispositions ayant pour objet de prévenir tout enrichissement personnel du candidat, la Commission arrête alors le montant de la dévolution y compris pour les comptes rejetés ou présentés hors délai.

Dès lors, les versements effectués par les quatre formations politiques habilitées à participer à la campagne référendaire, contreviennent à l'interdiction pour les personnes morales définies à l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988 modifiée de financer la vie politique. La Commission leur a demandé de régulariser la situation en remboursant les donateurs des fonds recueillis et non consommés pour la campagne référendaire.

3 L'ÉVOLUTION DE L'ACTIF ET DU PASSIF DES PARTIS POLITIQUES

Les obligations des partis politiques en matière de comptabilité sont proches de celles des sociétés mais adaptées à leurs spécificités. Les comptes qu'ils présentent au titre de chaque année civile, doivent, depuis la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, être des comptes d'ensemble composés des comptes du parti ainsi que de ceux des entités « *intégrées* » au sens du règlement comptable de l'ANC n° 2018-03 du 12 octobre 2018 (cf. *supra*).

Sur 609 formations tenues à cette obligation, 551 l'ont remplie au titre de l'exercice 2022¹.

Au bilan, l'actif comporte principalement les immobilisations corporelles, les immobilisations financières, les disponibilités et les prêts accordés. Le passif est essentiellement constitué de dettes. La *situation nette* - ou *actif net* - est la différence entre l'actif, d'une part, l'endettement et les provisions, d'autre part.

1

L'évolution de l'actif des partis politiques

L'évolution des actifs d'un parti est un indicateur important de son assise financière. L'analyse de l'actif net dans le temps permet, pour sa part, de constater notamment les flux entrants et sortants liés à l'activité politique du parti – par exemple, les prêts aux candidats - et ses incidences économiques et comptables.

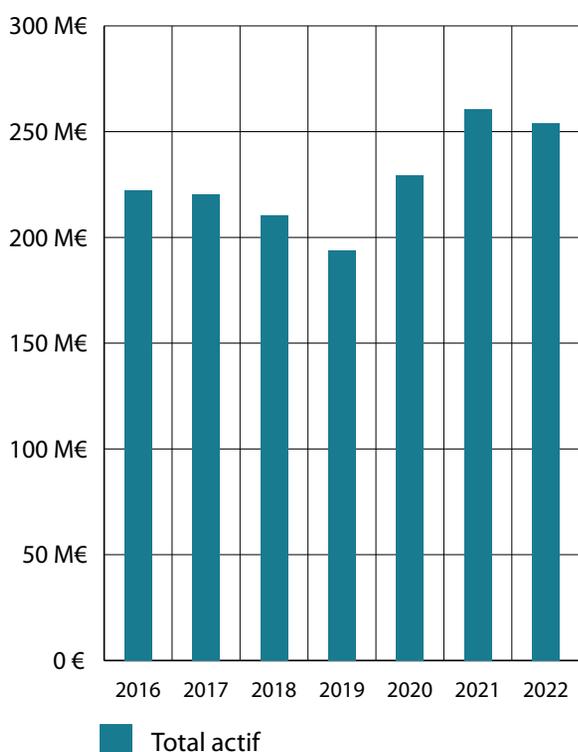
La revue des comptes sur la période 2016-2022 permet d'appréhender des périodes comparables comme 2016-2017 et 2021-2022, années de préparation d'élections présidentielle et législatives. L'évolution entre 2018 et 2022 permet de retracer l'impact sur le bilan de la mise en œuvre du nouveau règlement comptable imposant la prise en compte d'un périmètre d'ensemble. Certains partis dont la structure est complexe n'ont complété que progressivement l'intégration de l'ensemble des entités mais la Commission a constaté, dans les comptes 2022, un quasi achèvement de ce processus.

1 La différence avec le chiffre de 546 partis figurant dans l'Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2022, publié au Journal officiel du 9 février 2024, tient au fait que, depuis lors, cinq partis ont déposé leurs comptes avec un grand retard.

a. L'actif des partis politiques

À la fin de l'exercice 2022, les actifs de l'ensemble des partis s'élèvent à 254,3 millions d'euros, en léger accroissement par rapport à 2016.

Évolution des actifs de l'ensemble des partis ayant déposé des comptes 2022

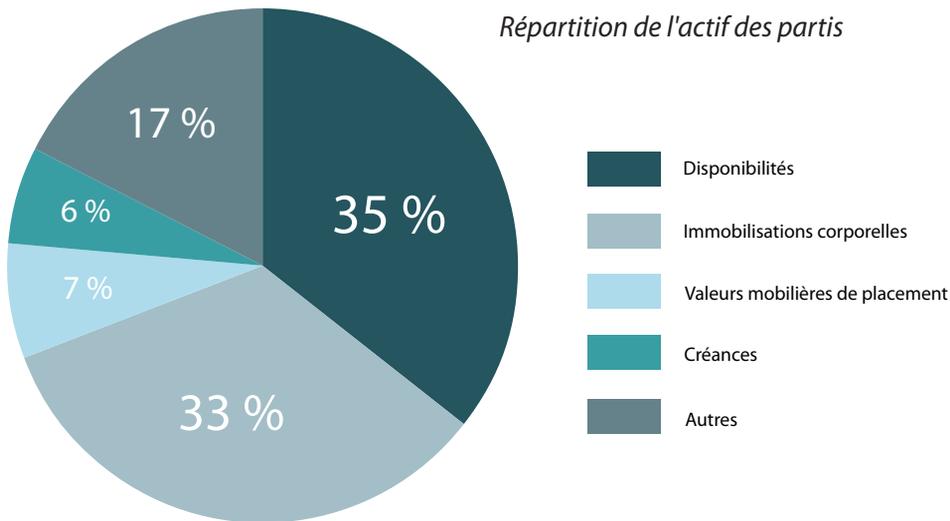


Sur les 551 partis ayant déposé des comptes en 2022, 40 n'ont aucun actif et environ la moitié (279) ont un actif inférieur ou égal à 10 000 euros. 88 des 272 autres disposent d'un actif supérieur à 100 000 euros, pour un total de 247,1 millions d'euros (soit 97,2 % du total des 254,3 millions).

L'augmentation constatée de 2016 à 2022 résulte, pour une part, de la forte croissance du nombre de partis (+54 % de partis astreints à l'obligation de dépôt de leurs comptes). Certes, l'actif est nul pour 35 de ces partis et négatif pour un à fin 2022, en revanche, trois nouvelles formations, *La République en Marche* - constituée fin 2015 et devenue *Renaissance* en 2022 - *Reconquête* et *La France insoumise*, ont rapidement constitué des actifs qui figurent parmi les plus importants (respectivement 53,4, 9,6 et 9 millions d'euros). D'autres partis récents ont également atteint des montants d'actifs significatifs : *Les patriotes*, *Femu a Corsica*, *Résistons !*, *Génération.s* et *Horizons* ont des actifs compris entre 1,9 et 0,4 millions. Huit des partis récents représentent ainsi 30 % du montant global des actifs de l'ensemble des partis.

b. Les principaux postes de l'actif

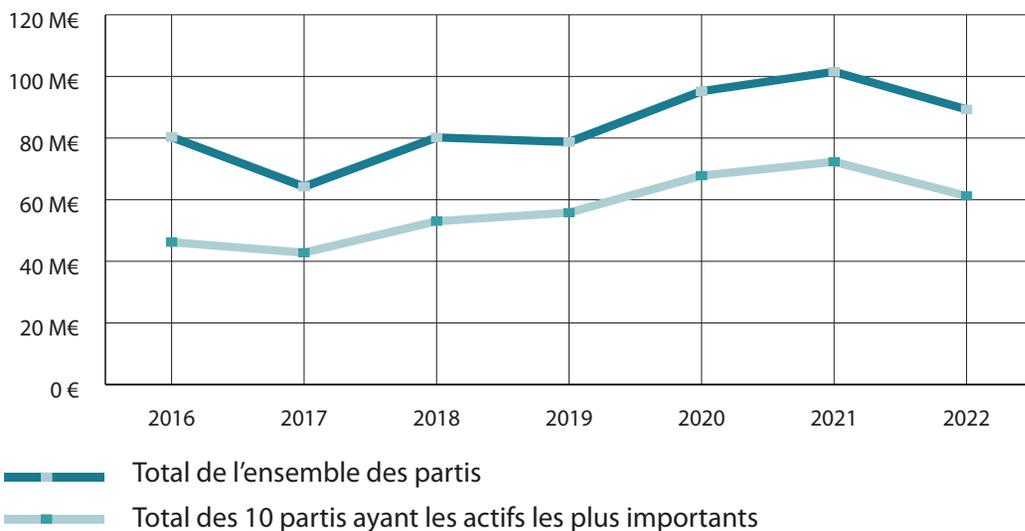
À fin 2022, l'actif des partis comporte, principalement et à parts équivalentes, des immobilisations corporelles, notamment des constructions et terrains nus (85,6 millions d'euros en 2022) et des disponibilités (89,3 millions). Les valeurs mobilières de placement représentent 18,9 millions et les créances 16,7 millions.



Les **disponibilités** fluctuent au cours de la période, notamment parce qu'elles sont utilisées pour le financement des campagnes électorales. Par exemple, en 2022, *Les Républicains* ont financé des candidats par la prise en charge de dépenses électorales à hauteur de 8,1 millions d'euros (cf. *supra*, pp.86-88), entraînant notamment une baisse de leurs disponibilités.

Dans le graphique ci-dessous, la courbe supérieure représente l'ensemble des partis et la courbe inférieure, les dix formations les plus importantes (cf. tableau p. 96). Il montre que ces dernières détiennent 68,5 % des disponibilités en 2022, contre 57,5 % en 2016, malgré l'augmentation du nombre de partis.

Évolution des disponibilités



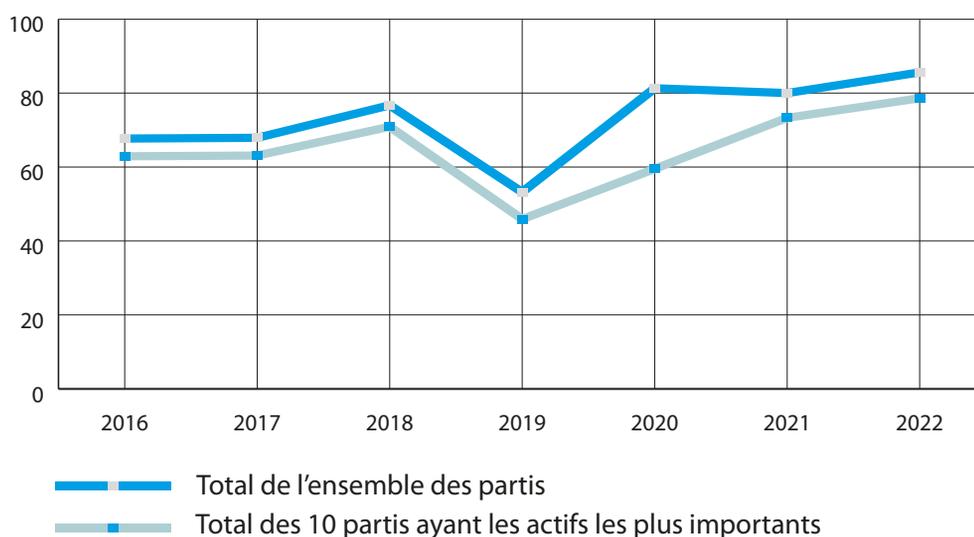
Plus liquides que les immobilisations corporelles, mais moins que la trésorerie, les **valeurs mobilières de placement** peuvent permettre des financements à court ou moyen terme, notamment, elles-aussi, en vue des campagnes électorales. Elles ont cependant peu varié dans la pratique entre 2016 et 2017 ou de 2021 à 2022. En 2022, les plus importantes sont celles du *Parti communiste français* (9,7 millions d'euros), du *Mouvement démocrate* (5,8 millions) et du *Parti socialiste* (2 millions), qui représentent à eux trois 92,6 % du total.

L'existence d'**immobilisations corporelles**, dont le patrimoine immobilier constitue

l'essentiel, est de nature à renforcer, à titre de garantie, la capacité d'emprunt pour financer des campagnes. La courbe supérieure du graphique ci-dessous présente le total des immobilisations des partis et la courbe inférieure, celui des dix principaux (cf. tableau p. 96).

Les **prêts octroyés par les partis** (à des candidats ou à d'autres formations politiques) font l'objet d'une analyse dans l'avis annuel de la Commission relatif à la publication générale des comptes des partis disponible en ligne au *Journal officiel* et dans le présent rapport (cf. ci-avant, pp. 80-88).

Évolution des immobilisations corporelles



c. L'actif net des partis politiques

Les actifs nets des 551 partis représentent un total de 111,3 millions d'euros en 2022 avec des évolutions très différentes selon les formations politiques. Un cinquième (120 partis) a un actif net négatif pour un total de -42,3 millions d'euros. Les actifs nets des 431 autres formations représentent un total de 153,6 millions.

Les situations nettes négatives de 12 partis ont fait l'objet d'observations des commissaires aux comptes sur leur capacité à poursuivre leur activité. La Commission a reproduit ces observations dans sa publication des comptes d'ensemble. La situation nette négative la plus importante est celle du *Rassemblement national* qui est commentée dans le focus ci-contre sur les dix partis ayant les actifs les plus élevés en 2022.

FOCUS SUR ● ● ● ● ● ●

LA SITUATION DES DIX PARTIS AYANT LES ACTIFS LES PLUS ÉLEVÉS EN 2022

Le tableau suivant présente l'évolution globale de 2016 à 2022 de la situation de l'actif, d'une part, et de l'actif net, d'autre part, pour les 10 partis ayant un actif supérieur à 5 millions d'euros en 2022. Leurs actifs représentent à eux seuls un total de 210 millions d'euros sur les 254,3 détenus par l'ensemble des formations politiques, soit 83 %.

Les évolutions ne sont pas homogènes et aucune tendance générale ne peut être dégagée parmi ces formations.

Trois partis - *Renaissance*, *Reconquête* et *La France insoumise* - ont constitué, on l'a vu, des actifs importants sur la période 2016-2022. Les actifs d'*Europe écologie les verts* ont progressé moins rapidement mais ont triplé sur la période. L'actif net de cette formation, qui tient compte de son endettement, a progressé dans de moindres proportions.

Les actifs et le taux d'endettement d'autres formations varient relativement peu sur la période (*Parti communiste français*, *Union pour la démocratie française*, *Mouvement démocrate*).

La vente de son siège par le *Parti socialiste* a fortement diminué ses dettes en 2018 par rapport à 2017. L'actif net du parti, qui

FOCUS SUR LA SITUATION DES DIX PARTIS AYANT LES ACTIFS LES PLUS ÉLEVÉS EN 2022 (SUITE)

s'était alors considérablement amélioré, passant de 2 à 45,4 millions, a eu tendance à diminuer ensuite progressivement. En revanche, malgré la cession du siège, le montant total des actifs n'a pratiquement pas diminué en raison, notamment, des effets de périmètre (cf. ci-dessus).

Le parti *Les Républicains* a vu ses actifs fortement diminuer de 2016 à 2022 mais a amélioré sa situation nette, qui est toutefois redevenue négative en 2022.

Les actifs du *Rassemblement national* ont décliné sur la période avant de croître de nouveau au cours des dernières années mais l'endettement s'est accru et la situation nette est devenue encore plus fortement négative (- 24,5 millions d'euros) à fin 2022.

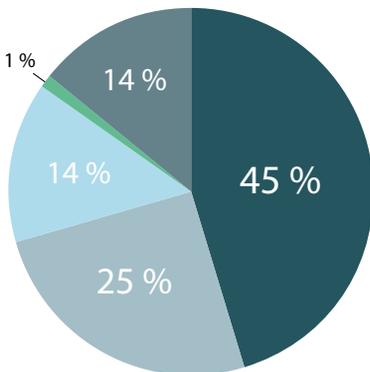
Les élections présidentielle et législatives de 2022 n'ont achevé de produire toutes leurs conséquences comptables qu'au cours de l'exercice 2023 dont les comptes devront être déposés par les partis auprès de la Commission avant le 30 juin 2024.

Partis politiques	Évolution de l'actif (1 ^{re} ligne) - en M€						
	Évolution de l'actif net (2 ^{de} ligne en italiques) - en M€						
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
RENAISSANCE	3,3	1,5	7,2	11,1	26,1	45,4	53,4
	<i>2,2</i>	<i>-3,6</i>	<i>4,0</i>	<i>8,6</i>	<i>16,4</i>	<i>22,4</i>	<i>23,7</i>
PARTI SOCIALISTE	49,7	56,6	59,6	55,1	48,9	47,0	42,8
	<i>7,2</i>	<i>2,0</i>	<i>45,4</i>	<i>42,2</i>	<i>38,7</i>	<i>39,1</i>	<i>34,8</i>
PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS	36,5	36,7	34,0	40,2	40,8	45,9	41,2
	<i>29,0</i>	<i>28,9</i>	<i>27,6</i>	<i>33,7</i>	<i>34,0</i>	<i>37,3</i>	<i>34,8</i>
EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS	7,2	5,7	5,5	6,5	7,2	16,1	16,7
	<i>3,6</i>	<i>3,5</i>	<i>4,3</i>	<i>5,2</i>	<i>6,2</i>	<i>8,2</i>	<i>8,3</i>
LES REPUBLICAINS	53,0	51,5	46,2	20,4	21,0	23,6	15,2
	<i>-19,1</i>	<i>-11,8</i>	<i>-11,4</i>	<i>-1,1</i>	<i>2,1</i>	<i>3,5</i>	<i>-2,6</i>
RECONQUÊTE !	-	-	-	-	-	7,8	9,6
	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>5,2</i>	<i>5,2</i>
RASSEMBLEMENT NATIONAL	6,2	14,6	5,4	4,3	5,4	7,3	9,1
	<i>-9,1</i>	<i>-17,0</i>	<i>-19,2</i>	<i>-19,5</i>	<i>-18,9</i>	<i>-21,7</i>	<i>-24,5</i>
LA FRANCE INSOUmise	-	0,3	1,7	4,3	6,6	7,2	9,0
	<i>-</i>	<i>-0,7</i>	<i>1,4</i>	<i>4,1</i>	<i>6,3</i>	<i>6,7</i>	<i>1,9</i>
MOUVEMENT DÉMOCRATE	1,1	0,7	2,3	4,5	5,0	6,3	6,7
	<i>0,5</i>	<i>1,1</i>	<i>0,9</i>	<i>1,7</i>	<i>3,4</i>	<i>4,2</i>	<i>4,6</i>
UNION POUR LA DÉMOCRATIE FRANÇAISE	5,7	5,7	6,9	6,7	6,3	6,2	6,2
	<i>5,5</i>	<i>5,5</i>	<i>6,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,3</i>	<i>6,0</i>	<i>5,9</i>

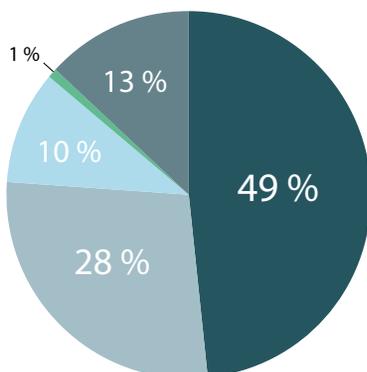
2

La gestion de la dette des partis politiques

Répartition du montant total de la dette (122,2 M€) des partis politiques en 2021



Répartition du montant total de la dette (134,5 M€) des partis politiques en 2022



La dette totale des 551 partis politiques ayant déposé des comptes d'ensemble sur les 609 y étant tenus s'élevait à 134,5 millions d'euros au 31 décembre 2022. Cette situation, arrêtée en fin d'exercice, ne reflète cependant pas les mouvements de ce poste comptable intervenus en cours d'année. En outre, ces dettes peuvent avoir été contractées avant l'exercice et s'être accumulées au cours des exercices précédents.

En tout état de cause, l'endettement des partis trouve principalement (mais pas uniquement) son corollaire dans le financement des campagnes. La lecture du passif du bilan des différentes formations politiques distingue les emprunts auprès d'établissements bancaires, les emprunts auprès de personnes physiques et d'autres dettes dont les dettes fournisseurs.

a. Les emprunts auprès d'établissements bancaires

Au passif du bilan des partis politiques ayant déposé des comptes pour 2022, le montant des emprunts bancaires représentait 65,6 millions d'euros au 31 décembre 2022 quand il atteignait 55,2 millions d'euros l'année précédente. Cet endettement représente ainsi 48,8 % du total des dettes en 2022 et a progressé de 3,6 % sur un an.

La situation avant 2018

Avant 2018 et l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, il n'existait pas de cadre particulier concernant le financement des partis politiques français sous forme d'emprunts auprès de personnes morales et des prêts pouvaient être consentis par des établissements bancaires étrangers, y compris en dehors de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen.

Ainsi, le *Front national*, devenu *Rassemblement national* en 2018, avait pu bénéficier en 2014 d'un prêt de plus 9,1 millions d'euros de l'établissement bancaire russe *First Czech Russian Bank*, à échéance 2019 (emprunt à rembourser *in fine*). Après sa faillite en 2016, la créance a été reprise par la société russe *Aviazapchast*. Renégociée en 2019 pour un remboursement par tranches annuelles étalé jusqu'en 2028, cette dette, ayant été contractée sous l'empire des anciennes dispositions applicables avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2017 précitée, le parti pouvait la conserver au passif de son bilan et continuer à financer ainsi son fonctionnement (avec le relai des emprunts contractés auprès des personnes physiques : voir ci-après, b.). Au 31 décembre 2022 cette dette, en partie amortie depuis 2020, s'élevait encore à 6,5 millions d'euros. Selon les informations communiquées dans la presse, cet emprunt aurait fait l'objet d'un remboursement anticipé en 2023 : l'examen des comptes 2023, à produire avant la date du 30 juin 2024, permettra de le vérifier.

La situation après 2018

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, des dispositions de la loi du 15 septembre 2017, les prêts des personnes morales aux partis et aux candidats sont désormais interdits, excepté ceux octroyés par les partis politiques, d'une part, et les banques ayant leur siège social dans l'Espace économique européen, d'autre part. En outre, les États étrangers et les autres personnes morales étrangères ne peuvent plus apporter leur garantie aux prêts accordés aux partis et candidats.

Dès lors, le remboursement de l'emprunt souscrit par le *Rassemblement national* en 2014 mettra un terme à la persistance de l'état de fait résultant des dispositions précédemment en vigueur.

b. Les emprunts auprès de personnes physiques

Les partis politiques ayant déposé des comptes d'ensemble au titre de l'exercice 2022 ont bénéficié d'emprunts contractés auprès de personnes physiques pour un montant global de 37,4 millions d'euros au 31 décembre 2022, comparé aux 30,9 millions d'euros dans les comptes au 31 décembre 2021. Cet endettement représente ainsi 27,8 % du total des dettes en 2022 contre 25 % en 2021.

Les partis politiques ont la possibilité de recourir à l'emprunt auprès de personnes physiques, leur permettant de disposer d'un financement alternatif à l'emprunt bancaire, notamment en cas de

difficulté d'accès au crédit bancaire. En outre, lorsqu'ils en bénéficient, les partis peuvent garantir le remboursement de leurs emprunts sur le prochain versement de l'aide publique, ce qui confère un gage aux éventuels prêteurs sur leur solvabilité.

La situation avant 2018

Sous l'empire des dispositions applicables avant la loi du 15 septembre 2017, l'absence de régulation de tels prêts a pu conduire à certains abus. La Commission a constaté l'existence de plusieurs emprunts souscrits avant la nouvelle législation qui, par leurs conditions de remboursement, voire l'absence de remboursement, pouvaient être assimilés à des libéralités.

L'instruction des comptes avait notamment révélé que des personnes physiques, dont certains présidents de parti, consentaient des prêts finalement non remboursés à des formations politiques.

L'absence d'encadrement des prêts de personnes physiques avant la loi du 15 septembre 2017 ne permettait ainsi un contrôle ni sur la qualité du prêteur, ni sur le risque de dons déguisés.

La situation après 2018

Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, les prêts accordés par des personnes physiques ne peuvent plus l'être à titre habituel et doivent être consentis pour une durée maximale de cinq ans. En outre, des conditions très restrictives s'appliquent à ceux de ces prêts qui seraient consentis à un taux inférieur au taux d'intérêt légal. Enfin, le parti bénéficiaire du prêt doit

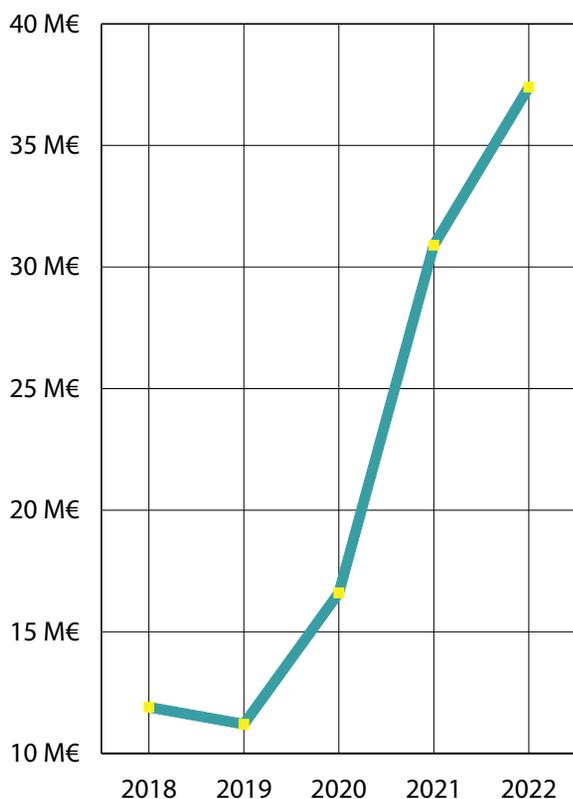
transmettre à la Commission une copie du contrat, l'année de sa conclusion, et chaque année, en annexe de ses comptes, un état de son remboursement. Les personnes qui ont consenti ou bénéficié d'un prêt en violation des dispositions de l'article 11-3-1 précité sont passibles de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.

La mission de vérification de la Commission se heurte encore trop souvent à l'absence de transmission systématique par les partis politiques des contrats et à des informations incomplètes sur les conditions de souscription d'emprunts auprès de personnes physiques, ce qui oblige à des processus contradictoires nombreux.

Le graphique de la page suivante fait apparaître un fort accroissement du recours aux emprunts auprès de personnes physiques par les partis politiques entre 2018 et 2022. Ces emprunts ont en effet plus que triplé sur cette période. Le recours à cette pratique ne concerne toutefois qu'un faible nombre de partis (21 en 2018 ; 22 en 2021 ; 24 en 2022).

En 2022, les 24 partis concernés ont en cours 37,4 millions d'euros d'emprunts auprès de personnes physiques et le parti *Rassemblement national* concentre plus de 50 % du total de ces emprunts. Ce dernier pourcentage explique près de la moitié de l'accroissement constaté du recours aux emprunts auprès de personnes physiques au cours des cinq derniers exercices comptables. En outre, seulement quatre partis – *Rassemblement national*, *Rassemblement des contribuables français*, *Écologie au centre* et *Reconquête* – représentent 97 % de ces emprunts.

État de l'endettement des partis politiques relatif aux emprunts contractés auprès de personnes physiques



Afin de limiter le risque de dons déguisés, par des prêts non remboursés, la Commission, lors de son instruction annuelle des comptes des partis politiques, demande aux partis de fournir tous éléments permettant de vérifier l'état de remboursement des emprunts réalisés auprès de personnes physiques.

S'ils ne sont pas remboursés à échéance, toute justification est demandée. Tel a été le cas pour trois partis au titre de la vérification des comptes 2022.



Les prêts à titre habituel

Le législateur a souhaité encadrer le recours aux prêts de personnes physiques en ajoutant une condition d'interdiction à ces personnes de consentir des prêts à titre habituel. Cette interdiction concerne tant le financement des campagnes électorales (cf. pp. 58-63) que celui des partis politiques (article 11-3-1 de la loi du 11 mars 1988 dans sa rédaction issue de la loi du 15 septembre 2017).

La notion d'habitude, en ce qu'elle porte atteinte au monopole des établissements de crédit ou de sociétés de financement en matière de prêts, n'a pas de définition précise dans la jurisprudence. Ce caractère habituel doit alors se déduire des circonstances de fait et combiner notamment les critères du nombre de prêts, de bénéficiaires et de leur échelonnement dans le temps. En cas de constat manifeste de prêts consentis à titre habituel par une personne physique déterminée, il revient donc à la Commission de transmettre aux procureurs de la République compétents les éléments en sa possession, s'agissant de la présomption d'une potentielle infraction prévue à l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988. C'est ce qu'elle a décidé dans 13 cas en février 2024.



L'origine des fonds

Les règles encadrant le financement politique sont destinées à assurer la transparence des sommes perçues par les partis mais aussi de celles engagées pour des campagnes électorales.

Le recours massif aux emprunts auprès de particuliers, pour des montants de plus en plus élevés, pose la question de l'origine des fonds prêtés.

Si la transparence des sommes engagées pour une campagne électorale fait l'objet de certaines difficultés (cf. pp. 62 et 63), celle des sommes recueillies auprès de particuliers par un parti politique n'est pas assurée en l'état actuel de ses contributions.

S'agissant des partis politiques, si les emprunts bancaires, depuis la loi du 15 septembre 2017, ne sont autorisés qu'auprès des établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, les emprunts auprès de personnes physiques ne font l'objet d'aucune restriction quant à l'origine des fonds et à la nationalité du prêteur.

D'autre part, si les dons de la part de personnes physiques sont contrôlés, ce n'est pas sur l'origine des fonds mais sur la qualité des donateurs (nationalité française ou résidence en France).

Il demeure que dans le cadre de l'instruction des comptes d'ensemble déposés annuellement auprès de la Commission, celle-ci doit avoir connaissance des conditions dans lesquelles des emprunts ont été contractés par des partis politiques auprès de personnes physiques. En effet, ceux-ci doivent être retracés dans leurs comptes, accompagnés des conditions de ces emprunts et d'un état annuel de leur remboursement. Par ailleurs, les dispositions de l'article 11-3-1 de la loi du 11 mars 1988 imposent au parti de communiquer à la Commission une copie des contrats de prêts de personnes physiques, l'année de leur conclusion.

La Commission, compte tenu de la législation nouvelle et du recours croissant à cette recette, souhaite donc renforcer son contrôle sur l'origine des fonds prêtés par les personnes physiques. Ainsi, dans l'attente d'une évolution législative souhaitée (voir chapitre 1, p. 62-63 et conclusion), la Commission s'est engagée dans un examen plus approfondi, dans la limite de ses moyens juridiques.

c. Les autres dettes des partis

Les dettes fournisseurs

Les dettes fournisseurs correspondent aux factures émises par un fournisseur et non encore payées par le parti à la clôture de l'exercice. Elles renvoient en principe à des délais de règlement courts.

Une prolongation au-delà de l'exercice suivant celui au cours duquel elles ont été contractées ne doit pas aboutir à les transformer en avantage direct ou indirect consenti par une personne morale en contradiction avec les dispositions de l'article 11-4 de la loi du 11 mars 1988.

La Commission contrôle donc l'état de ces dettes au regard de leurs échéances, demande des éléments complémentaires au parti en cas de difficultés de remboursement et s'assure que le parti ne bénéficie pas d'un avantage en provenance d'une personne morale. De même, en présence de la prescription d'une ou plusieurs dettes fournisseurs, la Commission interroge le parti concerné pour connaître les diligences mises en œuvre pour payer son ou ses fournisseurs antérieurement à la date de prescription.

Les dettes fournisseurs au 31 décembre 2022 représentent un montant de 13 millions d'euros pour l'ensemble des

partis quand elles en représentaient 17 millions fin 2021. Quelques partis se trouvent dans une situation délicate au regard d'une dette fournisseur inscrite depuis longtemps, même si une légère amélioration a pu être constatée par rapport aux exercices précédents (cf. *Rapport d'activité 2022*). Dans de pareils cas la Commission donne la suite qui convient à ce qui apparaît comme un avantage irrégulier consenti par une personne morale.

Toutefois, dans le cadre de signalements effectués au titre de l'article 40 du code de procédure pénale en 2018, 2019, 2021, 2022 et 2023 en raison de l'ancienneté et de la persistance d'une dette fournisseur du parti *CAP 21 – Le rassemblement citoyen*, le parquet a classé l'affaire le 25 juillet 2023, estimant, au cas d'espèce, que « *s'agissant des pourparlers engagés en 2020 et ayant abouti à l'abandon de 40 % de sa créance, le fait que, comptablement, cet abandon de créance puisse s'analyser comme une libéralité ne permet pas pour autant de caractériser pénalement les faits en financement illicite. En effet, l'intention frauduleuse est ici insuffisamment démontrée, l'enquête n'ayant pas permis de prouver que [l'entreprise X] ait eu la volonté de contribuer au financement de CAP 21, en ayant conscience de violer les règles de transparence financière de la vie politique. Inversement, si en droit*

pénal, le mobile est indifférent, il ressort de l'enquête que [l'entreprise X] cherche à recouvrer au moins partiellement sa créance, dans un contexte où celle-ci se trouve commercialement dépendante de cette clientèle ».

Force est de constater que cette dette figure toujours au bilan de ce parti et que la perspective de son remboursement est illusoire. La Commission estime que le concours ainsi apporté au parti *CAP 21 – Le rassemblement citoyen* par son fournisseur est contraire à l'esprit de la loi du 11 mars 1988 modifiée sur la transparence de la vie politique.

La Commission demeurera attentive au poids de ces dettes dans les comptes des quelques partis rencontrant une telle situation lors de l'instruction des comptes afin d'en tirer toutes les conséquences, notamment au regard de la continuité d'activité de ces partis.

La continuité d'activité

L'endettement élevé de plusieurs partis pose la question de leur capacité à réduire leurs dettes dans des délais raisonnables, voire de leur continuité d'activité.

L'avis technique de 2012 de la Commission nationale des commissaires aux comptes relatif à leur mission dans les partis au sens de la loi du 11 mars 1988 précise que la procédure d'alerte n'est pas applicable

aux commissaires aux comptes des partis. Cette procédure, qui s'applique dans les sociétés commerciales, oblige le commissaire à alerter selon plusieurs phases les dirigeants de l'entité que la continuité d'exploitation est incertaine ou n'est plus assurée.

Pour les partis, le commissaire aux comptes peut alerter le dirigeant lorsqu'il constate que la continuité d'activité est en cause, mais sans y être obligé, en l'incitant à mettre une information en annexe des comptes. Son rapport comporte alors une observation y renvoyant. L'avis technique précité mentionne le terme « *continuité d'activité* » : l'appréciation de la possibilité de poursuivre l'activité est parfois difficile à formuler pour un parti, entité dont la situation financière est très fortement corrélée à ses résultats électoraux.

Pour l'exercice 2022, le sujet de la continuité d'activité a été soulevé pour 12 partis dans les rapports de certification des comptes, pas nécessairement dans le cas de situations nettes négatives.

L'information du procureur de la République compétent, qui dispose, aux termes de l'article L. 631-5 du code de commerce, du droit d'agir sur requête aux fins d'ouverture d'une procédure collective, permet de pallier l'absence de procédure d'alerte.



L'ouverture de Fin'pol pour les démarches des partis politiques et mandataires

Engagée depuis quatre ans dans un projet de dématérialisation de l'ensemble de ses procédures, la Commission poursuit le déploiement de sa plateforme Fin'pol en ouvrant la possibilité, depuis le premier semestre 2024, pour les mandataires des partis, de déposer leurs justificatifs de recettes et de demander l'édition de leurs reçus, d'une part, et, pour les responsables des partis, de déposer leur liste unique des donateurs et cotisants, d'autre part.

La plateforme Fin'pol permet désormais un dépôt plus rapide des différentes pièces par, notamment, une simplification des cahiers des charges, un meilleur contrôle des fichiers déposés et une réduction significative du délai d'édition des reçus. En outre, l'hébergement de la plateforme par le ministère de l'Intérieur et la mise en place d'un « *coffre-fort numérique* » garantit à ses utilisateurs la sécurité des données déposées.

Une assistance technique et un guide à destination des utilisateurs accompagnent le déploiement de ces nouvelles fonctionnalités de Fin'Pol afin d'assurer au mieux la transition et l'évolution des pratiques.

Le numéro 3 de décembre 2023 de la *Lettre de la CNCCFP* (cf. encart p. 118), disponible sur le site de la Commission, a été transmis à l'ensemble des partis politiques afin de les informer sur les avantages de cette nouvelle procédure entièrement dématérialisée mise en œuvre à la mi-mars 2024.

4 L'EXAMEN DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES POUR 2022

À la suite de l'examen des comptes, la Commission constate le respect ou non de leurs obligations légales prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988. Les développements qui suivent résument l'analyse complète présentée dans l'avis sur les comptes de 2022 publié au *Journal officiel* du 9 février 2024.

1

Les décisions de la Commission sur le respect des obligations

Au total 609 formations ayant disposé pour l'année 2022 d'au moins un mandataire chargé de recueillir des fonds étaient tenues de déposer des comptes certifiés par un ou deux commissaires aux comptes au plus tard le 30 juin 2023 pour l'exercice 2022. Pour l'exercice 2022, la Commission a constaté que 115 partis n'avaient pas respecté leurs obligations. Les motifs retenus le plus fréquemment par la Commission pour constater le non respect des obligations sont les suivants :

L'absence de dépôt des comptes

Ce motif de non respect est le plus courant. Au titre de l'exercice 2022, 63 formations politiques tenues de déposer des comptes à la Commission ne l'avaient pas fait à la date de la publication de l'avis. Le taux de non-communication des comptes entre 2016 et 2022 est passé de 26 % à 10,3 % marquant une évolution favorable et qui perdure.

Les comptes déposés hors délai

Le dépôt hors délai est, après l'absence de dépôt, le motif de constat du non respect des obligations légales le plus fréquent. En 2023, pour l'exercice 2022, 34 comptes sont parvenus hors délai à la Commission. Une évolution favorable est également remarquée sur ce point.

Les comptes non certifiés par un commissaire aux comptes

L'absence de certification est un motif rare de constat du non respect des obligations comptables des partis relevant de la loi du 11 mars 1988. Toutefois, en 2023, pour l'exercice 2022, 14 comptes sont parvenus non certifiés à la Commission (dont un compte accompagné d'un rapport des commissaires aux comptes exprimant une impossibilité de certifier les comptes du parti), contre sept au titre de l'exercice 2021. Certains partis invoquent des ressources insuffisantes ou une difficulté à trouver un commissaire acceptant la mission de certification. Finalement la Commission a reçu, y compris hors délai, 532 comptes certifiés par un commissaire aux comptes.

La Commission s'est prononcée sur le respect des obligations prévues à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée. Sur les 532 dépôts ayant fait l'objet d'une certification par un commissaire aux comptes, la Commission a constaté 494 dépôts conformes et 38 qui ne l'étaient pas, notamment au motif d'un dépôt tardif.

2

Les conséquences juridiques et financières des décisions de la Commission

Quel que soit le motif de non respect des obligations légales, ce constat entraîne l'interdiction de financer une campagne électorale ou un autre parti politique à compter de la notification de la décision afférente et ce, jusqu'au dépôt de comptes conformes pour l'exercice suivant. Il peut également entraîner une ou plusieurs des sanctions suivantes :

1. la perte de l'aide publique directe pour une durée maximale de trois ans, si le parti en était bénéficiaire ;
2. la perte, à compter de l'année suivante, pour une durée maximale de trois ans, du droit à la réduction d'impôt prévue au 3 de l'article 200

du code général des impôts pour les dons et cotisations encaissés à son profit ;

3. la perte de la dispense du contrôle de la Cour des comptes.

Dans chaque cas, les décisions de la Commission quant à la perte du droit à réduction d'impôt ou de l'aide publique ont été prises au regard des circonstances de l'espèce et des explications fournies par le parti.

Privation des droits	Nombre	Durée de la sanction
Réduction d'impôt	103	de 6 mois à 3 ans
Aide publique directe et réduction d'impôt	3	1 an

Lorsque la Commission constate qu'un parti politique n'a pas respecté ses obligations légales mais a décidé de sa dissolution à la date de sa décision, la perte du droit à réduction d'impôt étant devenue sans objet, il n'y a pas lieu de se prononcer quant à sa durée.

Les signalements aux procureurs de la République

L'article 25 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a introduit à l'article 11-9 de la loi du 11 mars 1988 des dispositions créant des sanctions pénales encourues par les dirigeants de partis politiques méconnaissant leurs obligations légales. Ainsi, « *le fait pour un dirigeant de*

droit ou de fait d'un parti ou groupement politique de ne pas déposer les comptes du parti ou groupement qu'il dirige dans les conditions fixées à l'article 11-7 est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende ».

À l'issue de l'instruction des comptes d'ensemble de l'exercice 2022, la Commission a décidé de transmettre aux procureurs compétents des faits en ce qui concerne 63 formations politiques. En application de l'article L. 631-5 du code de commerce, elle a décidé, pour trois partis, de transmettre une lettre d'information auprès du parquet compétent pour des faits susceptibles d'être considérés comme des infractions pénales alors que

la Commission a constaté le respect des obligations légales des partis politiques concernés. À l'issue de l'instruction des comptes d'ensemble de l'exercice 2021, la Commission avait effectué 72 signalements (à quoi s'ajoutaient deux compléments de signalement) aux procureurs de la République sur les comptes déposés au 30 juin 2022. Ces signalements transmis au cours du premier trimestre 2023 ont donné lieu à la date de publication du présent rapport, selon les informations dont la Commission a été destinataire, à :

- quatre classements sans suite ;
- quatre enquêtes préliminaires.

Échange avec la Haute autorité de l'audit (H2A)

Le 18 septembre 2023, la H2A (anciennement « *Haut conseil du commissariat aux comptes* ») a publié une synthèse de son programme de contrôle de l'année 2022. À cette occasion, le collège de la H2A a examiné les conclusions de 104 mandats relatifs à des identités prioritaires parmi lesquelles figurent les partis politiques.

Sur les 10 mandats qui concernaient des partis politiques, la H2A a conclu que, dans un cas, le ou les commissaires aux comptes avaient émis une opinion erronée. Au regard de sa mission légale, la Commission a sollicité la H2A afin de connaître l'identité du parti politique concerné et les anomalies constatées. La H2A a indiqué que l'état du droit ne lui permettait pas de pouvoir répondre favorablement à cette demande.

Au regard de l'intérêt que représente ce type d'information pour l'accomplissement des missions de la Commission, une évolution législative permettant une telle communication à la Commission paraît souhaitable.

III. LES RESSOURCES ET MOYENS ET LA COMMUNICATION

The background features a series of overlapping, layered geometric shapes in various shades of teal and grey, creating a sense of depth and movement. The shapes are primarily triangular and trapezoidal, arranged in a way that suggests a landscape or a series of steps. The overall aesthetic is clean, modern, and professional.

1 LA GESTION DES RESSOURCES ET DES MOYENS

1 Les ressources humaines

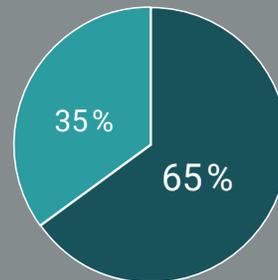
La gestion de ses ressources humaines, constituées d'un socle d'agents permanents renforcé en période de contrôle par des recrutements temporaires, reflète la double nature de l'activité de la Commission, à la fois permanente et cyclique.

La Commission a bénéficié en loi de finances pour 2023 d'un plafond d'emplois de 55 équivalent temps plein travaillé (ETPT) afin de finaliser le contrôle du scrutin législatif et d'assurer le contrôle des comptes des candidats aux élections sénatoriales.

a. Agents permanents

Le secrétariat général de la Commission compte 47 emplois permanents, répartis entre les trois services : administration générale, contrôle et affaires juridiques, systèmes d'information et sécurité et le pôle communication et relations publiques. Le nombre d'agents permanents est constant par rapport à 2022.

47 agents permanents



- Agents contractuels de droit public
- Fonctionnaires détachés des trois fonctions publiques



Près de la moitié des agents est affectée au service du contrôle et des affaires juridiques.

b. Agents non permanents

La finalisation de l'instruction des comptes de campagne des élections législatives de juin 2022 et le contrôle des comptes des candidats aux élections sénatoriales ont conduit la Commission à solliciter un complément de huit ETPT en renfort de ses effectifs permanents pour les missions de contrôle, de logistique et d'anonymisation des comptes.

L'année 2023 a été marquée par un renouvellement conséquent des effectifs (arrivée de 10 agents et départ de 12 agents permanents), ce qui a permis à la Commission de transformer certains de ses emplois et de recruter à des profils plus expérimentés et adaptés à l'évolution des besoins de la Commission.

c. Les rapporteurs

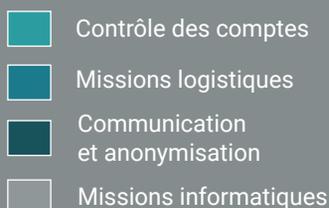
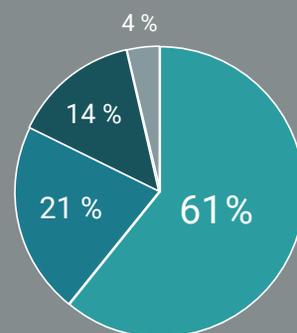
Afin d'instruire les comptes de campagne des candidats aux élections sénatoriales, la Commission a recours à des collaborateurs extérieurs (les « rapporteurs ») nommés par le président de la Commission.

Soumis à des obligations déontologiques, les rapporteurs sont nommés pour un an, renouvelable. Ils sont rémunérés par des vacations sur le budget dépenses de personnel (titre 2) de la Commission. Compte tenu des compétences recherchées, des appels à candidature sont périodiquement adressés aux magistrats et fonctionnaires des juridictions administratives et financières et de l'administration des finances.

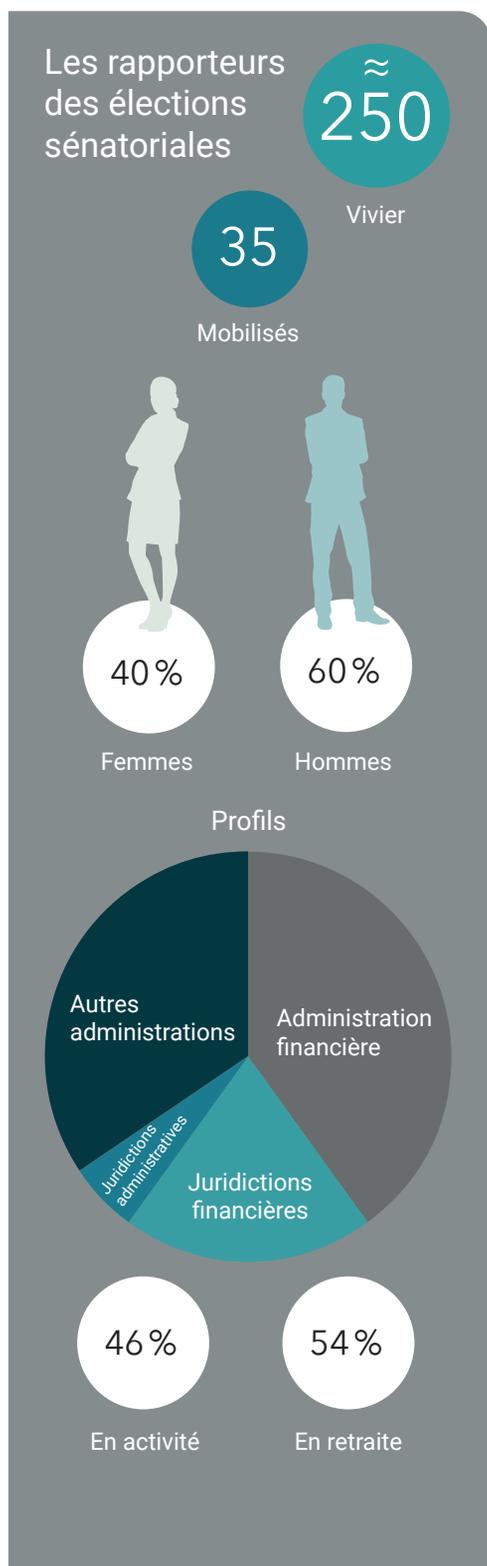
Les agents non permanents



Durée moyenne des contrats



Les rapporteurs nommés dans le cadre du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections sénatoriales ont bénéficié de formations en visioconférence.



Premier Forum de la mobilité inter AAI-API

La Commission fait partie, depuis plusieurs années, d'un réseau informel d'échanges entre responsables des ressources humaines et financières des différentes autorités administratives indépendantes (AAI) et des autorités publiques indépendantes (API).

Dans le cadre de ces échanges et dès le mois de septembre 2022, est née l'idée, portée par l'Autorité de la concurrence, l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) et l'Autorité des marchés financiers (AMF), d'organiser un forum de la mobilité entre AAI et API.

Les travaux préparatoires ont été réalisés au premier semestre 2023 et le premier *Forum de la mobilité inter AAI-API* a eu lieu le 19 octobre 2023. Dix-huit autorités y ont tenu un stand.

Réservé aux seuls agents des AAI et API, cet événement avait pour objectifs de faire connaître les métiers de chaque autorité, de présenter les possibilités de mobilité et de créer des perspectives professionnelles pour les collaborateurs souhaitant diversifier leurs parcours.

Le forum a été un réel succès puisqu'au total 173 agents s'y sont rendus, dont 20 de la CNCCFP. Le stand de la Commission a attiré 62 personnes.

Le retour d'expérience des autorités participantes est très positif et il est envisagé de renouveler l'évènement à fréquence régulière, dans le cadre du renforcement de la structuration du réseau inter AAI et API.



Mise en place d'un système d'information des ressources humaines (SIRH)

Comme de nombreuses entités publiques, la Commission utilisait le logiciel *GIRAFE* pour la gestion de la paie de ses agents.

Informée par la Direction générale des finances publiques (DGFiP) que ce logiciel ne serait plus autorisé pour des raisons d'obsolescence technique à compter du 1^{er} janvier 2023, la Commission a entrepris des démarches pour améliorer le traitement de la paie et de la gestion de ses personnels.

Elle a ainsi, dans un premier temps, et dès le mois de mai 2022, transféré la gestion de la paie de ses agents dans l'application *Winpaie*, solution de référence dans le domaine de la gestion de la paie à façon.

Dans un second temps, elle a souhaité mettre en place un système d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) et a retenu l'application « *Winpaie + RH* ».

Après une phase préparatoire consacrée à la reprise des données administratives des agents permanents et temporaires, les opérations de paie ont été réalisées sur ce nouvel environnement informatique (double-paie de juin à septembre 2023 avec une mise en production finale sur la paie du mois d'octobre 2023).

Ce nouveau SIRH permet désormais de gérer dans un seul outil les tâches de gestion administrative et de paie des agents de la Commission. Des évolutions sont attendues et permettront à moyen terme d'utiliser de nouveaux modules (gestion des congés, formation, etc.).

2

Les ressources budgétaires

a. Une consommation optimisée des crédits

Le budget exécuté de la Commission s'élève à 7,9 millions d'euros.

Outre le fonctionnement courant de la Commission, les crédits 2023 ont permis de poursuivre la mise en œuvre de la dématérialisation du contrôle des comptes de campagne et des formalités à remplir par les partis politiques et de financer la refonte de l'infrastructure informatique de la Commission.

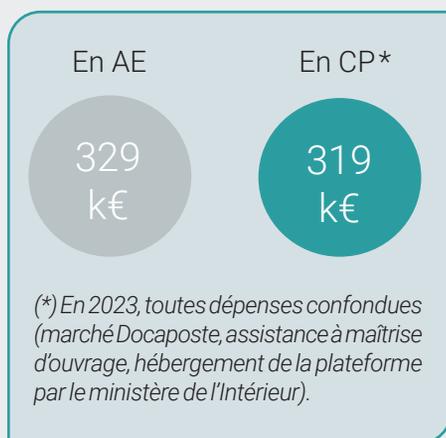
Les taux d'exécution se sont établis à 99 % en autorisation d'exécution (AE) et 98 % en crédit de paiement (CP) pour les dépenses hors titre 2 et à 96 % en AE = CP pour les dépenses de titre 2.

L'exécution budgétaire pour l'exercice 2023

	LFI (€)		DISPONIBLE - avec report (€)		EXÉCUTÉ (€)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Titre 2	5 320 000	5 320 000	5 293 400	5 293 400	5 078 262	5 078 262
Hors titre 2	1 660 731	3 012 996	1 662 541	2 927 390	1 644 245	2 876 452

b. La poursuite de la modernisation des outils informatiques de la Commission

La poursuite du projet de dématérialisation Fin'Pol



Le *Rapport d'activité 2022* a déjà été l'occasion de présenter un premier bilan d'étape de la mise en œuvre du projet de dématérialisation progressive de l'ensemble de ses procédures, lancé par la Commission en 2020. Le premier jalon portait sur le dépôt, le contrôle et la communication aux tiers des comptes de campagne des candidats à l'élection du Président de la République de 2022.

Le bilan de cette expérimentation a été effectué au cours de l'année 2023. Un rapport a été remis au Gouvernement et au Parlement en juillet.

Afin de tenir compte des difficultés rencontrées lors du dépôt et du contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle,

outre la correction des anomalies applicatives rencontrées, deux axes d'améliorations ont été identifiés et ont donné lieu à la mise en œuvre d'un plan d'action :

- amélioration des parcours utilisateurs: des évolutions ergonomiques ont été mises en œuvre afin d'améliorer l'expérience utilisateurs et de faciliter la prise en main de la plateforme ;
- un vaste chantier technique relatif aux insuffisances de performances de la plateforme, qui ont perturbé le dépôt des comptes de certains candidats à l'élection présidentielle, a été réalisé. Il s'est traduit par une importante campagne de « tirs » de performance visant à identifier les points de faiblesse et à les corriger.

S'appuyant sur ces consolidations, les travaux nécessaires au déploiement d'autres procédures dématérialisées se sont poursuivis au cours de l'année 2023, qu'il s'agisse des comptes de campagne des candidats à l'élection au Parlement européen de juin 2024 (cf. chapitre 1.3.2.) ou des obligations financières et comptables des partis politiques (cf. encart p. 104).

L'exécution de l'accord cadre se poursuit et s'achèvera notamment avec le développement des fonctionnalités nécessaires au dépôt et au contrôle des comptes d'ensemble des partis politiques.

La refonte et la modernisation de l'infrastructure informatique de la Commission



En 2023, la Commission a engagé la refonte de ses infrastructures informatiques dans le cadre d'un marché confié à l'UGAP. Ce projet participe à l'amélioration de son système d'information, avec l'évolution de ses architectures réseaux et le renouvellement de son parc de serveurs informatiques physiques au profit de technologies hyper-convergées. Ces technologies ont pour avantage de mutualiser et virtualiser toutes les ressources (processeurs, mémoire, stockage...) d'un groupe de machines, formant ainsi un « *cluster* ».

Les outils de gestion de ces groupes de machines, qui accompagnent les technologies hyper-convergées, permettront une allocation optimisée des ressources et assureront la

redondance des serveurs virtuels sur l'ensemble des machines, offrant ainsi un haut niveau de performance, de résilience et de flexibilité. Les tâches d'administration et d'exploitation seront également grandement facilitées.

Cette démarche de refonte en profondeur des infrastructures serveurs de la Commission et de ses processus de gouvernance aurait été incomplète sans d'importants travaux de restructuration et de rationalisation des infrastructures réseaux. Accompagné de spécialistes dans le domaine de l'ingénierie réseau, le service informatique de la Commission a identifié les points d'amélioration et mené des actions de sécurisation impliquant le reparamétrage et le repositionnement de ses équipements réseaux, tout en y intégrant la nouvelle infrastructure hyper-convergée.

Ces projets s'achèveront avant la fin du premier semestre 2024 avec la mise en œuvre de nouveaux outils de protection, de traçage, de supervision et de nouvelles technologies de microsegmentation et de contrôle du trafic réseau garantissant un niveau de sécurisation renforcé, une grande agilité du système d'information et s'inscrivant dans une démarche d'homologation (cf. page suivante).

Le dossier d'homologation de sécurité réalisé en interne par le SSIS

La sécurité numérique à la Commission : une démarche structurée

En 2023, le service informatique de la Commission a entrepris une démarche de sécurisation continue de l'environnement numérique de la Commission.

À l'occasion de la refonte de son infrastructure informatique et des derniers développements de l'application Fin'pol, les équipes informatiques ont mené des travaux d'homologation de sécurité s'appuyant sur les méthodes de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

Ainsi, l'année 2023 a été ponctuée de nombreux ateliers de travail pour permettre aux équipes :

- d'évaluer les niveaux de conformité de la Commission vis-à-vis des référentiels qui s'appliquent à elle : règlement général à la protection des données (RGPD), référentiel général de sécurité (RGS) et politique de sécurité des systèmes d'information de l'État (PSSI-E) ;

- de réaliser des analyses de risques sur l'environnement numérique de la Commission ;
- d'établir et mettre en œuvre des plans d'actions permettant de réduire les risques identifiés et d'améliorer les niveaux de conformité aux référentiels applicables.

L'adoption de cette démarche permet de prendre en compte tous les éléments de contexte pour prioriser les actions à mener. En ce qui concerne Fin'pol, la mise en œuvre de l'authentification multifacteur ou encore la sensibilisation de ses utilisateurs aux bonnes pratiques de sécurité sont deux bons exemples de mesures prioritaires.

Grâce à la conception de ces dossiers de sécurité par des compétences internes, la nouvelle infrastructure informatique de la Commission et l'application Fin'pol seront définitivement homologuées en 2024.

Cette démarche, habituellement accompagnée par des cabinets de conseil, est très coûteuse. La prise en main de ce savoir-faire à la Commission représente donc, en plus d'un avantage stratégique, un bénéfice du point de vue financier.

c. Le renforcement de la politique d'achats pour une rationalisation des dépenses de fonctionnement et la recherche de gains économiques

La mise en place d'une procédure pour les achats d'un montant inférieur à 40 000 € a permis de renforcer les mises en concurrence dans le double objectif de sécuriser ces dépenses et de réaliser des gains économiques.

Parallèlement, le service de l'administration générale a procédé en 2023 à une revue des dépenses et des contrats afin d'identifier des axes d'amélioration.

Une réflexion systématique est menée pour adhérer aux marchés ministériels et interministériels. Le recours accru à ces marchés a permis de rationaliser, de limiter le nombre de prestataires et de réaliser de substantielles économies. À titre d'exemple, le recours au marché du ministère de l'intérieur pour la téléphonie

mobile a permis de regrouper les lignes téléphoniques de la Commission chez un seul opérateur, ce qui génère une économie de 80 %. Le renouvellement des marchés de fourniture d'accès à internet et de la téléphonie fixe a permis une économie de près de 56 % pour internet et de 43 % pour la téléphonie fixe. La sollicitation de la mise en place du dispositif de « *l'amortisseur électricité* » a quant à elle permis d'alléger le montant des factures de 15 % de la dépense annuelle.

Enfin, certaines prestations, auparavant externalisées, ont pu être réalisées par les ressources et compétences internes, évitant le recours onéreux à des cabinets de conseil (cf. encadré précédent).

d. La poursuite des efforts en matière de responsabilité sociale et environnementale

Lorsqu'elle a quitté ses bureaux de la rue du Louvre, la Commission a fait le choix de s'implanter rue de la Fédération, au Carré Suffren, bâtiment certifié Haute qualité environnementale (HQE).

Cette certification garantit une démarche exigeante en termes de gestion de l'énergie, de l'eau et des déchets.

À la Commission, les bonnes pratiques sont encouragées, s'agissant en particulier de la réduction des impressions et de la documentation papier, de la maîtrise de la consommation d'eau et d'électricité. À

titre d'exemple, la dématérialisation des dossiers de séance de la Commission, mise en œuvre en année pleine en 2023, a permis une réduction de près de 60 % des copies papier. De prochains efforts sont attendus en matière de dématérialisation et permettront d'améliorer encore la situation.

Enfin, une attention particulière est portée sur les démarches environnementales et sociétales des fournisseurs et prestataires de la Commission dans la cadre de l'achat public.

2 LA COMMUNICATION SOUS TOUTES SES FORMES

La Commission fait de la communication un impératif.

Il s'agit d'abord de rendre compte de ses missions premières : l'instruction des comptes de campagne, la surveillance du respect par les partis politiques de leurs obligations comptables.

Il s'agit aussi de contribuer à la transparence de l'action administrative et de la vie politique notamment en communiquant des documents et en renseignant les publics.

Les points suivants exposent les différentes actions de communication menées en 2023 par le président, par le pôle communication ou par le service métier.



Les actions de communication

La Commission s'appuie sur un pôle communication composé de huit agents permanents.

Elle publie sur son site internet un grand nombre d'informations et documents utiles (comptes anonymisés des partis politiques, guides, rapports d'activité, formulaires, communiqués de presse, etc.).

Le pôle communication organise les interviews du président (huit en 2023) et, le cas échéant, les conférences de presse. Il produit des lettres d'information



La création de la *Lettre de la CNCCFP*

La « *Lettre de la CNCCFP* » a remplacé la « *Lettre des partis politiques* » en 2023. Ce nouveau support numérique, à destination d'un public plus large (représentants des partis politiques, candidats aux élections, ensemble des mandataires, citoyens), aborde l'ensemble des activités de la Commission.

L'inscription sur la liste de diffusion se fait via le site internet de la Commission.

Les trois premiers numéros ont été publiés au dernier trimestre 2023.

Ils peuvent être retrouvés sur le site internet de la Commission : www.cnccfp.fr/lettres



Numéro spécial consacré à l'ouverture de la plateforme de dématérialisation Fin'pol aux partis politiques.

et participe à des événements de communication externe (comme le premier *Forum de la mobilité inter AAI API*).

En interne, il réalise quotidiennement une revue de presse et une veille médias réseaux sociaux utilisées notamment en appui de l'instruction des comptes.

Enfin, le pôle communication crée des documents graphiques et des vidéos (le rapport annuel d'activité est maqueté en interne). En 2023, une lettre d'information électronique externe, qui remplace la « *Lettre des partis politiques* », la « *Lettre de la CNCCFP* » a ainsi été créée (cf. encadré précédent).



La Commission et le Parlement

En tant qu'autorité administrative indépendante, la CNCCFP rend compte chaque année de son action auprès de l'Assemblée nationale et du Sénat (dépôt de son rapport annuel, questions parlementaires que lui communique pour réponse le ministère de l'Intérieur, etc.). La Commission est également sollicitée pour contribuer aux travaux parlementaires intéressant son domaine de compétence.

Le président de la Commission a été auditionné, le 2 février 2023, par la commission d'enquête relative aux **ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français**. Il a souligné la nécessité d'une vigilance continue face aux risques d'ingérences étrangères, en formulant certaines propositions, notamment un meilleur encadrement des prêts des personnes physiques, la clarification des modalités d'intervention des partis politiques européens dans les campagnes nationales et l'élargissement des capacités d'échanges d'informations entre la Commission et Tracfin.

Le président a été entendu, le 28 novembre 2023, dans le cadre de la mission d'information sur le statut des élus locaux en lien avec la **proposition de loi renforçant la sécurité des élus locaux et la protection des maires**, définitivement adoptée le 21 mars 2024. Cette audition a permis de préciser que la Commission a déjà modifié sa doctrine pour accepter plus largement les dépenses de sécurité des candidats. Ainsi, par exemple, sont considérées comme des dépenses électorales la sécurité des réunions publiques (agents de sécurité, barrières de protection, etc.), la sécurité du candidat lors de déambulations électorales ou encore les dépenses de sécurité informatique.

2

Les questions / réponses des services

Le pôle communication répond tout au long de l'année aux demandes des candidats, des journalistes, des juristes, des chercheurs, des étudiants et des citoyens. Plus de 1 200 demandes ont ainsi été enregistrées en 2023, soit en moyenne cinq demandes par jour ouvré (chiffre comprenant les demandes de consultations de comptes - cf. point 3).

a. Demandes reçues et traitées par le pôle communication

En 2023, le pôle communication a répondu à 80 questions de fond sur des sujets de droit électoral ou relatives à certains comptes.

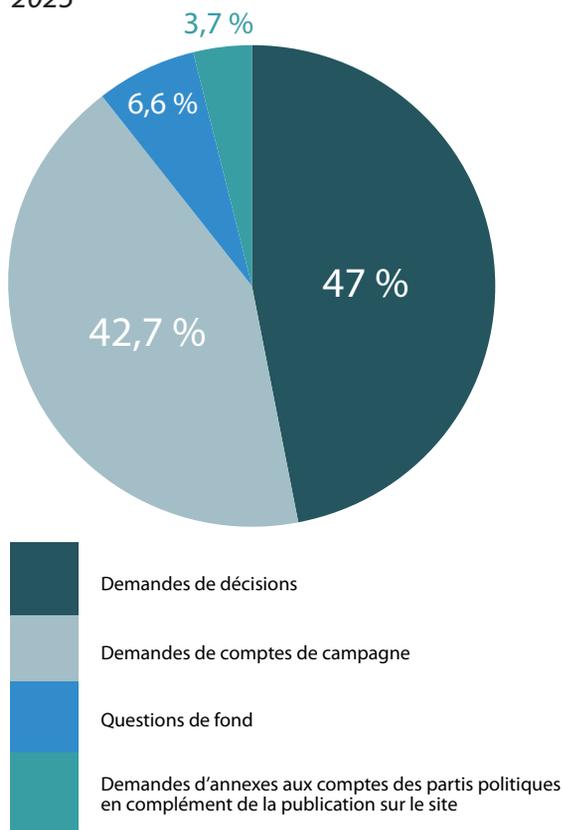
Ces demandes de renseignements proviennent à 90 % de journalistes, les 10 % restant venant de chercheurs, d'étudiants, d'avocats, de candidats et de citoyens.

Quelques thématiques en ressortent :

- les prêts et les emprunts bancaires des candidats à l'élection présidentielle ;
- les plafonds des dons ;
- les livres rédigés par les candidats pendant la campagne ;

- l'utilisation des réseaux sociaux par les candidats et les personnalités politiques les soutenant ;
- les micropartis politiques ;
- les déplacements à l'étranger des candidats et leur prise en charge en dépenses électorales ;
- les plateformes stratégiques de marketing électoral achetées par les équipes de campagne ;
- la communication du Président de la République sortant.

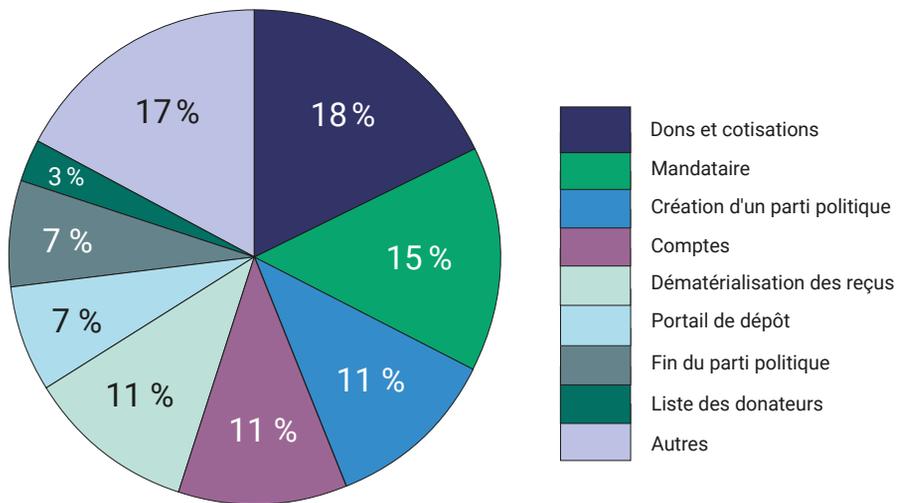
Répartition des demandes reçues et traitées par le pôle communication en 2023



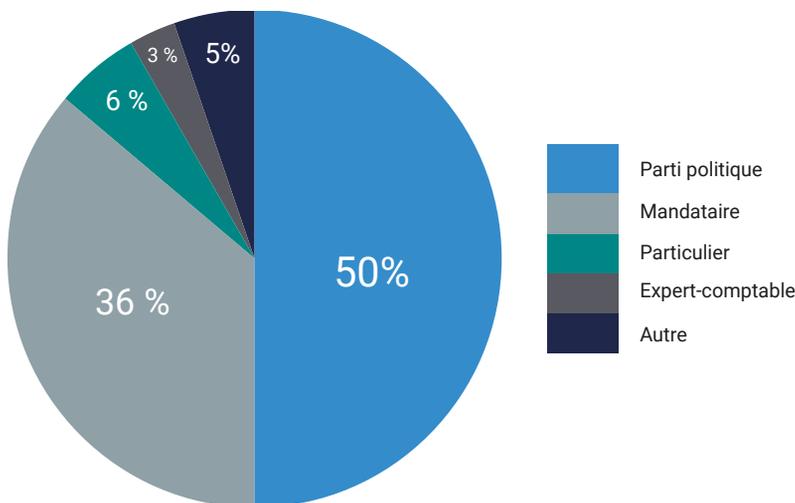
b. Questions traitées par le pôle partis politiques

Le pôle partis politiques a répondu à 392 questions en 2023, essentiellement posées par des responsables de partis politiques, des mandataires et des particuliers.

Thèmes regroupant au moins 3 % des 392 questions posées au pôle partis politiques en 2023



Répartition par catégorie d'auteurs des 392 questions posées



c. Questions traitées par le pôle élections

En 2020, les élections sénatoriales avaient été organisées dans 63 circonscriptions où se présentaient 446 listes (scrutin proportionnel) et candidats (scrutin majoritaire). 104 questions avaient été posées par des candidats, mandataires et experts-comptables et traitées par le pôle élections de la Commission.

En 2023, les élections sénatoriales se sont tenues dans 45 circonscriptions dans lesquelles se présentaient 377 listes (scrutin proportionnel) et candidats (scrutin majoritaire). 200 questions ont été posées par des candidats, mandataires et experts-comptables.

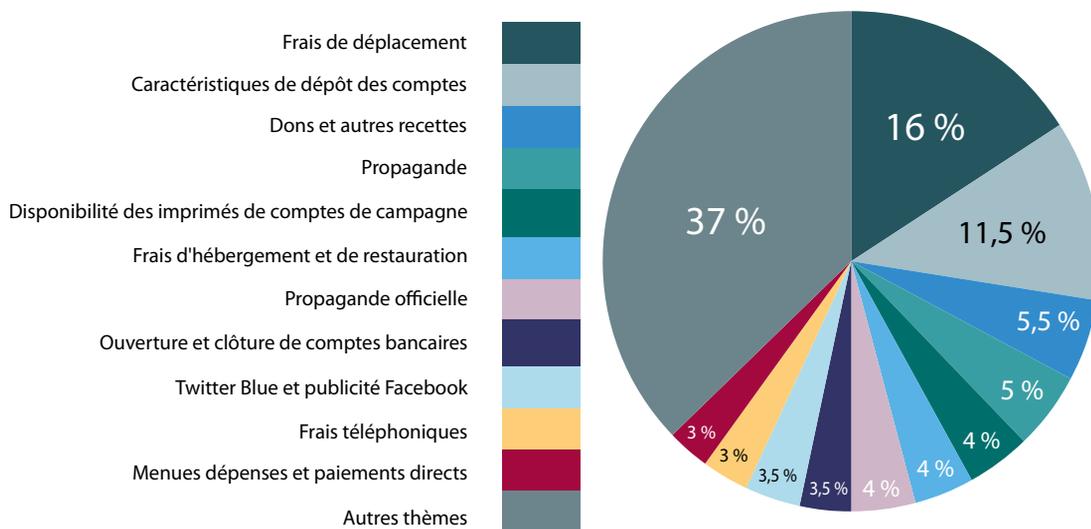
Ces questions ont notamment porté sur les points suivants :

- les modalités de remboursement des frais de déplacement lors d'une campagne, en particulier pour les déplacements en dehors de la circonscription ;
- la possibilité de recourir pendant la période électorale à un abonnement X Premium (ex-Twitter Blue).

On constate une augmentation des questions (96 questions en plus représentant une hausse de 48 %) par rapport à 2020, nonobstant 18 circonscriptions en moins et 69 listes/candidats de moins.

On constate une telle croissance également au regard des dernières échéances électorales (municipales 2020 ; départementales 2021 ; régionales 2021 ; législatives 2022).

Thèmes regroupant au moins 3 % des 200 questions posées au pôle élections sur les élections sénatoriales de 2023



3

L'anonymisation et la consultation des documents administratifs

La Commission est soumise au droit d'accès pour les documents qu'elle détient, produit ou reçoit dans le cadre de sa mission de service public. Toute personne qui le souhaite peut donc, sur demande expresse, obtenir communication de documents administratifs (loi du 17 juillet 1978 modifiée, codifiée au livre III du code des relations entre le public et l'administration - CRPA).

a. Les documents administratifs mis à disposition des usagers par la Commission

Le droit d'accès des usagers aux documents administratifs de la Commission s'exerce selon deux voies : la communication et la publication.

Les documents administratifs communicables doivent être expressément demandés à la Commission. Il s'agit principalement des décisions rendues par la Commission, des comptes de campagne et de leurs annexes, des signalements, des procédures contradictoires, des listes de dons aux partis politiques et des rapports de commissaires aux comptes des partis politiques. La liste n'est pas exhaustive

mais toute demande de communication doit porter sur un document existant, achevé, et définitif (article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique).

Par ailleurs, la Commission publie annuellement au *Journal officiel* l'avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques et, sur son site internet, les comptes d'ensemble de tous les partis politiques les ayant fournis, les réserves et les observations des commissaires au comptes lorsqu'elles sont formulées et, chaque fois qu'elle l'estime nécessaire, les observations de la Commission sur des problématiques soulevées par lesdits comptes.

b. L'anonymisation des données personnelles et sensibles

Pour être mis à disposition des usagers, les documents administratifs comportant des données personnelles doivent faire l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible par exemple l'identification de certaines personnes citées (article L. 311-6 du CRPA).

Le lecteur est invité à se reporter au *Rapport d'activité 2022* (cf. pp. 140 et suivantes) pour une présentation plus complète de la communication des décisions et des comptes demandés.

c. La communication des documents administratifs en 2023

573 décisions ont été demandées à la Commission. Elles concernaient presque exclusivement des comptes des élections législatives générales de 2022 (565). Les décisions relatives aux comptes de campagne de l'élection présidentielle de 2022, ayant été publiées au *Journal officiel* du 14 décembre 2022, n'ont pas fait l'objet de demandes.

520 comptes de campagne ont fait l'objet de demandes de communication en 2023, soit plus du double de 2022 (232). Ces demandes ont concerné principalement les élections de 2022 : 143 étaient relatives à l'élection présidentielle et 203 aux élections législatives générales (cf. graphique ci-dessous)

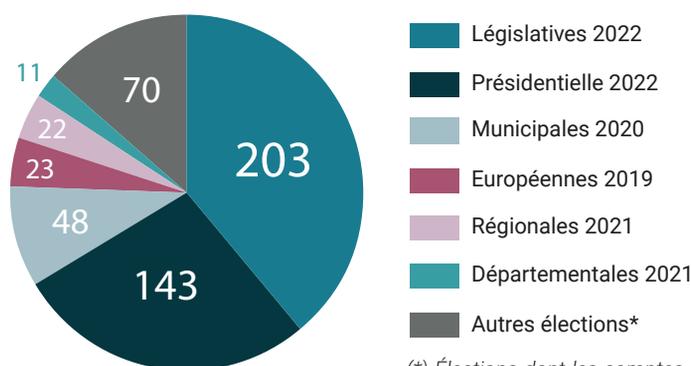
La publication annuelle au *Journal officiel* de l'avis sur les comptes des partis et groupements politiques précède la mise en ligne des comptes des partis politiques sur le site internet de la Commission.

L'avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupes politiques au titre de l'exercice 2022 a été publié au *Journal officiel* du 9 février 2024.

En 2023, 46 documents relatifs aux comptes 2021 de partis politiques ont été demandés à la Commission, dont 21 listes de dons aux partis politiques.



Répartition par scrutin des 520 demandes de comptes de campagne en 2023



(*) Élections dont les comptes de campagne ont fait l'objet de moins de 11 demandes de communication.

FOCUS SUR

LA COMMUNICATION DES COMPTES DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE 2022 VIA FIN'POL

Une anonymisation pendant le temps de l'instruction

La mise en place de la plateforme dématérialisée Fin'pol a permis pour la première fois le dépôt, l'instruction et l'anonymisation des comptes dématérialisés : ceux de l'élection présidentielle 2022.

Auparavant, les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle étaient envoyés par la poste ou déposés à la Commission, essentiellement sous format papier et leur traitement pour anonymisation des données personnelles ne pouvait débiter qu'après l'instruction des pièces par la Commission. Les délais pour leur communication externe atteignaient quatre à cinq mois en moyenne, après leur date de communicabilité.

En 2022, la dématérialisation des procédures via Fin'pol a permis l'anonymisation de tous les comptes parallèlement à leur instruction. L'organisation définie a permis de renforcer l'efficacité de la cellule anonymisation, de résoudre les incidents techniques rencontrés et d'assurer, dans des délais réduits, la communication publique des comptes anonymisés.

Une communication des comptes plus rapide

Ces comptes de campagne ont été communiqués par lots de trois, suivant quatre phases successives, du 3 mars au 11 mai 2023, dans l'ordre des suffrages obtenus par les candidats à l'élection.

La communication s'est faite par l'envoi de liens de connexion sécurisés renvoyant vers un espace dédié de la plateforme Fin'pol. Les demandeurs ont pu télécharger l'intégralité des documents d'un ou de plusieurs comptes de campagne. Les délais de communication ont ainsi été ainsi réduits.

L'exploitation numérique des documents transmis est désormais plus aisée et les données peuvent être conservées par le demandeur, pour être exploitées, le cas échéant, ultérieurement.



Fin'pol, plateforme lauréate du projet archivage

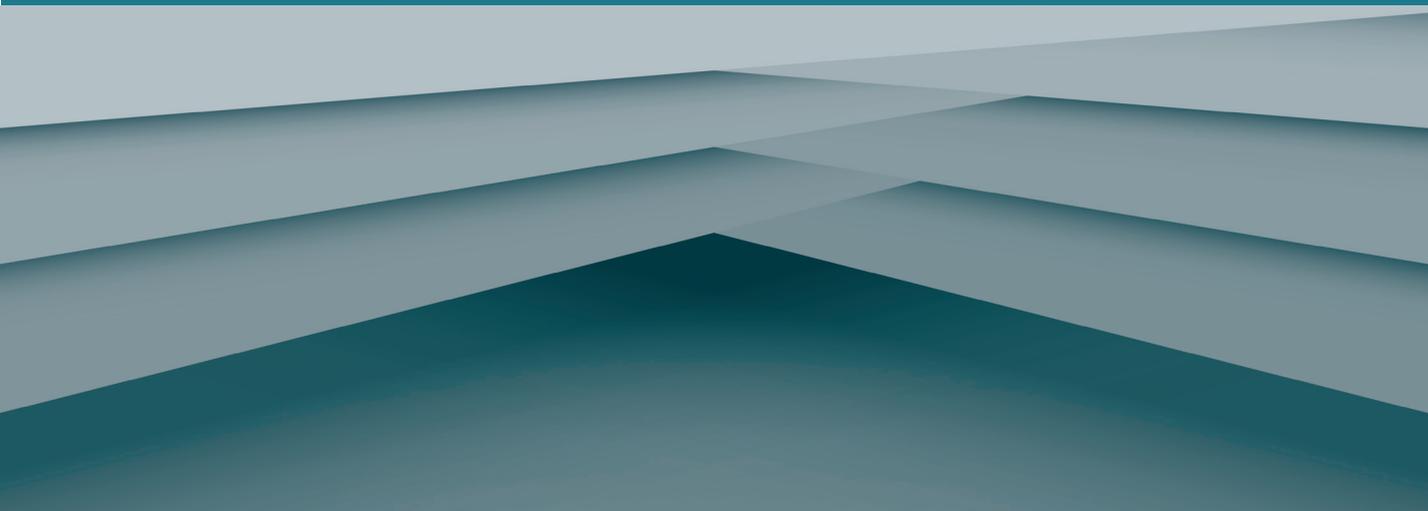
Parmi les différents volets du projet Fin'pol (cf. pp. 41 et 104), l'archivage intermédiaire – concrètement, le stockage des données qui, après leur instruction, ne sont plus utilisées au quotidien, mais qui n'ont pas atteint leur durée limite de conservation permettant leur archivage aux Archives nationales – requiert une attention particulière. En effet, en conservant un accès aux éléments comptables des partis politiques ou des comptes de campagne des candidats, la Commission peut apporter le cas échéant des éléments de réponse à l'autorité judiciaire, et transmettre des informations anonymisées aux citoyens qui le demandent. La mise en place d'une solution d'archivage est donc nécessaire à l'exercice de ses missions.

C'est dans ce contexte que la Commission a postulé en 2023 au *Dispositif interministériel*

d'accompagnement aux missions pour l'archivage électronique (DIAMAN). Ce projet, initié et piloté par le Service interministériel des Archives de France (SIAF), tend à soutenir les administrations centrales des ministères, les grands corps, les autorités administratives indépendantes, les autorités publiques indépendantes et les opérateurs de l'État qui s'engagent dans des actions visant à développer des solutions d'archivage numérique.

En tant que lauréate de l'appel à projet, la Commission a pu bénéficier du financement d'une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage et être accompagnée pour le choix et la mise en place de la solution technique. La première phase du projet s'est clôturée en avril 2024, avec un rapport de fin d'étude du SIAF faisant état des besoins de la Commission en la matière et de recommandations de solutions d'archivages numériques adéquates. La mise en œuvre opérationnelle fera l'objet d'un second appel à projet, avec un objectif de mise en service en 2026.

IV. CONCLUSION



LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

La parution de ce rapport 2023 est l'occasion pour la Commission, dont les membres ont été majoritairement nommés en 2020 et dont le mandat s'achève en avril 2025, de présenter des propositions issues de son expérience sur le financement de la vie politique française et dont certaines d'ailleurs avaient déjà été formulées avant 2020.

L'économie générale du système régissant le financement des campagnes des candidats aux élections et celui des partis politiques repose sur des ressources essentiellement publiques, un objectif de modération des dépenses électorales, une interdiction des financements provenant de personnes morales, un encadrement du financement par les personnes physiques et des obligations déclaratives contrôlées et publiées.

Le système actuel a démontré son efficacité et la grande majorité des candidats et partis politiques maîtrisent et respectent les règles édictées.

Cependant, face aux défis accrus, tels que le risque de financement illégal par des personnes morales et d'ingérences de toutes sortes dans les campagnes électorales via les réseaux sociaux ou le recours aux emprunts auprès de personnes physiques sans que la Commission ait connaissance de l'origine des fonds prêtés, et avec le souhait, par ailleurs, de simplifier certaines procédures, plusieurs évolutions pourraient être envisagées. **Aussi la Commission présente-t-elle 18 propositions pour lutter contre les risques de financements occultes ou irréguliers, ou pour simplifier les obligations des candidats et partis politiques.**

Enfin, il est opportun d'encourager le débat public sur le financement des partis politiques et des candidats pour renforcer la confiance des citoyens en leurs représentants. Dans cette optique, la Commission a souhaité, en collaboration avec le monde universitaire, organiser un colloque clôturé par le président du Conseil constitutionnel intitulé « *Les règles de financement de la vie politique. Où en sommes-nous ? Où allons-nous ?* ». Ce colloque aura lieu en janvier 2025 au Conseil constitutionnel et donnera lieu à une publication.

Renforcer les moyens de contrôle et de sanction de la commission

L'efficacité des dispositions encadrant les financements politiques dépend de la capacité de la Commission à en assurer le contrôle et, le cas échéant, la sanction.

1. Créer un droit de communication envers les fournisseurs et prestataires des candidats

La Commission pourrait voir son contrôle renforcé avec la possibilité de demander directement des justifications complémentaires aux fournisseurs de biens et prestataires de services des candidats. À l'heure actuelle, la Commission reçoit les justificatifs de dépenses de la part des candidats, mais ne peut obtenir directement des prestataires des informations relatives à certaines dépenses de campagne. Un droit de communication de pièces directement auprès des fournisseurs et prestataires lui permettrait de renforcer son contrôle, croiser les informations et accélérer ses vérifications. Ce droit de communication pourrait être envisagé sur le modèle de celui prévu pour les services fiscaux par l'article L. 81 du livre des procédures fiscales.

2. Prévoir un droit de communication envers les opérateurs de plateforme en ligne de réseaux sociaux pour l'application de l'interdiction de la publicité électorale

La publicité électorale est interdite sur les réseaux sociaux six mois avant le scrutin (article L.52-1 du code électoral). Toutefois, la Commission ne peut pas solliciter un réseau social pour obtenir des informations sur l'identité précise de son auteur, sur le coût d'une opération ou d'un abonnement publicitaire de type *X Premium* (ex *Twitter Blue*).

3. Ajouter la CNCCFP à la liste des destinataires d'informations de Tracfin

Selon les dispositions de l'article 18 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le président de la Commission a l'obligation de déclarer au service Tracfin, dès qu'il en a connaissance, les faits dont il soupçonne qu'ils sont en relation avec une infraction à la législation fiscale.

En revanche, la Commission ne figure pas dans les destinataires possibles d'informations de Tracfin au titre de l'article L. 561-31 du code monétaire et financier, contrairement à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique ou encore l'Agence française anticorruption. Dans le cadre de ses missions, en cas de doute, la Commission pourrait

être habilitée par la loi à solliciter Tracfin afin que ce service lui indique, dans le délai d’instruction des comptes de campagne, si des mouvements financiers suspects ont été relevés sur les comptes alimentant une campagne.

4. Permettre à la Commission de consulter le fichier national des comptes bancaires et assimilés (FICOBA)

Dans le cadre de ses différentes missions, la Commission doit s’assurer de l’origine des fonds servant au financement de la vie politique : dons, cotisations, apport personnel des candidats et emprunts.

Actuellement, ses investigations directes sont limitées à l’identification du compte bancaire d’où provient le versement sur le compte du mandataire, sans pouvoir vérifier de manière certaine l’identité du titulaire du compte en question (la Commission n’a pas d’accès au fichier national des comptes bancaires et assimilés FICOBA) ni si le titulaire dudit compte n’agirait pas en intermédiaire afin de masquer un financement prohibé.

La Commission souhaiterait donc pouvoir consulter FICOBA sur le modèle du pouvoir accordé à la HATVP.

5. Accéder à la comptabilité des partis politiques pendant l’instruction des comptes de campagne

Afin de renforcer ses capacités de contrôle, la Commission souhaiterait que le législateur lui permette de disposer, pendant l’instruction des comptes de campagne, d’un accès, avec le concours des commissaires aux comptes, aux éléments utiles de la comptabilité de l’année en cours des partis politiques soutenant les candidats aux élections, particulièrement pour l’élection présidentielle. La Commission pourrait ainsi s’assurer que toutes les dépenses prises en charge par le parti pour un candidat ont été effectivement déclarées par le parti, sont justifiées par une pièce et retracées dans le compte de campagne (cf. pp. 84-88).

6. Lever le secret professionnel des membres et collaborateurs de la Haute autorité de l’audit au profit de la Commission

Lors de ses contrôles, la Haute autorité de l’audit (H2A) peut conclure à ce qu’un commissaire aux comptes a émis une opinion erronée sur les comptes d’ensemble d’un parti politique. En l’état du droit, la H2A ne peut pas communiquer à la Commission ces informations, alors même qu’en vertu de l’article L. 821-35 du code de commerce les commissaires aux comptes sont déliés du secret professionnel à l’égard de la Commission (cf. p. 107).

7. *Permettre à la Commission de sanctionner directement les irrégularités ne justifiant pas un rejet du compte pour les candidats non remboursables*

Dans le cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, l'article L. 52-11-1 du code électoral permet à la Commission de réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité des dites irrégularités. Cependant, la Commission ne peut pas réduire le remboursement des candidats dont les dépenses ne sont pas remboursables (candidat ayant obtenu moins de 3 % ou 5 % des suffrages selon l'élection ou candidat n'ayant pas d'apport personnel).

Dans certains cas, la Commission souhaite pouvoir imposer au candidat non remboursable le versement d'une somme d'argent au Trésor public, en fonction du nombre et de la gravité des irrégularités relevées. Ce pouvoir pourrait constituer une solution efficace et rapide pour sanctionner une irrégularité qui ne justifie pas un rejet du compte.

Protéger les financements politiques des ingérences

Plusieurs exemples récents et divers travaux parlementaires ont démontré que les campagnes électorales sont des cibles privilégiées pour les opérations d'ingérences étrangères.

8. *Interdire aux personnes physiques étrangères ne résidant pas en France de consentir des prêts à un candidat ou à un parti politique*

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique limite la possibilité de dons aux candidats et partis aux seules personnes physiques de nationalité française ou résidant en France.

Aucune disposition similaire n'existe pour les prêts de personnes physiques aux candidats et aux partis politiques, alors même que ces prêts peuvent atteindre plusieurs dizaines voire centaines de milliers d'euros.

9. *Interdire aux personnes physiques étrangères ne résidant pas en France de cotiser aux partis politiques*

La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique n'autorise le versement de dons aux candidats et partis qu'aux seules personnes physiques de nationalité française ou résidant en France.

Aucune disposition similaire n'existe pour les cotisations de personnes physiques aux partis politiques.

10. Permettre à la Commission de demander aux prêteurs d'établir l'origine des fonds prêtés à un candidat ou à un parti politique

La Commission n'est pas aujourd'hui en mesure de contrôler l'origine des fonds prêtés, alors même que le prêteur pourrait servir d'intermédiaire afin de dissimuler l'origine réelle des fonds apportés à un candidat ou à un parti.

En cohérence avec les obligations en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LCB-FT), une disposition légale devrait l'autoriser à demander à un prêteur, personne physique, de justifier l'origine des fonds versés à un candidat ou à une campagne (cf. pp. 62-63 et 101).

11. Limiter le montant des prêts de personnes physiques aux candidats et partis politiques

À l'exception de l'élection présidentielle, les personnes physiques peuvent prêter des fonds à un candidat ou à un parti politique. En pratique, ces prêts sont souvent d'un montant important, par exemple 20 % des prêts aux candidats aux élections législatives dépassaient 20 000 euros et certains prêts contractés par des partis politiques ont atteint près de 300 000 euros. Ces montants sont de nature à créer un risque de dépendance vis-à-vis de certains intérêts particuliers.

Afin de limiter les risques, le montant individuel des prêts consentis par chaque personne physique pourrait être limité comme suit :

- aux partis politiques à 50 000 euros par an et par personne ;
- aux candidats à 10 000 euros par élection et par personne.

12. Interdire aux partis et aux candidats de recourir aux créateurs de contenus (influenceurs) pour mener des campagnes d'influence électorale rémunérées

Les réseaux sociaux jouent un rôle de plus en plus important dans les campagnes électorales. Les créateurs de contenus (*influenceurs*), qu'ils soient ou non de nationalité française, ont démontré leurs capacités publicitaires en recourant à leur audience sur les réseaux sociaux. Cette capacité à influencer leur public, contre rémunération, vaut aussi dans le domaine des idées et des convictions politiques et présente un risque de financement illicite.

Une interdiction de recourir à cette activité renforcerait la protection de l'espace numérique des ingérences, notamment étrangères, en particulier en période préélectorale où l'affichage, la publicité et l'influence rémunérée sont prohibés.

Simplifier certaines dispositions pour les candidats

13. Intégrer le coût des bilans de mandat diffusés dans les six mois précédant une élection dans le compte de campagne

Le Conseil constitutionnel¹ ainsi que le ministère de l'Intérieur (réponse écrite aux questions parlementaires n° 10132 et 11699, *JO Sénat* du 5 septembre 2019) ont souligné que « *la frontière entre bilan de mandat et document électoral était ténue* », conduisant à des « *difficultés d'interprétation du caractère électoral ou non des bilans de mandat* ».

L'interdiction du financement public des bilans de mandat favoriserait l'égalité des candidats, puisque le coût d'un bilan de mandat, diffusé pendant les six mois précédant le scrutin, devrait obligatoirement figurer dans le compte de campagne du candidat et ne pourrait pas être pris en charge par des fonds publics (avance sur les frais de mandat versée par les Assemblées, budget d'une collectivité territoriale, etc.).

14. Clarifier le fonctionnement du rôle du mandataire du candidat au regard des frais de la campagne officielle (R. 39)

Jusqu'à l'avis du Conseil d'État n° 465399 du 11 octobre 2022, les frais relatifs à la campagne officielle (bulletins de vote, circulaires et affiche officielles) faisaient l'objet d'un régime spécifique et clairement distinct du fonctionnement du compte de campagne. Toutefois, selon cet avis, ces frais devraient être payés par le mandataire du candidat, sans pour autant figurer dans son compte de campagne.

Ce changement est source de confusion et d'incertitude pour les candidats et une réflexion doit être menée sur l'intérêt de maintenir les frais de la campagne officielle en dehors du compte de campagne (cf. pp. 50-52).

Simplifier et améliorer le régime du mandataire d'un parti politique

15. Unifier le régime de déclaration des mandataires auprès de la seule Commission

Les mandataires financiers – personnes physiques – d'un parti politique doivent être déclarés à la préfecture, alors que la déclaration d'une association de financement doit l'être directement auprès de la Commission.

À l'origine, cette distinction était justifiée par la proximité géographique des préfectures avec les partis. À présent que l'essentiel des échanges avec les formations politiques s'effectue par voie électronique, cette distinction ne paraît plus pertinente.

¹ *qui a appelé à une clarification législative qui détermine* « si un bilan de mandat ne devrait pas, par principe, être considéré comme une dépense électorale dès lors qu'il est diffusé pendant les six mois précédant le premier du mois de l'élection » (décision n° 2019-28 ELEC du 21 février 2019).

La déclaration des mandataires financiers personnes physiques devrait être faite auprès de la Commission comme c'est le cas pour l'agrément des associations de financement.

Cette solution de simplification permettrait aux partis politiques d'avoir un seul interlocuteur en la matière.

De même, il pourrait être proposé d'introduire dans la loi une procédure d'agrément du mandataire financier par la Commission qui permettrait de mettre fin aux fonctions de celui-ci dans les mêmes conditions que pour l'association de financement.

16. Permettre à la Commission de prononcer le retrait de l'agrément du mandataire d'un parti

Sauf dans les cas prévus par l'article 11-6 de la loi du 11 mars 1988 précitée, la Commission ne dispose pas de la possibilité de retirer un agrément à son initiative. Des associations de financement peuvent ainsi continuer à exister alors que les partis qui les ont créées n'ont pas déposé de comptes depuis des années.

En cas de constat de non respect des obligations légales d'un parti sur plusieurs exercices consécutifs, la possibilité pourrait être ouverte pour la Commission de décider, à l'issue d'une procédure contradictoire et d'un délai de mise en conformité, le retrait de l'agrément de son association de financement.

Celui-ci ne porterait que sur l'association de financement et ne remettrait pas en cause l'existence du parti politique.

Rationaliser et unifier les régimes spécifiques

Le code électoral prévoit plusieurs régimes spécifiques en matière de financement des élections. Ces régimes sont parfois sources de confusion pour les candidats et pourraient être simplifiés et unifiés sur un socle de principes communs.

17. Clarifier le statut des partis de Nouvelle-Calédonie et interdire le financement par des personnes morales lors des consultations référendaires

Dans le cadre des consultations sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, des partis ou groupements politiques sont habilités à participer à la campagne référendaire. Toutefois, ceux-ci ne sont pas nécessairement des partis relevant de la loi du 11 mars 1988.

L'interdiction faite à une personne morale de contribuer au financement de la vie politique ne s'applique donc pas aux partis habilités à participer à la campagne référendaire mais qui ne relèvent pas de la loi du 11 mars 1988 (cf. pp. 89 et 90).

Cette situation peut aboutir à rembourser des dépenses faites pour la campagne dont l'origine des fonds n'est pas établie en ce qui concerne les partis ou groupements seulement habilités.

En outre, certaines formations politiques habilitées à participer à la campagne référendaire ont considéré qu'elles pouvaient verser l'excédent des fonds perçus dans le cadre de leur campagne à des formations politiques au sens de la loi du 11 mars 1988. Ces dernières ne peuvent toutefois recevoir de fonds de ces partis habilités qui sont considérés comme des personnes morales ne pouvant financer d'autres partis politiques.

18. Unifier les régimes de prise en charge des frais de déplacements des candidats dans les collectivités d'outre-mer et des représentant des Français établis hors de France

Le code électoral prévoit six régimes distincts en matière de frais de transport pour les collectivités d'outre-mer et les parlementaires représentant les Français établis hors de France.

Cette pluralité de régimes est source de complexité pour les candidats qui, dès lors, ne recourent pas aux dispositions spécifiques de remboursement des frais de transport de façon optimale.

En revanche, un régime unifié pourrait, par exemple s'inspirer du régime applicable aux frais de déplacement des parlementaires représentant les Français établis hors de France. Celui-ci repose sur deux principes : les frais de transport sont exclus du plafond des dépenses et ils sont remboursés sur la base d'un plafond distinct et dédié (cf. pp. 35-37).

18

propositions
de la CNCCFPTRANSPARENCE DU FINANCEMENT
DES CAMPAGNES ELECTORALES
ET DES PARTIS POLITIQUESComment mieux lutter contre les financements occultes
et simplifier les obligations des candidats et partis politiques ?

Renforcer les moyens de contrôle et de sanctions de la Commission

Créer un droit de communication envers les fournisseurs et prestataires des candidats 1	Prévoir un droit de communication envers les opérateurs de plateforme en ligne de réseaux sociaux pour l'application de l'interdiction de la publicité électorale 2	Ajouter la CNCCFP à la liste des destinataires d'informations de Tracfin 3
Permettre à la Commission de consulter le fichier national des comptes bancaires et assimilés 4	Accéder à la comptabilité des partis politiques pendant l'instruction des comptes de campagne 5	Lever le secret professionnel des membres et collaborateurs de la Haute autorité de l'audit au profit de la Commission 6
Permettre à la Commission de sanctionner directement les irrégularités ne justifiant pas un rejet du compte pour les candidats non remboursables 7		



Protéger les financements politiques des ingérences

Interdire aux personnes physiques étrangères ne résidant pas en France de consentir des prêts à un candidat ou à un parti politique 8	Interdire aux personnes physiques étrangères ne résidant pas en France de cotiser aux partis politiques 9	Permettre à la Commission de demander aux prêteurs d'établir l'origine des fonds prêtés à un candidat ou à un parti politique 10
Limiter le montant des prêts de personnes physiques aux candidats et partis politiques 11	Interdire aux partis et aux candidats de recourir aux créateurs de contenus (influenceurs) pour mener des campagnes d'influence électorale rémunérées 12	



Simplifier, clarifier, unifier

Intégrer le coût des bilans de mandat diffusés dans les six mois précédant une élection dans le compte de campagne 13	Clarifier le fonctionnement du rôle du mandataire du candidat au regard des frais de la campagne officielle (R. 39) 14	Unifier le régime de déclaration des mandataires auprès de la seule Commission 15
Permettre à la Commission de prononcer le retrait de l'agrément du mandataire d'un parti 16	Clarifier le statut des partis de Nouvelle-Calédonie et interdire le financement par des personnes morales lors des consultations référendaires 17	Unifier les régimes de prise en charge des frais de déplacements des candidats d'outre-mer et des représentants des Français établis hors de France 18