



Commission nationale  
des comptes de campagne  
et des financements politiques

# RAPPORT D'ACTIVITÉ

# 2024



# RAPPORT D'ACTIVITÉ

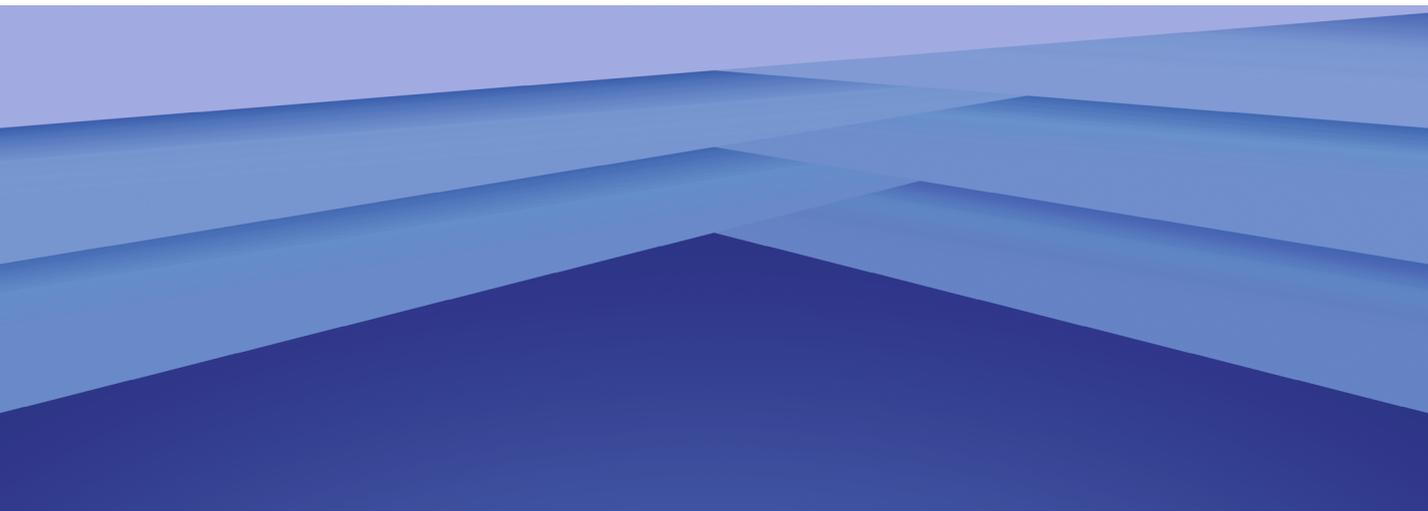
# 2024

Adopté par la Commission en sa séance du 24 avril 2025, 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](http://www.cnccfp.fr)

Impression : Direction de l'information légale et administrative

Date de publication : juin 2025 • ISBN : 978-2-11-157915-6



# SOMMAIRE

---

Avant-propos du Président	4
---------------------------	---

## INTRODUCTION

---

1 La Commission	8
-----------------	---

---

2 Les chiffres clés de 2024	14
-----------------------------	----

---

3 Les faits marquants en 2024	16
-------------------------------	----

<i>Retour sur le colloque « Les règles de financement de la vie politique en France »</i>	18
---	----

## I. LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

---

1 L'élection des représentants au Parlement européen du 9 juin 2024	25
---	----

1. Les nouvelles règles relatives au dépôt des comptes de campagne	25
--	----

2. Le nombre et les caractéristiques des comptes	27
--	----

3. Les décisions de la Commission	36
-----------------------------------	----

---

2 Les élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024	48
--	----

1. Le nombre et les caractéristiques des comptes	49
--	----

2. Les points d'attention de ce scrutin	57
---	----

3. Les décisions de la Commission	66
-----------------------------------	----

4. Les suites juridictionnelles de l'élection	72
---	----

---

3 Le suivi des élections passées	74
----------------------------------	----

1. Les suites juridictionnelles	74
---------------------------------	----

2. Le suivi des emprunts auprès de personnes physiques	76
--	----

---

4 Les élections partielles de 2024	80
------------------------------------	----

## II. LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES 81

---

- 1 Les emprunts auprès de personnes physiques 86
    - 1. Le cadre légal \_\_\_\_\_ 86
    - 2. Une pratique concentrée sur un faible nombre de partis politiques \_\_\_\_\_ 89
- 

- 2 Les prêts des partis politiques aux candidats 91
    - 1. Données statistiques \_\_\_\_\_ 91
    - 2. Les règles \_\_\_\_\_ 95
    - 3. Le contrôle du remboursement \_\_\_\_\_ 96
    - 4. L'utilité des prêts aux candidats pour les partis politiques \_\_\_\_\_ 97
- 

- 3 Les comptes 2023 des partis politiques : vue d'ensemble 98
    - 1. Les décisions de la Commission sur le respect des obligations \_\_\_\_\_ 98
    - 2. Les conséquences juridiques et financières des décisions de la Commission \_\_\_\_\_ 99
- 

## III. LES RESSOURCES ET MOYENS ET LA COMMUNICATION 103

---

- 1 La gestion des ressources et des moyens 104
    - 1. Les ressources humaines \_\_\_\_\_ 104
    - 2. Les ressources budgétaires \_\_\_\_\_ 107
    - 3. Informatique : la poursuite de la refonte de l'infrastructure \_\_\_\_\_ 109
- 

- 2 La communication 110
    - 1. Actions de communication : de nouveaux enjeux \_\_\_\_\_ 110
    - 2. Les réponses aux demandes des publics \_\_\_\_\_ 114
    - 3. La communication des comptes de campagne, des décisions et des comptes des partis \_\_\_\_\_ 115
- 

## CONCLUSION 117

---

- Bilan rétrospectif des cinq années de la Commission \_\_\_\_\_ 118
  - Perspectives \_\_\_\_\_ 120
  - Les 22 propositions de la Commission \_\_\_\_\_ 124
- 

## ANNEXE 127

---

Le reversement, vers d'autres partis politiques, des 65,4 M€ d'aide publique directement perçus par les partis politiques en 2023 hors outre-mer

# AVANT-PROPOS

Par Jean-Philippe VACHIA  
Président de la CNCCEP<sup>1</sup>

L'année 2024 a été marquée par la décision du Président de la République, prise le 9 juin, de dissoudre l'Assemblée nationale à la suite de l'élection au Parlement européen.

## Dissolution de l'Assemblée nationale :

*« la Commission a dû prendre en urgence des mesures appropriées »*

Comme les autres institutions concernées, la Commission a dû prendre en urgence des mesures appropriées pour se mettre en situation de statuer sur les comptes de campagne des candidats à ces élections. La deuxième partie de l'année en a été fortement marquée et c'est au prisme de cet événement que doit être appréciée l'activité de la Commission en 2024, à travers ses deux missions.

S'agissant de sa première compétence, celle du contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections politiques, la Commission s'était préparée à relever le défi des élections au

Parlement européen ainsi qu'en rendait compte le rapport d'activité pour 2023. Forte de ces mesures préparatoires, elle a pu recevoir au plus tard à la date prévue (16 août), sur la plate-forme de dépôt Fin'pol, les comptes de 35 des 38 listes de candidats aux élections européennes, une liste déposant son compte hors délai et deux s'en abstenant. Au final elle a statué avant le 16 décembre, délai qui lui était imparti. Elle a approuvé, le cas échéant après réformation, 28 comptes, dont tous ceux des listes qui, ayant dépassé 3 % des suffrages exprimés, étaient éligibles au remboursement d'une partie de leurs frais par l'État. Elle en a rejeté sept et a constaté deux absences de dépôt et un dépôt hors délai.

Pour la deuxième fois, le dépôt puis l'instruction des comptes se sont effectués sur la plateforme numérique mise en place en 2022, marquant la poursuite de la stratégie de dématérialisation des procédures conduite par la Commission. Il lui appartient d'en tirer les conséquences pour l'avenir en ce qui concerne les comptes de campagne des élections de masse : il en sera rendu compte ultérieurement. Le rapport retrace par ailleurs les efforts poursuivis

<sup>1</sup> jusqu'au 30 avril 2025.

avec succès pour rehausser la qualité de son infrastructure informatique et sa sécurité.

### **Élections européennes :**

*« Force est de s'interroger sur l'impact et la pertinence de la disposition [...] étendant l'obligation de dépôt d'un compte de campagne aux listes ayant obtenu moins de 1 % des suffrages »*

Sur le fond, diverses problématiques soulevées par le scrutin européen sont ici abordées. À cet égard, force est de s'interroger sur l'impact et la pertinence de la disposition introduite dans la loi du 7 juillet 1977 par la loi du 2 décembre 2019, étendant l'obligation de dépôt d'un compte de campagne aux listes ayant obtenu moins de 1 % des suffrages et ne percevant pas de dons de personnes physiques. Par ailleurs, le rapport revient sur la place et le rôle finalement très limité, au moins en France, des partis politiques européens alors même que les partis politiques français ont été très actifs en ce qui concerne le financement de la campagne.

À l'occasion de cette campagne, la Commission s'est efforcée d'exercer une veille active des réseaux sociaux, ce qui lui a permis de mieux apprécier la part prise par ceux-ci, mais aussi de relever différents cas d'insuffisances dans les déclarations de dépenses aux comptes de campagne, voire d'autres irrégularités.

### **Élections législatives :**

*« Le budget moyen des campagnes locales est très inférieur à celui constaté pour 2022. »*

La Commission a examiné au cours du quatrième trimestre une partie des comptes de campagne déposés par les candidats aux élections législatives et a poursuivi sa tâche au premier trimestre 2025, période prise en compte dans ce rapport. Avec des candidats nettement moins nombreux qu'en 2022, le nombre de comptes à déposer s'est réduit de 5 300 à 3 200 et le budget moyen des campagnes locales est très inférieur à celui constaté pour 2022. Il faut y voir notamment les conséquences de la brièveté de la campagne ouverte par la décision de dissolution. Le rapport évoque les difficultés qui ont pu être rencontrées de ce fait par les candidats.

Il porte aussi l'accent sur le rôle propre des partis politiques qui financent sous différentes formes les campagnes et mutualisent certaines dépenses, ce qui n'est pas sans soulever divers problèmes.

La Commission exerce des attributions en ce qui concerne les comptes et le financement des partis politiques relevant de la loi du 11 mars 1988 sans être chargée d'un « *contrôle* » à proprement parler : c'est sa deuxième mission.

En réalité les interactions entre ses deux sphères de compétence sont nombreuses. Ainsi le rapport fait ressortir cette année le sujet des prêts aux candidats figurant à l'actif du bilan des partis politiques : l'absence de remboursement à l'échéance de certains prêts constitue un motif de préoccupation et de vigilance pour la Commission.

Au-delà, le nombre très important de partis politiques en France (594 dont 535 avaient déposé des comptes auprès de la Commission au titre de l'exercice 2023) conduit à s'interroger sur l'étendue de leurs interventions dans les campagnes.

Tant les candidats aux élections que les partis politiques ont recours pour se financer aux emprunts auprès de personnes physiques dans un cadre renouvelé par la loi pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017. Les précédents rapports d'activité y ont

consacré d'amples développements. À nouveau la question est ici abordée. Un des sujets, évoqué pour la première fois l'an dernier, est celui de l'existence de ce qui apparaît comme des prêteurs à titre habituel, pratique en principe interdite par la loi. Le renvoi de cas vers l'autorité judiciaire n'a pas encore permis de voir se dégager une jurisprudence en la matière.

*« En avril 2025 le collège actuel voit l'achèvement de son mandat. C'est l'heure des bilans pour la Commission. »*

En avril 2025 le collège actuel voit l'achèvement de son mandat. C'est l'heure des bilans pour la Commission en conclusion du rapport. L'organisation, le 22 janvier 2025, d'un colloque placé sous le patronage de M. Laurent FABIOUS, président du Conseil constitutionnel et intitulé « *Les règles de financement de la vie politique – Où en sommes-nous ? Où allons-nous ?* » par la Commission et le monde universitaire, a permis de faire ressortir des éléments d'inventaire et de tracer des perspectives. En effet les textes ont beaucoup évolué depuis une quinzaine d'années et surtout les pratiques ont fait émerger de nouveaux sujets.

*« La part prise par les réseaux sociaux et les risques [...] d'ingérence [...] posent des problèmes qu'il va falloir affronter »*

La part prise par les réseaux sociaux et les risques protéiformes d'ingérence de toutes sortes posent des problèmes qu'il va falloir affronter à l'heure où le développement des usages de l'intelligence artificielle conduit à repenser les pratiques de la Commission. Le rapport reprend tant les multiples propositions d'évolutions déjà faites et récapitulées dans la conclusion du *Rapport d'activité 2023* que certaines orientations qui peuvent se dégager des conclusions du colloque du 22 janvier 2025 : ce sont désormais 22 propositions de tous types qui sont formulées par la Commission, récapitulées dans la représentation graphique des pages finales de ce rapport.

# 1 LA COMMISSION

1

## Composition et fonctionnement du collège de la Commission

### a. Composition

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

- 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. La composition de la Commission doit respecter la parité, soit en l'espèce une alternance d'un mandat à l'autre : cinq femmes et quatre hommes (2020-2025) ; quatre femmes et cinq hommes (2025-2030).

En 2024, 39 séances ont été tenues, consacrées pour l'essentiel aux deux grandes missions de la Commission, présentées aux chapitres I et II du présent rapport d'activité.

Le mandat des neuf membres de la Commission prend fin le 30 avril 2025. C'est une Commission renouvelée qui prend ses fonctions le 1<sup>er</sup> mai 2025.

*Les membres, au 1<sup>er</sup> janvier 2025 :*

- M. Jean-Philippe VACHIA, président,
- M. Christian BABUSIAUX, vice-président,
- Mme Martine DENIS-LINTON, référente déontologue,
- M. Régis FRAISSE,
- Mme Francine MARIANI-DUCRAY,
- Mme Francine LEVON-GUÉRIN,
- M. Jean-Dominique SARCELET,
- Mme Blandine FROMENT,
- Mme Hélène MORELL.

## b. 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 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 et 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.

Les obligations déontologiques applicables aux membres et anciens membres de la Commission sont fixées par la loi portant statut général des AAI et la décision n° 2020-2252 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).

## 2

## Rôle et missions de la Commission

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

Le premier chapitre de ce rapport est ainsi consacré au contrôle des comptes de campagne en 2024, c'est-à-dire des comptes de l'élection des représentants français au Parlement européen et des comptes des candidats aux élections législatives anticipées.

S'agissant des élections, la Commission « *approuve et après procédure contradictoire, rejette ou réforme les comptes de campagne. Elle arrête le montant du remboursement forfaitaire* » prévu par la loi (article L. 52-15 du code électoral). Lorsqu'elle a constaté que le compte 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, la Commission 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 saisit le procureur de la République en cas d'irrégularités constitutives de délits punis par la loi.

Le contrôle des comptes des candidats aux élections européennes des 6 et 9 juin 2024 est l'occasion pour la Commission de constater les effets de la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral qui oblige désormais tous les candidats à cette élection à déposer un compte de campagne (cf. pp. 46-47).

Quant au contrôle des élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024, il se caractérise par une forte baisse des dépenses des candidats, conséquence directe d'une durée de campagne de trois semaines (cf. pp. 53-55).

Le deuxième chapitre de ce rapport porte sur les comptes des partis politiques. Ceux-ci doivent déposer chaque année leurs comptes certifiés par un ou deux commissaires aux comptes à la Commission, qui les rend publics et assure leur publication au *Journal officiel* (article 11-7 de la loi du 11 mars modifiée relative à la transparence financière de la vie politique).

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 provenir que des établissements de crédit ou sociétés de financement de l'Espace économique européen 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 les priver, pour une durée maximale de trois ans, du bénéfice de l'aide publique et, pour les donateurs et cotisants, de l'avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu. En outre, le manquement d'un dirigeant de parti aux obligations de dépôt d'un compte certifié respectant le cadre défini par la loi constitue un délit dont le procureur de la République compétent est saisi par la Commission (article 11-9 de la loi du 11 mars 1988).

Les comptes de l'exercice 2023 des partis politiques devaient être déposés au plus tard le 30 juin 2024 à la Commission. Sont présentées dans ce chapitre diverses observations à leur sujet, particulièrement sur la place occupée par les prêts aux candidats et par les emprunts auprès de personnes physiques (cf. pp. 86 et s.).

# La Commission et les autres institutions

## ARCOM

L'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique veille au juste équilibre des différents courants politiques dans les programmes des services de radio et de télévision.

## HATVP

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique contrôle le patrimoine des élus, et s'assure notamment que ceux-ci n'ont pas profité de leurs fonctions pour s'enrichir indûment.

## CNIL

La Commission nationale de l'informatique et des libertés veille à la protection des données personnelles contenues dans les fichiers et traitements informatiques ou papiers.

## TRACFIN

Service de renseignement placé sous l'autorité des ministères économiques et financiers, Tracfin lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme.

## Ministère de l'Intérieur

Le bureau des élections politiques coordonne l'organisation globale des élections et les préfetures sont chargées de verser les remboursements dus aux candidats.

## Conseil national de l'ordre des experts-comptables

Les experts-comptables mettent le compte de campagne en état d'examen et s'assurent de la présence des pièces justificatives requises.

## Banque de France

Dans le cadre du droit au compte bancaire, la Banque de France accompagne les mandataires de candidats et de partis politiques ayant des difficultés à ouvrir un compte.

## DGFIP

La Direction générale des finances publiques du ministère de l'Économie et des finances contrôle les avantages fiscaux accordés aux donateurs et cotisants.

## CNCCFP

## Médiateur du crédit aux candidats et aux partis

Il a pour mission de faciliter l'octroi, par les banques, de prêts à des candidats ou partis rencontrant des difficultés de financement, et de faciliter l'ouverture de comptes bancaires.

## APPF

L'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes enregistre, contrôle et sanctionne les partis politiques européens et les fondations politiques européennes.

## Compagnie nationale des commissaires aux comptes

Les commissaires aux comptes vérifient les comptes des partis politiques qui relèvent de la loi de 1988 et les certifient conformément aux dispositions légales et comptables applicables.

## Autres

- Commission des sondages
- Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP)

## INSEE

L'Institut national de la statistique et des études économiques tient le répertoire électoral unique et centralise les listes électorales communales.

## Autorité judiciaire

La Commission saisit le procureur de la République en cas de faits susceptibles de constituer une infraction pénale.

## Conseil constitutionnel

Il est juge de l'élection pour les scrutins présidentiel, sénatoriaux et législatifs.

## Juge administratif

Pour les scrutins qui ne relèvent pas de la compétence du Conseil constitutionnel, le Conseil d'État, pour les élections européennes ou régionales, les tribunaux administratifs pour les autres, sont juges de l'élection.

## Société civile

Les citoyens, les ONG et les médias assurent une surveillance de la vie politique.

# FOCUS SUR . . . . .

## LE FUTUR DISPOSITIF DE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE SÉCURITÉ DES CANDIDATS MENACÉS

La loi du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux attribue une nouvelle mission à la Commission : arrêter le montant du remboursement des dépenses de sécurité engagées par les candidats faisant l'objet d'une menace avérée.

Dans le cadre du contrôle des comptes de campagne, la Commission assurait déjà une prise en charge de certaines dépenses de sécurité (sécurité des réunions publiques, protection du candidat lors des déambulations électorales, etc.). Toutefois, au regard des violences constatées contre les élus (menaces, injures, agressions, harcèlement, etc.), la loi entend mieux protéger les candidats les plus menacés.

### Qui peut bénéficier du remboursement ?

Tout candidat, **quel que soit le résultat électoral**, aux élections locales et nationales (à l'exception des élections présidentielle et sénatoriales).

**Le candidat doit faire l'objet d'une menace avérée.**

### Qui qualifie la menace dont fait l'objet un candidat ?

Avant d'engager des dépenses de sécurité, un candidat doit solliciter une évaluation de sa situation auprès du représentant de l'État dans le département. La reconnaissance d'une menace avérée par les services spécialisés est indispensable pour que les dépenses de sécurité soient prises en charge.

## Quelles sont les dépenses de sécurité concernées ?

Seules les dépenses liées à la sécurité du candidat, engagées au maximum six mois avant l'élection, pourront faire l'objet d'un remboursement. Il peut s'agir notamment de :

- la mise en place d'un service de sécurité privée (agents de protection rapprochée, etc.);
- l'installation de dispositifs de surveillance temporaires (caméras, alarmes, etc.);
- la sécurisation des déplacements (location d'un véhicule adapté, accompagnement par des professionnels de la sécurité).

## Quelles sont les grandes étapes du remboursement ?

1. Dépôt d'un dossier par le candidat auprès de la Commission, comportant un état détaillé des dépenses de sécurité engagées, accompagné des justificatifs correspondants (factures, contrats, etc.).
2. Analyse et contrôle des demandes : vérification de la nature des dépenses et des conditions de remboursement par la Commission. Au besoin, l'examen de la demande est complété par un échange avec le candidat lors d'une procédure contradictoire.
3. Décision et remboursement : notification de la décision aux candidats et remboursement des dépenses approuvées, dans la limite des plafonds définis.

## UN DISPOSITIF EN COURS D'ÉLABORATION

La loi prévoit une entrée en vigueur de ces mesures en mars 2025, un an après sa promulgation.

Toutefois, leur application effective repose sur l'adoption d'un décret en Conseil d'État, actuellement en cours d'élaboration. Ce décret précisera notamment :

- les critères d'évaluation des niveaux de menace ;
- les plafonds de remboursement ;
- les modalités de transmission des informations entre le préfet et la CNCCFP.

Dans l'attente du décret, la Commission procède à un recensement des dépenses de sécurité déclarées lors des dernières élections afin d'ajuster son dispositif en termes de moyens humains et techniques.

# 2 LES CHIFFRES CLÉS DE 2024

## LE CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE

### ÉLECTIONS EUROPÉENNES



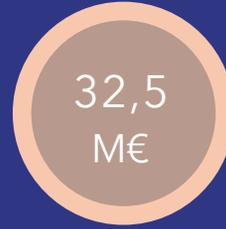
DÉPENSES DÉCLARÉES

RECETTES DÉCLARÉES



REMBOURSEMENT  
DE L'ÉTAT

### ÉLECTIONS LÉGISLATIVES



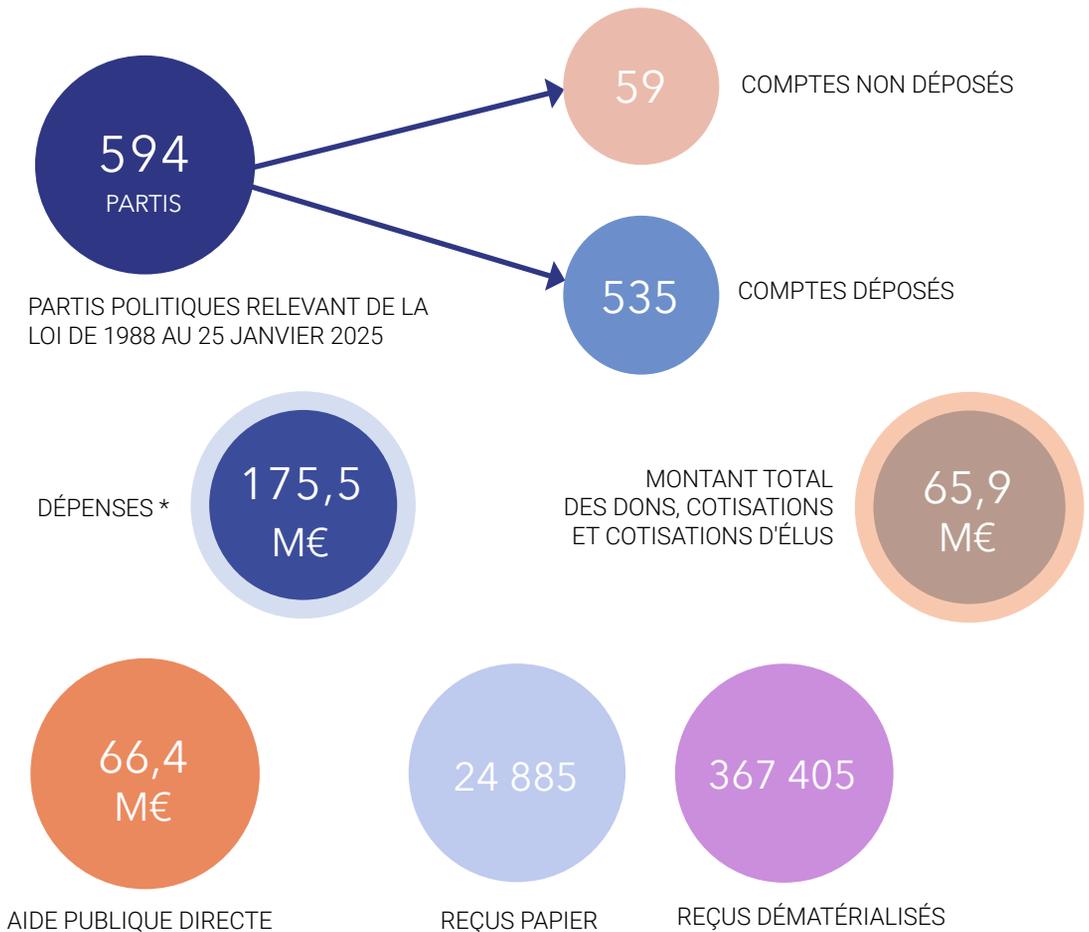
DÉPENSES DÉCLARÉES

RECETTES DÉCLARÉES



REMBOURSEMENT  
DE L'ÉTAT

## LES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES EXERCICE 2023



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

## LA COMMISSION



# 3 LES FAITS MARQUANTS EN 2024

## FÉVRIER

09/02 Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2022.

## MARS

01/03 Publication des comptes d'ensemble des partis politiques au titre de l'exercice 2022.

12/03 Ouverture de la plateforme Fin'pol aux partis politiques et à leur mandataire pour déposer leurs listes uniques, leurs justificatifs de recettes 2023, ou pour demander et générer des reçus-dons.

14/03 Publication du décret n° 2024-219 modifiant le décret n° 2022-316 du 4 mars 2022 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel mis en œuvre par la CNCCFP.

21/03 Loi renforçant la sécurité et la protection des élus locaux.

## JUIN

02/06 Séminaire des services de la Commission sur l'intelligence artificielle.

07/06 Ouverture de la Plateforme Fin'pol pour les candidats aux élections européennes.

08/06 et 09/06 Élections européennes.

09/06 Dissolution de l'Assemblée nationale.

13/06 Publication du rapport d'activité 2023.

30/06 Premier tour des élections législatives anticipées.

## JUILLET

01/07 Date limite de dépôt des comptes certifiés des partis politiques de l'exercice 2023.

07/07 Second tour des élections législatives anticipées.

23/07 Publication simplifiée au *Journal officiel* des comptes de campagne des élections sénatoriales du 24 septembre 2023.

## AOÛT

16/08 Date limite de dépôt des comptes des candidats aux élections européennes de 2024.

## SEPTEMBRE

06/09 Date limite de dépôt des comptes des candidats aux élections législatives de 2024.

## OCTOBRE

18/10 Date limite de dépôt des comptes des candidats aux élections législatives pour les Français de l'étranger.

## NOVEMBRE

06/11 Date limite de notification des décisions relatives aux comptes des candidats aux élections législatives dans les circonscriptions dont l'élection est contestée.

## DÉCEMBRE

16/12 Date limite de notification des décisions relatives aux comptes de campagne des élections européennes.

17/12 Nomination d'un nouveau secrétaire général de la Commission : M. Sébastien AUDEBERT.

# Retour sur le colloque « Les règles de financement de la vie politique en France »



Retrouvez l'intégralité  
de la captation vidéo  
du colloque sur  
cncfcf.fr



Où en est-on aujourd'hui en France en matière de financement de la vie politique ? Quels sont les acteurs et leurs moyens ? Le dispositif en place est-il suffisamment dimensionné au regard des nouveaux enjeux, telle que la montée en puissance des réseaux sociaux dans les campagnes électorales ? Qu'apprend-t-on d'autres systèmes tels que celui du Royaume-Uni, de l'Espagne, de l'Allemagne ou des États-Unis ?

Autant de sujets soulevés par une vingtaine d'universitaires et acteurs en la matière lors du colloque organisé le 22 janvier 2025 par la Commission, en collaboration avec les professeurs Aurélien BAUDU (Université de Lille) et Xavier CABANNES (Université Paris Cité), sous le patronage du président du Conseil constitutionnel, Laurent FABIUS.

*« La régulation du financement de la vie politique est le fruit d'un long cheminement pour que soient établies les mesures qui doivent nous prémunir contre les dangers d'une vie politique livrée aux combinaisons financières. »*

Laurent FABIUS



*« La Commission [...] a souhaité que ce colloque ait lieu pour favoriser, grâce au regard croisé des universitaires et des acteurs, un diagnostic sur le système actuel au moment où de grandes évolutions sont en cours : place du numérique, des réseaux sociaux et demain de l'IA générative dans les campagnes électorales, rôle des partis politiques qui prolifèrent sans que l'on sache bien ce qu'ils font des ressources publiques qui leur sont attribuées, interrogation sur les seuils posés par la loi ou sur l'accès aux financements bancaires [...] »*

Jean-Philippe VACHIA

## TABLE RONDE 1

présidée par M. Pierre ESPLUGAS,  
professeur à l'Université de Toulouse 1 Capitole

*Intervenants : M. Didier MARTIN, secrétaire général du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, M. Romain RAMBAUD, professeur à l'Université Grenoble Alpes.*

Reposant sur les principes de transparence, de moralisation et d'équité, le système actuel de financement de la vie politique a été mis en place en France pour se prémunir contre dérives, risques de corruption et discrimination par l'argent. Si la Commission s'assure du respect de ce cadre légal, il apparaît aujourd'hui que la complexité de ce dernier peut susciter des interrogations et des incompréhensions.



*« C'est au nom d'une certaine conception de l'État dans notre pays [...] que le modèle de financement politique de notre pays tient sa légitimité. [...] Équité et respect du pluralisme au nom de la vitalité de la vie politique, garantie de l'intégrité des financements privés de manière à limiter les influences externes, transparence du système : voilà au moins trois éléments que l'on trouve au fondement des lois du 11 mars 1988 et du 15 janvier 1990. »*

Didier MARTIN



## TABLE RONDE 2

présidée par M. Bruno DAUGERON,  
professeur à l'Université Paris Cité

*Intervenants : M. Jean-Dominique SARCELET, avocat général honoraire près la Cour de cassation, membre de la CNCCFP, Mme Laurane DALOUR, doctorante à l'Université de Lille, chargée de mission à la CNCCFP, M. Jean-Pierre CAMBY, professeur associé à l'Université de Versailles Saint-Quentin – Paris Saclay, M. Rémi BOUCHEZ, président de section au Conseil d'État.*

Jean-Dominique SARCELET est revenu sur les grandes étapes de la dématérialisation du contrôle des comptes. Si la plateforme Fin'pol n'est pas exempte de limites, elle a permis des avancées significatives : optimisation logistique, centralisation des données et amélioration du suivi des pièces justificatives. Expérimentée lors de l'élection présidentielle de 2022, puis étendue aux européennes, elle constitue une étape décisive vers une généralisation du numérique.

Sur le plan des sanctions, comme l'a souligné Laurane DALOUR, la Commission dispose d'un pouvoir encore partiel. Elle peut notamment moduler les remboursements dus aux candidats ou retirer l'avantage fiscal accordé à certaines formations politiques. En revanche, elle reste limitée face à certains manquements, en particulier lorsque les candidats ne remplissent pas les conditions de remboursement. Ce constat plaide en faveur d'un renforcement de ses moyens de sanction.

Jean-Pierre CAMBY a, pour sa part, mis en lumière les tensions entre exigence juridique et efficacité opérationnelle. Le cadre actuel impose à la Commission de saisir systématiquement le juge de l'élection en cas de rejet de compte, y compris pour des irrégularités mineures. Ce fonctionnement engendre une charge contentieuse importante et interroge sur l'opportunité d'outils de traitement intermédiaire.

Enfin, Rémi BOUCHEZ a replacé la Commission dans son environnement institutionnel. Autorité administrative indépendante solidement établie, elle fait aujourd'hui l'objet d'un consensus quant à sa légitimité. Il a néanmoins souligné l'intérêt de renforcer ses moyens juridiques et humains, et a insisté sur la nécessité d'une coordination accrue avec les autres autorités indépendantes, dans une logique d'efficacité démocratique.



*« La Commission attend qu'on lui donne les moyens de sa compétence. »*

Laurane DALOUR

*« Il faut souligner que le filtre que représente la décision de la Commission est un filtre définitif. Le compte validé l'est définitivement ; le Conseil refuse d'examiner une requête portant sur le compte d'un candidat battu. Il n'y a alors pas d'instance ouverte dès lors que l'élection n'est pas contestée. »* Jean-Pierre CAMBY



*Intervenants : M. René DOSIÈRE, président de l'Observatoire de l'éthique publique, membre honoraire du Parlement, M. Régis FRAISSE, conseiller d'État honoraire, membre de la CNCCFP, Mme Aurore GAILLET, professeur à l'Université Toulouse 1 Capitole, Mme Anne DEYSINE, professeure émérite de l'Université Paris-Nanterre et M. Alexandre GUIGUE, professeur à l'Université Savoie Mont Blanc, M. Patrick LEFAS, président de Transparency International France.*

La troisième table ronde s'est penchée sur les limites du cadre actuel de financement politique, confronté à la montée des outils numériques, à la fragmentation de l'offre partisane et à une défiance citoyenne persistante.

René DOSIÈRE a rappelé l'intérêt du financement public, qui encadre les dépenses et garantit une forme d'équité. Mais il alerte sur une dépendance excessive à l'aide publique, devenue la quasi-unique ressource de nombreux partis. Il recommande de redonner place aux contributions citoyennes (dons, adhésions) et de revoir les critères d'attribution de l'aide publique pour éviter les effets d'aubaine.

Régis FRAISSE a souligné les angles morts du système face aux pratiques numériques : influenceurs, démarchage, contenus sponsorisés ou vidéos virales échappent souvent à la traçabilité. Il plaide pour un droit de communication renforcé auprès des prestataires numériques, une coopération accrue avec les régulateurs, et une clarification juridique de certaines notions devenues obsolètes (engagement de dépenses, seuils de remboursement).

L'éclairage comparatif international a mis en évidence des logiques contrastées : en Allemagne, l'accent est mis sur la transparence et l'ancrage démocratique ; au Royaume-Uni, le contrôle est strict mais perfectible ; aux États-Unis, la dérégulation prédomine, laissant une large place aux financements privés.

Patrick LEFAS a conclu sur la nécessité d'un contrôle modernisé, plus réactif, capable de suivre les flux financiers en temps réel. Il appelle à renforcer les capacités d'enquête de la Commission et à intégrer de nouveaux outils, notamment numériques, pour répondre aux attentes de transparence et d'intégrité exprimées par les citoyens.



*« Il y a deux dispositions qui assurent l'exemplarité et l'efficacité de notre système de financement, [...] le plafonnement des dépenses et le remboursement public de l'apport personnel des candidats. »*

René DOSIÈRE

*« Il y a toujours eu des questions nouvelles en matière de financement de la vie politique, ces règles n'ont jamais été parfaites et il est illusoire de penser qu'elles le seront un jour. »*

Régis FRAISSE



« Les comportements électoraux des États-Unis vont venir en France : le recours aux podcasts, aux tweets, aux influenceurs rémunérés directement, officieusement, etc. [...] il faut que l'Europe fasse en sorte de bien veiller au respect du DSA et du DMA (ndlr : règlements européens qui visent à réguler internet). Sinon nous aurons dans 2-3 ans une prochaine campagne électorale qui se déroulera dans le même climat de désinformation que les campagnes américaines. » Anne DEYSINE



« Le système allemand est fondé sur le pari de la sensibilité d'une opinion publique éclairée, à partir d'obligations renforcées de transparence. Reste à observer dans quelle mesure ce pari s'adaptera aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle, avec leurs lots d'ingérences et de tentatives de déstabilisation du système. » Aurore GAILLET



## REMERCIEMENTS

La Commission tient à remercier tous les intervenants du colloque, en particulier les professeurs Aurélien BAUDU et Xavier CABANNES pour leur précieuse coorganisation, ainsi que les équipes du Conseil constitutionnel pour leur accueil et leur collaboration.



# I. LE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

# INTRODUCTION

L'année 2024 a été marquée par deux scrutins : l'élection des représentants au Parlement européen du 9 juin puis les élections législatives anticipées des 30 juin et 7 juillet, consécutives à la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par le Président de la République le 9 juin.

Le premier sous-chapitre porte sur les comptes de campagne des listes candidates aux élections au Parlement européen. L'examen de ces comptes par la Commission s'est déroulé au second semestre 2024 et les décisions ont été notifiées le 12 décembre.

Le deuxième sous-chapitre concerne les comptes des candidats aux élections législatives, examinés par la Commission entre septembre 2024 et mars 2025. Les décisions ont été rendues dans les délais légaux.

Le troisième sous-chapitre, plus succinct, traite du suivi des élections passées : décisions contentieuses intervenues depuis la parution du *Rapport d'activité 2023* et suivi du remboursement des emprunts contractés auprès de personnes physiques.

Un dernier point consacré aux élections partielles clôture ce chapitre.

## L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN DU 9 JUIN 2024

PAGE

25

1. Les nouvelles règles relatives au dépôt des comptes de campagne
2. Le nombre et les caractéristiques des comptes
3. Les décisions de la Commission

25

27

36

## LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DES 30 JUIN ET 7 JUILLET 2024

48

1. Le nombre et les caractéristiques des comptes
2. Les points d'attention de ce scrutin
3. Les décisions de la Commission
4. Les suites juridictionnelles de l'élection

49

57

66

72

## LE SUIVI DES ÉLECTIONS PASSÉES

74

1. Les suites juridictionnelles
2. Le suivi des emprunts auprès de personnes physiques

74

76

## LES ÉLECTIONS PARTIELLES DE 2024

80

# 1 L'ÉLECTION DES REPRÉSENTANTS AU PARLEMENT EUROPÉEN DU 9 JUIN 2024

1

## Les nouvelles règles relatives au dépôt des comptes de campagne

Depuis la réforme électorale introduite par la loi du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen, le scrutin se déroule dans une circonscription unique. En 2024, les Français devaient élire 81 représentants, chaque liste étant composée du même nombre de candidats.

Seules les listes ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés se voient attribuer des sièges au Parlement européen. Mais contrairement aux autres élections, il suffit d'avoir obtenu 3 % des suffrages pour être éligible au remboursement de l'État. En l'occurrence, en 2024, les sept listes ayant obtenu plus de 3 % des suffrages, et donc éligibles au remboursement, sont aussi les seules à avoir obtenu au moins 5 % des suffrages et donc des élus au Parlement européen.

Ce n'était pas le cas en 2019, où huit listes avaient obtenu plus de 3 % des suffrages mais seulement six d'entre elles avaient atteint le seuil des 5 % donnant accès à la répartition des sièges.

Depuis la loi du 2 décembre 2019, toutes les listes de candidats sont tenues de déposer un compte de campagne. Ainsi, la dispense de dépôt qui prévalait pour tous les candidats tête de liste ayant récolté moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas perçu de dons de personnes physiques disparaît.

En outre, pour la première fois, tous les candidats ont dû déposer leur compte de campagne au format dématérialisé (cf. encadré p. 26) via le téléservice mis en place par la Commission (décret du 27 novembre 2023).

### *Ce qu'il faut retenir*

- Tous les candidats devaient déposer un compte
- Un dépôt dématérialisé sur Fin'pol
- 38 listes de candidats

## Européennes 2024 : un dépôt et une instruction dématérialisés

Pour la première fois, les candidats aux élections européennes ont déposé leur compte de campagne de façon dématérialisée sur la plateforme Fin'pol. La cellule dédiée à l'assistance aux utilisateurs a accompagné les candidats les moins habitués à ce type d'exercice. Ainsi, les 36 candidats qui ont déposé un compte ont pu le faire directement sur l'application.

En effet, les travaux réalisés depuis la fin 2022 sur les fonctionnalités et les performances du téléservice ont permis d'améliorer sensiblement la stabilité de la plateforme Fin'pol et sa fluidité d'usage. À ce titre, la phase de dépôt s'est déroulée de manière satisfaisante.

La phase d'instruction des comptes a nécessité une assistance utilisateur accrue, divers correctifs applicatifs et solutions de contournement.

En comparaison avec l'expérience acquise au cours de l'élection présidentielle de 2022, la Commission constate de larges améliorations sur la phase du dépôt et s'attache à parachever la mise en oeuvre de la phase d'instruction.

### Européennes 2024

## “ Les points clés ”



**38**

listes de candidats  
(34 en 2019)



**40,26 M€**

de recettes déclarées  
dont **1,26 M€** de dons  
perçus



**39,39 M€**

de dépenses déclarées

**13**

approbations  
simples

**15**

approbations après  
réformations et/ou  
diminution du  
remboursement

**1**

compte déposé  
hors délai

**7**

comptes rejetés

**2**

comptes non déposés

**7**

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

**958 000 €**

retirés des dépenses  
déclarées

Au total

**27,73 M€**

remboursés aux candidats

## 2

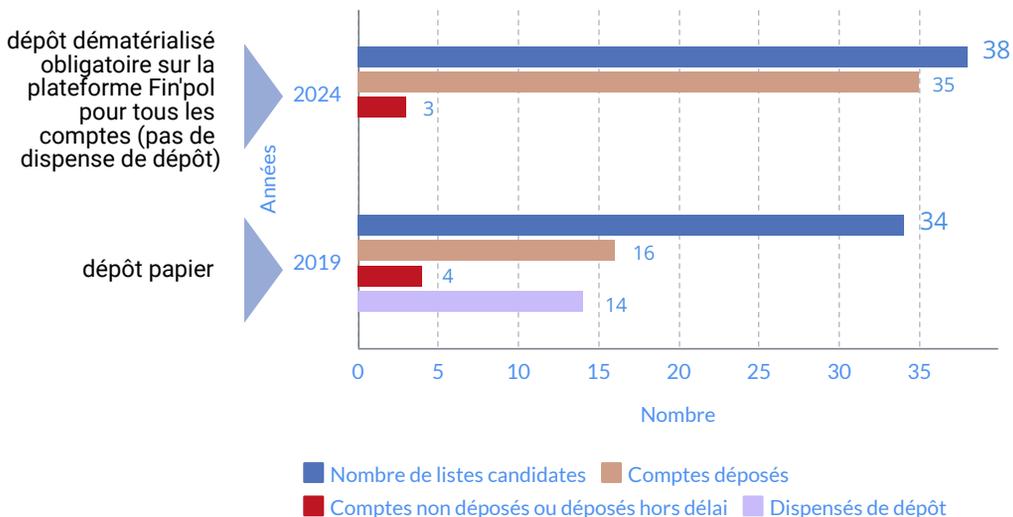
## Le nombre et les caractéristiques des comptes

### a. Les comptes déposés

#### Dépôt dématérialisé des comptes de campagne des candidats à l'élection des représentants au Parlement européen



#### Comparatif des dépôts de comptes de campagne de l'élection des représentants au Parlement européen de 2019 et 2024



À la suite du scrutin du 9 juin 2024, quatre protestations électorales ont été déposées devant le Conseil d'État. S'agissant d'une circonscription unique, la Commission disposait de quatre mois suivant l'expiration du délai légal de dépôt des comptes – soit le

16 décembre 2024 – pour se prononcer sur les comptes de campagne. La Commission s'est prononcée avant l'expiration de ce délai et l'ensemble des décisions a été notifié aux candidats le 12 décembre 2024.

### Les comptes déposés

Candidats		Comptes		
		Comptes non déposés ou déposés hors délais		Comptes déposés dans les délais
Caractéristiques	Nombre	Absence de dépôt	Comptes déposés hors délais	
<b>Candidats</b>	<b>38</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>35</b>
• Dont candidats $\geq 3\%$ des suffrages exprimés	7	0	0	7
- Avec recettes et dépenses			0	7
- Comptes "0"			0	0
• Dont candidats $< 3\%$ des suffrages exprimés	31	2	1	28
- Avec recettes et dépenses			0	23
- Comptes "0"			1	5

### b. Le montant global des recettes et des dépenses

Pour ce scrutin, le plafond des dépenses fixé par la loi s'élève à 9,20 millions d'euros par liste, soit un montant maximum de remboursement de 4,37 millions d'euros (47,5 % du plafond).

Parmi les 36 candidats ayant déposé un compte de campagne, six n'ont déclaré ni recette ni dépense. **Le montant global des recettes et des dépenses déclarées s'élève à 40,26 millions d'euros en recettes et 39,39 millions d'euros en dépenses.**

Sur les neuf candidats n'ayant perçu aucun don de personne physique et dont le pourcentage de voix recueilli est

inférieur à 1 %, seuls trois ont déclaré des dépenses (pour un montant total de 406 572 euros) et perçu des recettes (au total 528 884 euros).

Comme ces candidats auraient été dispensés de dépôt avant la réforme législative, leurs dépenses et recettes ne sont pas intégrées aux comparaisons avec 2019.

Enfin, deux candidats n'ont pas satisfait à l'obligation de dépôt.

### c. Les recettes

L'apport personnel constitue la principale source de financement avec plus de 75 % du total des recettes, soit une légère progression par rapport au scrutin de 2019. La composition de l'apport personnel est marquée par une légère baisse des versements personnels des candidats (- 2 points) et **une progression de près de 5 points des prêts consentis par les partis politiques aux candidats (21,5 millions)**. La deuxième ressource est constituée par des emprunts auprès de personnes physiques (5,7 millions). Comme en 2019, on relève la quasi absence d'apport personnel parmi les candidats ayant recueilli moins de 3 % des suffrages exprimés (98 580 euros).

Les évolutions les plus significatives s'observent dans les contributions des formations politiques (autres que les prêts) :

- les candidats éligibles au remboursement n'ont bénéficié d'aucun versement définitif des partis politiques. Cependant, la part des

contributions des partis, cette fois sous la forme de dépenses payées directement et de concours en nature, demeure inchangée dans le total des recettes de cette catégorie de candidats ;

- parmi les candidats non éligibles au remboursement, les versements définitifs des formations politiques représentaient plus de 55 % du total des recettes perçues en 2019 ;

leur part ne constitue plus qu'un quart des recettes. En revanche, les dépenses prises en charge par les partis passent de 33 à 47 % d'un scrutin à l'autre. Enfin, avec 10,3 % du total des recettes, les dons de personnes physiques constituent la troisième source de financement de ces candidats (+6,7 points).

### L'origine des recettes

Origine des recettes		Ensemble des candidats				Candidats ≥ 3 % des suffrages exprimés			Candidats < 3 % des suffrages exprimés		
		€	%	% évolution / 2019	Rappel 2019 %	€	%	Rappel 2019 %	€	%	Rappel 2019 %
Apports personnels	Emprunts partis	21 511 988	54,14	4,92	49,21	21 511 988	59,55	55,47	0	0	0
	Emprunts personnes physiques	5 697 113	14,34	-0,51	14,84	5 684 662	15,74	16,73	12 451	0,34	0
	Emprunts bancaires	2 500 000	6,29	0,20	6,09	2 500 000	6,92	6,86	0	0	0
	Versements personnels candidat	237 697	0,60	-2,08	2,67	153 078	0,42	2,90	84 619	2,34	0,91
	Menues dépenses	475	0	0	0	332	0	0	1 510	0,04	0
	Frais financiers	0	0	-0,17	0,17	0	0	0,19	0	0	0
Apports partis	Concours en nature	3 675 187	9,25	0,55	8,69	3 326 838	9,21	8,81	348 349	9,64	7,79
	Dépenses payées directement	3 474 843	8,74	4,03	4,71	1 787 269	4,95	1,10	1 686 208	46,65	33,09
	Versements définitifs	1 041 435	2,62	-7,41	10,03	0	0	4,31	1 041 435	28,81	55,04
Dons	Dons de personnes physiques	1 263 470	3,18	1,04	2,14	890 539	2,47	2,12	372 931	10,32	2,29
Concours en nature	Personnes physiques	129 330	0,33	-0,29	0,62	115 131	0,32	0,68	14 199	0,39	0,11
	Candidats	96 751	0,24	-0,48	0,72	65 885	0,18	0,72	30 867	0,85	0,71
Divers		108 747	0,27	0,18	0,10	86 625	0,24	0,10	22 121	0,61	0,07
Total		39 737 036	100		100	36 122 347	100	100	4 059 778	100	100

# FOCUS SUR

## L'ABSENCE DE CONCOURS DES PARTIS POLITIQUES EUROPÉENS AUX LISTES FRANÇAISES

La Commission a présenté, en pp. 42-46 de son *Rapport d'activité 2023*, les règles relatives à la participation à la campagne des partis politiques européens (PPE).

Elle a rappelé le cadre applicable, notamment :

- l'avis du Conseil d'État du 19 mars 2019 publié le 6 mai 2019, selon lequel les dispositions du règlement européen du 22 octobre 2014 l'emportent sur l'article 11-4 de loi 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* » ;
- les articles 21 et 22 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des PPE et des formations politiques européennes (FPE) ;

→ les orientations publiées par l'Autorité pour les partis politiques européens et les fondations politiques européennes (APPF), dont il ressort que les PPE ne peuvent pas « *financer directement ou indirectement d'autres partis politiques et notamment des partis nationaux ou des candidats nationaux* », mais que « *l'article 21 du règlement encourage les PPE à mener leur propre campagne, [...] complémentaire mais distincte des campagnes menées par leurs partis membres* ». L'APPF a invité les PPE à lui communiquer leur plan de campagne (« *E-CAP* »).

En raison du cadre juridique strict et rigoureux imposé au niveau européen, la Commission a formulé une recommandation aux listes françaises. Elle les a invitées à éviter tout financement direct ou indirect de la part des partis politiques européens (PPE).

Dans les faits, seul le cofinancement ponctuel de certains événements ou initiatives, dûment justifié, paraissait envisageable.

L'examen des comptes de campagne des listes candidates à l'élection des représentants au Parlement européen en France amène à constater l'absence effective de financement ou de concours des PPE dans les comptes déposés.

Si certaines listes françaises ont effectué des dépenses en Europe mais hors du territoire national, elles ont en revanche choisi de faire campagne sans participation financière des PPE (même si une candidate tête de liste en France était co-Spitzenkandidatin). À moins que face aux risques encourus, ce ne soient les PPE qui se soient abstenus de tout soutien financier direct aux listes et candidats nationaux. Il ressort des échanges entre l'APPF et la Commission que les PPE ont fait preuve d'une grande prudence dans les informations communiquées via leurs plans de campagne.

Dans les conclusions préliminaires de son rapport spécial *Les élections européennes 2024 : résilience sous tension*, l'APPF a souligné :

→ la complexité du cadre législatif caractérisé par les strates complémentaires d'exigences du règlement européen et des lois

nationales sur les activités de campagne ;

- les difficultés dues à l'évolution des modes de campagne (rôle des réseaux sociaux et des influenceurs) ;
- l'importance de la protection de l'intégrité démocratique contre les ingérences étrangères et notamment de l'intégrité du financement (interdiction des dons de provenance extra-européenne ; habilitation des cellules de renseignement financier, établies en vertu des règles anti-blanchiment, à transmettre des informations permettant d'identifier d'éventuels « donateurs derrière les donateurs »).

La troisième conférence des points de contact nationaux organisée par l'APPF le 25 mars 2025 à Bruxelles (à laquelle participe la CNCCFP), le rapport 2024 de l'APPF et, surtout, les comptes des PPE déposés en juin 2025 apporteront des précisions sur les campagnes « complémentaires mais distinctes » des PPE à l'occasion de l'élection du Parlement européen du 9 juin 2024, notamment dans les autres pays européens.



## Les prêts de personnes physiques dans le cadre des élections européennes

Pour financer leur campagne, certains candidats ont eu recours aux emprunts auprès de personnes physiques (cf. tableau ci-avant, p. 29). Ce financement par des tiers est strictement encadré par le législateur. La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique définit les conditions d'octroi et les modalités du suivi par la Commission du remboursement de ces prêts consentis par des personnes physiques.

Les candidats concernés doivent adresser à la Commission au plus tard le 16 août 2025, soit un an après la date limite de dépôt du compte, un état du remboursement de la totalité des prêts qu'ils ont contractés auprès de personnes physiques.

Dans le cadre de cette élection, cinq candidats ont déclaré dans leur compte de campagne de tels emprunts, dont trois pour un montant très significatif. En 2019, deux candidats, M. BARDELLA et M. DUPONT-AIGNAN, avaient eu recours à ce financement. En 2024, cette source de financement représente un montant total de ressources déclarées de 5,69 millions d'euros, dont 5,66 millions

pour les trois candidats répartis dans le tableau ci-dessous.

Afin de satisfaire aux exigences de la loi précitée, au cours de l'instruction, la Commission a interrogé les candidats sur l'origine des fonds apportés par ces prêteurs lorsque leur montant était égal ou supérieur au seuil significatif de 50 000 euros. Les candidats devaient ainsi justifier, au moyen d'une attestation appuyée par toute pièce utile (copies de relevés de comptes sur livrets, avis d'opération sur assurance vie, etc.), que les sommes ne provenaient pas :

- d'un emprunt bancaire effectué par le prêteur ;
- de fonds versés au prêteur par un tiers (personne physique, parti politique ou personne morale).

Ces demandes s'incrivent aussi dans le cadre de la vérification du respect des dispositions légales qui précisent que « *Les personnes physiques peuvent consentir des prêts à un candidat dès lors que ces prêts ne sont pas effectués à titre habituel.* » Si tel n'est pas le cas, la Commission transmet au parquet les éléments en sa possession : en effet, la violation des dispositions de l'article L. 52-7-1 du code électoral est susceptible de qualifications pénales. Elle en informe, le cas échéant, le service Tracfin.

Candidat tête de liste	Montant total des recettes déclarées (€)	Montant des emprunts auprès de personnes physiques déclarés (€)	Part des emprunts / recettes déclarées (%)	Nombre d'emprunts d'un montant supérieur ou égal à 50 000 €	Nombre d'emprunts	Nombre de prêteurs
M. BARDELLA	5 103 911	4 470 212	87,58	29	252	225
Mme AUBRY	6 409 911	789 450	12,32	1	1 051	1 045
M. GLUCKSMANN	4 884 109	400 000	8,19	1	11	10

## d. Les dépenses

Lors du scrutin de 2024, 27 candidats<sup>1</sup> ont engagé 38,98 millions d'euros de dépenses.

Le montant des dépenses engagées par les sept candidats **éligibles au remboursement de l'État** (ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés), qui ont tous aussi obtenu des sièges au Parlement européen (et donc au moins 5 % des suffrages exprimés), s'élève à 35,52 millions d'euros. Le montant moyen de dépenses par candidat remboursable est de 5,07 millions d'euros, alors qu'il était de 4,16 millions d'euros pour les huit candidats éligibles au remboursement du précédent scrutin, soit une augmentation de 22 % par rapport à 2019. En revanche, si l'on ne compare que les candidats ayant aussi obtenu des sièges au Parlement européen, la moyenne des dépenses des six candidats concernés en 2019 atteint 4,89 millions d'euros et la hausse se limite à 3,61 % en 2024.

S'agissant des candidats **non remboursables**, la dépense moyenne s'élève à plus de 173 309 euros pour les 20 candidats de 2024, contre 481 200 euros pour les neuf candidats de 2019.

La part des frais des candidats remboursables représente 91,1 % du total des dépenses engagées, correspondant à une hausse de trois points par rapport à 2019. **Les candidats remboursables utilisent en moyenne 55,16 % du montant maximum de dépenses autorisés, contre 45 % en 2019.**

Le tableau de la page suivante présente la ventilation des dépenses totales en fonction des suffrages recueillis. **Les frais de personnel demeurent le premier poste de dépenses chez les candidats éligibles au remboursement, alors qu'il s'agit des dépenses d'impression (hors campagne officielle) pour les autres candidats.**

Le montant des dépenses par suffrage obtenu est de 2,21 euros pour les candidats remboursables contre 2,17 euros en 2019.

Les évolutions dans la répartition des dépenses entre les deux scrutins sont davantage prononcées parmi les candidats non éligibles au remboursement de l'État, notamment pour les frais liés aux réunions publiques (-10,02 points) et ceux relevant des locaux et des frais afférents (+4,24 points).

<sup>1</sup> Comme exposé précédemment, il n'est pas tenu compte des trois candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés sans percevoir de dons de personnes physiques qui ont engagé des dépenses et perçu des recettes.

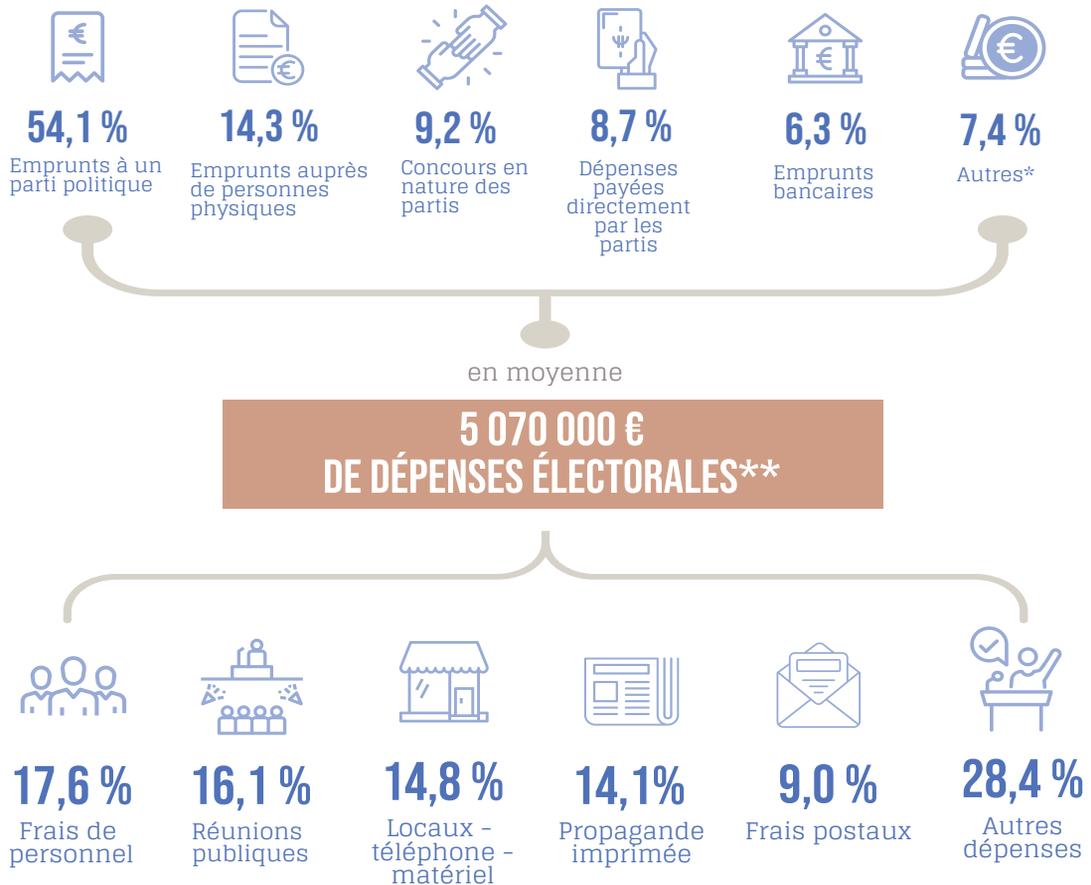
## Ventilation par nature des dépenses totales et selon les suffrages recueillis (par ordre décroissant)

Nature des dépenses	Ensemble des candidats				Candidats ≥ 3 % des suffrages exprimés			Candidats < 3 % des suffrages exprimés		
	€	%	% Évolution / 2019	Rappel 2019 %	€	%	Rappel 2019 %	€	%	Rappel 2019 %
Frais de personnel	6 830 522	17,52	0,51	17,01	6 501 976	18,30	17,97	328 546	9,48	9,64
Réunions publiques	6 238 752	16,00	-0,07	16,07	6 060 720	17,06	16,19	178 032	5,14	15,16
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	5 748 083	14,74	2,31	12,43	5 401 427	15,21	13,30	346 656	10,00	5,76
Propagande imprimée	5 516 451	14,15	-2,83	16,98	4 340 250	12,22	14,88	1 176 201	33,93	33,08
Frais postaux et distribution	3 524 327	9,04	-2,19	11,23	3 220 329	9,07	11,73	303 998	8,77	7,39
Déplacements - restauration - réception	3 496 103	8,97	-0,35	9,32	3 121 913	8,79	9,42	374 190	10,80	8,61
Conseils en communication - sondages	2 773 039	7,11	0,62	6,49	2 407 657	6,78	6,39	365 382	10,54	7,29
Frais financiers - menues dépenses - divers	2 038 865	5,23	3,34	1,89	2 024 577	5,70	2,03	14 288	0,41	0,78
Internet, productions audiovisuelles	1 978 411	5,07	-1,59	6,66	1 754 147	4,94	6,26	224 264	6,47	9,72
Honoraires d'expert-comptable	844 532	2,17	0,25	1,92	689 912	1,94	1,84	154 620	4,46	2,56
Total	38 989 086	100		100	35 522 909	100	100	3 466 177	100	100

# LE FINANCEMENT TYPE

## D'UNE CAMPAGNE D'UN CANDIDAT REMBOURSABLE AUX ÉLECTIONS EUROPÉENNES

D'OÙ PROVIENT L'ARGENT QUI FINANCE UNE CAMPAGNE AUX EUROPÉENNES D'UN CANDIDAT AYANT OBTENU AU MOINS 3 % DES SUFFRAGES ?

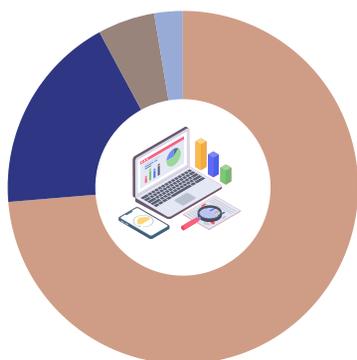


\* dons, versements personnels des candidats, versements définitifs des formations politiques, produits divers, autres concours en nature et menues dépenses

\*\* pour les candidats ayant obtenu au moins 3 % des suffrages. 174 300 euros pour les candidats n'ayant pas atteint ce seuil.

# 3

## Les décisions de la Commission



- 28** comptes approuvés ou approuvés après réformation (le cas échéant diminution des remboursements)
- 7** comptes rejetés
- 2** comptes non déposés
- 1** compte déposé hors délai

 **Compte approuvé après réformation :** Compte pour lequel la Commission a procédé à des modifications des dépenses ou des recettes déclarées, modifications pouvant influencer sur le montant du remboursement

Les sept listes ayant obtenu au moins 3 % des voix sont éligibles au remboursement d'une partie de leurs dépenses de frais de campagne.



Type de décision	2024		2019	
	Nombre	%	Nombre*	%
Constat d'absence de dépôt	2	5,26	3	14,29
Constat de dépôt hors délai	1	2,63	1	4,76
Approbation simple	10	26,32	4	19,05
Approbation après réformation	13	34,21	8	38,10
Approbation avec modulation	0	0	0	0
Approbation après réformation avec modulation	1	2,63	4	19,05
Approbation après réformation et réduction du remboursement	0	0		
Approbation après réformation et réduction du remboursement avec modulation	4	10,53		
Rejet	7	18,42	1	4,76
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>100</b>	<b>21</b>	<b>100</b>

(\*) Hors 13 candidats dispensés de dépôt et n'ayant pas déposé de compte (un candidat dispensé de dépôt ayant tout de même déposé un compte).

Comme vu précédemment (pp. 25-26), la règle en matière de dépôt des comptes de campagne a été modifiée entre le scrutin de 2019 et celui de 2024.

La Commission a également mis en œuvre sa doctrine s'agissant des candidats ayant engagé une dépense à caractère électoral mais irrégulière au regard des dispositions du code électoral : ceux-ci voient le montant de leur remboursement réduit. En effet, en raison de son caractère électoral, la dépense en cause est maintenue dans le compte de campagne mais son irrégularité fait obstacle à son remboursement (cf. point c. *La réduction du remboursement pour dépenses irrégulières*).

Il convient donc de prendre en considération ces deux éléments pour comparer la répartition des décisions prises par la Commission lors des deux scrutins.

Les décisions de la Commission selon le pourcentage de voix obtenu se présentent comme suit.

#### *Les décisions de la Commission selon le pourcentage de voix obtenu*

Type de décision	Candidats ≥ 3 % des suffrages exprimés	
	2024	2019
Approbation après réformation	2	4
Approbation après réformation avec modulation	1	4
Approbation après réformation et réduction du remboursement avec modulation	4	
Total	7	8

Type de décision	Candidats < 3 % des suffrages exprimés	
	2024	2019
Constat d'absence de dépôt	2	3
Constat de dépôt hors délai	1	1
Approbation simple	10	4
Approbation après réformation	11	4
Rejet	7	1
Total	31	13

Pour cette seconde catégorie, outre la hausse du nombre d'approbations simples et celle des approbations après réformation qui reste proportionnée à celle du nombre de candidats non éligibles au remboursement, il convient de noter la forte augmentation du nombre de comptes rejetés.

#### a. Les réformations

La Commission a pris 13 décisions d'approbation après réformation, quatre décisions d'approbation après réformation et réduction du remboursement avec modulation et une décision d'approbation après réformation avec modulation.

Les réformations consistent en un retranchement ou une réintégration de dépenses ou de recettes dans le compte de campagne. Le montant des réformations opérées en dépenses, soit la somme des retranchements (958 329 euros) et des réintégrations

(41 939 euros) atteint 916 390 euros. Les retranchements effectués en recettes s'élèvent à 916 930 euros<sup>1</sup>. Ces montants représentent respectivement 2,36 % des dépenses et 2,30 % des recettes, contre 4,09 % et 3,92 % en 2019.

*Consulter  
les décisions  
de la Commission*



Dans cinq cas, la Commission a également requalifié une somme totale de 8 460 euros en versements personnels des candidats. Ces sommes avaient été initialement inscrites en dons de personnes physiques.

L'impact financier sur le remboursement de l'État des réformations effectuées en dépenses s'élève à 528 510 euros. La différence avec le montant total net réformé en dépenses s'explique principalement par les réformations effectuées dans les comptes des candidats remboursables pour lesquels les réformations n'ont pas de conséquences sur le remboursement eu égard aux règles de plafonnement de celui-ci dans le cas où leur apport personnel est significativement supérieur au montant maximum du remboursement (cf. ci-après). Dans une moindre mesure, cette limitation de l'impact financier découle, par construction, du caractère non remboursable des comptes des

31 candidats ayant obtenu moins de 3 % des suffrages exprimés.

Les principaux motifs de retranchement des dépenses sont les suivants :

- dépenses n'ayant pas de caractère électoral comme, par exemple : repas de l'équipe de campagne ; dépenses de protection hors des cas admis par la Commission car directement liés à des événements de campagne ;
- dépenses insuffisamment justifiées : par exemple, absence ou insuffisance de factures et de pièces attestant la réalité du service ; prestations de service manifestement surfacturées ; frais financiers excessifs ;
- dépenses du jour du scrutin ou postérieures au scrutin qui, par construction, n'ont pas à figurer au compte de campagne.

En valeur absolue, les catégories de dépenses les plus concernées par les retranchements sont les intérêts d'emprunt, les dépenses de personnel et de protection rapprochée des candidats, les honoraires et prestations de conseil en communication.

Les réintégrations de dépenses font suite à l'inscription de dépenses engagées dans le cadre de la campagne mais omises dans les comptes déposés par les candidats. Pour le scrutin de 2024, les frais de transport et les dépenses relatives aux locaux de campagne ou de salles de réunion sont les catégories de dépenses les plus concernées.

<sup>1</sup> La Commission a également réintégré en dépenses et en recettes la somme de 22 756 euros et retranché, en recettes, la somme de 62 871 euros dans deux comptes de campagne qui auraient été dispensés de dépôt en 2019.

## b. Le remboursement des dépenses par l'État

Les candidats ayant obtenu au moins 3 % 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 2024, sept candidats étaient concernés : leur apport personnel s'élevait à 29,85 millions d'euros. Le montant total du remboursement versé à ces sept candidats s'est élevé à 27,73 millions d'euros : ce montant représente 92,61 % de leur apport personnel et 78,07 % des dépenses déclarées, soit des taux très légèrement supérieurs à ceux observés lors du précédent scrutin.

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

% de remboursement	Candidats	
	Nombre	%
100 % de l'apport personnel	0	0
≥ 90 % et < 100 %	5	71,43
≥ 80 % et < 90 %	2	28,57
< 80 %	0	0
Total	7	100

Les candidats ont reçu un remboursement supérieur aux quatre cinquièmes de leur apport personnel. Il s'agit d'une très légère progression par rapport au scrutin de 2019, consécutive au montant moins élevé des réformations décidées par la Commission pour ce scrutin.

## c. La diminution du montant du remboursement

La diminution du montant du remboursement dû par l'État prend désormais deux formes.

### → La modulation

La Commission dispose d'un pouvoir de modulation du remboursement, en vertu des dispositions de l'article L. 52-11-1 du code électoral. Lorsqu'un manquement pouvant justifier le rejet du compte est relevé, la Commission peut se borner à réduire le remboursement dès lors que l'irrégularité n'est pas d'une gravité telle qu'elle justifie le rejet du compte. La Commission a exercé ce pouvoir dans cinq cas, en décidant une modulation du remboursement pour un montant total de 42 500 euros, contre 65 000 euros en 2019, pour quatre candidats.

Plusieurs types d'irrégularités ont motivé de telles modulations :

- constat de contributions de personnes morales non habilitées à financer une campagne électorale ;
- omissions de dépenses ;
- utilisation prohibée de fonctionnalités propres à certains réseaux sociaux ;
- utilisation dans le cadre de la campagne électorale des indemnités et avantages en nature mis à disposition de leurs membres par les assemblées parlementaires pour couvrir leurs frais de mandat.

### → La réduction du remboursement pour dépenses irrégulières

La Commission applique une deuxième modalité de diminution du remboursement. Certains candidats inscrivent dans leur compte des dépenses contraires à des dispositions du code électoral, autres que celles portant sur le financement de la campagne : si elles sont bien électorales parce qu'elles visent à recueillir des suffrages, elles n'en sont pas moins irrégulières et, conformément à la jurisprudence du juge administratif, elles doivent être exclues du calcul du montant du remboursement de l'État (cf. *Rapport d'activité 2022*, pp. 68 et s.).

Dans le cadre du scrutin de 2024, la Commission a réduit le montant du remboursement dans quatre cas, pour un montant total de 163 712 euros. Il s'agissait de frais d'affichage irrégulier (cf. encadré p. 42).

## FOCUS SUR . . .

### L'INTERDICTION DE LA PUBLICITÉ ÉLECTORALE FACE AUX ABONNEMENTS PAYANTS SUR LES RÉSEAUX SOCIAUX

L'évolution des services proposés par les plateformes de réseaux sociaux soulève de nouveaux enjeux en matière de régulation électorale. Parmi eux, les abonnements payants tels que *X Premium* (ex-*Twitter Blue*) constituent un dispositif permettant d'accroître artificiellement la visibilité et l'audience des messages diffusés par un compte utilisateur. Cette fonctionnalité, assimilable à une forme de sponsoring publicitaire, est incompatible avec le principe posé par l'article L. 52-1 du code électoral, qui prohibe la publicité électorale durant les six mois précédant un scrutin.

La Commission a relevé dès 2023 que l'utilisation d'un abonnement *X Premium* à des fins électorales constitue une dépense irrégulière, susceptible d'entraîner une réduction du remboursement de l'État à hauteur du montant engagé. En outre, le non-respect de cette interdiction expose le candidat à des sanctions pénales conformément à l'article L. 113-1 du code électoral.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2023-6278/6282 SEN du

15 mars 2024, a confirmé cette analyse en jugeant qu'un tel abonnement constitue une violation des dispositions applicables en matière de publicité électorale.

Lors du contrôle des élections européennes de 2024, la Commission a procédé à des vérifications approfondies, notamment en cas de signalement par des tiers, afin de s'assurer que les têtes de liste, leurs colistiers ou les partis politiques qui les soutenaient avaient bien résilié leurs abonnements avant le début de la période d'interdiction. Elle a néanmoins constaté que sept listes de candidats avaient maintenu des abonnements payants à *X Premium* durant la période électorale, contrevenant ainsi aux règles en vigueur.

De même, lors du contrôle des comptes des élections législatives de 2024, la Commission a relevé qu'un candidat avait financé son abonnement *X Premium* avec ses avances de frais de mandat (AFM), en violation de l'article L. 52-8-1 du code électoral, qui impose une stricte séparation entre les indemnités et les avantages octroyés par les assemblées parlementaires et le financement des campagnes électorales.

Les réseaux sociaux et les stratégies d'influence numérique posent des défis croissants, nécessitant une vigilance accrue. Lors du colloque sur les règles de financement de la vie politique en

France (cf. pp. 18-22), ces nouveaux enjeux ont été exposés, notamment au regard d'exemples d'ingérence étrangère s'appuyant sur des publicités ou d'autres canaux de diffusion.

Face à ces défis et à ces exemples étrangers, la Commission rappelle l'importance de l'interdiction de la publicité électorale qui s'est révélée être un rempart essentiel de l'intégrité du système électoral français.

Elle appelle toutefois à une régulation renforcée des campagnes électorales sur les réseaux sociaux, notamment par l'instauration d'un droit de communication à son profit envers les plateformes des réseaux sociaux. Cette mesure constituerait un levier important pour relever les cas de publicité électorale prohibés. Cependant, cette seule mesure ne saurait suffire : il est impératif d'adapter en continu les mécanismes de contrôle et de sanction pour préserver l'équité électorale dans l'espace numérique et assurer un débat démocratique protégé des ingérences étrangères ou économiques.

*En savoir plus sur les  
propositions de la  
Commission*



## L'affichage irrégulier

Bien que l'usage en soit répandu depuis longtemps, « l'affichage dit sauvage » pendant les campagnes électorales, n'en constitue pas moins une pratique irrégulière déplorée à chaque scrutin (cf. *Rapport d'activité 2021*, pp. 60 et 61).

Pendant les six mois précédant l'élection, l'affichage électoral est strictement encadré par l'article L. 51 du code électoral qui exclut tout affichage en dehors des emplacements spéciaux réservés par l'autorité municipale pour l'apposition des affiches électorales et des panneaux d'affichage d'expression libre.

Lors des élections européennes de 2024, certaines équipes se sont livrées à des affichages de documents de propagande hors des emplacements autorisés qui ont été révélés :

- par la mise œuvre de la veille sur le web et les réseaux sociaux qui a constitué un instrument particulièrement utile pour identifier les affichages sauvages. Les recherches quotidiennes ainsi menées ont permis de repérer cette pratique sur des photos, des publications et des articles de presse ;
- par des signalements reçus à la Commission dénonçant un affichage en dehors des emplacements réservés ;
- par l'examen des comptes de campagne eux-mêmes en présence de factures d'impression (hors suppléments quantitatifs des documents de la campagne officielle) d'un montant disproportionné par rapport au nombre de panneaux autorisés, d'achat de colle ou de factures élevées de prestations d'acheminement et d'apposition des imprimés.

Les candidats ont reconnu dans le cadre de la procédure contradictoire l'existence d'un affichage illégal tout en soulignant sa faible ampleur. Ils ont fait état d'initiatives militantes ayant échappé à leur contrôle malgré les consignes données aux équipes pour encadrer les pratiques d'affichage, de la nécessité de remplacer en permanence les

nombreuses affiches dégradées sur les panneaux autorisés, du manque de panneaux d'expression libre, et même évoqué des actions malveillantes d'adversaires pour les compromettre.

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, ces dépenses d'affichage bien qu'« *intrinsèquement irrégulières* », doivent figurer dans le compte car elles sont engagées pour l'obtention des suffrages des électeurs et être prises en compte pour vérifier le respect du plafond des dépenses électorales. Ces dépenses irrégulières ne peuvent conduire au rejet du compte de campagne, en revanche elles ne peuvent faire l'objet d'un remboursement de l'État (Conseil d'État, 19 juin 2013 n° 356862, récemment 11 février 2025 n° 491632, 492132 pour le flocage de véhicules). Ces dépenses irrégulières entraînent donc une réduction du remboursement de l'État (cf. p. 40).

Dans le cadre de l'examen des comptes des candidats aux élections européennes de 2019, la Commission avait opéré une réduction uniforme de 5 000 euros pour trois candidats. En 2024, elle a évalué les irrégularités constatées sur la base d'un pourcentage du coût des impressions, variable selon leur volume. Les réductions de remboursement pour des affichages illégaux ont concerné trois candidats :

- M. Jordan BARDELLA : 3 700 euros de réduction du remboursement ;
- Mme Marion MARÉCHAL : 6 000 euros de réduction du remboursement ;
- ma décision concernant le compte de Mme Manon AUBRY comporte une réduction du remboursement pour le même motif mais pour un montant très supérieur. Elle fait l'objet d'un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris.

Enfin, une réduction de remboursement du compte de Mme Valérie HAYER de 4 000 euros a porté sur une vitrophanie de grande taille habillant la façade du local de campagne qui ne pouvait être assimilée à une enseigne purement informative.

## d. La dévolution

Conformément aux dispositions de l'article L. 52-6 du code électoral, « lorsqu'un solde positif ne provenant pas de l'apport personnel 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 huit candidats pour un montant total de 65 405 euros.

## e. Les décisions de rejet

La Commission a rejeté sept comptes de campagne contre un seul lors du scrutin de 2019. Aucun d'entre eux ne pouvait bénéficier du remboursement de l'État, faute d'avoir obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés.

Les irrégularités constatées justifiant ces rejets sont détaillées dans l'infographie suivante.

Ces décisions, avec celle constatant un dépôt hors délai et deux autres constatant l'absence de dépôt, ont été transmises au juge de l'élection, le Conseil d'État, conformément à la loi du 7 juillet 1977. Par des décisions du 17 avril 2025, le Conseil d'État a déclaré inéligibles 8 des 10 candidats ayant fait l'objet d'une saisine, pour des durées allant de 6 à 18 mois.

L'absence d'ouverture de compte bancaire pour une liste

La perception de dons par un candidat tête de liste sur son compte bancaire personnel

La confusion entre :  
- le mandataire de la campagne et association de financement d'un parti politique  
- des dons versés à une structure politique non habilitée à financer une campagne et les dons recueillis pour la campagne pour une liste

### Comptes rejetés

Quelles irrégularités ?



Le règlement de dépenses en dehors du compte du mandataire par des tiers qui représentaient 53,5 % des dépenses du compte

L'omission de dépenses par deux listes de candidats (et pour une de ces deux listes par l'adjonction de concours en nature de personnes morales prohibés)

Un cumul d'irrégularités pour une liste, qui ne permettait pas de considérer que le compte déposé comportait une description complète, sincère et exacte des recettes et dépenses électorales imputables

# FOCUS SUR

## LA MISE À DISPOSITION GRATUITE DES SALLES MUNICIPALES OU DE LOCAUX PAR DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

L'article L. 52-8 du code électoral pose l'interdiction de dons et concours en nature de personnes morales sous quelque forme que ce soit. Sont concernés, parmi ces personnes morales, les établissements publics comme les universités et les facultés, et les collectivités territoriales.

Le *Guide du candidat et du mandataire de la CNCCFP* (chapitre 4.2.13.15) précise les conditions dans lesquelles les candidats peuvent bénéficier de la mise à disposition d'un local de personne publique pour leur campagne :

*« La mise à disposition gratuite de salles par une municipalité pour tenir des réunions ne constitue pas une dépense électorale si tous les candidats ont disposé des mêmes facilités. Dans ce cas, le candidat doit produire dans le compte de campagne soit une attestation de la municipalité, certifiant que tous les candidats ont pu bénéficier de cette mise à disposition dans les mêmes conditions, soit la copie d'une délibération du conseil municipal prévoyant la mise à disposition de salles pendant les périodes électorales pour toutes les élections ».*

Pour les salles municipales, il est apparu que les comptes de campagne de plusieurs listes de candidats à l'élection des représentants au Parlement européen du 9 juin 2024 omettaient de mentionner la tenue de certaines réunions et ne comportaient pas toutes les attestations de mise à disposition des salles ou délibérations municipales. Ces irrégularités n'ont pas entraîné le rejet de ces comptes de campagne, mais, dans trois cas, une modulation du remboursement de l'État a été effectuée dans la proportion des irrégularités (jusqu'à 37 omissions dans un cas).

Pour ce qui concerne l'utilisation d'amphithéâtres d'universités, facultés ou grandes écoles, plusieurs cas d'espèce ont été examinés par la Commission :

→ Les éléments examinés n'ont pas établi que les candidats invités dans le cadre d'un cycle de conférences organisées par une association dans les locaux de l'Institut d'études politiques de Paris auraient bénéficié d'un concours illégal de personne morale en violation des dispositions de l'article L. 52-8 du code électoral,

dès lors que, en l'état des éléments dont disposait la Commission, l'ensemble des candidats auraient bénéficié des mêmes modalités d'accès à ces facilités.

- Il a par ailleurs été vérifié qu'une quote-part des dépenses afférentes au discours du Président de la République dans le Grand Amphithéâtre de la Sorbonne, en date du 25 avril 2024, avait bien été imputée dans le compte de campagne de la candidate tête de liste du parti *ENSEMBLE*.
- En revanche, il a été constaté que la candidate tête de liste du parti *LA FRANCE INSOUMISE* et d'autres personnalités dudit parti avaient donné pendant la campagne 19 conférences dans des universités, facultés et grandes écoles, avec, dans certains cas, la mise à disposition de plusieurs amphithéâtres, qui n'ont pas fait l'objet de production de justificatifs, ni d'imputation des dépenses au compte de campagne. Comme indiqué page 42, la décision concernant le compte de campagne de Mme Manon AUBRY a fait l'objet d'un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la candidate a soutenu que ces conférences n'avaient pas à figurer au compte de campagne ; qu'elles étaient organisées depuis 2022 par des élus ou représentants de son parti ; que cette tournée des facultés était l'occasion de discuter des préoccupations de la jeunesse ; et que s'il a pu arriver qu'une question soit posée sur l'élection des représentants au Parlement européen, « ces très courts et exceptionnels intermèdes ne sauraient être suffisants pour permettre la requalification de ces conférences en événements à caractère électoral ». Il a toutefois été constaté que des discours clairement électoraux avaient été prononcés et que les propos publics du coordinateur de la campagne assumaient sans ambiguïté une stratégie « *intégrant des campagnes parallèles* ». L'irrégularité constatée a emporté une modulation à la baisse de 10 000 euros du remboursement de l'État.



### L'obligation de dépôt de comptes pour toutes les listes de candidats aux élections européennes

La loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique avait permis, pour toutes les élections autres que l'élection présidentielle, y compris l'élection des représentants au Parlement européen, de dispenser de dépôt de compte de campagne les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qui n'avaient pas perçu de dons de personnes physiques.

Après les élections européennes de 2019 pour lesquelles la circonscription nationale unique avait été rétablie, la loi du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral, d'initiative parlementaire, a durci les obligations de dépôt de compte de campagne pour les listes candidates aux élections européennes, en imposant à toutes les listes de candidats le dépôt d'un compte de campagne.

Lors de l'examen de ces dispositions, les parlementaires avaient estimé que, dans la circonscription nationale unique rétablie, toutes les listes de candidats étaient susceptibles de mener une campagne active visant à recueillir un grand nombre de suffrages et qu'elles devaient donc être soumises à la même transparence.

Le scrutin de 2024 marque la première application de ces dispositions. Ainsi tous les candidats devaient s'approprier l'ensemble des règles garantissant la régularité des recettes et dépenses de leur compte de campagne.

En 2024, les 38 listes devaient ainsi déposer leur compte. Si les règles antérieures à la loi de 2019 étaient demeurées applicables, neuf d'entre elles auraient été dispensées de dépôt. Parmi elles, six ont déposé un compte sans recette ni dépense.

La Commission a approuvé six de ces neuf comptes et rejeté le compte ou constaté le dépôt hors délai pour trois listes qui auraient été dispensées de dépôt avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions<sup>1</sup>.

Les neuf comptes présentaient des montants cumulés de 406 572 euros en dépenses et de 528 884 euros en recettes. S'ils peuvent paraître non négligeables, ils sont majoritairement concentrés sur deux candidats qui ont déclaré respectivement 394 620 euros et 90 523 euros de recettes.

Les décisions de rejet prononcées par la Commission, ainsi que la décision relative au dépôt hors délai d'un compte par un candidat ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas perçu de dons de personnes physiques, peuvent s'analyser au regard du pourcentage de suffrages obtenus par les candidats.

<sup>1</sup> L'absence de dépôt du compte de campagne par deux listes ne permet pas de s'assurer d'une éventuelle perception de dons de personnes physiques, elles sont donc exclues de cet examen.

Au regard du mode de scrutin à la représentation proportionnelle, et bien qu'un seuil électoral fixé à 5 % des suffrages exprimés existe en France et que les voix des candidats n'ayant pas atteint ce seuil ne soient pas retenues pour la répartition des sièges, on relève que 31 listes se situent au-dessous de celui-ci. Ils se trouvent en outre que ces 31 listes ont obtenu moins de 3 % des suffrages, qui est le seuil d'éligibilité au remboursement des dépenses par l'État : parmi elles, cinq listes présentent des scores se situant dans le fourchette de 1 à 3 %, et 26 listes se situent donc au-dessous de 1 %. Ces dernières représentent un total de 759 015 voix, soit 3,01 % des suffrages exprimés. Leurs dépenses représentent 1,05 % des dépenses de tous les candidats confondus.

La Commission constate que, malgré la promulgation de la loi de 2019 plus de quatre ans avant l'échéance électorale de 2024, et les enjeux de l'élection européenne dans la circonscription nationale qui justifient la même obligation de transparence financière pour toutes les listes candidates, plusieurs candidatures aux scores inférieurs à 1 % ne se sont pas préparées au respect des règles de constitution du compte de campagne.

Or, notamment pour les deux candidats qui auraient été dispensés de dépôt avant l'entrée en vigueur de la loi de 2019 et dont la Commission a prononcé le rejet du compte, les irrégularités commises auraient pu être aisément évitées à la lecture du *Guide du candidat et du mandataire* édité à l'occasion de chaque élection.

Cette nouvelle obligation générale de dépôt nécessite par ailleurs la mobilisation de moyens humains et financiers pour la Commission alors même qu'il n'existe aucun enjeu financier pour l'État, les candidats n'ayant pas le droit au remboursement.

L'analyse des comptes des candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés montre que ces candidats ne mènent pas nécessairement de campagne d'ampleur nationale, à l'exception de la campagne officielle audiovisuelle, à laquelle leur candidature leur donne accès et qui est sans doute la principale motivation de leur candidature.

La Commission s'interroge sur le système d'éligibilité des candidats à ce type d'élection dès lors qu'en l'état actuel du droit, tout citoyen français ou européen qui respecte les conditions de l'article 5 de la loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen peut se porter candidat à cette élection.

À défaut d'évolution sur les conditions d'éligibilité, y compris au regard de l'élection présidentielle, il appartiendra au Parlement de faire un choix entre laisser subsister le principe d'un dépôt de compte de campagne pour toutes les listes de candidat ou revenir au régime juridique qui prévalait avant la loi n° 2019-1269 et qui n'imposait pas de dépôt d'un compte de campagne pour les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qui n'avaient pas bénéficié de don de personne physique.

# 2 LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DES 30 JUIN ET 7 JUILLET 2024

Les élections législatives de 2024 font suite à la dissolution annoncée par le Président de la République à l'issue de l'élection des représentants français au Parlement européen le 9 juin, en application de l'article 12 de la Constitution. C'est la sixième fois dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République que l'Assemblée nationale est dissoute, la première fois depuis la mise en place du quinquennat. La campagne électorale a été la plus courte de la V<sup>e</sup> République, l'élection étant convoquée le 30 juin, soit 21 jours après l'annonce de la dissolution (contre 34 en 1997). Les candidatures ont été déclarées dans la semaine suivant la dissolution, soit du 12 au 16 juin 2024. Ces délais très réduits ont pu avoir une influence tant sur le processus de sélection et le nombre des candidats que sur la recherche et les modalités de financement. À l'issue du premier tour, 76 députés ont été élus (cinq en 2022 et quatre en 2017). Les 501 autres députés ont été élus au second tour.

Les comptes de campagne qui font l'objet du présent sous-chapitre doivent donc être analysés au regard des spécificités de cette élection par rapport aux élections législatives précédentes, notamment de 2022.

## Législatives 2024

## “ Les points clés ”



**3 140**

comptes examinés  
(contre **5 161** en 2022)



**32,45 M€**

de recettes déclarées  
(contre **66,15 M€** en 2022)



**29,93 M€**

de dépenses déclarées  
(contre **62,57 M€** en 2022)

**57 %**

d'approbations simples

**37 %**

d'approbations après  
réformations et/ou  
diminution du  
remboursement

**35**

comptes déposés  
hors délai

**57**

comptes non déposés

**85**

comptes rejetés (dont **56**  
pour défaut d'ouverture de  
compte bancaire)

**1 973**

candidats ont bénéficié d'un  
remboursement de leurs  
dépenses de campagne  
(contre **2 350** en 2022)

**869 000 €**

retirés des dépenses  
déclarées  
(contre **1,04 M€** en 2022)

Au total

**21,13 M€**

remboursés aux candidats  
(contre **40,95 M€** en 2022)

## 1

## Le nombre et les caractéristiques des comptes

### a. Les comptes déposés

Lors de ces élections, 4 010 candidats se sont présentés dans les 577 circonscriptions, soit une moyenne de près de sept candidats par circonscription. **Le nombre de candidats diminue de 36 % par rapport au scrutin de 2022**, où 6 290 personnes s'étaient présentées.

Cette forte baisse s'explique par les difficultés engendrées par la dissolution, rendant plus complexe une candidature dans les délais et avec les moyens nécessaires. Par ailleurs, la proximité de ce scrutin avec les élections européennes a représenté un facteur de difficulté supplémentaire, les partis politiques ayant engagé des dépenses importantes pour ces élections ne disposant pas nécessairement des ressources suffisantes pour soutenir un nombre élevé de candidats aux élections législatives.

Compte tenu de la dispense de dépôt prévue pour les candidats ayant recueilli moins de 1 % des suffrages exprimés et dont la campagne n'a pas été financée par des dons de personnes physiques – laquelle concernait 813 candidats, soit

20 % des candidats – 3 197 candidats étaient tenus de déposer un compte de campagne.

#### Les comptes déposés

Candidats			Comptes		
			Comptes non déposés ou déposés hors délais		Comptes déposés dans les délais
Caractéristiques	Nombre		Absence de dépôt	Comptes déposés hors délais	
	En 2022	En 2024			
<b>I. Candidats astreints à déposer un compte</b>	<b>5 297</b>	<b>3 197</b>	<b>57</b>	<b>35</b>	<b>3 105</b>
• Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés	2 520	2 086	8	7	2 071
- Avec recettes et dépenses				7	2 063
- Comptes 0				0	8
• Candidats < 5 % des suffrages exprimés	2 777	1 111	49	28	1 034
- Avec recettes et dépenses				19	631
- Comptes 0				9	403
<b>II. Candidats dispensés de dépôt</b>	<b>993</b>	<b>813</b>			
<b>Total</b>	<b>6 290</b>	<b>4 010</b>			

Lors de ce scrutin, 57 candidats n'ont pas déposé leur compte (dont huit qui étaient éligibles au remboursement de l'État) et 35 l'ont déposé postérieurement au délai légal : cela correspond à 1,42 % et 0,87 % des candidats, contre 2,56 % et 1,88 % en 2022. Parmi les 35 derniers, sept étaient éligibles au remboursement de l'État. Leur apport personnel cumulé s'élevait à 38 185 euros.

La Commission a examiné 3 140 comptes (dont les 35 comptes déposés hors délai), contre 5 161 en 2022. En 2024, 2 078 candidats ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et pouvaient prétendre au remboursement de l'État.

Dans 45 circonscriptions, l'élection a été contestée devant le Conseil constitutionnel, juge de l'élection : 331 candidats étaient concernés dont 263 étaient tenus de déposer leur compte.

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

Le montant total des **recettes déclarées** s'élève à **32,45 millions d'euros** et celui des **dépenses** à **29,93 millions**. Sur les 3 140 candidats ayant déposé un compte, 420 n'ont déclaré ni dépense ni recette.

## c. Les recettes

Lors des précédentes élections, les candidats avaient perçu, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2021, un montant total de 66,15 millions d'euros, répartis entre les 2 456 candidats éligibles au remboursement de l'État (59,87 millions d'euros) et les 2 008 candidats ne pouvant en bénéficier (6,28 millions d'euros). **Lors du scrutin de 2024, le total des recettes perçues à compter du 10 juin 2024 s'est élevé à 31,01 millions d'euros pour les 2 071 candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et**

**à 1,44 million pour les 650 candidats n'ayant pas atteint ce seuil.** Les recettes mobilisées par les candidats sont ainsi plus de deux fois inférieures à celles du scrutin de 2022, ce qui s'explique par la forte baisse du nombre de candidats (cf. ci-avant) comme par la réduction significative des budgets de campagne.

Le tableau suivant illustre l'évolution du montant moyen des recettes perçues, par catégories de candidats, lors des deux derniers scrutins.

*Recettes moyennes selon les suffrages exprimés*

Candidats	2022 (€)	2024 (€)	Évolution (%)
Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés	24 379	14 982	-38,55
Candidats < 5 % des suffrages exprimés	3 130	2 117	-32,36

L'apport personnel reste la principale ressource, représentant 77 % des recettes, en hausse de trois points par rapport au scrutin de 2022. L'évolution diffère selon la catégorie de candidats : on note une hausse de 1,5 point chez les candidats remboursables, et un recul de deux points chez les autres candidats (cf. tableau p. 52).

La composition de l'apport personnel connaît des évolutions significatives, liées à la brièveté de la période de financement de la campagne électorale : la part des prêts consentis par les établissements bancaires recule de plus de 8 points. L'encadré ci-contre revient sur la question de l'origine des fonds apportés par les candidats.



## L'ORIGINE DES FONDS APPORTÉS PAR LES CANDIDATS

### • Le contrôle de l'origine des fonds

Les candidats mobilisent plusieurs sources pour financer leur campagne. Les versements personnels, c'est-à-dire les sommes apportées par les candidats sur leurs fonds propres, constituent la première ressource et ont représenté en moyenne 36 % des financements lors des dernières élections législatives (cf. tableau, p. 52).

Les emprunts bancaires, longtemps la deuxième source, ont chuté : 23 % en 2017, 18 % en 2022, et seulement 8 % en 2024. En parallèle, les prêts de personnes physiques ont progressé, passant de 5 % en 2017 à 9 % en 2022, puis 13 % en 2024.

La Commission veille, dans la limite de ses pouvoirs de contrôle, à ce que les fonds utilisés pour financer une campagne électorale (versements personnels ou prêts de personnes physiques) proviennent bien du candidat ou du prêteur, excluant tout financement illicite.

Cette année encore, de nombreux candidats ont été interrogés pour justifier de l'origine des fonds ayant servi à financer leur campagne électorale, dès lors que le montant de leurs versements personnels excédait 10 000 euros.

Le candidat était invité à adresser une copie des relevés bancaires personnels ou de tout autre justificatif (compte d'épargne sur livret...), occultés des informations financières ne concernant pas la Commission. Les éléments demandés ont été obtenus mais n'apportaient pas

toutes les assurances que l'on serait en droit d'attendre.

La Commission regrette 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, d'autant plus que l'absence de critères de résidence ou de nationalité pour les prêteurs physiques ouvre la porte à des ingérences étrangères potentielles (cf. propositions de la Commission, pp. 124-125).

### • Les prêts de partis politiques

Lors des élections législatives de 2024, certains candidats ont déclaré comme versements personnels des fonds provenant en réalité de prêts de formations politiques.

La part relative des emprunts auprès des formations politiques a progressé, passant de 12 % en 2017 et 2022, à 20 % en 2024, tandis que celle des versements définitifs a diminué (7 % en 2017 à 3 % en 2022 et 2024).

Il ne s'agit pas ici de mettre en lumière un hypothétique rapport d'influence, mais bien de répondre à un enjeu d'ordre financier. Le remboursement public des dépenses électorales est limité à l'apport personnel du candidat (fonds propres ou emprunts). Les versements définitifs des partis en sont exclus pour éviter un double financement, ceux-ci étant déjà bénéficiaires de l'aide publique directe de l'État. La Commission s'assure que les prêts accordés par les formations politiques leur sont bien remboursés, sans abandon de créance (cf. chapitre II, sous-chapitre 2, pp. 91 et s.).

Le tableau ci-après précise la ventilation des sources de financement de la campagne, en comparaison avec les élections législatives de 2022.

### L'origine des recettes

Origine des recettes		Ensemble des candidats				Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés			Candidats < 5 % des suffrages exprimés		
		€	%	% évolution / 2022	Rappel 2022 %	€	%	Rappel 2022 %	€	%	Rappel 2022 %
Apports personnels	Versements personnel candidat	11 664 173	35,94	-0,13	36,07	11 198 614	36,11	36,76	465 559	32,30	29,57
	Emprunts partis	6 410 142	19,75	8,30	11,45	6 380 730	20,57	12,39	29 412	2,04	2,51
	Emprunts personnes physiques	4 142 148	12,76	3,44	9,32	4 123 322	13,30	10,19	18 826	1,31	1,06
	Emprunts bancaires	2 549 317	7,86	-8,28	16,14	2 544 668	8,21	17,34	4 649	0,32	4,73
	Menues dépenses	117 619	0,36	0,01	0,35	105 037	0,34	0,26	12 582	0,87	1,22
	Frais financiers	31 943	0,10	-0,09	0,19	27 283	0,09	0,20	4 660	0,32	0,08
Dons	Dons de personnes physiques	4 330 044	13,34	-2,96	16,30	3 879 236	12,51	15,06	450 808	31,28	28,13
Apports partis	Dépenses payées directement	1 019 482	3,14	0,10	3,04	823 241	2,65	1,73	196 241	13,62	15,55
	Versements définitifs	802 099	2,47	-0,34	2,81	578 910	1,87	1,88	223 189	15,49	11,69
	Concours en nature	760 414	2,34	0,75	1,59	750 514	2,42	1,72	9 900	0,69	0,37
Concours en nature	Candidats	296 573	0,91	-0,23	1,14	284 452	0,92	0,94	12 121	0,84	3,04
	Personnes physiques	296 336	0,91	-0,56	1,47	283 795	0,92	1,42	12 541	0,87	1,92
Divers		33 510	0,10	-0,02	0,12	32 792	0,11	0,13	718	0,05	0,11
Total		32 453 800	100		100	31 012 594	100	100	1 441 206	100	100

En ce qui concerne les emprunts souscrits par les candidats, le tableau suivant expose le nombre de candidats bénéficiaires de prêts, selon leur origine, lors des deux derniers scrutins.

La brièveté de la campagne a eu un impact significatif sur le financement de la campagne et plus particulièrement sur les ressources d'emprunt. Si la part des bénéficiaires de prêts bancaires baisse de manière sensible, leur montant moyen demeure plus élevé que celui des prêts consentis par les partis et les personnes physiques.

### *Nombre de candidats ayant souscrit au moins un emprunt, selon le type d'emprunt*

Type d'emprunt	Nombre de candidats avec emprunt(s)		Montant total emprunté (€)		Part des candidats avec emprunt(s)* (%)		Montant moyen emprunté par candidat (€)	
	2022	2024	2022	2024	2022	2024	2022	2024
Bancaire	476	151	10 677 668	2 549 317	10,66	5,55	22 432	16 883
Parti politique	783	611	7 575 365	6 410 142	17,54	22,46	9 675	10 491
Personne physique	523	411	6 165 739	4 142 148	11,72	15,11	11 789	10 078

(\*) par rapport aux candidats ayant perçu des recettes.

## d. Les dépenses

Lors des élections de 2024, 2 720 candidats ont engagé un montant total de **29,93 millions d'euros de dépenses, contre 62,57 millions lors du scrutin de 2022, soit une baisse de 52 %.**

La part des candidats astreints au dépôt du compte de campagne sans dépense ni recette représente 13,37 % des comptes déposés, soit un taux très proche celui de 2022.

Le montant moyen de dépenses engagées est en recul parmi toutes les catégories de candidats, et plus particulièrement chez les candidats remboursables n'ayant participé qu'au premier tour de scrutin. Ainsi que relevé plus haut, le budget des candidats s'est ajusté à une campagne très réduite avec une période de financement passant de six mois dans le cas normal à trois semaines ici.

### Montant moyen de dépenses engagées par les différentes catégories de candidats

Catégorie de candidat	Dépense moyenne (€)		Évolution 2022 / 2024 (%)
	2022	2024	
Candidat < 5 %	2 738	1 861	-32,03
Candidat ≥ 5 % du 1 <sup>er</sup> tour	18 217	9 807	-46,17
Candidat du 2 <sup>d</sup> tour	28 974	17 512	-39,55
Candidat sortant	33 851	21 311	-37,04
Candidat élu	32 856	20 787	-36,73

Le tableau ci-dessous détaille le montant des dépenses, par nature et selon la catégorie de candidats. Les dépenses des candidats éligibles au remboursement de l'État représentent 95,9 % du total des dépenses, contre 91,2 % lors du précédent scrutin.

La répartition des dépenses selon leur nature reste très proche de celle du scrutin de 2022, et ce dans le cadre d'une campagne électorale réduite à 24 jours (jusqu'au second tour hors veille des scrutins). Les frais d'impression (hors campagne

### 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 / 2022	Rappel 2019 %	€	%	Rappel 2022 %	€	%	Rappel 2022 %
Propagande imprimée	11 886 604	39,70	1,39	38,31	11 298 073	39,33	37,47	588 531	48,66	47,07
Frais postaux et distribution	3 692 396	12,33	-4,41	16,74	3 661 476	12,74	17,45	30 920	2,56	9,39
Déplacements - restauration - réception	3 564 619	11,91	1,82	10,09	3 512 611	12,23	10,26	52 008	4,30	8,38
Locaux - téléphone - matériel - marchandises	2 251 947	7,52	-0,51	8,03	2 127 109	7,40	7,84	124 838	10,32	9,99
Internet, productions audiovisuelles	2 096 888	7,00	-0,62	7,62	1 953 524	6,80	7,73	143 364	11,85	6,45
Honoraires d'expert-comptable	1 868 979	6,24	1,62	4,62	1 805 154	6,28	4,72	63 825	5,28	3,51
Conseils en communication - sondages	1 740 802	5,81	-0,35	6,16	1 647 756	5,74	6,05	93 046	7,69	7,27
Réunions publiques	1 215 272	4,06	0,88	3,18	1 202 956	4,19	3,33	12 316	1,02	1,65
Frais financiers - menues dépenses - divers	816 752	2,73	0,31	2,42	718 805	2,50	2,1	97 947	8,10	5,71
Frais de personnel	804 761	2,69	-0,14	2,83	801 980	2,79	3,04	2 781	0,23	0,58
Total	29 939 020	100		100	28 729 444	100	100	1 209 576	100	100

officielle), les dépenses de distribution et celles relatives aux déplacements et aux réceptions représentent près de 64 % des dépenses engagées par l'ensemble des candidats.

Près de la moitié du total des dépenses engagées par les candidats non éligibles au remboursement de l'État correspond aux frais d'impression.

Lors des élections de 2024, près de 96 % des candidats ont maintenu leurs dépenses à un niveau inférieur à la moitié du plafond des dépenses, soit une part supérieure de six points à celle relevée lors du scrutin de 2022.

La moyenne des dépenses cumulées des candidats baisse dans 437 circonscriptions mais augmente dans les 139 autres. Dans ces dernières, la diminution du nombre de candidats – et particulièrement ceux ayant obtenu entre 1 % et 5 % des suffrages exprimés – explique la hausse du montant moyen des dépenses. En effet, les frais engagés par cette catégorie de candidats sont généralement moins élevés. En conséquence, les dépenses engagées sont principalement le fait d'un nombre réduit de candidats, dont ceux participant au second tour.

### Campagne en Nouvelle-Calédonie : un examen des comptes adapté aux circonstances exceptionnelles

La Commission a été particulièrement attentive aux difficultés rencontrées par les candidats aux élections législatives de 2024 en Nouvelle-Calédonie dans un contexte marqué par de fortes tensions et des restrictions de circulation.

Les émeutes et les blocages routiers ont perturbé l'organisation de la campagne contraignant certains candidats à adapter leurs actions électorales.

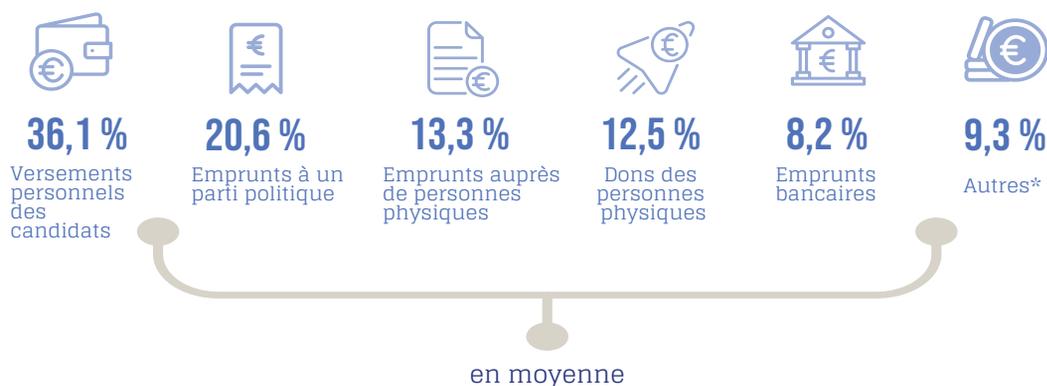
À titre d'exemple, la nécessité de disposer de locaux situés dans différentes zones de Nouméa pour pallier les difficultés de déplacement, le recours au transport maritime pour contourner les barrages routiers ou encore les surcoûts engendrés par les pénuries alimentaires pour l'organisation d'événements ont été portés à la connaissance de la Commission.

Consciente de ces circonstances exceptionnelles, la Commission a examiné avec attention les explications fournies par les candidats et a veillé à les prendre en considération lors de l'examen de leurs comptes.

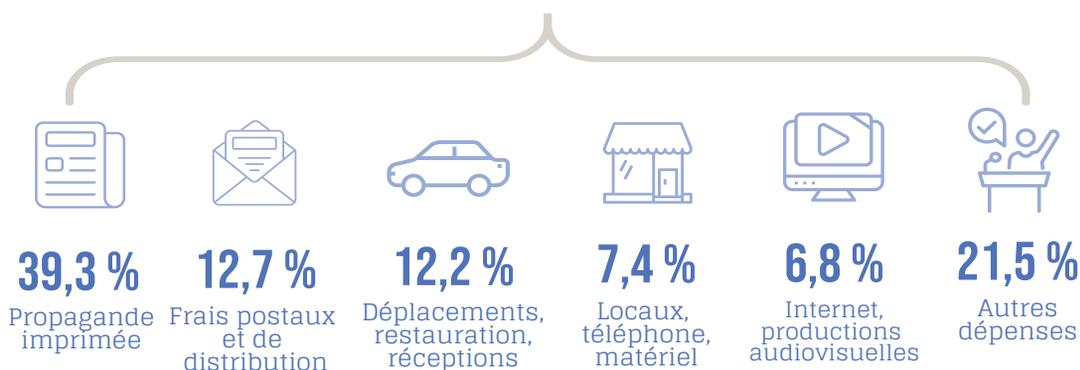
# LE FINANCEMENT TYPE

## DE LA CAMPAGNE D'UN CANDIDAT AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2024 AYANT RECUEILLI AU MOINS 5 % DES SUFFRAGES EXPRIMÉS

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



**13 826 €**  
**DE DÉPENSES ÉLECTORALES \*\***



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

\*\* La moyenne est de 1 861 euros pour les candidats ayant recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés et ayant déposé un compte (hors comptes zéro).

## 2

## Les points d'attention de ce scrutin

Les élections législatives anticipées de 2024 ont conduit la Commission à porter une attention particulière à la situation des députés sortants, ainsi qu'aux participations des partis politiques, notamment au sein de nouvelles alliances électorales (cf. pp. 59 et s.), lesquelles ont soulevé des difficultés spécifiques en matière de contrôle des dépenses mutualisées (cf. pp. 62 et s.).

### a. Le cas des députés sortants : permanence et collaborateurs parlementaires

L'utilisation de la permanence parlementaire et des travaux des collaborateurs parlementaires au cours d'une campagne électorale est redevenue une question sensible à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée par le Président de la République le 9 juin 2024. En effet, la fin du mandat parlementaire a subitement fait des députés élus en 2022 et se représentant des candidats à leur propre succession, devant organiser en toute hâte leur campagne. Dès lors que les dispositions des articles L. 52-8 et L. 52-8-1 du code électoral leur interdisaient d'utiliser tout moyen ou avantage de l'Assemblée nationale au

bénéfice de leur campagne électorale, les députés sortants ont dû veiller à faire en sorte de ne pas bénéficier d'un concours en nature qu'aurait constitué l'utilisation de tels moyens.

#### → La permanence parlementaire

Le député sortant, candidat à sa propre succession, ne pouvait plus utiliser sa permanence financée par le budget de l'Assemblée nationale. Un des moyens pour pouvoir continuer à s'en servir de façon régulière pouvait alors consister à régler directement depuis son compte personnel (et non depuis le compte du mandataire) les dépenses générées par ce local sous les réserves qui suivent.

Il est à noter que, conformément aux règles rappelées par les services du déontologue de l'Assemblée nationale, tout candidat sortant qui avait réglé ses frais de permanence via son compte bancaire recevant l'avance de frais de mandat (AFM), pouvait encore régulariser sa situation, ceci avant le dépôt du compte de campagne en procédant au remboursement des frais auprès du trésorier de l'Assemblée nationale et à partir de ses fonds propres, tout en en conservant la preuve de ce remboursement. L'examen des comptes de campagne a révélé qu'à plusieurs reprises, le trésorier de l'Assemblée nationale avait retourné des chèques émis par les mandataires financiers des députés sortants en attendant la réception d'un chèque tiré sur le compte personnel du candidat.

L'inscription au compte du montant ainsi régularisé devait se faire en concours en nature du candidat, ce qui impliquait de ne pas pouvoir prétendre au remboursement de la somme déboursée. La Commission a ainsi, à plusieurs reprises, été amenée à requalifier en concours en nature des montants qui avaient bien été remboursés au trésorier de l'Assemblée nationale mais qui avaient été inscrits en dépenses du mandataire voire en menues dépenses du candidat, lesquels montants auraient eu vocation, à défaut de réformation, à augmenter le montant du remboursement forfaitaire électoral.

En revanche, la Commission a admis au remboursement le règlement d'une permanence habituelle par le mandataire dans le cas où le candidat était parvenu à résilier son bail et à en signer un nouveau à titre précaire, pour le temps de la campagne.

Les modalités décrites ci-dessus, permettant de continuer à utiliser la permanence parlementaire comme permanence électorale, n'étaient toutefois pas possibles lorsque le local avait été antérieurement acquis par le député sortant au moyen de l'avance de frais de mandat. Dans ce cas, aucune régularisation n'était envisageable.

### → Les collaborateurs

S'agissant des collaborateurs parlementaires des députés sortants, ceux-ci se sont vus notifier la rupture de leur contrat de travail. Jusqu'à la date effective de la rupture, les règles habituelles ont eu vocation à s'appliquer, à savoir la possibilité,

pour un collaborateur, de faire campagne à condition d'y procéder pendant ses congés ou d'agir en dehors de ses heures de service.

Seuls ceux ayant fait l'objet d'un licenciement sans préavis (ou ayant accepté une rupture conventionnelle) pouvaient participer à la campagne bénévolement ou à titre de salarié. Une suspension du contrat de travail a pu également leur permettre de participer de façon régulière à la campagne.

Une difficulté a cependant été identifiée dans les cas où un préavis de licenciement avait été envoyé mais n'était pas encore exécuté, c'est-à-dire que le collaborateur bénéficiait d'une indemnité compensatrice de préavis, payée sur des fonds provenant de l'Assemblée nationale. Dans ces circonstances particulières, il a été admis que le collaborateur pouvait participer à la campagne bénévolement, sans renoncer au paiement de son préavis non encore exécuté. Toutefois, il a été décidé que le candidat ne pouvait pas obtenir le remboursement du salaire qui aurait été versé à cet ancien collaborateur réemployé dans le cadre de la campagne.

Enfin, il a été rappelé aux candidats députés que les activités bénévoles du collaborateur n'avaient pas à être comptabilisées au titre des concours en nature des personnes physiques conformément à la jurisprudence du juge administratif. Si elles ont néanmoins figuré sous cette forme dans le compte de campagne, la Commission les en a retranchées, en dépenses et en recettes.

## b. Les contributions des partis dans le financement des campagnes

Aux termes de l'article 4 de la Constitution : « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage.* »

Au plan financier, les élections législatives revêtent pour les partis une importance stratégique car leur résultat conditionne directement le montant de l'aide publique qui leur est attribuée au titre de la loi du 11 mars 1988 sur la transparence de la vie politique (cf. chapitre II, Introduction, p. 82). Cependant, le nombre de partis qui investissent des candidats est relativement réduit, celui des partis qui contribuent au financement des campagnes l'est aussi et, mis à part les prêts, d'un montant significatif, les concours consentis ne représentent qu'une part limitée des ressources mobilisées par les candidats.

Pour les élections législatives de 2024, 84 % des candidats ont été investis par des partis. Cependant, sur près de 600 partis, seuls 25 ont investi des candidats : 15 partis pour la France métropolitaine

et 10 ayant présenté des candidats exclusivement dans les outre-mers.

Parmi les 15 partis ayant investi des candidats en métropole, 10 l'avaient déjà fait lors des deux élections législatives précédentes. 11 partis qui avaient investi des candidats en 2022 et/ou 2017 ne l'ont pas fait en 2024. Le tableau ci-dessous et le graphique de la page suivante, montrent une baisse du nombre de partis ayant présenté des candidats en 2024 par rapport à 2022. Cela illustre les difficultés de certains partis, dans le contexte de la dissolution du 9 juin 2024, à investir des candidats dans un calendrier contraint, le dépôt des candidatures étant intervenu entre le 12 et le 16 juin, et à mobiliser des ressources financières dans la suite immédiate des élections européennes. Cela illustre également les évolutions intervenues dans la vie politique depuis 2017 avec l'émergence de nouvelles forces comme *RECONQUÊTE!* depuis 2022 ou *HORIZONS* et *l'UNION DES DROITES POUR LA RÉPUBLIQUE* en 2024. Enfin, l'évolution à la baisse du nombre de candidats pour la plupart des partis politiques résulte des alliances électorales

Année du scrutin	France métropolitaine		Outre-mer		Total partis	Total candidats investis	Total candidats
	Partis*	Candidats	Partis	Candidats			
2024	15	3335	10	15	25	3350	4010
2022	20	5149	20	39	40	5188	6290
2017	16	5360	18	32	34	5392	7877

(\*) ce sont les partis bénéficiaires de la première fraction de l'aide directe, qui ont présenté des candidats aux dernières élections législatives dans au moins 50 circonscriptions et ont recueilli au moins 1 % des suffrages.

Sources : décrets de 2018 et 2023 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée. Pour 2024, à partir de la liste des candidats déclarés par les partis et groupements politiques auprès du ministère de l'intérieur.

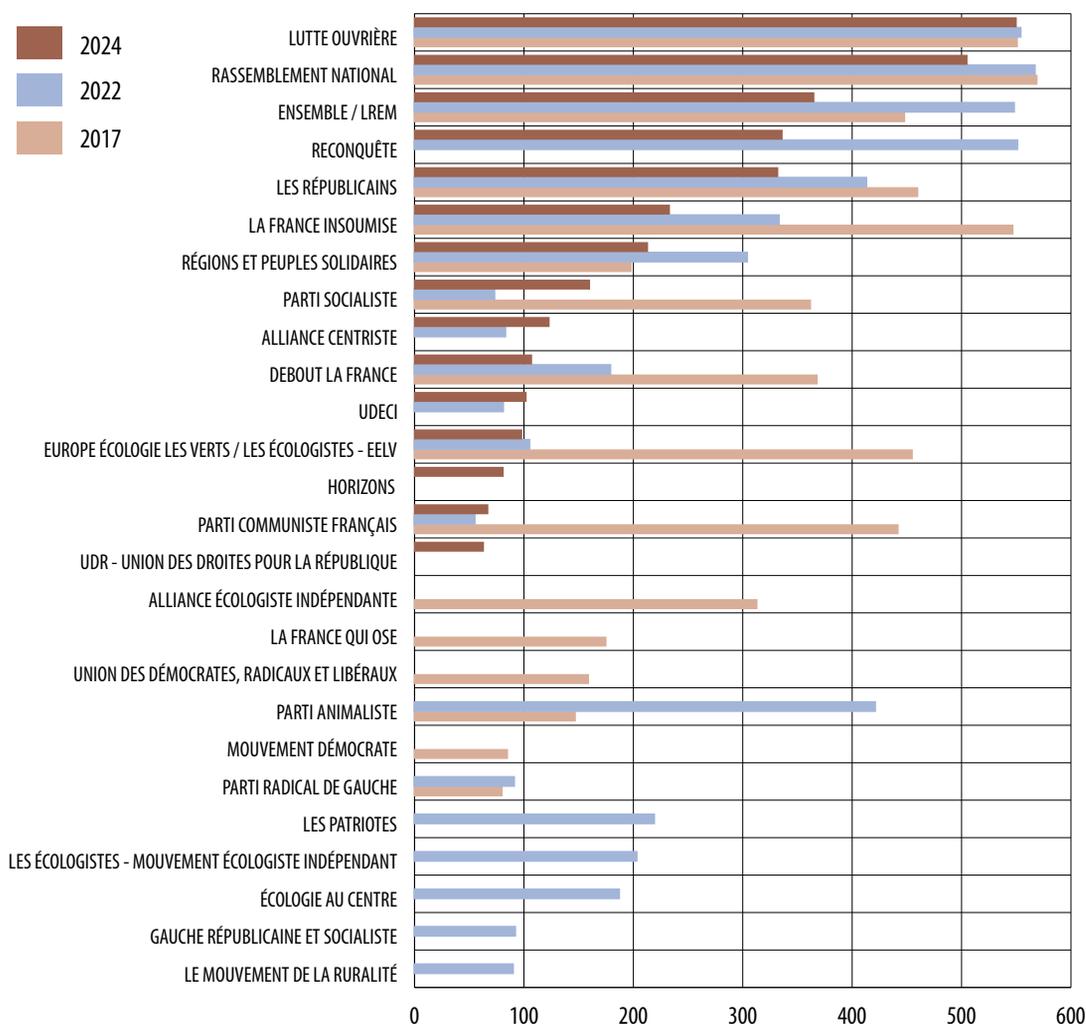
dès le premier tour qui se traduisent par des candidatures uniques dans une majorité de circonscriptions (*RENAISSANCE*, *MODEM* et *HORIZONS* réunis dans l’alliance Ensemble en 2022, partis de gauche alliés au sein de la *NUPES* en 2022, du *NOUVEAU FRONT POPULAIRE* en 2024 ou *UNION DES DROITES POUR LA RÉPUBLIQUE* alliée au *RASSEMBLEMENT NATIONAL* en 2024).

**Le nombre de partis ayant contribué au financement** des élections législatives de

2024 – qui est sensiblement supérieur à celui des partis ayant investi des candidats – ne sera définitivement connu qu’à l’issue de l’analyse des comptes des partis pour 2024, dont le dépôt interviendra au plus tard le 30 juin 2025. En 2022, année à la fois d’élections législatives et présidentielle, 125 partis sur 550 avaient participé au financement de campagnes et, en 2017, 87 sur 403.

En revanche, **les ressources apportées aux candidats par les partis** sont connues

*Nombre de candidats aux élections législatives investis par les partis*



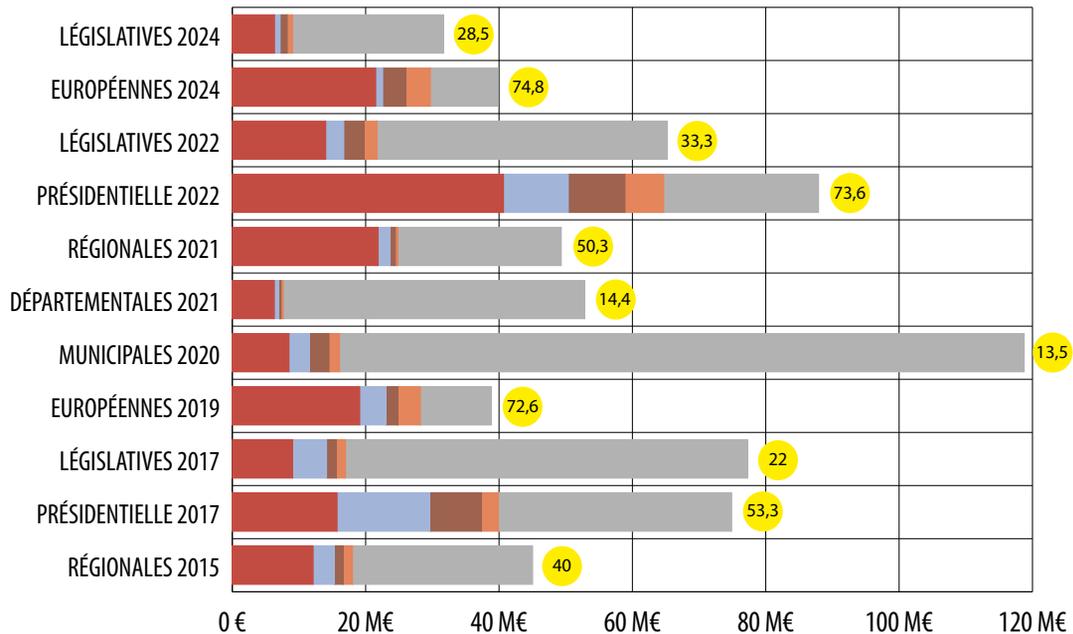
Sources : pour 2017 et 2022, décrets de 2018 et 2023 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi du 11 mars 1988 modifiée, et, pour 2024, liste des candidats déclarés par les partis et groupements politiques auprès du ministère de l'Intérieur.

par les comptes de campagne. Lors des élections législatives de 2024, le total des ressources mobilisées par les candidats s'est élevé, comme indiqué plus haut, à 32,45 millions d'euros (hors dépenses de la campagne officielle, prises en charge par l'État en dehors des comptes de campagne). La contribution des partis s'élève à près de 9 millions d'euros, soit 28,5 % : 6,4 millions d'euros sous forme de prêts, 1 million de prise en charge directe de dépenses électorales, 0,8 million de concours en nature et 0,8 million de versements définitifs. Sur cet ensemble, les concours définitifs (hors prêts) ont représenté 29 % du total des contributions des partis et 8 % du

total des ressources dont ont bénéficié les candidats pour leurs campagnes.

Au-delà de la part prise dans les élections législatives, le graphique suivant permet de prendre la mesure de la participation des partis depuis les élections régionales de 2015. Elle est prépondérante pour les élections présidentielles et européennes, importante pour les élections régionales et beaucoup plus limitée pour les élections municipales et départementales. Leur part dans les élections législatives se situe à un niveau intermédiaire avec un rôle prépondérant des prêts au regard des ressources propres apportées sous toute forme.

*La part des partis politiques dans le financement des campagnes électorales*



- Emprunts auprès des partis
- Versements définitifs des partis
- Dépenses payées directement par les partis
- Concours en nature fournis par les partis
- Autres ressources des candidats

**n** Part du financement par les partis (emprunts, versements définitifs, dépenses payées directement et concours en nature) dans les ressources totales des candidats (en %)

Source : comptes de campagne des candidats.

### c. Le rôle des partis politiques dans le financement de la campagne : les dépenses mutualisées

Les partis politiques engagent des dépenses au profit des candidats qu'ils présentent ou soutiennent. Certaines le sont au profit d'un seul candidat, d'autres au profit de plusieurs : dans cette situation on utilise le terme de « dépenses mutualisées ».

Ces dernières peuvent prendre la forme de dépenses payées directement par les partis au profit de candidats, de concours en nature apportés par ceux-ci ou encore de dépenses refacturées aux candidats. La mutualisation suppose qu'une clé de répartition entre les candidats bénéficiaires soit définie avant la tenue du scrutin. En outre, les participations financières des partis peuvent concerner les ressources déclarées des candidats, notamment via des versements définitifs ou bien des prêts consentis aux candidats par les partis, points évoqués précédemment.

Le risque que ces dépenses soient omises ou insuffisamment justifiées dans les comptes des candidats, lorsque les partis les facturent à ces derniers, appelle des diligences de la Commission afin de s'assurer de la sincérité du compte de campagne et du respect du plafond des dépenses par chaque candidat.

Pour exercer son contrôle sur les dépenses mutualisées par les partis et ensuite inscrites dans les comptes de chaque candidat, la Commission s'assure qu'elle dispose des éléments permettant de justifier de la réalité et du caractère électoral de ces dépenses mais également qu'une clé de répartition est fournie par le parti et qu'elle répond à des critères objectifs.

#### → L'examen des dépenses mutualisées en 2024

L'augmentation des dépenses mutualisées relevée lors des élections législatives de 2022 a justifié un contrôle accru de la Commission en 2024 sur le sujet.

Ainsi, pour les élections législatives de 2024, elle a interrogé 50 partis : 41 ont répondu.

Au final, seuls neuf de ces partis ont produit des documents portant sur un grand nombre de candidats, en raison des alliances passées entre ces partis, et pour des participations financières significatives :

- trois partis membres du « NOUVEAU FRONT POPULAIRE (NFP) » : PARTI SOCIALISTE, LA FRANCE INSOUmise (LFI), LES ECOLOGISTES – EUROPE ÉCOLOGIE LES VERTS (le PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS n'a quant à lui pas répondu à l'interrogation de la Commission);
- trois partis d'« ENSEMBLE POUR LA RÉPUBLIQUE » : RENAISSANCE,

*HORIZONS* et le *MOUVEMENT DÉMOCRATE* (le *PARTI RADICAL* qui n'avait pas respecté ses obligations légales au titre de l'exercice 2022 n'a pas contribué financièrement à la campagne);

- *RASSEMBLEMENT NATIONAL (RN)*.
- Pour *LUTTE OUVRIÈRE* et *RECONQUÊTE*!, les dépenses mutualisées ont été plus simples à prendre en compte au regard de leurs montants plus faibles et des justificatifs apportés.

#### • *NOUVEAU FRONT POPULAIRE*

Des échanges ont eu lieu avec les formations politiques du *NFP*, notamment le *PARTI SOCIALISTE* et *LA FRANCE INSOUmise*, qui ont permis de fiabiliser les données fournies pour les comptes des candidats de la coalition. Au regard des documents produits, l'intervention financière dans la campagne électorale des élections législatives 2024 des partis composant le *NFP* est de l'ordre de 1, 3 millions d'euros, dont la moitié pour des dépenses communes à la coalition.

Une dépense, prise en charge par *LFI* et commune à tous les candidats *NFP*, a en revanche entraîné la réformation des comptes de l'ensemble des candidats *NFP*: les coûts afférents à l'organisation du meeting de Montreuil du 17 juin 2024,

ayant lancé la campagne des candidats *NFP* au niveau national, n'avaient pas été imputés dans les comptes de campagne des candidats. Le coût du meeting s'élevant à 36 847 euros, la somme de 67 euros a été réintégrée dans les comptes de chaque candidat de la coalition.

#### • *ENSEMBLE POUR LA RÉPUBLIQUE*

Selon *RENAISSANCE*, 470 candidats ont été investis et seuls *RENAISSANCE*, le *MODEM* et *HORIZONS* ont engagé des dépenses mutualisées entre les candidats.

Les dépenses prises en charge par ces partis et les concours en nature s'élèvent à plus de 620 000 euros dont 421 000 euros pour *RENAISSANCE*.

Les partis ont par ailleurs refacturé des dépenses à certains candidats.

Ces données n'ont donné lieu à interrogation des candidats qu'en cas d'absence d'imputation de ces dépenses dans leur compte.

Au-delà des structures nationales évoquées ci-avant, des structures locales des partis ont également mutualisé des dépenses pour leurs candidats dans un périmètre de circonscriptions plus restreint.

### • RASSEMBLEMENT NATIONAL

La mutualisation des dépenses par le *RN* a été très centralisée et n'a pas posé de difficulté dans le contrôle des comptes.

Les refacturations n'ont concerné que huit candidats pour un total de 66 588 euros pour l'impression de documents de propagande, ainsi que pour des affranchissements et l'expédition de stylos.

Le parti a également établi une liste exhaustive des concours en nature engagés au profit de tous les candidats *RN*, distingués selon que ceux-ci étaient présents au premier tour uniquement ou également au second. Deux candidats ont par ailleurs bénéficié de contributions définitives et six de refacturations sur des dépenses particulières.

L'ensemble des éléments produits n'a pas nécessité d'interroger les candidats.

### → Les difficultés posées par les dépenses mutualisées

Certains candidats ont rencontré des difficultés s'agissant de la récupération d'informations auprès du ou des partis les soutenant ou leur apportant une aide pour l'établissement de leur compte de campagne. L'irrégularité relative aux dépenses omises provient

donc davantage d'une erreur de communication des partis à destination de leurs candidats plutôt que d'une volonté des candidats d'omettre des dépenses dans leurs comptes. Cette difficulté paraît accrue dans le cadre d'une coalition de partis, les candidats d'une formation ne se sentant pas nécessairement concernés par les dépenses nationales engagées par un autre parti présent dans la coalition.

Cette difficulté a conduit la Commission à réintégrer des dépenses omises dans les comptes des candidats. Pour *ENSEMBLE*, ces réintégrations se sont élevées à 42 237 euros et pour les candidats *NFP* à 116 154 euros, soit 90 % des réintégrations décidées par la Commission pour l'ensemble des élections législatives.

En cas de dépenses omises d'un montant significatif, des modulations, c'est-à-dire des diminutions du remboursement forfaitaire de l'État (RFE) ont été décidées par la Commission.

Les modulations pour les coalitions *ENSEMBLE* et *NFP* représentent un total de 16 600 euros pour *ENSEMBLE* et de 25 450 euros pour *NFP*, soit plus de 80 % du total de celles décidées par la Commission sur les comptes des élections législatives.

Pour ce contrôle, la Commission a procédé en deux temps : d'une part, une demande aux partis dès avant le dépôt des comptes, d'autre part, une demande

aux candidats dans la phase d'examen des comptes.

Pour la Commission, le traitement des données fournies directement par les partis s'est avéré complexe pour trois raisons :

- dans certains cas, la documentation a été fournie alors que le contrôle des comptes des candidats avait déjà débuté ;
- la documentation est souvent dense et parfois difficilement exploitable ;
- le nombre de candidats concernés est parfois « *estimé* », une liste nominative des candidats n'étant pas nécessairement fournie par les partis.

## → Conclusions et propositions

Seuls les partis disposant de structures organisées au niveau national et ayant une capacité de financement rapidement mobilisable ont été à même de prendre en charge le financement et les dépenses de candidats qu'ils présentaient.

Juridiquement, la principale irrégularité relevée est l'omission de dépenses. Cependant, lorsque cette irrégularité a été constatée, elle n'a pas été identifiée comme un risque de contournement des plafonds. Les ressources provenant des partis et non de l'apport personnel des candidats, la réintégration des dépenses omises est sans incidence sur le remboursement forfaitaire de

l'État (sauf lorsque l'importance de l'omission a conduit la Commission à prononcer une modulation du remboursement).

Les nécessités du contrôle et du contradictoire font que la Commission doit, en toute hypothèse, interroger les candidats lorsqu'une réformation paraît nécessaire. En revanche, la communication des informations par l'ensemble des partis en amont du contrôle épargne la plus grande part des nombreuses procédures contradictoires destinées uniquement à obtenir des pièces auprès des candidats. Cette information permet aux services de la Commission d'exploiter et de fiabiliser les données qui doivent être déclarées dans les comptes des candidats et garantit l'homogénéité de traitement entre tous les candidats.

**La Commission réitère donc la recommandation formulée dans son *Rapport d'activité 2022* que la transmission en amont du contrôle des informations relatives aux dépenses mutualisées soit généralisée. Dans cette optique et pour faciliter les échanges avec les partis, la Commission mettra à leur disposition, pour les prochaines élections, un format standardisé de déclaration des dépenses mutualisées par les partis et les éventuelles coalitions.**

## 3 Les décisions de la Commission

### a. Les caractéristiques globales des décisions

Les 3 197 décisions prises par la Commission pour 2024 se répartissent comme suit, en comparaison avec 2022 :

#### Les décisions de la Commission

Type de décision*	2022		2024	
	Nombre	%	Nombre	%
Constat d'absence de dépôt	136	2,57	57	1,78
Constat de dépôt hors délai	100	1,89	35	1,09
Approbation simple	3 387	63,94	1 833	57,34
Approbation après réformation	824	15,56	1 013	31,69
Approbation avec modulation	4	0,08	10	0,31
Approbation après réformation avec modulation	382	7,21	128	4,00
Approbation avec réduction du remboursement	104	1,96	18	0,56
Approbation après réduction du remboursement et modulation	40	0,76	0	0
Approbation après réformation et réduction du remboursement	90	1,70	12	0,38
Approbation après réformation et réduction du remboursement avec modulation	37	0,70	6	0,19
Rejet	193	3,64	85	2,66
Total	5 297	100	3 197	100

(\*) Hors dispensés de dépôt.

Sur l'ensemble des candidats, la part des comptes approuvés après réformation progresse de 16 points et celle des comptes ayant fait l'objet d'une décision d'approbation simple recule de 6 points. Cette évolution s'explique par la réformation systématique, par la Commission, de comptes ayant omis de faire figurer les dépenses mutualisées par les partis politiques (cf. pp. 62-65).

Même si l'évolution porte sur un nombre plus faible de candidats, le nombre de comptes rejetés représente une part moindre des décisions par rapport à 2022 (2,6 % contre 3,6 %).

Les deux tableaux suivants présentent les décisions prises par la Commission selon les suffrages obtenus par les candidats.

#### 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	49	4,41
Constat de dépôt hors délai	28	2,52
Approbation simple	876	78,85
Approbation après réformation	96	8,64
Rejet	62	5,58
Total	1 111	100

Type de décision	Candidats ≥ 5 % des suffrages exprimés	
	Nombre	%
Constat d'absence de dépôt	8	0,38
Constat de dépôt hors délai	7	0,34
Approbation simple	957	45,88
Approbation après réformation	917	43,96
Approbation avec modulation	10	0,48
Approbation après réformation avec modulation	128	6,14
Approbation avec réduction du remboursement	18	0,86
Approbation après réformation et réduction du remboursement	12	0,58
Approbation après réformation et réduction du remboursement avec modulation	6	0,29
Rejet	23	1,10
Total	2 086	100

L'évolution la plus significative réside parmi les candidats remboursables dont les comptes ont été approuvés après réformation : ils représentent 44 % des décisions, soit près de 19 points de plus que lors du scrutin de 2022, pour la raison indiquée plus haut.

Les décisions comportant une modulation et/ou une réduction du remboursement de l'État (soit 174 comptes) représentent 8,3 % des comptes des candidats remboursables et 5,5 % de l'ensemble des comptes examinés par la Commission. Lors du scrutin de 2022, ces taux s'établissaient respectivement à 26,17 % et 12,7 %.

Lorsqu'elle constate l'absence de dépôt du compte, le dépôt hors délai ou qu'elle prononce son rejet, la Commission saisit le juge de l'élection, en l'occurrence le Conseil constitutionnel. La Commission a saisi le Conseil constitutionnel à 177 reprises, dont 38 concernaient des candidats éligibles au remboursement de l'État (cf. sous-chapitre suivant).

## b. Les réformations

La Commission a rendu 1 013 décisions d'approbation après réformation et 146 décisions d'approbation après réformation avec modulation et/ou réduction du remboursement.

Le montant total des réformations s'élève à 869 171 euros en dépenses et 698 785 euros en recettes, soit 2,9 % et 2,15 % des montants déclarés. Le total des réformations en dépenses résulte de la différence entre les retranchements (-1,2 million d'euros) et les réintégrations (342 380 euros). Les réformations effectuées sur les comptes des candidats éligibles au remboursement s'élèvent à 496 624 euros. Cela représente 57,13 % du montant total des réformations, soit une légère progression par rapport au scrutin de 2022.

Les principaux motifs de **réformations par retranchement** sont :

- l'imputation erronée des frais de la campagne officielle qui font l'objet d'un remboursement distinct et qui ne doivent pas figurer dans le compte de campagne ;
- les dépenses insuffisamment justifiées, notamment les frais de déplacement, évalués forfaitairement sur la base du barème fiscal et qui ne sont pas justifiés par des éléments suffisamment probants ;
- les dépenses non électorales, telles que les repas internes à l'équipe de campagne, ou les dépenses du jour de scrutin ou postérieures à celui-ci.

En ce qui concerne les **réformations par réintégration de dépenses**, elles concernent notamment :

- les dépenses mutualisées de formations politiques omises par les candidats dans leur compte de campagne (cf. pp. 62-65) ;
- l'abonnement payant à un réseau social, du type *X Premium* (cf. encadré pp. 40-41).

En valeur absolue, les postes comptables les plus touchés par les réformations sont les suivants :

- les frais d'impression ;
- les frais de déplacement ;
- les productions audiovisuelles ;
- les dépenses de réception et de restauration.

Ces quatre postes de dépenses représentent 91 % du total des réformations. Plus de 71 % de celles-ci sont concentrées dans les frais d'impression. En effet, l'avis du Conseil d'État n° 465399 du 21 septembre 2022, indiquant que la propagande officielle devait être réglée par le mandataire, alors même que ces frais n'ont à figurer au compte de campagne que pour la part excédentaire au remboursement distinct effectué par la préfecture, a pu induire une certaine confusion chez les candidats, s'agissant d'une rupture avec les pratiques antérieures. Ce point a donc été un sujet sensible pour cette élection, dans la mesure où la Commission devait s'assurer qu'il n'y avait pas de double remboursement. La mise en œuvre par le ministère de l'Intérieur d'une plateforme collaborative mettant à disposition de la Commission, tant les factures de la propagande officielle présentées par les candidats que les états de remboursement (direct ou par subrogation), a permis de pallier ce risque.

Cette expérience conforte la Commission dans son approche favorable d'une intégration des dépenses de propagande officielle dans le compte de campagne (cf. propositions de la Commission, pp. 124-125).

### c. Le remboursement des dépenses par l'État

Les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés sont éligibles au remboursement de l'État s'ils ont financé en tout ou partie leurs dépenses avec leur apport personnel. Pour le scrutin de 2024, cela concernait 1 973 des 2 071 candidats éligibles au remboursement, leur apport personnel s'élevant à 24,07 millions d'euros. **Le montant total du remboursement perçu par ces candidats s'élève à 21,13 millions d'euros, contre 40,95 millions en 2022.** Au total, les candidats ont été remboursés de 87,7 % de leur apport personnel et de 77,4 % des dépenses déclarées, contre respectivement 89,8 % et 74,6 % lors du scrutin de 2022.

Le tableau suivant présente la part de l'apport personnel remboursée aux candidats : 80 % des candidats ont perçu un remboursement supérieur ou égal à 80 % de leur apport personnel. En 2022, ce taux s'élevait à près de 83 %.

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

% de remboursement	Candidats	
	Nombre	%
100 % de l'apport personnel	493	24,99
≥ 90 % et < 100 %	843	42,73
≥ 80 % et < 90 %	242	12,27
< 80 %	395	20,02
Total	1 973	100

### d. Les modulations

Lorsqu'elle relève une irrégularité dont la gravité ne justifie pas le rejet du compte, la Commission peut se limiter à moduler le montant du remboursement. Dans le cadre des élections législatives, la Commission a fait usage de ce pouvoir sur 144 comptes de campagne, pour un montant total de 50 600 euros.

Ces décisions étaient principalement justifiées par l'omission de dépenses dans le compte de campagne, telles que des dépenses mutualisées par les partis politiques (cf. pp. 62-65).

Dans un nombre plus réduit de cas, il s'agissait du constat de contributions de personnes morales autres que les formations politiques, de dons irréguliers ou de paiements directs de dépenses hors mandataire financier.

### e. La réduction du remboursement pour dépenses irrégulières

La Commission a réduit le montant du remboursement de 37 candidats en raison de l'inscription dans les comptes de dépenses à caractère électoral mais irrégulières.

Dans la très grande majorité des cas, il s'agissait de frais d'affichage irrégulier sur les véhicules, loués dans le cadre de la campagne, et les permanences électorales (cf. encadré p. 42 et *Rapport d'activité 2023*, pp. 56-57). Le montant total des réductions du remboursement s'élève à 32 969 euros.

## f. Les décisions de rejet

La Commission a rejeté 85 comptes de campagne, soit 2,7 % des comptes déposés et examinés, contre 3,7 % en 2022. Parmi les candidats concernés, 23 ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés : 22 d'entre eux ont engagé 284 604 euros de dépenses, financées à hauteur de 229 104 euros d'apport personnel. Les comptes de campagne de sept élus ont été rejetés.

Ces candidats n'ont perçu aucun remboursement des dépenses engagées durant leur campagne.

Lors de l'examen des comptes de campagne, la Commission a porté une attention particulière aux démarches mises en œuvre par les mandataires pour

l'ouverture du compte bancaire destiné au financement de la campagne des candidats, afin de prendre en considération les éventuelles difficultés liées à une campagne imprévue et limitée à 24 jours (cf. encadré ci-contre).

**L'absence ou l'irrégularité liée au compte bancaire du mandataire représente les deux tiers des causes de rejet.** Avec les paiements directs excessifs, ces deux motifs concentrent les trois quarts des causes de rejet.

Enfin, le défaut de présentation des comptes par un expert-comptable représente 7 % des causes de rejet, soit une baisse de 11 points par rapport au précédent scrutin.

### Les motifs de rejet

Catégorie	Motif principal du rejet	2022		2024	
		Nombre	%	Nombre	%
Formalités substantielles	Absence / irrégularité liée au compte bancaire du mandataire	77	39,90	57	67,06
	Défaut de présentation du compte par un expert-comptable	35	18,13	6	7,06
	Défaut de signature du formulaire du compte	6	3,11	0	0
	Compte en déficit	3	1,55	1	1,18
	Compte de dépôt ouvert à l'étranger	0	0	1	1,18
	Dépassement du plafond des dépenses	1	0,52	0	0
Questions de fond	Compte insincère / dépenses omises	33	17,10	5	5,88
	Paiements directs excessifs	14	7,25	7	8,24
	Absence de pièces justificatives	11	5,70	2	2,35
	Contribution de personne morale ou de parti non agréé	5	2,59	0	0
	Prêt de personne physique irrégulier	0	0	1	1,18
	Dons ou concours en nature de personne morale	3	1,55	3	3,53
	Dons de personnes physiques irréguliers	3	1,55	0	0
	Absence de preuve du paiement des dépenses	1	0,52	2	2,35
	Recettes perçues hors compte du mandataire	1	1	0	0
<b>Total</b>	<b>193</b>	<b>100</b>	<b>85</b>	<b>100</b>	



## L'OBLIGATION D'OUVRIR UN COMPTE BANCAIRE

Aux termes de l'article L. 52-6-1 alinéa premier du code électoral : « *Tout mandataire déclaré conformément aux articles L. 52-5 et L. 52-6 a droit à l'ouverture d'un compte de dépôt dans l'établissement de crédit de son choix ainsi qu'à la mise à disposition des moyens de paiement et services bancaires nécessaires à son fonctionnement.* »

L'alinéa 3 ajoute : « *En cas de refus de la part de l'établissement choisi, le mandataire peut saisir la Banque de France afin qu'elle lui désigne un établissement de crédit situé dans la circonscription dans laquelle se déroule l'élection ou à proximité d'un autre lieu de son choix, dans un délai d'un jour ouvré à compter de la réception de la demande du mandataire et des pièces requises.* »

En outre, l'article 28 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a créé un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques chargé de faciliter le dialogue avec les établissements bancaires.

D'une façon générale, cette obligation s'impose à l'ensemble des candidats. En l'absence d'ouverture de compte bancaire par le mandataire, les candidats risquent de voir leur compte de campagne rejeté.

Dans sa jurisprudence récente, le Conseil constitutionnel a confirmé que la Commission avait statué à bon droit en rejetant le compte des candidats qui n'avaient pas satisfait à cette formalité. Il a, en outre, prononcé l'inéligibilité des candidats concernés même lorsqu'il s'agissait de compte sans recette ni dépense.

## Les incidents liés à l'ouverture d'un compte bancaire

La campagne des élections législatives de 2024, d'une durée exceptionnellement courte, a contraint les candidats à se mobiliser en quelques jours, ce qui a eu un impact direct sur les démarches liées à l'ouverture d'un compte bancaire.

Pour mémoire, concernant les élections législatives de 2022, le rapport d'activité 2022 de la Commission avait mis en évidence une augmentation significative du nombre de saisines de la Banque de France et du médiateur du crédit par rapport aux scrutins précédents.

Pour les élections législatives de 2024, le médiateur du crédit indique, dans son rapport d'activité, que sur les 4 010 candidats qui se sont présentés, 472 déclarent avoir rencontré des difficultés d'ouverture de compte bancaire, soit 12,8 % des candidats.

Compte tenu des circonstances de cette élection, un certain nombre de candidats ont pu effectuer, en raison des difficultés d'ouverture d'un compte bancaire, des paiements directs. La Commission n'a pas systématiquement rejeté les comptes de campagne pour lesquels elle constatait le dépassement des tolérances issues de la jurisprudence, soit 10 % du montant des dépenses du compte de campagne et 3 % du plafond des dépenses. Appréciant au cas par cas, notamment au vu de la chronologie et des démarches effectives du candidat ou de son mandataire, appuyées par des éléments probants, elle n'a en définitive rejeté que sept comptes pour ce motif.

Les autres cas de rejet portent en majorité sur l'absence d'ouverture de compte bancaire par des candidats n'ayant engagé ni dépenses ni perçu de recettes.

## 4 Les suites juridictionnelles de l'élection

### a. Les décisions relatives aux protestations électorales

En 2024, le Conseil constitutionnel a été saisi de 84 recours contre les résultats des élections législatives de juin et juillet 2024. Parmi ces saisines, quatre ont été faites en visant l'ensemble du territoire national et une saisine contestait les résultats de plusieurs circonscriptions. Suivant sa pratique constante, le Conseil constitutionnel a procédé à bref délai à un premier examen des recours enregistrés, de manière à écarter ceux qui étaient irrecevables ou manifestement infondés. À ce titre, 34 saisines ont été rejetées par décisions datées du 27 septembre 2024. Les 50 protestations recevables concernaient ainsi 45 circonscriptions.

Au total la Commission a instruit et notifié 331 décisions dans le délai de deux mois, qui lui est imparti par la loi dans cette situation, pour permettre au juge de l'élection de disposer de la décision de la Commission au moment où il doit statuer sur le recours contre les résultats de l'élection.

Le Conseil constitutionnel a rendu l'ensemble des décisions relatives aux protestations électorales dont il avait été saisi dans le cadre des élections législatives 2024. Les opérations électorales ont été annulées pour deux circonscriptions. La Commission devra donc se prononcer sur les comptes de campagne des élections partielles organisées dans ces circonscriptions.

### b. 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 ces 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 177 candidats. Au 24 avril 2025, le Conseil constitutionnel avait rendu deux décisions s'agissant du rejet de compte de campagne de deux candidats élus : pour l'une, il confirme que la Commission a statué à bon droit tout en ne prononçant pas d'inéligibilité ; pour l'autre, il rejette la saisine de la Commission. Le *Rapport d'activité 2025* exposera les suites juridictionnelles données au reste des décisions de la Commission.

### c. 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), ce dernier peut introduire un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris, sauf à présenter d'abord un recours gracieux devant la Commission.

Les candidats ont la possibilité de former un recours gracieux.

Il sera rendu compte des suites données à ces recours dans le *Rapport d'activité 2025* de la Commission.

La publication des décisions sous une forme simplifiée au *Journal officiel* mentionnera, le moment venu, les décisions issues des recours gracieux et leurs effets.

*Au 24 avril 2025*



Au 24 avril 2025, deux candidats avaient formé un recours contentieux.

# 3 LE SUIVI DES ÉLECTIONS PASSÉES

## 1 Les suites juridictionnelles

En application des dispositions de 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 légal ou si le compte a été rejeté.

Lorsque la Commission approuve un compte après réformation des dépenses ou des recettes avec, le cas échéant, une diminution du remboursement (article L. 52-11-1 du code électoral), ses décisions peuvent être contestées devant le tribunal administratif de Paris.

### → L'élection des représentants au Parlement européen de 2019

Comme évoqué dans les précédents rapports, une affaire restait pendante en 2024 devant le Conseil d'État, concernant le candidat tête de liste M. Jordan BARDELLA. Le Conseil d'État (n° 491865) a annulé la décision de la CAA de Paris et a ainsi confirmé la décision de la Commission sur les deux points suivants :

- les intérêts d'emprunts souscrits pour financer une campagne ne peuvent être considérés comme dépenses électorales que si l'emprunt est réel et sincère, son montant proportionné aux besoins de la campagne, son taux conforme aux conditions du marché et sa durée raisonnable. En particulier,

seuls les intérêts échus à compter du versement effectif des fonds sur le compte de campagne peuvent être pris en compte ;

- les primes exceptionnelles versées aux salariés d'une campagne peuvent être qualifiées de dépenses électorales uniquement si elles sont prévues contractuellement et justifiées par des critères objectifs.

### → Les élections départementales de 2021

Une affaire restait pendante devant le tribunal administratif de Paris. Le jugement rendu a rejeté la requête des candidats et confirmé que le site internet utilisé pendant la campagne n'avait été que peu alimenté en contenus et que les requérants n'avaient pas été en mesure de préciser la nature des prestations accomplies au titre de l'entretien dudit site.

### → Les élections régionales de 2021

Dans le cadre de cette élection, la cour administrative d'appel (CAA) de Paris a rendu les décisions suivantes :

- rejet de trois requêtes (n°s 2400779, 2400780 et 2400781) déposées par la Commission portant sur le même sujet, relatif à l'utilisation par les candidats d'un logiciel de procuration (cf. *Rapport d'activité 2021* pp. 41-42). La Commission s'est pourvue en cassation sur ces trois affaires ; les pourvois sont en cours d'instruction ;

- rejet de la requête formée par un candidat (n° 24PA01053) : le juge a confirmé que le flochage d'un véhicule utilisé comme permanence mobile devait être regardé comme constituant un affichage électoral apposé en dehors des emplacements autorisés et que les dépenses y afférentes sont irrégulières. La requérante s'est pourvue en cassation à la suite de cette décision. Le Conseil d'État, le 28 février 2025, a considéré que le pourvoi ne pouvait pas être admis (n° 496932).

Par ailleurs, la Commission s'était pourvue en cassation devant le Conseil d'État dans trois dossiers :

- dans une affaire, le Conseil d'État a confirmé la décision de la CAA de Paris, en considérant que les dépenses engagées dans l'objectif d'obtenir des suffrages peuvent être qualifiées d'électorales, même si la prestation sous-jacente a été annulée, dès lors que ces dépenses ont été effectivement supportées et ne résultent d'aucune manœuvre du candidat (n° 491863) ;
- pour les deux autres, le Conseil a annulé la décision de la CAA de Paris, confirmant ainsi les décisions de la Commission, à propos de l'absence de droit au remboursement des frais d'affichage irrégulier sur un véhicule (n° 491864) et des frais de réparation d'un véhicule ayant servi de permanence électorale (n° 491632).

### → Les élections législatives de 2022

À l'issue de l'instruction des comptes de 2022, 27 candidats ont formé un recours de plein contentieux devant le tribunal administratif de Paris pour contester le montant du remboursement arrêté par la Commission.

À la date du présent rapport, 23 décisions ont été rendues par le juge administratif :

- une décision de la Commission a été réformée, concernant le montant des frais de transport. Alors que dans sa décision, la Commission avait estimé que ces dépenses étaient insuffisamment justifiées, le tribunal administratif a considéré que les frais de déplacement remboursés par le mandataire à l'occasion de trajets en voiture effectués dans le cadre d'opérations de collage, de tractage, de boitage et de porte-à-porte dans la circonscription par des militants de l'équipe de campagne doivent être regardés comme des dépenses électorales remboursables compte tenu des justificatifs désormais produits par le candidat (n° 2308181/3-2) ;
- dans les 22 autres affaires, le tribunal administratif a confirmé les décisions de la Commission. Trois candidats ont fait appel du jugement rendu devant la CAA de Paris :
  - deux affaires sont en cours d'instruction ;
  - dans une affaire (n° 24PA02509), la CAA a été saisie de moyens d'inconventionnalité fondés sur l'interprétation de la Commission concernant l'article L. 51 du code électoral. Elle a estimé que les candidats pouvaient librement aménager une permanence électorale ouverte au public, les dépenses afférentes étant éligibles au remboursement par l'État. Dès lors, ils devaient également pouvoir signaler la présence de ce local par un marquage visible depuis l'extérieur, afin d'en indiquer l'usage à des fins politiques.

Selon la CAA, une telle signalétique – qu'il s'agisse de la mention de l'identité des candidats, de leur parti ou mouvement politique, de la date de l'élection, ou encore de slogans, photographies ou logos – ne pouvait être assimilée à un affichage au sens de l'article L. 51 du code électoral. L'interdiction de ces éléments constituerait, selon la Cour, une ingérence injustifiée dans une société démocratique, au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi qu'une restriction disproportionnée à la liberté des candidats de faire campagne, au sens du

Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La Commission a formé un pourvoi en cassation contre cette décision, s'agissant d'un point de droit nouveau.

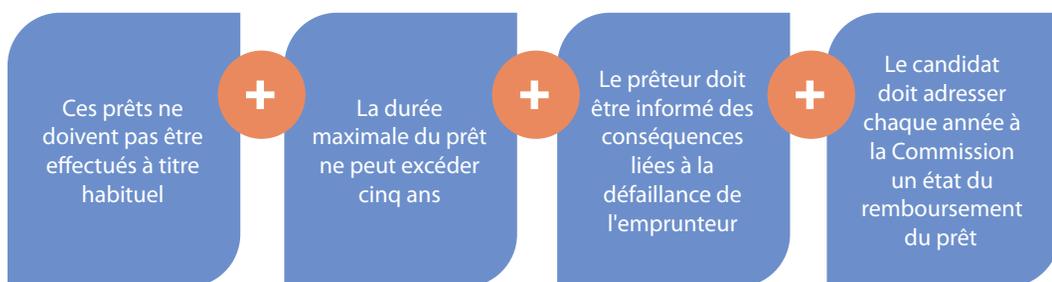
### → Les élections sénatoriales de 2023

La Commission a saisi 18 fois le juge de l'élection à la suite des élections sénatoriales pour cinq absences de dépôt, sept comptes déposés hors-délai et six comptes rejetés. Le Conseil constitutionnel a jugé que la Commission avait statué à bon droit pour toutes ces saisines et a prononcé une période d'inéligibilité dans 12 cas.

## 2

### Le suivi des emprunts auprès de personnes physiques

Dans le cadre de ses missions de contrôle du financement politique, la Commission a poursuivi en 2024 son examen approfondi du remboursement des emprunts contractés par les candidats auprès de personnes physiques. Cette pratique, relevant de l'article L.52-7-1 du code électoral, issu de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, soulève des enjeux majeurs en matière de transparence et de traçabilité des fonds, et nécessite un suivi renforcé et une évolution du cadre juridique que propose la Commission.



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 prêt, deux critères supplémentaires doivent être respectés :

- le prêt doit être d'une durée inférieure ou égale à 18 mois ;
- le montant total dû par le candidat à des personnes physiques doit être inférieur ou égal au plafond de remboursement forfaitaire (47,5 %) des dépenses de campagne.

Alors que les donateurs doivent être de nationalité française ou domiciliés en France, et les établissements de crédit avoir leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen, aucun critère de nationalité ou de résidence n'est exigé par le législateur pour les prêteurs personnes physiques (cf. propositions de la Commission, pp. 124-125).

La Commission peut toutefois saisir les autorités compétentes si elle soupçonne un montage visant à dissimuler l'origine réelle des fonds.

## L'interdiction des prêts effectués 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). Dans le cas contraire, il s'agirait d'un manquement susceptible de 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 parquet judiciaire compétent 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 du chapitre II, sous-chapitre 1, pp. 86-90).

La notion d'habitude n'étant pas définie explicitement par la jurisprudence, la caractérisation de ces prêts en prêts habituels relève pour l'instant d'une appréciation in concreto, s'appuyant sur les circonstances de fait de l'opération.

S'agissant du financement des comptes de campagne, la Commission s'est prononcée sur cette notion d'habitude au regard de l'objectif de moralisation de la vie politique fixé par le législateur. Dans cette optique, en ce qui concerne les prêts déclarés dans les comptes de campagne, elle a convenu :

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

Comme indiqué dans son précédent rapport d'activité, la Commission a convenu, en 2023, sept dossiers 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 portait sur une centaine d'emprunts contractés par 83 candidats pour un montant total supérieur à 2 millions d'euros dans le cadre des différentes campagnes électorales de l'année.

Pour les élections intervenues en 2024, la Commission procède l'examen d'éventuels nouveaux signalements.

## a. Le suivi du remboursement des emprunts auprès de personnes physiques<sup>1</sup>

Le suivi du remboursement des emprunts des candidats aux élections auprès des personnes physiques est assuré par la Commission pour tous les types d'élection (hors élection présidentielle), y compris les élections partielles.

Conformément aux dispositions de l'article L. 52-7-1 du code électoral, le candidat « adresse chaque année à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques un état du remboursement du prêt ».

Il appartient ainsi au candidat concerné d'adresser à la Commission les pièces justifiant du remboursement effectif de tout ou partie des prêts contractés auprès

d'une personne physique. La Commission en assure ensuite le contrôle.

En cas de pièces insuffisantes ou manquantes, elle adresse une lettre de mise en demeure rappelant aux candidats concernés cette obligation. A défaut, elle transmet, en application de l'article L. 52-15 du code électoral, les dossiers auprès du procureur de la République.

En ce qui concerne les élections législatives de 2024, les candidats ont jusqu'au 6 septembre 2025, soit un an après la date limite de dépôt de leurs comptes, pour adresser à la Commission un état de remboursement de leurs emprunts.

Le tableau suivant présente la situation du remboursement des emprunts contractés auprès de personnes physiques lors des élections générales, depuis 2021.

### *État du remboursement des emprunts contractés auprès de personnes physiques (élections générales, depuis 2021)*

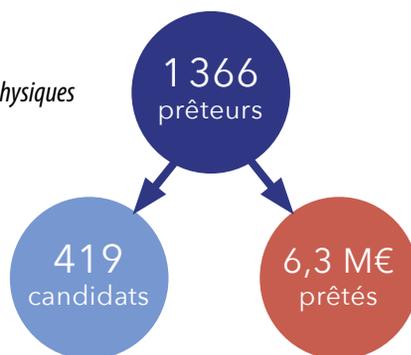
Élection	Nombre de candidats bénéficiaires*	Montant total des emprunts	Montant total remboursé au 20 mars 2025	Pourcentage de remboursement au 20 mars 2025
Régionales 2021	22	4,9 M€	4,4 M€	89 %
Départementales 2021	586	2,3 M€	1,9 M€	82 %
Législatives 2022	533	6,5 M€	5,7 M€	87 %
Sénatoriales 2023	7	89 450 €	41 650 €	46 %
Européennes 2024**	5	5,7 M€		
Législatives 2024	419	6,3 M€		

(\*) Candidats, candidats têtes de liste ou binômes de candidats ayant bénéficié d'un ou de plusieurs emprunts auprès d'une ou de plusieurs personnes physiques.

(\*\*) Cf. p. 32.

<sup>1</sup> Pour le suivi des emprunts contractés par les partis politiques auprès de personnes physiques : cf. chapitre II. 1, ci-après.

Élections législatives 2024 :  
les emprunts auprès de personnes physiques



Élections partielles : les emprunts auprès de personnes physiques de 2022 à 2024

Élection	2022		2023		2024		Total de 2022 à 2024	
	Nombre de scrutins	Montant emprunté (€)	Nombre de scrutins	Montant emprunté (€)	Nombre de scrutins	Montant emprunté (€)	Nombre de scrutins	Montant emprunté (€)
Départementales partielles	3	24 515	2	20 000			5	44 515
Municipales partielles	6	33 470	1	4 600	1	3 000	8	41 070
Législatives partielles	1	3 000	4	53 500			5	56 500
Total	10	60 985	7	78 100	1	3 000	18	142 085

## b. Les suites des signalements auprès des procureurs de la République

En application de l'article L. 52-15 du code électoral qui dispose que « Dans le cas où la 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 alinéa 2 du code de procédure pénale, la Commission a été amenée à saisir le procureur de la République, dans le cadre des élections ci-dessous mentionnées.

Élection	Nombre de signalement auprès des procureurs de la République concernés	Suites dont a eu connaissance la Commission
Régionales 2021	1	
Départementales 2021	93	4 classements sans suite 33 situations régularisées
Législatives 2022	62	3 classements sans suite 10 situations régularisées
Sénatoriales 2023	2*	

(\*) NB. Dossiers en cours de constitution avant transmission à la date d'adoption du présent rapport.

# 4 LES ÉLECTIONS PARTIELLES DE 2024

En 2024, la Commission a contrôlé les comptes de campagne de 13 élections partielles.

Scrutins		Décisions de la Commission*				Candidats dispensés de dépôt
Type	Nombre	A	AR	ARRR	Total	
Municipales	10	16	7	4	27	0
Départementales	2	3	5	0	8	0
Sénatoriales	1	2	4	0	6	0
Total	13	21	16	4	41	0

(\*) *Légendes:*

A : approbation

AR : approbation après réformation

ARRR : approbation après réformation avec réduction du remboursement

## II. LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES



# INTRODUCTION

La Commission a publié le 28 janvier 2025 son avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2023. C'est au 1<sup>er</sup> juillet 2024 que les comptes de 594 partis politiques devaient être déposés auprès de la Commission.

Au cours du second semestre 2024, après avoir constaté que 59 formations n'avaient pas déposé leur compte, la Commission s'est prononcée, lors de plusieurs séances, sur le respect des règles par les 535 partis ayant effectivement déposé des comptes. Sur ce total 45 n'étaient pas conformes. On revient sur cet avis dans la troisième partie du présent chapitre.

Les partis politiques ont bénéficié en 2023 de **produits qui s'élèvent au total à 186,5 millions d'euros** (contre 197,9 en 2022) et exposé un **montant de 175,5 millions de charges** (contre 213 en 2023). Ce reflux marque un retour à la normale après une année électorale

2022 marquée par un gonflement des ressources collectées et une utilisation par les partis des réserves accumulées les années précédentes, ce qui expliquait le résultat global négatif apparaissant cette année-là.

L'année 2023 est par ailleurs celle qui a vu la nouvelle répartition de l'aide publique directe de l'État entre les partis politiques – 66,4 millions – sur la base des résultats des élections législatives de 2022. Cette aide a été reconduite en 2024 sous réserve des changements pouvant affecter la deuxième fraction de l'aide. Le rapport d'activité 2023 a consacré un développement à la problématique de cette aide (pp. 68 et s.). À la suite des élections législatives de juin-juillet 2024, une nouvelle répartition de l'aide publique entre les partis politiques doit intervenir en 2025 pour tenir compte des résultats de ce scrutin.

Comme indiqué dans les précédents rapports d'activité, les partis politiques couvrent une partie de leurs besoins, au-delà de l'aide publique directe et des dons et cotisations qui constituent l'essentiel des produits, par des emprunts de trois sortes : auprès d'établissements bancaires ayant leur siège dans l'espace économique européen, auprès de personnes physiques et sous la forme de crédits fournisseurs. Le total des dettes des partis politiques s'élevait à 97,5 millions d'euros au 31 décembre 2023 : à savoir principalement 29,5 millions d'euros d'emprunts bancaires, 25,9 millions d'emprunts auprès de personnes physiques et 13,5 millions de crédits fournisseurs.

La première partie de ce chapitre porte sur les emprunts auprès des personnes physiques qui ont pris de l'importance depuis la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (voir aussi *Rapport d'activité 2022*, chapitre II).

Les bilans des partis politiques font apparaître des actifs d'un montant de 228,8 millions d'euros. Le rapport d'activité 2023 avait consacré un développement à l'analyse complète de

l'actif des partis politiques (pp. 91 et s.). On revient dans le présent chapitre, en deuxième partie, sur une des composantes de cet actif, à savoir les prêts aux candidats aux élections. Ce montant varie fortement dans le temps en fonction de l'actualité électorale et le montant au 31 décembre d'un exercice n'est pas forcément représentatif de l'activité en cours d'année, ces prêts ayant vocation à être remboursés après approbation des comptes de campagne des candidats. Ces prêts représentaient un encours de 3,4 millions d'euros au 31 décembre 2023, soit 1,5 % de l'actif total, après avoir atteint 32,4 millions d'euros, soit 12,7 % des actifs, au 31 décembre 2022.

Enfin, une annexe au présent rapport présente les reversements de l'aide publique entre partis en 2023, offrant une illustration des relations financières entre les différents partis.

**Les partis politiques en 2023**

**“ Les points clés ”**

594

partis devant déposer des comptes pour l'exercice 2023

314

partis déclarent moins de 15 000 € de produits

62

agrèments et enregistrements de mandataires des partis (associations de financement et mandataires personnes physiques)

31

déclarent plus de 500 000 € de produits

54

retraits d'agrèments ou fins de fonction

67,4 M€

de dons, cotisations des adhérents et cotisations d'élus

- 24,6 M€ de dons
- 22,5 M€ de cotisations des adhérents
- 20,3 M€ de cotisations d'élus

31

partis ont versé 656 235 € de contributions définitives à la campagne d'un ou de plusieurs candidats aux élections.

21

ont pris en charge 339 190 € de dépenses de candidats.

490

partis ont respecté leurs obligations légales

104

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

66,4 M€ à 41

d'aide publique directe

partis éligibles

# FOCUS SUR

## LES ÉVOLUTIONS DE LA PLATEFORME DE DÉMATÉRIALISATION FIN'POL EN 2024

### Fin'pol : près de 370 000 reçus fiscaux numériques pour les donateurs et cotisants des partis

Dans le cadre du projet informatique Fin'pol engagé en 2020 par la Commission, l'année 2024 a été marquée par la première utilisation de l'application Fin'pol pour le dépôt et le traitement des justificatifs de recettes, des listes de donateurs et cotisants et de génération des reçus fiscaux pour les donateurs et cotisants.

La Commission a accompagné l'ouverture de ce service par la mise à disposition d'une plateforme école permettant aux usagers de tester les nouveaux services avant de procéder à leurs dépôts définitifs.

Le téléservice pour le dépôt des justificatifs de recettes et des listes de donateurs et cotisants a été ouvert le 12 mars 2024 à l'ensemble des partis politiques. Ceux-ci ont pu bénéficier d'un accompagnement multicanal : documentation, *e-learning*, service de support utilisateur et aide à la saisie par un mécanisme de contrôle des données en temps réel.

Ensuite, à partir du 14 mai 2024, les partis politiques ont eu la possibilité de générer

les reçus fiscaux de leurs donateurs à partir de la plateforme Fin'pol.

Ce téléservice a connu, lors des premiers mois d'ouverture, des dysfonctionnements nécessitant un support permanent de la part des équipes de la Commission. Après six mois de travaux correctifs, le téléservice a permis de générer près de 370 000 reçus fiscaux.

Enfin, 2024 s'est achevée avec la livraison des derniers modules de l'application, destinés notamment à permettre la dématérialisation de bout en bout du dépôt et du contrôle des comptes annuels des partis.

Ainsi, ce module applicatif comprendra les fonctionnalités suivantes :

- la gestion dématérialisée des demandes d'agrément des associations de financement ;
- le dépôt dématérialisé par les partis de leurs comptes annuels accompagnés du rapport de certification du ou des commissaires aux comptes ;
- l'instruction des comptes annuels par les agents de la Commission chargés du contrôle du respect de leurs obligations par les partis, notamment les échanges contradictoires ;
- la notification des décisions de la Commission relatives au respect par les partis de leurs obligations financières et comptables.

# 1 LES EMPRUNTS AUPRÈS DES PERSONNES PHYSIQUES

1

## Le cadre légal

### Ce qu'il faut retenir

- L'emprunt auprès de personnes physiques représente une alternative à l'emprunt bancaire, notamment en cas de difficulté d'accès au crédit.
- Il ne doit pas être un don déguisé.
- Il ne doit pas avoir de caractère habituel.
- Le prêt doit être consenti pour une durée maximale de cinq ans, sauf s'il est à un taux inférieur au taux d'intérêt légal en vigueur (durée inférieure ou égale à 24 mois dans ce cas).

Les partis ont la possibilité de recourir à l'emprunt auprès de personnes physiques. Ce type d'emprunt représente une alternative à l'emprunt bancaire, notamment en cas de difficulté d'accès au crédit. Un parti bénéficiant de l'aide publique directe a la possibilité de garantir le remboursement de son emprunt réalisé auprès d'une personne physique sur le prochain versement de cette aide accordée annuellement.

Initialement non encadré, le recours à de tels emprunts a été organisé par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, dont les dispositions

sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. L'objectif a notamment été de garantir que les emprunts souscrits auprès de personnes physiques ne constituent pas des « dons déguisés ».

Ainsi, les prêts doivent être consentis pour une durée maximale de cinq ans. L'article 10 du décret d'application du 9 juillet 1990 prévoit des conditions plus restrictives pour les prêts qui seraient consentis à un taux inférieur au taux d'intérêt légal en vigueur : la durée de chaque prêt doit être inférieure ou égale à 24 mois ; le montant total dû par chaque parti à un prêteur ne peut excéder 15 000 euros. Enfin, l'année de sa conclusion, le parti bénéficiaire du prêt doit transmettre à la Commission une copie du contrat de prêt, et chaque année, en annexe de ses comptes, un état de son remboursement.

S'agissant du cadre légal, l'article 11-3-1 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique (dans sa version issue de la loi du 15 septembre 2017) prévoit en outre que les prêts accordés par les personnes physiques ne peuvent pas l'être à titre habituel.

À l'occasion de la publication de son précédent rapport d'activité, la Commission a relevé que les partis politiques avaient une dette constituée d'emprunts contractés auprès de

personnes physiques pour un montant global de 37,4 millions d'euros au 31 décembre 2022 contre 30,9 millions au 31 décembre 2021. Cette dette s'établit, en baisse, à 25,9 millions d'euros au 31 décembre 2023.



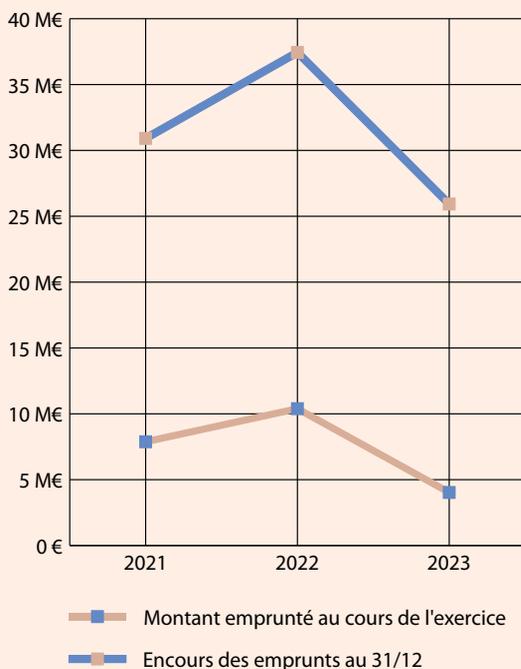
Le volume global des emprunts en cours au 31 décembre de l'année N ne permet pas d'apprécier la réalité et l'habitude qu'ont les formations politiques de recourir annuellement à des prêts de personnes physiques. Il ne représente en effet que la masse totale des emprunts en cours à une date donnée. Or, certains de

ces emprunts sont anciens et demeurent au passif du bilan des partis alors même que ces derniers n'ont pas eu recours à ce type d'emprunt au cours d'une période récente.

Le graphique de l'encadré suivant présente la différence entre, d'une part, le montant total des emprunts en cours au 31 décembre des exercices 2021, 2022 et 2023 et, d'autre part, le montant que représentent isolément les prêts effectivement accordés par des personnes physiques au cours des mêmes exercices comptables.

À titre d'illustration, le montant des emprunts contractés au cours de l'année 2021 représentait 25,5% du montant total des emprunts en cours au 31 décembre 2021. Pour l'année 2022, cette part était équivalente à 27,7% et elle ne représente plus que 15,5% pour l'année 2023.

### *Approche comparative du recours des partis aux prêts de personnes physiques*



Le graphique ci-contre permet d'illustrer qu'un infléchissement du recours à l'emprunt auprès de personnes physiques s'est amorcé en 2023, qu'il s'agisse du montant global des emprunts en cours ou de celui des emprunts contractés annuellement par les partis politiques concernés. La tenue des élections nationales a une influence sur cette tendance. En effet, et dans une telle hypothèse, les partis recourent davantage à l'emprunt auprès de personnes physiques en vue de financer la campagne électorale.

Une part significative des emprunts apparaissant au passif du bilan des partis politiques est ancienne et a été contractée avant l'entrée en vigueur de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique qui encadre désormais le recours aux prêts de personnes physiques. Ce phénomène concerne majoritairement trois partis (*ÉCOLOGIE AU CENTRE*, *RASSEMBLEMENT DES CONTRIBUABLES FRANÇAIS*, *RASSEMBLEMENT NATIONAL*) qui, au 31 décembre 2023, cumulent 11,3 millions d'euros de dettes constituées d'emprunts auprès de personnes physiques contractés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (date d'entrée en vigueur de la loi précitée).

S'agissant des emprunts contractés avant l'entrée en vigueur de la loi de 2017, la Commission avait constaté que certains d'entre eux pouvaient être assimilés à des libéralités en raison de leurs conditions de remboursement. L'examen des comptes des partis politiques concernés avait ainsi révélé que des personnes physiques, dont deux présidents de parti, consentaient des prêts *in fine* pas ou peu remboursés.

La tendance à la baisse qui semble s'opérer peut s'expliquer par plusieurs paramètres :

- une première génération de prêts qui arrive à échéance. En effet, les prêts accordés par des personnes physiques doivent être consentis pour une durée maximale de cinq ans. Ainsi, les prêts accordés en 2018 devaient être remboursés au plus tard en 2023 ;
- la concentration des emprunts auprès de personnes physiques sur un nombre de formations politiques

restreint : 22 pour l'exercice 2021 ; 24 pour l'exercice 2022 ; 20 pour l'exercice 2023 (encours au bilan des partis politiques) ;

- la chute du nombre de prêteurs à des partis politiques : pour l'exercice 2021, 764 prêts de personnes physiques ont été accordés à des partis politiques. Pour l'exercice 2022, 492 prêts ont été accordés, mais seulement 123 pour 2023 ;
- le niveau croissant du taux d'intérêt légal applicable aux créances des personnes physiques n'agissant pas pour des besoins professionnels (ci-après « *taux d'intérêt légal* ») : celui-ci, de 3,14 % au premier semestre 2021, n'a cessé de croître jusqu'au second semestre 2024 pour atteindre 8,16 %, du fait notamment de l'inflation, comme illustré ci-dessous ;

Année	Semestre	Taux d'intérêt légal (%)
2024	2 <sup>d</sup> semestre	8,16
	1 <sup>er</sup> semestre	8,01
2023	2 <sup>d</sup> semestre	6,82
	1 <sup>er</sup> semestre	4,47
2022	2 <sup>d</sup> semestre	3,15
	1 <sup>er</sup> semestre	3,13
2021	2 <sup>d</sup> semestre	3,12
	1 <sup>er</sup> semestre	3,14

- le début de l'amélioration de la situation financière du principal parti y ayant recours (*RASSEMBLEMENT NATIONAL*), grâce au fort accroissement de l'aide publique directe dont il bénéficie à partir de 2023 (10,1 millions d'euros) à la suite des résultats des élections législatives de 2022.

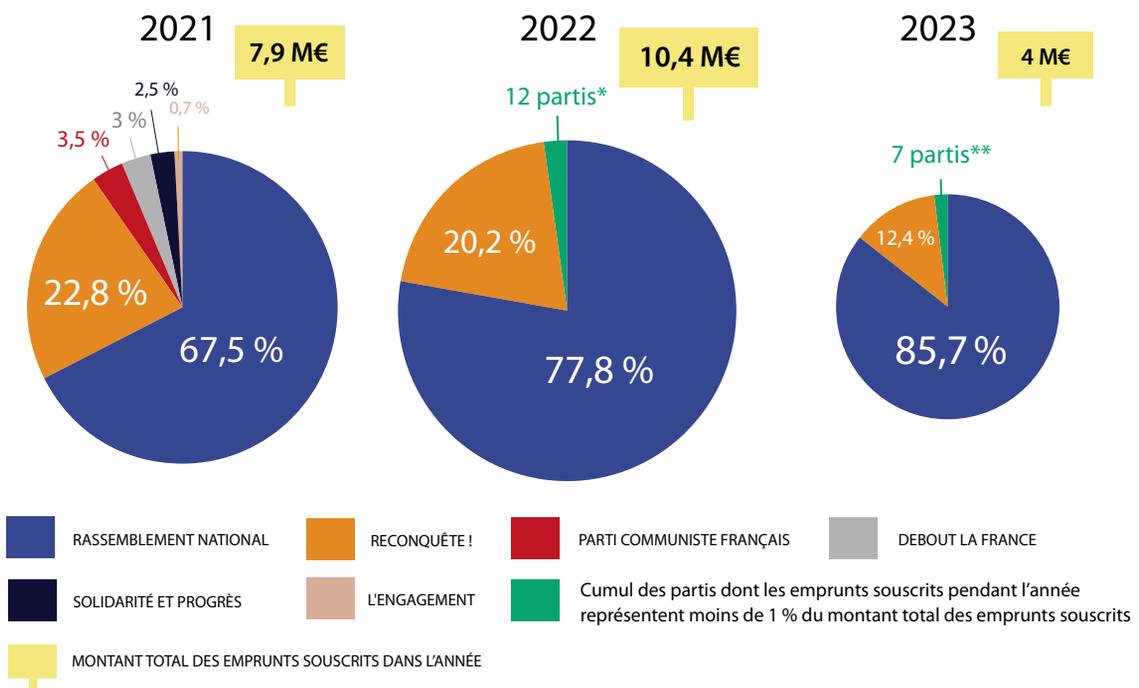
## 2 Une pratique concentrée sur un faible nombre de partis politiques

Les prêts accordés chaque année par des particuliers ne concernent, en flux, qu'un faible nombre de partis politiques (6 en 2021, 14 en 2022 et 9 en 2023) et la masse financière qu'ils représentent ne revient très majoritairement qu'à deux partis.

Ainsi, pour l'exercice 2022, sur les 14 partis emprunteurs, deux d'entre eux, *RASSEMBLEMENT NATIONAL* et *RECONQUÊTE !*, concentraient 98 % des emprunts réalisés auprès de personnes physiques, soit au total 10,2 millions d'euros (sur un montant global de 10,4 millions d'euros).

Le graphique suivant illustre cette concentration. Par exemple, entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre 2023, neuf partis ont emprunté au total 4 millions d'euros auprès de personnes physiques.

Répartition du recours annuel à l'emprunt auprès de personnes physiques



(\*) PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS ; LES ÉCOLOGISTES - MOUVEMENT ÉCOLOGISTE INDÉPENDANT ; GAUCHE RÉPUBLICAINE ET SOCIALISTE ; ÎLE-DE-FRANCE EN COMMUN ; PARTI SOCIALISTE ; PARTI RADICAL ; CHOISIR PARIS ; PARTI OUVRIER INDÉPENDANT DÉMOCRATIQUE ; SOLIDARITÉ ET PROGRÈS ; VENDÉCOLOGIE ; LES ÉCOLOS ; L'AVENIR.

(\*\*) PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS ; GAUCHE RÉPUBLICAINE ET SOCIALISTE ; DEBOUT LA FRANCE ; VICTOIRES POPULAIRES ; CALÉDONIE ENSEMBLE ; ÉQUINOXE ; L'AVENIR.

**« Pour l'exercice 2022 [...] Rassemblement National et Reconquête ! concentraient 98 % des emprunts réalisés auprès de personnes physiques. »**

Enfin, outre l'importante concentration de prêts de personnes physiques sur un faible nombre de partis, un parti politique (RASSEMBLEMENT NATIONAL) concentre une forte majorité du nombre total de

prêteurs personnes physiques. En effet, ce parti a bénéficié :

- pour l'exercice 2021, de 613 prêts de personnes physiques (sur 764 pour tous les partis politiques confondus) ;
- pour l'exercice 2022, de 425 prêts de personnes physiques (sur 492) ;
- pour l'exercice 2023, de 96 prêts de personnes physiques (sur 123).

## Les prêts à titre habituel

Le législateur a encadré le recours aux prêts de personnes physiques en précisant la condition d'interdiction à ces personnes de consentir des prêts à titre habituel. Par cette interdiction, il rappelle le principe du monopole bancaire. En cas de constat de prêts consentis à titre habituel par une personne physique déterminée, il revient à la Commission de transmettre aux procureurs de la République territorialement compétents les éléments en sa possession, s'agissant d'une potentielle infraction prévue à l'article 11-5 de la loi du 11 mars 1988 qui prévoit que : « *Les personnes qui ont versé un don ou consenti un prêt à un ou plusieurs partis ou groupements politiques en violation des articles 11-3-1 et 11-4 sont punies de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende [...]* ».

L'encadré de la page 77 précise l'interprétation de la notion d'habitude en matière de prêts de personnes physiques aux partis et aux candidats.

# 2 LES PRÊTS DES PARTIS POLITIQUES AUX CANDIDATS

1

## Données statistiques

Pour financer les candidats, les partis peuvent notamment prendre en charge directement les dépenses électorales de candidats, leur consentir des contributions définitives, leur délivrer des prestations de services payées par le mandataire du candidat ou encore des concours en nature. Ils peuvent accorder des prêts à leurs candidats afin de leur laisser une plus grande marge de manœuvre quant à leurs dépenses (cf. chapitre I, pp. 59 et suivantes).

« Les prêts aux candidats sont très présents dans la vie des partis politiques. »

Le recours à cette dernière forme de financement est particulièrement important car les prêts des partis politiques dont bénéficient les candidats sont intégrés au calcul de leur apport personnel, susceptible de faire l'objet d'un remboursement forfaitaire par l'État en cas de résultat supérieur ou égal à 5 % des suffrages exprimés (3 % pour les élections

Nombre	Exercice		
	2021	2022	2023
Comptes déposés	519	551	535
Partis avec des créances sur des candidats au 31/12	84	72	37
Partis ayant plus de 100 000 euros de créances	19	18	9
Partis ayant plus de 10 000 euros de créances	48	47	19
Partis prêteurs bénéficiaires de l'aide publique au titre de l'année concernée	18 (14 métropolitains et 4 ultramarins).	15 (11 métropolitains et 4 ultramarins).	13 (9 métropolitains et 4 ultramarins).

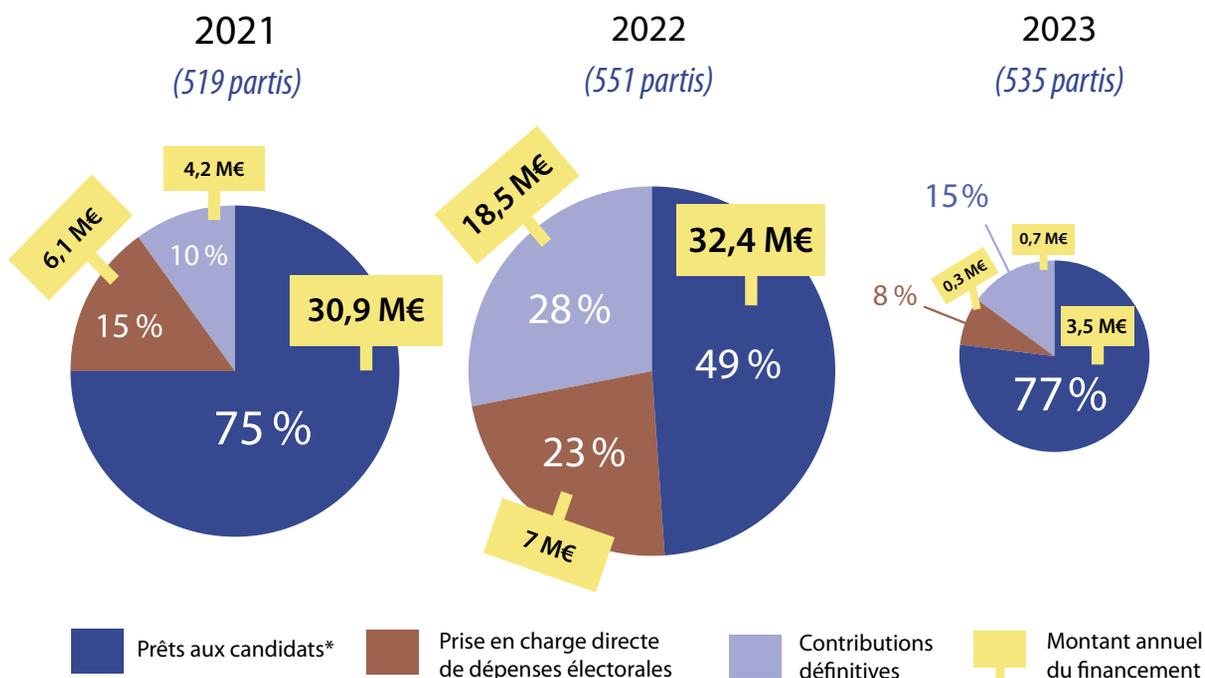
européennes). L'infographie suivante illustre les parts respectives des types de financement consentis par les partis aux candidats. Toutefois, ne sont pas inclus, d'une part, les transferts de charges, c'est-à-dire les dépenses réalisées par le parti au nom du candidat et, d'autre part, les concours en nature qui ne font pas l'objet d'une comptabilisation.

L'élection présidentielle et les élections législatives de l'année 2022, se sont traduites dans la comptabilité des partis par une augmentation nette des contributions définitives des partis aux candidats et par une importante prise en charge de dépenses électorales, tant en valeur, que pour leurs parts respectives dans le financement des candidats.

Ainsi, de 2021 à 2022, bien que la part relative des prêts aux candidats parmi les différents modes de financement ait décru (de 65 % à 44 %), le montant en valeur des prêts aux candidats a augmenté à l'approche de ces échéances électorales, passant de 30,9 millions d'euros à 32,4 millions d'euros.

Marquée par les seules élections sénatoriales et par le premier mois de financement des élections européennes, l'année 2023 a vu l'ensemble des valeurs refluer mais il demeure, dans les encours, une part résiduelle de prêts aux candidats. La Commission reste attentive à leur remboursement effectif aux échéances prévues entre les partis et les candidats (cf. *infra*).

### Répartition du financement des campagnes par les partis politiques



(\*) Les montants indiqués représentent le capital des créances des partis politiques sur les candidats, au 31 décembre de chaque exercice, c'est-à-dire le solde cumulé des prêts non encore remboursés par les candidats.

# FOCUS SUR

## LES PRÊTS AUX CANDIDATS DANS LE CADRE DES ÉCHÉANCES ÉLECTORALES DE L'ANNÉE 2022

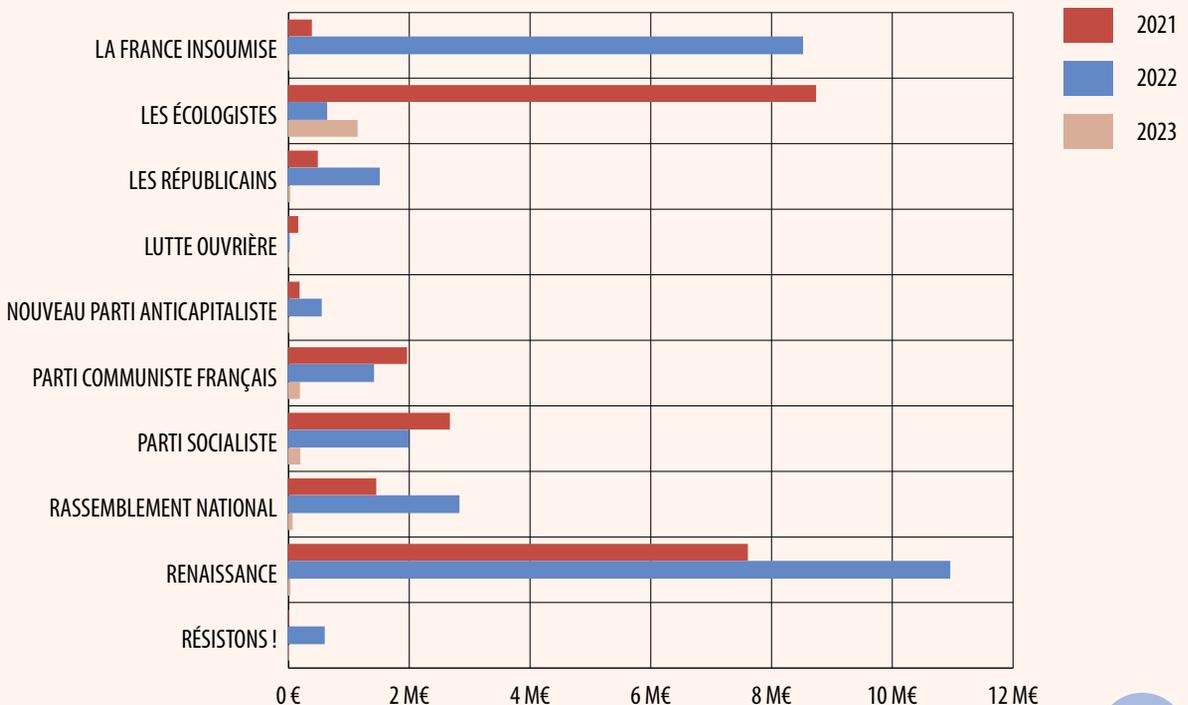
Le financement des candidats est concomitant des grandes échéances électorales. Les analyses suivantes portent donc sur les dix partis qui avaient le montant de prêts cumulés à des candidats les plus élevés en 2022, année électorale majeure en ce qui concerne le financement de candidats en raison de l'élection présidentielle et des élections législatives. Les montants prêtés se sont accrus dès l'exercice précédent pour financer des candidats aux dites élections et ont fortement diminué en 2023, ces candidats ayant procédé à tout ou partie du remboursement de leurs emprunts.

« *En 2022, dix partis concentraient [...] 90 % de l'ensemble des prêts à des candidats.* »

En 2022, ces dix partis concentraient 29,3 millions d'euros sur 32,4 millions au total, soit 90 % de l'ensemble de l'encours des prêts à des candidats, et, en 2023, 2,9 millions d'euros sur 3,5 millions au total, soit 83 %.

L'infographie suivante met en évidence l'évolution des prêts consentis au cours de l'exercice. Ces prêts ont, en effet, vocation à être remboursés à court terme à l'issue

Montants annuels prêtés par ces dix partis



de la campagne électorale, notamment après le remboursement forfaitaire de l'État le cas échéant, la Commission veillant à leur remboursement effectif dans les conditions décrites plus bas.

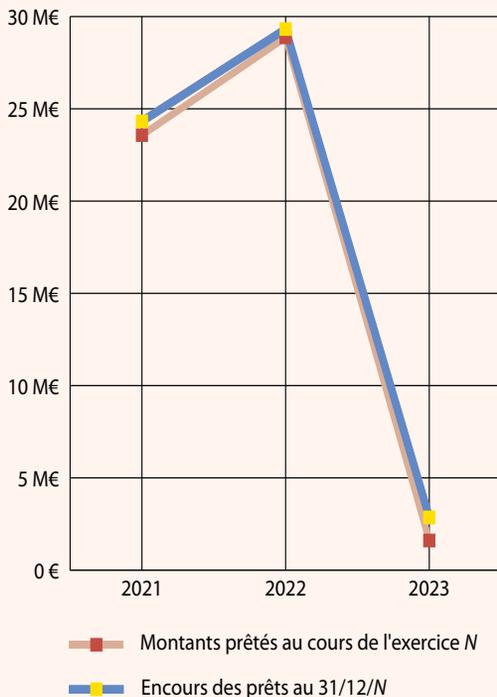
Le tableau ci-dessous permet d'obtenir les données financières concernant ces dix partis au cours des trois dernières années en montants annuels de prêts accordés (« *nominal* ») et en montants de créances restant à recouvrer pour chaque parti, données traduites dans le schéma qui suit. Il permet de constater, pour chacun de ces dix partis, le montant annuel de prêts consentis à des candidats

et de comparer l'accroissement annuel de ces prêts par rapport au montant total de capital restant dû au 31 décembre de chacune des années concernées. L'infographie suivante permet d'illustrer que la courbe des prêts consentis chaque année par les partis politiques à des candidats et la courbe du montant cumulé de ces prêts au 31 décembre de chaque année sont corrélées en raison du terme court de ces prêts. Ces derniers sont destinés à financer des candidats au moment des élections puis sont rapidement remboursés.

Nom du parti	Prêts 2021			Prêts 2022			Prêts 2023		
	Nombre	Nominal (€)	Solde* (€)	Nombre	Nominal (€)	Solde* (€)	Nombre	Nominal (€)	Solde* (€)
LA FRANCE INSOUmise	10	377 800	378 300	149	8 505 600	7 923 422	0	0	145 876
LES ÉCOLOGISTES	332	8 730 098	9 085 316	57	623 501	1 743 246	48	1 135 703	919 701
LES RÉPUBLICAINS	27	477 000	475 199	297	1 494 000	1 458 994	4	20 000	210 135
LUTTE OUVRIÈRE	300	150 400	150 400	1	150	586 835	0	0	0
NOUVEAU PARTI ANTICAPITALISTE	7	174 050	174 658	4	533 000	601 885	0	0	0
PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS	363	1 955 324	3 804 363	93	1 399 271	2 202 605	13	179 837	468 044
PARTI SOCIALISTE	429	2 664 414	2 353 652	95	1 976 339	1 693 094	23	187 214	448 973
RASSEMBLEMENT NATIONAL	421	1 444 255	1 449 601	212	2 814 217	2 033 967	8	58 900	378 292
RENAISSANCE	23	7 600 000	6 451 213	20	10 943 800	10 508 032	2	22 000	285 049
RÉSISTONS !	0	0	0	1	583 200	571 000	0	0	0
TOTAL	1912	23 573 341	24 322 701	929	28 873 078	29 323 080	98	1 603 654	2 856 070

(\*) Solde (encours) au 31 décembre de l'année d'exercice.

### Montants annuels prêtés par les dix partis ayant accordé 90 % du total prêté à des candidats



Ce mode de financement est à mettre en relation avec le financement par les partis auprès de personnes physiques décrit dans la première partie de ce chapitre (cf. pp. 32 et 86-90). En prévision des échéances électorales, et sur un temps long, les partis peuvent se financer auprès de personnes physiques, le remboursement de ces prêts intervenant en général plus longtemps après le déroulement des élections. Les partis anticipent ainsi leurs besoins de financements en amont, afin de financer des candidats qui leur sont rattachés lors des échéances électorales.

## 2

## Les règles

La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique permet aux partis qui en relèvent de consentir des prêts aux candidats à des élections sous certaines conditions.

### a. Les obligations du parti

Le parti qui finance la vie politique en consentant un prêt à un candidat est soumis à l'obligation d'en faire état dans ses comptes d'ensemble au titre de chaque exercice au cours duquel des sommes sont dues par un ou plusieurs candidats, afin de permettre de suivre l'état de son remboursement jusqu'au remboursement effectif.

Il doit en faire état dans l'annexe obligatoire de ses comptes, en indiquant les conditions dans lesquelles ils ont été consentis. A cet égard, il doit préciser les montants des prêts, leurs échéances de remboursement, les taux d'intérêt qu'ils portent et les bénéficiaires.

En l'absence de respect de ces obligations, le parti s'expose à des sanctions administratives (cf. p. 99).

### b. Les obligations du candidat

Le montant des prêts des partis aux candidats, contrairement aux contributions définitives, est intégré à l'apport personnel des candidats et, par conséquent, entre dans le calcul du remboursement forfaitaire de l'État de tout ou partie de leur apport.

Un candidat qui ne rembourserait pas le montant emprunté au parti pour financer sa campagne, mais qui aurait bénéficié du remboursement de l'État, pourrait être poursuivi pour escroquerie, infraction prévue à l'article 313-1 du code pénal (cf. encadré ci-dessous) au préjudice de l'État.

#### Article 313-1 du code pénal :

*« L'escroquerie est le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses, de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge.*

*L'escroquerie est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende. »*

Cependant, si le montant total des réformations<sup>1</sup> décidées par la Commission est supérieur ou égal au capital que le candidat doit encore au parti, alors ce dernier peut renoncer à cette créance.

Le montant restant dû est ainsi abandonné au profit du candidat.

## 3 Le contrôle du remboursement

Lors de l'examen du bilan d'un parti tel qu'il apparaît dans les comptes d'ensemble, la Commission peut constater des informations manquantes ou l'absence de remboursement de prêts exigibles.

Dans ce cas, elle engage un processus contradictoire avec le parti afin d'obtenir des précisions sur ces éléments.

La Commission a interrogé 15 partis politiques à propos de prêts consentis à des candidats au titre de l'examen des comptes d'ensemble de l'exercice 2023. Les précisions demandées ont pu porter sur l'effectivité des démarches en vue d'obtenir le remboursement par le candidat lorsque le terme était échu, sur le terme lui-même en cas d'absence de mention dans les comptes d'ensemble, ou sur toute anomalie constatée par la Commission.

Il a été, à chaque fois, demandé aux partis concernés de préciser à la Commission pour les candidats :

- si le prêt a été remboursé depuis le 31 décembre 2023 ;
- si une procédure de recouvrement par un commissaire de justice est en cours ;
- si une procédure judiciaire a été initiée ;
- si un échéancier de surendettement est en cours ;

<sup>1</sup> Sur la notion de réformation, cf. pp. 37-38 et pp. 67-68.

- si, après vérification, tout ou partie de la créance peut être abandonnée pour candidature non déposée, absence de remboursement ou réformations supérieures au montant restant dû par le candidat.

Lors de l'examen des comptes d'ensemble 2023, la plupart des partis politiques ont apporté des réponses satisfaisantes. Ils ont produit des justificatifs de remboursement, partiel ou total, des prêts concernés, ou d'actes entrepris pour leur recouvrement.

Lorsque la Commission constate des irrégularités et n'obtient pas de réponse satisfaisante du parti politique quant au remboursement par les candidats concernés de leurs prêts, elle adresse un signalement au procureur de la République compétent (article 40 du code de procédure pénale), obligation qui lui est faite dès lors qu'elle a connaissance de faits pouvant être constitutifs d'une infraction.



## L'utilité des prêts aux candidats pour les partis politiques

Les candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés peuvent prétendre au remboursement forfaitaire de l'État s'ils ont financé tout ou partie de leurs dépenses avec leur apport personnel, lui-même pouvant être financé par un prêt de parti politique.

Les contributions de partis politiques sous la forme de versements définitifs, de concours en nature, ou les dépenses directement payées par les partis, sont en revanche exclues du remboursement.

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 de candidats, notamment dans le cas de recours à des prêts aux candidats. Les partis peuvent orienter leurs choix selon une stratégie d'optimisation du remboursement forfaitaire de l'État, en prenant en compte les chances qu'auront leurs candidats d'obtenir au moins 5 % des suffrages exprimés. En année d'élections législatives, comme en 2022, ils pourront aussi vouloir présenter des candidats susceptibles de recueillir plus de 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions (article 9 de la loi du 11 mars 1988) afin d'être éligibles à la répartition de l'aide publique (cf. p. 82). Par ailleurs, les prêts sont généralement transformés, par abandons de créances, en contributions définitives des partis aux campagnes des candidats lorsque les résultats électoraux de ces derniers sont inférieurs à 5 %.

# 3 LES COMPTES 2023 DES PARTIS POLITIQUES : VUE D'ENSEMBLE

L'examen des comptes des partis politiques aboutit au constat, par la Commission, du 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 2023 publié au *Journal officiel* du 28 janvier 2025.

Au total 594 formations ayant disposé pour l'année 2023 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 1er juillet 2024 pour l'exercice 2023.

## 1 Les décisions de la Commission sur le respect des obligations

La Commission a constaté que 104 partis n'avaient pas respecté leurs obligations.

Les motifs retenus le plus fréquemment pour constater le non-respect des obligations sont les suivants :

### → L'absence de dépôt des comptes

Ce motif demeure le plus courant. Au titre de l'exercice 2023, 59 formations politiques tenues de déposer des comptes ne l'avaient pas fait à la date de la publication de l'avis. Le taux de non-communication des comptes entre 2016 et 2023 est passé de 26 % à 9,9 % marquant une évolution favorable et durable.

### → 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 2024, pour l'exercice 2023, 37 comptes sont parvenus hors délai à la Commission, contre 34 au titre du précédent exercice.

### → Les comptes non certifiés

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.

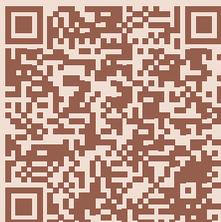
En 2024, pour l'exercice 2023, dix comptes sont parvenus non certifiés à la Commission (un compte est parvenu accompagné d'un rapport des commissaires aux comptes exprimant une impossibilité de certifier les comptes

du parti), contre 14 au titre de l'exercice 2022. Une amélioration est donc constatée sur ce point. 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 ou ne respectant pas les règles d'établissement ou de présentation du règlement n° 2018-03 de l'Autorité des normes comptables du 12 octobre 2018 relatif aux comptes d'ensemble des partis ou groupements politiques, 525 comptes certifiés par un ou deux commissaires aux comptes.

*Consulter l'avis sur les comptes de 2023 publié au Journal officiel du 28 janvier 2025*



*Consulter le dossier de presse relatif à l'avis*



## 2 Les conséquences juridiques et financières des décisions de la Commission

### a. Les sanctions administratives

Des sanctions sont prononcées, après procédure contradictoire, dès lors qu'un parti politique manque à ses obligations légales, prévues par les dispositions de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Les manquements sanctionnés sont les suivants :

- l'absence de dépôt des comptes d'ensemble ou le dépôt de comptes non certifiés par le ou les commissaires aux comptes (selon le niveau de ressources du parti) ;
- le dépôt de comptes d'ensemble hors délai, la loi prévoyant le dépôt des comptes de l'année n lors du premier semestre de l'année qui suit ;
- le dépôt de comptes ne respectant pas le règlement comptable applicable aux partis politiques.

## Zoom sur : les sanctions de la Commission

En cas de constat par la Commission du non-respect des obligations légales d'un parti politique, elle peut prononcer pour une durée maximale de 3 ans :



- la perte du bénéfice de l'aide publique ;
- la perte du droit à la réduction d'impôt pour les dons et cotisations encaissés à son profit.



À compter de la notification de la décision de la Commission constatant le non-respect de ses obligations légales, le parti ne peut plus financer une campagne électorale ou un autre parti politique jusqu'au prochain dépôt régulier de ses comptes lors de l'exercice suivant.

Pour le constat d'un premier manquement



Elle retient des durées de privation du bénéfice de la réduction d'impôt, égales ou inférieures à un an, pour tous les cas de non-respect les plus courants (absence de dépôt des comptes, dépôt hors-délai, absence de certification des comptes et non-respect du règlement comptable).

Pour le constat d'un deuxième ou troisième manquement sur plusieurs années consécutives



Elle retient des durées de privation du bénéfice de la réduction d'impôt égales ou inférieures à trois ans. Il en est de même de la perte de l'aide publique qui prive le parti du versement annuel dont il aurait dû être bénéficiaire.

Par ailleurs, 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 ou groupements 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'examen des comptes d'ensemble 2023 des 594 partis politiques tenus de les déposer, la Commission a pris les décisions suivantes :

**594**

partis politiques étaient tenus de déposer leurs comptes



**535** soit **90,1%**

ont déposé leurs comptes



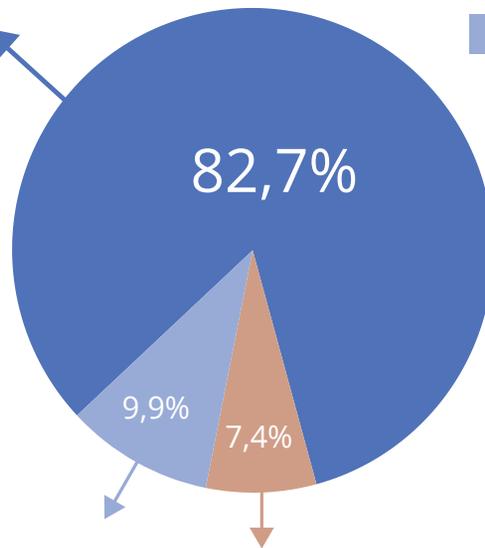
**Parmi les 490 comptes conformes :**

**456 comptes certifiés sans réserve ni observations** du ou des commissaires aux comptes

**28 avec des observations** sur des sujets divers

**6 comptes certifiés avec réserve** dont 3 avec observations

- 490 ont déposé des comptes conformes
- 45 ont déposé des comptes non conformes
- 59 n'ont pas déposé leurs comptes



Entre les exercices 2016 et 2023, le pourcentage d'absence de dépôt des comptes a continuellement baissé en passant de 26 % à 10,3 %. Une grande majorité des cas d'absence de dépôt concerne des partis politiques en sommeil ou sans activité et n'ayant jamais procédé aux formalités de dissolution ou à leur publicité.



**Parmi les 45 partis ayant déposé des comptes non conformes :**

32 comptes déposés hors délai après le 1er juillet 2024, dont 2 avec observations et 1 avec réserve ;

3 comptes déposés hors délai et dont la présentation et l'établissement ne respectaient pas le règlement comptable ;

9 comptes non certifiés, parmi lesquels 1 déposé hors délai après le 1er juillet 2024, 1 dont la présentation et l'établissement ne respectaient pas le règlement comptable ;

1 compte déposé hors délai pour lequel les commissaires aux comptes ont formulé une impossibilité de certifier les comptes.

*Consulter les comptes 2023 avec les réserves et observations du ou des commissaires aux comptes et les observations de la Commission*



## b. Les signalements aux procureurs de la République

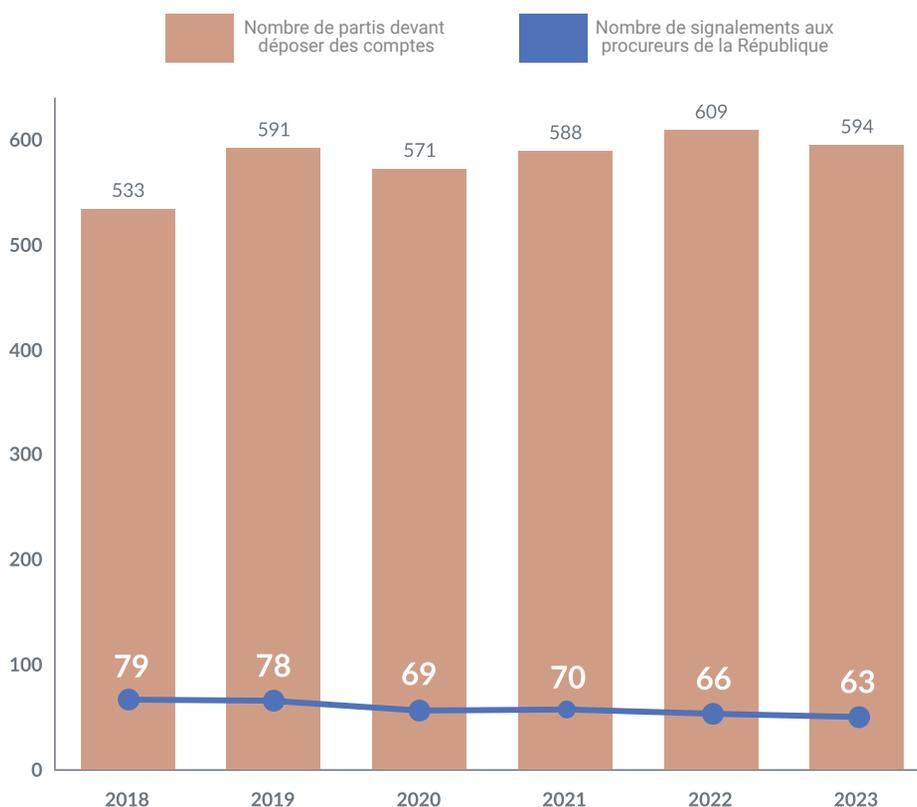
L'article 25 de la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a introduit à l'article 11-9 de la loi du 11 mars 1988 des dispositions créant des sanctions pénales encourues par le dirigeant d'un parti politique méconnaissant ses obligations légales.

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'examen des comptes d'ensemble de l'exercice 2023, la Commission a décidé de transmettre aux procureurs compétents des signalements concernant 63 formations politiques.

À l'issue de l'instruction des comptes d'ensemble de l'exercice 2022, la Commission avait effectué 63 signalements (auxquels se sont ajoutés trois compléments à des signalements antérieurs), principalement pour absence de dépôt, aux procureurs de la République sur les comptes déposés au 30 juin 2023. Ces signalements transmis au cours du premier trimestre 2024 ont donné lieu à la date de publication du présent rapport, selon les informations dont la Commission a été destinataire, à :

- 3 classements sans suite ;
- 8 enquêtes préliminaires.



# III. LES RESSOURCES ET MOYENS ET LA COMMUNICATION



# 1 LA GESTION DES RESSOURCES ET DES MOYENS

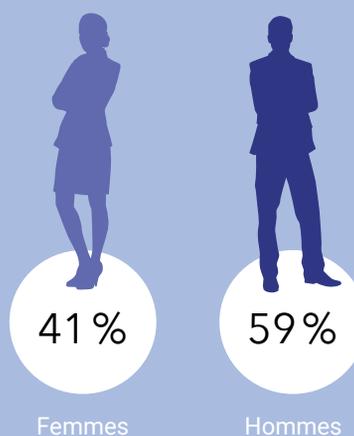
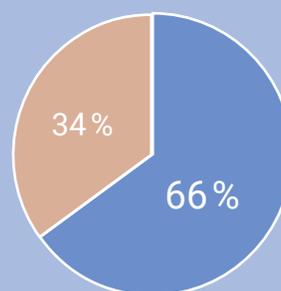
## 1 Les ressources humaines

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

La Commission a bénéficié en loi de finances pour 2024 d'un plafond d'emplois de 55 équivalent temps plein travaillé (ETPT) afin d'assurer le contrôle des comptes des candidats à l'élection des représentants au Parlement européen dont l'instruction était entièrement dématérialisée.

Suite à la dissolution de l'Assemblée nationale annoncée le 9 juin 2024 par le Président de la République, le dépôt et l'instruction des comptes de campagne des candidats se sont effectués sous un format papier, différent de l'organisation mise en place pour l'instruction des comptes du scrutin européen.

47 agents permanents



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

Les recrutements de renforts temporaires complémentaires ont pu être réalisés dans les limites prévues par la loi de finances pour 2024 (55 ETPT).

L'infographie de la page 108 apporte des précisions sur ce sujet.

### a. Agents permanents

Le secrétariat général de la Commission compte 47 emplois permanents, répartis entre trois services – administration générale, contrôle et affaires juridiques, systèmes d'information et sécurité – et un pôle communication et relations publiques. Le nombre d'agents permanents est constant par rapport à 2023.

### b. Agents non permanents

Le contrôle des comptes des candidats aux élections législatives de juin 2024 a conduit la Commission à recruter des renforts temporaires supplémentaires à ceux initialement engagés dans le cadre de l'instruction des comptes de campagne des candidats à l'élection des représentants au Parlement européen, en renfort de ses effectifs permanents, pour les missions de contrôle, de logistique et d'anonymisation des comptes.



### c. Rapporteurs

Afin d'instruire les comptes de campagne des candidats aux élections européennes et législatives, 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). Des appels à candidature sont périodiquement

adressés aux magistrats et fonctionnaires des juridictions administratives et financières et de l'administration des finances, compte tenu des compétences recherchées.

Les rapporteurs nommés dans le cadre des élections européennes ont bénéficié d'une formation juridique et d'une formation à l'utilisation de l'application Fin'pol, formations dispensées sur deux jours en présentiel. Ceux nommés pour les élections législatives ont bénéficié d'une formation juridique en visioconférence.

#### Les rapporteurs

##### ÉLECTIONS EUROPÉENNES

Vivier

250

.....

23

Mobilisés



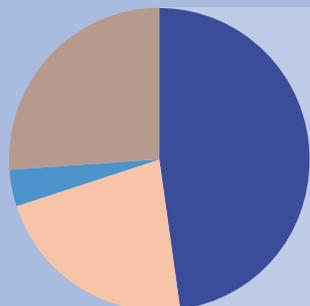
43%

Femmes



57%

Hommes



48%

En activité

52%

En retraite

#### Profils

- Administration financière
- Juridictions financières
- Juridictions administratives
- Autres administrations

##### ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

.....

95

Mobilisés



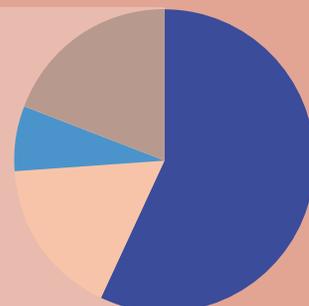
48%

Femmes



52%

Hommes



71%

En activité

29%

En retraite

## 2

## Les ressources budgétaires

## a. Les crédits 2024 et leur consommation

	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	1 941 604	3 405 955	1 851 646	3 269 566	1 813 494	2 914 196

Les taux d'exécution se sont établis à 87 % en AE=CP pour les dépenses de titre 2 et à 98 % en AE et 89 % en CP pour les dépenses hors titre 2.

Outre le fonctionnement courant de la Commission, les crédits 2024 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 finaliser la refonte de l'infrastructure informatique de la Commission (cf. p. 109).

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

Outre son choix de s'implanter au Carré Suffren, dans le 15<sup>e</sup> arrondissement de Paris, bâtiment certifié Haute qualité environnementale (HQE) et garantissant une démarche exigeante en termes de gestion de l'énergie, de l'eau et des déchets, la Commission

a poursuivi en 2024 ses efforts en matière de responsabilité sociale et environnementale.

Dans le cadre du renouvellement de son infrastructure informatique, la Commission a ainsi opté pour des équipements plus économes en énergie (réduction de 30 % de la consommation électrique). Elle a également rationalisé son parc de copieurs à l'occasion de son renouvellement (réduction d'un tiers des équipements).

Elle a par ailleurs renforcé le tri sélectif de ses déchets et encourage les bonnes pratiques, 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.

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

## Élections législatives anticipées : quels impacts organisationnels et budgétaires pour la Commission ?

Dès l'annonce de la dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République et la tenue des élections législatives anticipées, la Commission s'est mise en ordre de marche sans délai pour faire face à une charge de travail aussi importante qu'imprévue (cf. chapitre I. 2, p. 48). Des mesures de mobilisation de ressources humaines et de logistique ont été prises dans un délai restreint, démontrant son adaptabilité et sa réactivité.

Concernant les moyens humains, ce sont 16 personnels temporaires qui ont été recrutés en septembre en renfort des effectifs permanents :

- pour les missions de contrôle : 6 chargés de mission adjoints, 4 assistants administratifs ;
- pour les missions de logistique : 4 assistants administratifs ;
- pour l'anonymisation des comptes avant communication : 2 assistants.

À ceux-ci s'ajoutent 95 rapporteurs mobilisés pour l'examen des comptes.

Ces renforts ont permis à la Commission de respecter les délais impartis, notamment pour l'instruction des comptes et la remise de ses décisions.

Une organisation logistique dédiée a par ailleurs été mise en place pour la gestion et les flux postaux des comptes papier et des reçus-dons.

### Coûts sur l'exercice 2024

Les coûts non anticipés liés aux élections législatives se décomposent de la façon suivante :



### 3 Informatique : la poursuite de la refonte de l'infrastructure

Au cours de l'année 2024, la Commission a poursuivi et finalisé son projet ambitieux de refonte en profondeur de ses infrastructures informatiques initié fin 2023 dans le cadre d'un marché dont la passation a été confiée à l'UGAP. Le projet a consisté en six points :

1. le renouvellement de la totalité des matériels serveurs, devenus obsolètes, au profit d'une technologie de cluster hyperconvergé conforme à l'état de l'art;
2. la mise à jour de l'ensemble des systèmes d'exploitation et des applications serveurs de la Commission. Ces travaux se sont accompagnés d'une migration de l'ensemble des fichiers, et des bases de données vers les nouvelles versions progiciels et logiciels déployés;
3. la mise en place d'un nouveau système de sauvegardes inaltérables et cryptées, visant à résister aux cyberattaques et permettant la conservation et l'externalisation de manière pérenne de l'ensemble des systèmes et données de la Commission;

4. la poursuite et la finalisation des travaux de restructuration et de rationalisation des infrastructures réseaux visant à mieux segmenter et sécuriser les flux de communication internes et externes;
5. le déploiement de nouveaux outils de protection, de traçage, de supervision de l'ensemble de l'infrastructure;
6. la mise à niveau du parc informatique des agents.

Tous les travaux d'ingénierie, de déploiement et de mise en exploitation ont été conduits avec le souci permanent du respect des bonnes pratiques et des recommandations de sécurité préconisées par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Les équipes informatiques internes ont conduit l'ensemble des travaux en utilisant la méthode *EBIOS Risk Manager* consistant à identifier les menaces et mener des actions d'amélioration continue de la sécurité informatique.

Lors de la phase de bilan des travaux fin 2024, la Commission a pu effectuer une analyse technique qui a démontré de manière objective toute l'étendue des progrès et améliorations réalisés en termes de sécurité et de gouvernance des systèmes d'information.

# 2 LA COMMUNICATION

Le pôle communication joue un rôle clé dans le devoir de transparence de la Commission. Cette dernière veille à informer les citoyens sur ses missions essentielles, tout en publiant et valorisant un large éventail de données, telles que les comptes anonymisés de partis politiques, des jeux de données relatives aux comptes de campagne et des guides spécifiques particulièrement pour les scrutins électoraux. Par ailleurs, la Commission répond aux demandes de communication notamment en diffusant des documents administratifs anonymisés.

Au-delà des actions de communication courantes, l'année 2024 a vu le développement d'initiatives visant à s'adapter à de nouveaux enjeux.



## 1 Actions de communication : de nouveaux enjeux

### a. En amont, une veille réseaux renforcée

La veille mise en œuvre sur les réseaux sociaux et la presse constitue un outil essentiel au service des missions de la Commission, car elle permet d'appréhender les différentes dynamiques électorales et d'identifier des éléments pouvant être utiles à l'instruction des comptes, tels que les déplacements et meetings de candidats. La veille contribue également à détecter des événements non déclarés ou pas assez détaillés dans les comptes. *In fine*, elle s'inscrit dans l'analyse des

*« La veille [...] permet d'appréhender les différentes dynamiques électorales. »*

risques menée dans le cadre du contrôle des comptes, en mettant en lumière des signaux faibles et des angles morts des campagnes électorales.

Depuis 2022, le recrutement d'un chargé de veille réseaux sociaux au sein du pôle communication a renforcé la pertinence de

ce dispositif. Les recherches quotidiennes dans la presse, sur le web et sur les réseaux sociaux couvrent un champ aussi large que possible, nécessitant un filtrage précis pour ne retenir que les informations essentielles

dans un volume important de données. Les résultats sont ensuite mis à disposition des équipes chargées de l'instruction des comptes et des membres de la Commission, notamment par le biais d'une plateforme recensant les informations pertinentes.

En 2024, ce travail a permis d'identifier plusieurs éléments clés pour l'instruction des comptes de campagne, notamment les conférences de candidats dans des universités ou des affichages sauvages. Il a également mis en évidence le positionnement des candidats sur les réseaux sociaux. Enfin, la veille a permis de corroborer, ou au contraire d'infirmer, certains signalements reçus venant de concurrents politiques ou de citoyens. Plus largement, elle apporte un éclairage complémentaire et permet une meilleure compréhension de l'organisation et de la stratégie de campagne des candidats et partis politiques.

## b. En aval, un développement de la communication sur les réseaux sociaux

En 2024, la communication de la Commission sur les réseaux sociaux a été significativement renforcée. Sur X, des publications régulières ont mis en valeur les données publiées par la Commission, notamment des informations sur les avis sur les données comptables des partis et groupements politiques, sur les publications simplifiées des comptes de campagne ou sur les dates d'ouverture de la plateforme dématérialisée Fin'pol pour le dépôt des comptes des candidats à l'élection des représentants au Parlement européen (cf. p. 26). Des contenus pédagogiques, sous forme d'infographies, ont également permis d'éclairer des sujets d'actualité liés au financement de la vie politique : comment financer

une campagne électorale ? Que faire en cas de difficultés pour ouvrir un compte bancaire ? Quelles sont les conséquences de la loi du 21 mars 2024 renforçant la sécurité des élus locaux en matière de dépenses électorales ?



### Les publications ayant généré le plus d'interactions sur X

1. Les conséquences de la loi renforçant la sécurité et la protection des élus locaux
2. L'avis sur la publication simplifiée des comptes de campagne des élections sénatoriales de 2023
3. Les décisions relatives aux comptes de campagne des candidats aux élections européennes 2024

Le compte *LinkedIn* de la Commission a également été relancé, à l'occasion de l'annonce du colloque du 22 janvier 2025 consacré aux règles de financement de la vie politique, et de sa diffusion en direct. Ce compte a vocation à devenir un autre outil clé pour davantage promouvoir les offres d'emploi et valoriser les métiers de la Commission, un axe qui sera développé plus encore en 2025.

ABONNÉS

+35 %



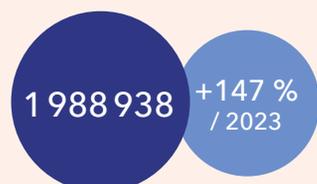
+76 %



L'augmentation de l'audience sur les réseaux sociaux, des abonnements à la lettre d'information et du nombre de visites sur le site internet témoigne d'un intérêt croissant pour les sujets liés au financement et à la transparence de la vie politique et sur l'activité de la Commission.



SITE INTERNET [cnccfp.fr](http://cnccfp.fr)  
Pages consultées en 2024



### c. Un séminaire interne sur l'intelligence artificielle (IA)

Pour la première fois, un séminaire interne d'une journée a été organisé à l'intention de tous les agents de la Commission afin de renforcer la cohésion interservices et de fédérer les équipes.

À cette occasion Cyril de SOUSA CARDOSO, directeur général de l'agence Polaria, a illustré concrètement les enjeux liés à l'intelligence artificielle à travers des exemples adaptés à la Commission. Il a également montré comment l'IA transforme en profondeur les campagnes électorales (voir encadré ci-contre).

M. Cyril de SOUSA CARDOSO :

*« À l'horizon 2026, l'émergence de campagnes en réalité mixte transformera en profondeur la relation entre électeurs et candidats. »*

L'essor de l'intelligence artificielle (IA) dans le domaine politique ouvre de nouvelles perspectives en matière de communication, de stratégie électorale et d'engagement citoyen. Toutefois, son intégration dans les campagnes en France soulève également des enjeux majeurs et des risques réels (transparence, désinformation, *deep-fakes*...) qui pourraient fragiliser le processus démocratique.

### L'impact de l'IA dans les campagnes politiques : des ressources inédites pour les candidats

Dans son intervention, M. Cyril de SOUSA CARDOSO a pointé l'impact grandissant de l'IA dans les campagnes politiques. Selon lui, les élections municipales de 2026 marqueront un tournant majeur, en ce que l'IA offrira à l'ensemble des candidats des ressources inédites pour mener leur campagne.

Parmi les nouveaux usages permis par l'IA, la création de contenus narratifs et interactifs adaptés aux électeurs facilite une communication plus personnalisée et dynamique. L'IA rend également possible la production de contenus immersifs, tels que des échanges virtuels avec les candidats, des simulations de débats ou encore des scénarios interactifs visant à mieux appréhender les implications des programmes politiques.

Par ailleurs, les capacités de consultations citoyennes se voient considérablement renforcées grâce à l'automatisation des

sollicitations d'électeurs, permettant une analyse plus fine et synthétique des contributions citoyennes. De même, l'IA joue un rôle clé dans le développement de simulations électorales avancées et d'enquêtes d'opinion dynamiques, en offrant des outils d'analyse prédictive et de cartographie des électeurs. Elle permet également un suivi en temps réel des réactions et des émotions exprimées sur les réseaux sociaux, offrant ainsi des leviers stratégiques pour ajuster les campagnes en fonction des évolutions du débat public.

Enfin, l'IA facilite la préparation des candidats aux débats. Son rôle dans l'inclusion linguistique et culturelle est également à souligner, ouvrant la voie à des campagnes plus accessibles et inclusives.

Dans un futur proche, l'émergence de campagnes en réalité mixte transformera en profondeur la relation entre électeurs et candidats. Ces nouvelles formes d'interaction, déployées tout au long de la campagne ou lors d'événements spécifiques, redéfiniront les pratiques politiques et démocratiques. Si de nombreuses avancées sont déjà perceptibles, le potentiel de l'intelligence artificielle dans ce domaine reste encore largement à explorer.

### Les enjeux démocratiques liés à l'IA

« Bien entendu, cet avènement va ouvrir des possibilités comme des risques pour nos processus démocratiques », a alerté M. Cyril de SOUSA CARDOSO. Manipulation de l'opinion publique, désinformation, surveillance et analyse des comportements électoraux soulevant des préoccupations en matière de respect de la vie privée et de protection des données personnelles, déstabilisation politique... représentent autant de risques qui pourraient nuire à la confiance des citoyens et fausser le débat. La mise en place de mécanismes de transparence, de contrôle et de sensibilisation des citoyens est une nécessité afin de garantir l'intégrité des processus démocratiques. Si l'IA représente une opportunité pour moderniser les campagnes électorales, elle doit être utilisée avec précaution pour préserver le pluralisme et la confiance dans les institutions.

## La Commission et le Parlement

En tant qu'autorité administrative indépendante, la Commission rend compte chaque année de son action auprès de l'Assemblée nationale et du Sénat. Elle est également sollicitée pour contribuer aux travaux parlementaires intéressant son domaine de compétence. Dans ce cadre, le président Jean-Philippe VACHIA a été auditionné le 28 mars 2024 par la commission d'enquête du Sénat sur les politiques publiques face aux opérations d'influence étrangères.

À cette occasion, le président a rappelé les limites des pouvoirs de la Commission en la matière, par exemple son incapacité à contrôler les déclarations des donateurs quant à leur nationalité ou leur pays de résidence.

Cet exposé lui a permis de réaffirmer la nécessité de renforcer le cadre légal en rappelant certaines propositions formulées par la Commission dans son *Rapport d'activité 2023*. Parmi elles, la mise en place d'une condition de nationalité ou de résidence en France pour les prêteurs personnes physiques et les cotisants des partis politiques (comme c'est le cas pour les donateurs), ou encore l'imposition d'un plafond par prêteur, par année ou par campagne. La Commission souhaite aussi pouvoir s'assurer de l'origine des fonds reçus par les candidats ou les partis, en s'appuyant sur une collaboration plus étroite avec TRACFIN par exemple. S'agissant de l'accès au crédit bancaire, le président a soulevé les problématiques liées à l'accès au compte bancaire pour les petits candidats.

Le président a également été entendu au Sénat le 13 novembre 2024, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances par la rapporteure pour avis de la commission des lois.

## 2 Les réponses aux demandes des publics

La Commission reçoit tout au long de l'année des questions de la part de différents interlocuteurs : journalistes, candidats, avocats, professeurs de droit, mandataires et experts-comptables, responsables de partis politiques, particuliers. En fonction des thématiques et du type de renseignement demandé,

les questions sont tracées et traitées par le pôle communication, le pôle partis politiques ou le pôle élections.



### LES THÈMES DES QUESTIONS LES PLUS FRÉQUENTES

#### ... sur les candidats ou les comptes de campagne

- La provenance des fonds des candidats
- Les suites des signalements reçus
- Le droit au compte bancaire pour un candidat
- Le rôle des assistants parlementaires pendant la campagne d'un parlementaire sortant
- Le local de campagne du candidat (superficie, loyer, matériel, sécurité, travaux...)
- L'utilisations des données personnelles des adhérents par le candidat pour sa campagne
- Questions techniques sur les spécificités d'une élection
- L'article R. 39 du code électoral (frais de la campagne officielle)
- La sécurité des élus
- Le rôle et le coût des médias sociaux dans les campagnes
- Le caractère électoral ou non des interventions du Président de la République et des ministres
- Les livres des candidats

#### ... sur les partis politiques

- L'état financier des partis
- Les partis bénéficiant de l'aide publique
- Vérifications sur l'existence légale d'un parti (loi de 1988)
- L'identité des présidents et trésoriers des partis
- Le local de la permanence du parti (matériel, sécurité, travaux...)
- Le rôle des commissaires aux comptes dans la certification des comptes
- Les prêts de particuliers à un parti

## 3

## La communication des comptes de campagne, des décisions et des comptes des partis

Conformément au livre III du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), la Commission est soumise au droit d'accès aux documents qu'elle détient, produit ou reçoit dans le cadre de sa mission de service public. Ainsi, toute personne, sur demande expresse, peut obtenir communication des documents administratifs. Ces demandes sont traitées par le pôle communication, avant transmission à la cellule protection des données personnelles (PDP), aux fins d'anonymisation des documents communicables.

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

Le droit d'accès des usagers aux documents administratifs de la Commission se matérialise par deux canaux : la communication et la publication.

Les documents administratifs communicables doivent être expressément demandés à la Commission. Toute demande de communication doit porter sur un document existant, achevé et définitif (loi du 11 mars 1988). Les documents principalement demandés sont les décisions rendues par la Commission, les comptes de campagne et leurs annexes, les procédures contradictoires, les listes de dons aux partis politiques et les rapports des commissaires aux comptes des partis politiques.

La Commission publie par ailleurs chaque année au *Journal officiel* l'avis relatif à la publication générale des partis et des groupements politiques. La Commission diffuse ensuite sur son site internet les comptes d'ensemble des partis politiques ainsi que ses observations sur des problématiques soulevées par certains comptes lorsqu'elle le juge opportun.

Elle publie régulièrement des jeux de données sur [data.gouv.fr](https://data.gouv.fr). Ainsi, en 2024, ont été mises en ligne les données relatives aux comptes de campagne des candidats aux élections sénatoriales générales du 24 septembre 2023, et les données comptables des partis politiques pour l'exercice 2022.

Enfin, la Commission a publié sur son site en mars 2025, l'ensemble de ses décisions sur les listes de candidats aux élections européennes, hormis celles transmises au juge de l'élection (cf. p. 43) et celle frappée d'un recours gracieux (cf. p. 42). Le juge de l'élection s'étant prononcé le 17 avril 2025, les 10 décisions correspondantes ont donc aussi été publiées en avril 2025.

### b. L'anonymisation des données personnelles et sensibles

Préalablement à toute communication, les documents administratifs demandés sont soumis à un traitement visant à supprimer toutes données personnelles et sensibles dans l'optique de préserver la confidentialité des informations qu'ils peuvent contenir. L'anonymisation se fonde sur plusieurs bases juridiques telles que le code des relations entre le public

et l'administration, les dispositions du RGPD, la jurisprudence des juridictions administratives et judiciaires, les avis de la CNIL et de la CADA.

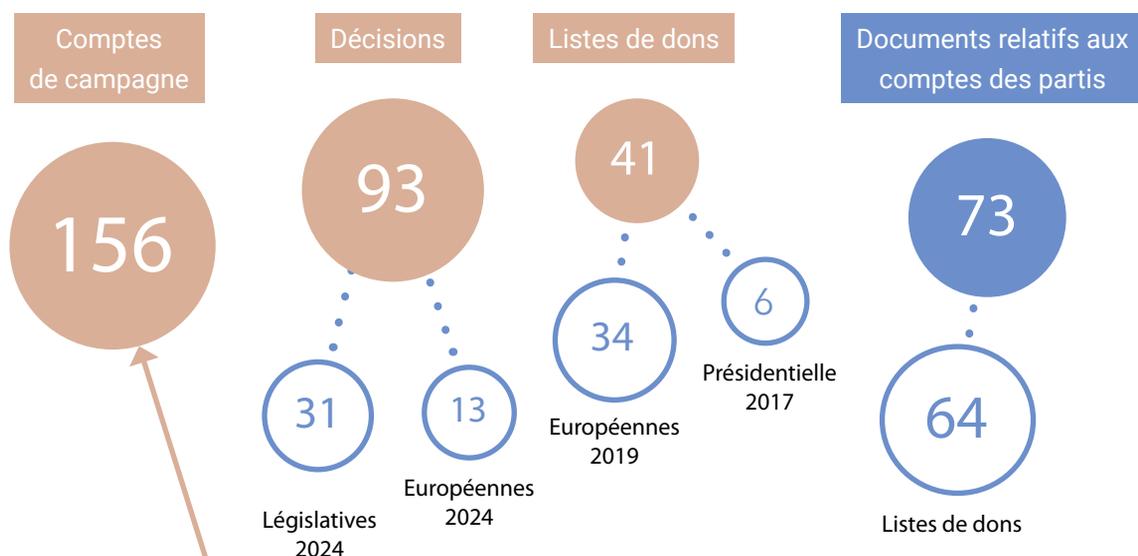
La cellule PDP veille à ne pas compromettre

l'intelligibilité des documents, et à garantir la transmission de certaines informations (les noms des fournisseurs, par exemple) afin de respecter le principe de transparence.

## LES 363 DOCUMENTS DEMANDÉS EN 2024

### ÉLECTIONS

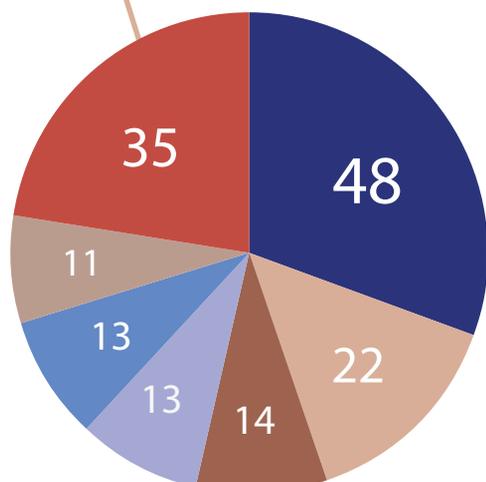
### PARTIS POLITIQUES



**Légendes :**

- Type de document
- Nombre total de documents du type
- Documents les plus demandés

### Répartition par scrutin des 156 demandes de comptes de campagne en 2024



# CONCLUSION

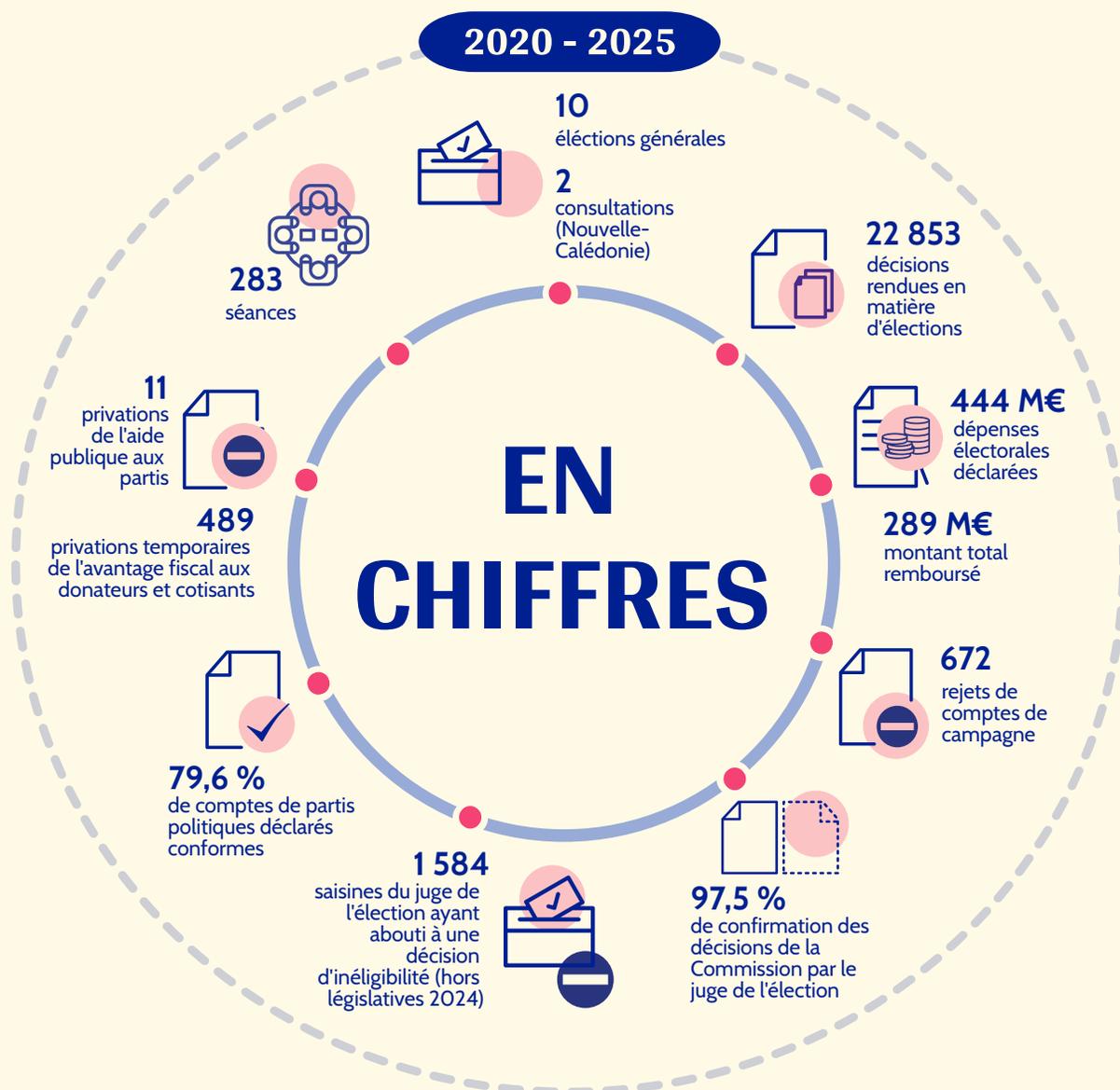
The image features a solid dark blue background. In the center, the word "CONCLUSION" is written in a white, uppercase, sans-serif font. Below the text, there is a horizontal band of light blue color. At the bottom of the image, there are several overlapping, semi-transparent blue planes that create a sense of depth and perspective, resembling a stylized landscape or architectural structure.

2020 - 2025

# BILAN

DE 5 ANS DE MANDATURE

Depuis 2020, la Commission a vu son rôle s'inscrire dans un paysage démocratique en constante évolution. À la faveur des transformations institutionnelles, du développement des outils numériques et d'un intérêt accru pour la transparence de la vie publique, la Commission a adapté ses pratiques pour répondre à des exigences renouvelées en matière de contrôle, d'équité et de régulation financière. Son action s'inscrit désormais dans un cadre plus large, où la consolidation des règles du financement politique contribue à la stabilité et à la lisibilité du fonctionnement démocratique.



# FOCUS

**Nouvelles compétences, points d'attention émergents et faits marquants**

**Organisation et méthode**



**Mise en place du contrôle du remboursement des emprunts auprès de personnes physiques**

Découlant de l'article L. 52-7-1 du code électoral, introduit par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, le suivi des remboursements par la Commission a été mis en place à partir des élections municipales de 2020.



**Dématérialisation de deux scrutins nationaux**

La plateforme Fin'pol a été mise en place pour le dépôt et le traitement des comptes des campagnes de l'élection présidentielle et des élections européennes.



**Périodes de financement de campagnes électorales**

**9 mois et 23 jours** : durée la plus longue, pour les élections municipales de 2020 (COVID).

**21 jours** : durée la plus courte, pour les élections législatives anticipées de 2024.



**Affichage irrégulier**

Depuis 2021, la Commission refuse de rembourser les dépenses d'affichage irrégulier, suite à la loi de 2019 imposant son signalement par les autorités et à l'évolution de la jurisprudence.



**Publicité sur les réseaux sociaux**

La publicité sur les réseaux sociaux est devenue un levier majeur de communication électorale, avec des enjeux à la fois budgétaires, juridiques et éthiques.



**Mise en place d'une stratégie d'audit**

La Commission a mis en place une démarche d'audit pour améliorer les méthodes et rendre plus efficient le contrôle des comptes de campagne.



**Mise en oeuvre du nouveau règlement comptable sur les partis politiques**

Depuis 2020, la Commission accompagne les partis dans l'appropriation du nouveau règlement comptable de décembre 2018, par un dialogue renforcé et des outils pédagogiques.



**Hausse des signalements à la justice**

Entre 2020 et 2024, les signalements aux parquets judiciaires ont fortement augmenté, traduisant une intensification du contrôle.



**Veille renforcée des réseaux sociaux**

Les réseaux sociaux représentent un nouveau vecteur **de propagande électorale**. La Commission adapte donc ses méthodes de contrôle à ces nouveaux supports.



**Nouveau site internet**

En juin 2022, la Commission a lancé un nouveau site internet pour améliorer l'accès à l'information et aux ressources.



**Renouvellement de la présentation du rapport d'activité**

Une nouvelle maquette, aérée et modernisée, a été mise en place à l'occasion du renouvellement de la Commission en 2020.



**Renforcement de la politique d'achats de la Commission**

La Commission a renforcé sa politique d'achat pour rationaliser des dépenses de fonctionnement et réaliser des gains économiques.



**Architecture réseau de la Commission**

La Commission a entièrement rénové et sécurisé son architecture réseau en 2023 - 2024 pour renforcer la protection de ses systèmes.



**Déménagement de la Commission**

En 2021, la Commission a emménagé dans de nouveaux locaux (dans le 15e arrondissement de Paris) offrant un environnement de travail modernisé et adapté à ses missions.

# PERSPECTIVES

Ce rapport 2024 est l'occasion pour la Commission d'envisager des perspectives d'évolution du financement de la vie politique française, issues de l'expérience de cinq années de travaux. En ce sens, les propositions formulées dans le rapport 2023 demeurent d'actualité. Elles sont complétées par de nouvelles propositions, issues notamment des travaux et réflexions du colloque du 22 janvier 2025, mais également des retours d'expérience de l'élection des représentants français au Parlement européen du 9 juin 2024 et des élections législatives anticipées des 30 juin et 7 juillet.

En effet, si le système actuel remplit les objectifs qui lui ont été assignés – modération des dépenses électorales, interdiction des financements provenant de personnes morales, encadrement du financement par les personnes physiques et obligations déclaratives contrôlées et publiées – tant le contexte, marqué par des risques croissants d'ingérence de différente nature dans les campagnes électorales, que la nécessité de maintenir le haut niveau de confiance des électeurs dans le système électoral français légitiment des évolutions pour garantir l'efficacité du contrôle exercé par la Commission. L'adaptation du cadre légal aux nouveaux risques, le renforcement de la transparence et la simplification de certaines règles devenues trop lourdes et peu efficaces sont au cœur des réflexions que la Commission a mené au cours des dernières années.

## RENFORCER LES MOYENS DE CONTRÔLE DE LA COMMISSION

L'évolution des campagnes électorales fait apparaître le besoin croissant de prendre l'exacte mesure des prestations de services aux candidats, de même qu'un poids croissant des réseaux sociaux. Le risque de non-respect de l'interdiction de la publicité électorale dans les campagnes numériques, d'aides illégales, de dissimulation de dépenses ou de dépenses artificiellement gonflées pourrait être mieux appréhendé et contrôlé par **un droit de communication élargi** envers fournisseurs et prestataires, plateformes en ligne de réseaux sociaux afin de croiser les informations.

**La possibilité d'accéder à la comptabilité des partis politiques soutenant des candidats pendant l'instruction des comptes de campagne** permettrait par ailleurs à la Commission de s'assurer que toutes les dépenses prises en charge par le parti pour un candidat ont été effectivement déclarées, sont justifiées par une pièce et retracées dans le compte de campagne. Les enjeux spécifiques à l'élection présidentielle pourraient ainsi justifier que le législateur confie à la Commission un tel pouvoir à titre d'expérimentation pour la prochaine élection.

**Le renforcement du contrôle des sources de financement privé** permettrait quant à lui de lutter contre les ingérences qu'elles soient étrangères ou le fait d'acteurs privés. Ainsi, à l'instar de la HATVP qui dispose déjà de telles prérogatives, la Commission a sollicité la possibilité de consulter le fichier national des comptes bancaires et assimilés pour s'assurer de l'origine des fonds et devrait prochainement être inscrite dans la liste des services destinataires des informations de Tracfin afin d'être en capacité d'identifier des mouvements suspects sur des comptes contribuant à une campagne électorale.

En matière de sanctions, la Commission souhaite étendre aux candidats non remboursables le pouvoir que lui confère l'article L. 52-11-1 du code électoral qui permet de réduire le montant du remboursement forfaitaire aux candidats en fonction du nombre et de la gravité des irrégularités constatées lorsque le rejet du compte n'est pas justifié. Dans certains cas, ces candidats pourraient ainsi devoir verser une somme d'argent au Trésor public. Il s'agirait d'une alternative efficace et pragmatique au rejet du compte permettant la modulation des sanctions.

Enfin, afin de cibler davantage ses contrôles sur les enjeux nouveaux et significatifs en matière de respect de la transparence, **la Commission souhaite développer l'intelligence artificielle au service de ses missions** afin notamment d'améliorer les délais d'examen des comptes de campagne et de communication des décisions,

d'automatiser et d'améliorer la détection de certaines irrégularités mais également de permettre à la Commission de concentrer ses moyens sur les manquements aux principes de transparence, de probité et d'équité posés par la loi.

## PROTÉGER LES FINANCEMENTS POLITIQUES DES INGERENCES

Les campagnes électorales sont des cibles privilégiées pour les opérations d'ingérences étrangères mais également d'acteurs privés susceptibles de chercher à influencer sur le résultat des élections. Les comparaisons internationales montrent que ces logiques sont désormais à l'œuvre et qu'il convient d'adapter les règles pour les maîtriser.

Afin de contrecarrer les risques croissants de financement illicite de campagnes d'influence électorale rémunérées sur les réseaux sociaux tout en garantissant l'équité et la transparence des campagnes, la Commission propose **d'interdire le recours aux créateurs de contenu (influenceurs)** par les candidats et les partis politiques.

Le suivi renforcé du remboursement des prêts par les candidats et les partis, ainsi qu'un contrôle plus systématique des prêts consentis par les personnes physiques, notamment des prêts à titre habituel interdits par le code électoral, ont figuré dans les priorités

de la Commission depuis 2020. Elle demeure convaincue **qu'un meilleur encadrement par la loi des prêts aux candidats ou aux partis est nécessaire**, d'autant plus qu'ils peuvent représenter plusieurs dizaines voire centaines de milliers d'euros et créer ainsi un risque de dépendance vis-à-vis d'intérêts particuliers. La Commission propose donc d'étendre aux prêts de personnes physiques l'interdiction prévue par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique de dons aux candidats et aux partis pour les personnes physiques étrangères ne résidant pas en France. Il serait également nécessaire que le législateur autorise la Commission à demander à un prêteur de justifier l'origine des fonds versés à un candidat ou à une campagne.

## RENFORCER LES EXIGENCES DE TRANSPARENCE

La protection contre les ingérences va de pair avec une exigence croissante de transparence en matière de financement politique. Afin de limiter les risques de dépendance des partis politiques ou des candidats, la Commission propose une évolution législative fixant **un plafond pour les prêts consentis par des personnes physiques, tant aux partis politiques qu'aux candidats pour les campagnes électorales**.

De même, comme cela existe au niveau européen, l'exigence démocratique de transparence des dépenses des

partis politiques pourrait passer par **l'obligation pour l'ensemble des partis politiques bénéficiant de financement public – aide publique ou dons ouvrant droit à avantage fiscal – de produire un rapport annuel** établissant un lien clair entre leurs actions et les objectifs inscrits dans leurs statuts. Cela permettrait également de mieux identifier l'activité et le rôle des nombreux micropartis.

## SIMPLIFIER, CLARIFIER, UNIFIER

Certaines dispositions en vigueur méritent d'être simplifiées pour clarifier les règles dans l'intérêt des candidats. La Commission rappelle ainsi que les régimes spécifiques en matière de financement des élections (Nouvelle-Calédonie, frais de transport dans les collectivités des outre-mer et pour les parlementaires des Français établis hors de France) sont fréquemment sources de confusion et pourraient être unifiés.

Il conviendrait de clore les difficultés d'interprétation du caractère électoral ou non des bilans de mandat et de sécuriser la communication des candidats en période électorale en intégrant le coût de ces bilans dans les comptes de campagne.

La Commission propose **d'unifier le régime de déclaration des mandataires** auprès d'elle en centralisant les déclarations des mandataires financiers personnes physiques et l'agrément des associations de financement. Cela offrirait une meilleure

lisibilité, tant pour l'administration que pour les partis. Cela favoriserait également une harmonisation et une professionnalisation du recueil des déclarations, de manière dématérialisée, tout en permettant un meilleur suivi des mandataires financiers et donc des obligations qui leur incombent. De même, au lieu de prendre des décisions de constat de non-respect des obligations de la loi de 1988 et d'informer le procureur de la République des infractions pénales prévues à l'article 11-9, la Commission pourrait être habilitée par le législateur à ouvrir un nouveau cas de retrait d'agrément en cas de constat de non-respect des obligations légales d'un parti sur plusieurs exercices consécutifs, à l'issue d'une procédure contradictoire et d'un délai de mise en conformité. Cela va dans le sens d'une gradation des sanctions, qui serait plus à même de permettre leur bonne effectivité.

Afin de permettre la publication complète des comptes des partis politiques dans l'année de leur dépôt, la Commission préconise de **ramener la date limite de dépôt des comptes des partis politiques au 30 avril de l'année N+1**, au lieu du 30 juin actuellement. Il s'ensuivrait une information plus rapide du public sur l'activité financière des partis politiques, au service de la transparence de la vie politique.

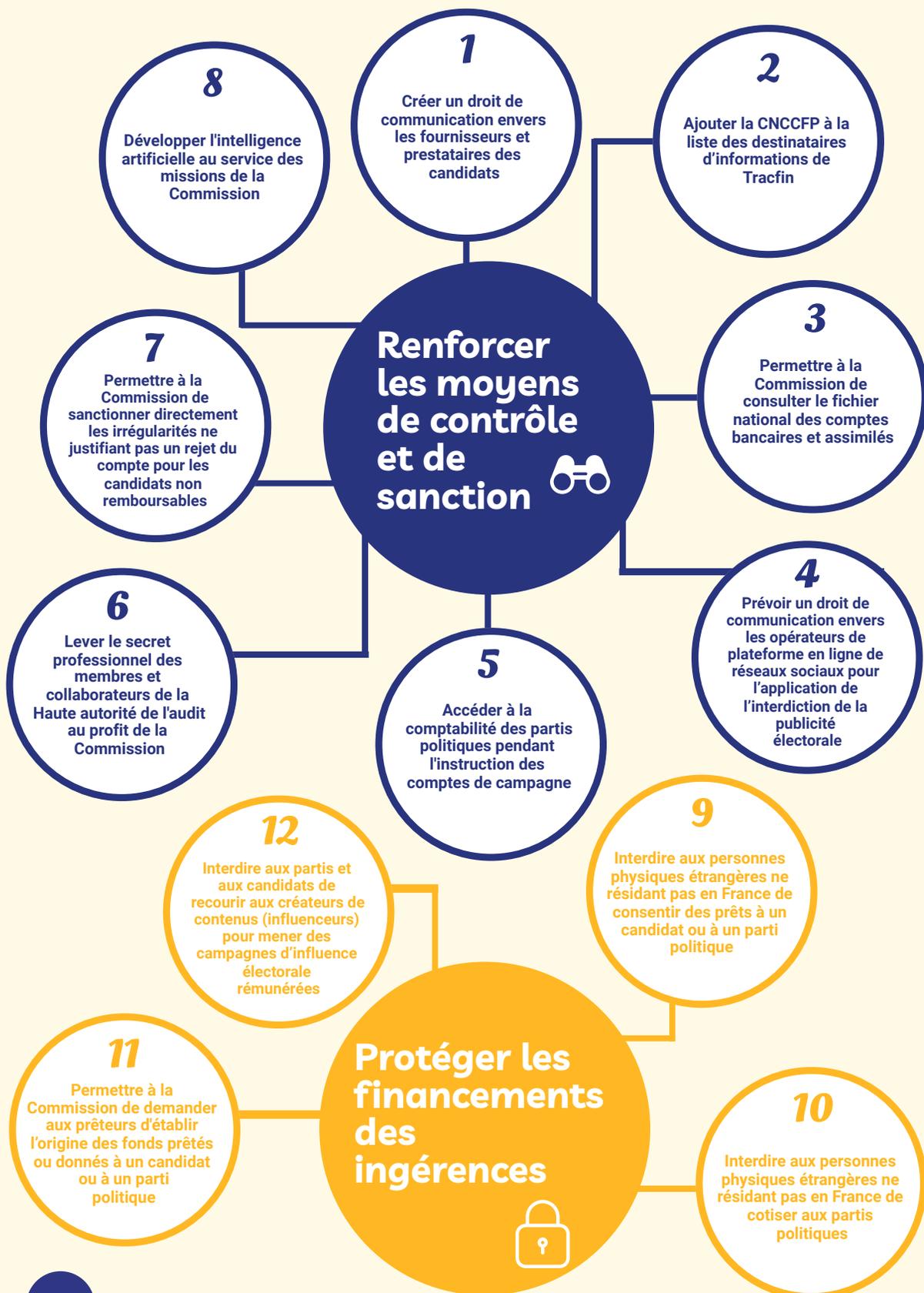
Concernant les irrégularités les plus importantes, la Commission propose de **prévoir un point d'accès unique pour les signalements au procureur de la République portant sur des faits**

**susceptibles de relever des délits les plus graves prévus aux articles L. 113-1 du code électoral et 11-5 de la loi du 11 mars 1988** relative à la transparence financière de la vie politique. Les affaires qui apparaissent complexes, en raison notamment du grand nombre d'auteurs, de complices ou de victimes ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent, pourraient être concernées.

Enfin, la Commission rappelle **qu'une réforme législative est nécessaire pour faire évoluer la distinction devenue caduque depuis l'avis du Conseil d'État n° 465399 du 11 octobre 2022 entre les dépenses de la campagne officielle (bulletins de vote, circulaires et affiches officielles), qui étaient jusqu'à présent exclues du compte de campagne, et les dépenses électorales inscrites dans ledit compte**. La confusion qui en résulte depuis 2022 pour les candidats et les mandataires conduit la Commission à proposer l'intégration de l'ensemble de ces dépenses électorales au sein du compte de campagne. La réforme permettrait à la Commission de disposer d'une vision globale des dépenses électorales éligibles au remboursement par l'État et aux candidats de revenir à un système plus clair.



# Les 22 propositions de la Commission



# Comment mieux lutter contre les financements occultes et simplifier les obligations des candidats et partis politiques ?

**14**

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

**13**

Renforcer la transparence des comptes des partis bénéficiant de l'aide publique directe ou indirecte par la publication d'un rapport annuel sur les actions menées

**Rendre les financements politiques plus transparents**



Pour aller plus loin

Accéder au détail des propositions de la Commission



**15**

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

**16**

Intégrer les frais de la campagne officielle (R. 39) dans le compte de campagne

**22**

Fixer la date limite de dépôt des comptes des partis politiques au 30 avril n+1

**Simplifier, clarifier, unifier**



**17**

Unifier le régime de déclaration des mandataires des partis politiques auprès de la seule Commission

**21**

Définir un point d'accès unique à l'autorité judiciaire pour les affaires les plus complexes

**18**

Permettre à la Commission de prononcer le retrait de l'agrément du mandataire d'un parti dans certains cas

**20**

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

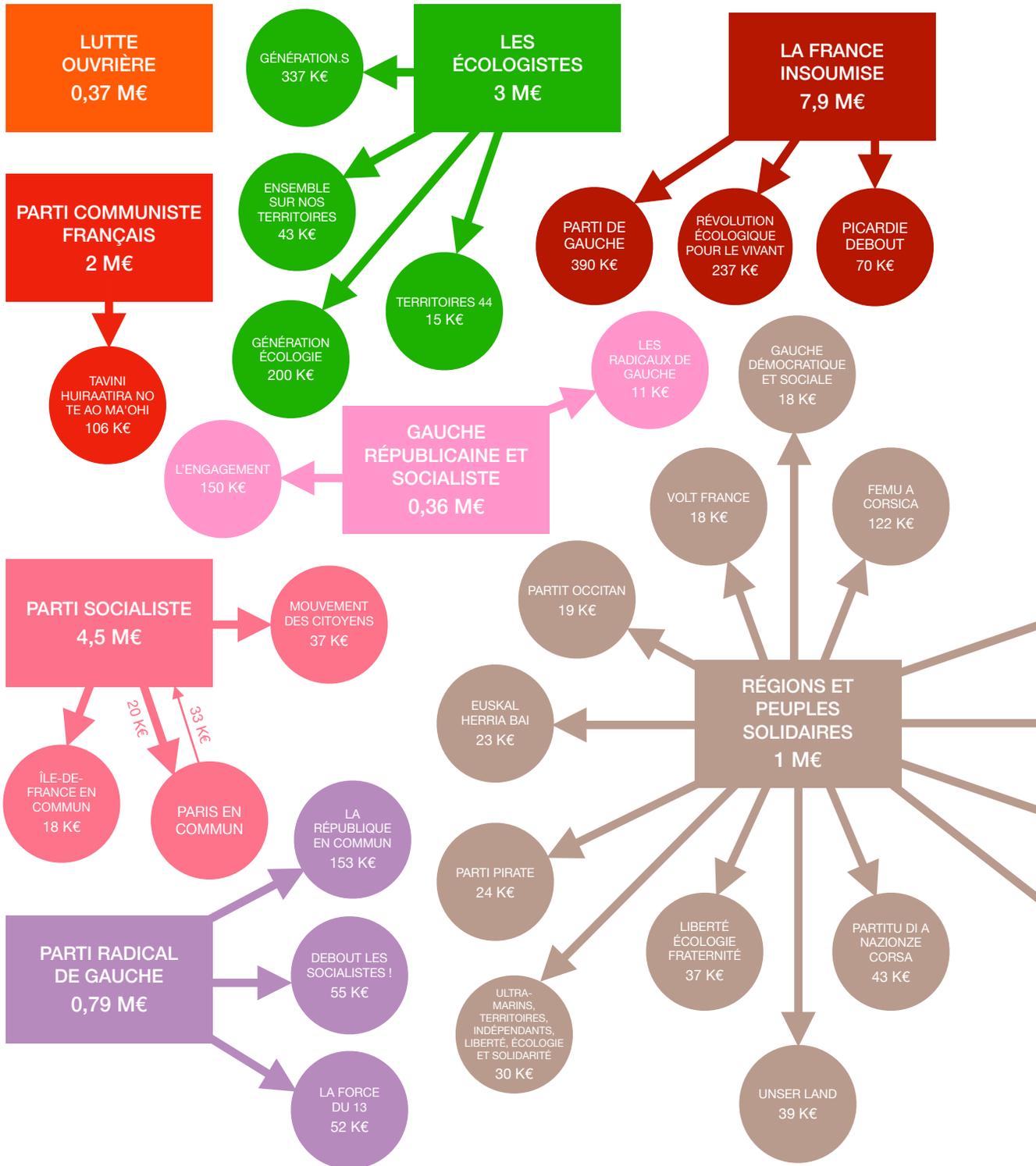
**19**

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



# ANNEXE

*Le reversement, vers d'autres partis politiques,  
des 65,4 M€ d'aide publique directement  
perçus par les partis politiques en 2023 hors  
outre-mer*



**LE REVERSEMENT, VERS D'AUTRES PARTIS POLITIQUES, DES 65,4 M€ D'AIDE PUBLIQUE DIRECTEMENT PERÇUS PAR LES PARTIS POLITIQUES EN 2023 HORS OUTRE-MER\***

LÉGENDES :



Parti dont l'objet exclusif est le reversement de l'aide publique perçue.



Parti bénéficiaire de l'aide publique.



Parti bénéficiaire d'un reversement de l'aide publique.

(\* Seuls les reversements d'un montant supérieur à 10 000 euros sont ici représentés.



(\*) GROUPE LES INDÉPENDANTS - RÉPUBLIQUE ET TERRITOIRES n'est pas un parti politique mais un groupe politique du Sénat.

