



# FINANCER LA DÉMOCRATIE

Le véritable enjeu de l'élection présidentielle



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
FRANCE

# SYNTHÈSE

Le rapport « **Financer la démocratie : le véritable enjeu de l'élection présidentielle** » souligne les limites du cadre actuel face à l'évolution des pratiques politiques. Bien que la France dispose d'un dispositif juridique robuste, certaines affaires récentes ont mis en lumière des marges d'amélioration, notamment en matière de traçabilité des dons, de contrôle des structures liées aux partis politiques, et de transparence des dépenses électorales. À cela s'ajoute l'émergence de nouvelles formes d'engagement politique, plus souples et numériques, qui échappent partiellement au champ des régulations actuelles. Ces évolutions appellent à une adaptation du cadre en place afin d'en préserver la crédibilité et l'efficacité.

Le rapport formule plusieurs pistes de réforme structurées autour de **3 priorités** :

- 1 moderniser** les outils de contrôle grâce aux technologies numériques,
- 2 renforcer** l'encadrement des pratiques électorales en clarifiant les règles applicables aux partis et aux dons,
- 3 améliorer** la coordination entre les différentes autorités compétentes.

Il propose également la mise en place d'un Pacte d'intégrité pour les élections de 2027, visant à engager les partis politiques dans une démarche commune de transparence, d'équité et de responsabilité démocratique.



Synthèse .....	2
Introduction .....	4
<b>Accroître la transparence et l'intégrité du financement de l'élection présidentielle</b> .....	7
01. Mettre un terme à l'opacité et les contournements des règles de financement.....	9
02. Promouvoir un pacte d'intégrité entre partis politiques.....	13
03. Renforcer les mécanismes de contrôle et de régulation.....	18
04. Former, accompagner et coordonner les acteurs du processus électoral ..	21
<b>Mesurer le poids grandissant du financement indirect de la vie politique</b> .....	29
01. Renforcer les barrières contre le financement des entreprises de déstabilisation de l'opinion publique pendant la période électorale .....	31
02. Cheminer vers une démocratie médiatique renforcée.....	36
03. Réguler les financements parapolitiques pour protéger le débat démocratique.....	37
04. Renforcer le contrôle des cabinets de conseil à forte composante stratégique en période électorale .....	38
Conclusion .....	40
Annexes .....	42

# INTRODUCTION

**En France, le cadre légal du financement de la vie politique est l'un des plus ambitieux sur le plan européen. Pourtant la confiance que le citoyen place en lui n'est pas au rendez-vous. Les relations entre argent et pouvoir restent opaques. Pourquoi ? C'est ce que notre rapport *Financer la démocratie : le véritable enjeu de l'élection présidentielle*, cherche à comprendre. La transparence, l'équité et la vitalité démocratique du financement de la vie politique se heurtent à des enjeux contemporains au premier rang desquels : un manque de coordination de l'ensemble des institutions chargées de veiller à la sincérité des scrutins – parties prenantes au financement de la vie politique et un déplacement du cadre des campagnes électorales vers une utilisation massive des technologies de communication non appréhendables dans les comptes de campagne (réseaux sociaux, influenceurs, chatbots, podcasts, intelligence artificielle générative).**

En toile de fond, le climat global dans lequel les règles de financement de la vie politique s'inscrivent se détériore faisant ainsi grimper la corruption qui reste l'infraction pénale la plus représentée dans les affaires jugées en première instance pour des atteintes à la probité. L'indice de perception de la corruption 2024, publié chaque année par Transparency International converge en ce sens et démontre que pour la première fois la France pourrait perdre le contrôle de la corruption. Le pays perd cinq places dans le classement mondial, tombant à la 25<sup>e</sup> position, dix rangs derrière l'Allemagne, pour atteindre un score de 67. **C'est un signal d'alerte d'autant plus inquiétant que la France se place ainsi au-dessous de la moyenne des pays classés comme pleinement démocratiques.**

En corolaire, le sentiment de défiance à l'égard du personnel politique s'est renforcé durant l'année 2024, mêlant des dynamiques conjoncturelles avec des scandales majeurs impliquant des figures politiques et des partis nationaux ainsi qu'une crise politique provoquée par la dissolution de l'Assemblée nationale et des dynamiques structurelles avec un exécutif qui renonce à la promesse de 2017 de construire une République exemplaire<sup>1</sup>. Dans ce contexte dégradé, il apparaît comme fondamental de préciser les zones d'ombre et de répondre aux défaillances qui irriguent le financement des partis politiques et des campagnes électorales. **C'est un enjeu de transparence démocratique et un levier de restauration de la confiance des citoyens en leur classe politique.**

En 2019, Transparency International France proposait déjà une rénovation d'ensemble du financement de la vie politique. Ces recommandations visaient à élargir les missions, les pouvoirs et les moyens de **la Commission Nationale des comptes de Campagne et du Financement politique** (CNCCFP),

<sup>1</sup>. La France dégringole dans l'Indice de Perception de la Corruption 2024 : une alerte démocratique inédite - Transparency International France

à instaurer un contrôle en temps réel par la CNCCFP des dépenses engagées par les équipes de campagne des candidats, à conférer à la CNCCFP un droit d'accès aux comptes des partis politiques, et à permettre aux associations de lutte contre la corruption de se porter partie civile dans les procès liés au financement des campagnes électorales<sup>2</sup>.

En 2022, dix ans après l'affaire Bygmalion et à quelques mois de l'élection présidentielle, à l'occasion d'un colloque au Sénat intitulé « Bygmalion... et après ? » Transparency International France réclamait un sursaut politique indispensable, tant **l'élection présidentielle restait à ce jour le parent pauvre de la probité en politique**. Depuis lors, la situation ne s'est pas améliorée. Les deux dernières campagnes présidentielles de 2017 et 2022 font aussi l'objet de deux enquêtes ouvertes par le Parquet National Financier sur « les conditions d'intervention du cabinet de conseil McKinsey » sur les campagnes d'Emmanuel Macron pour « tenue non conforme des comptes de campagne » et « minoration d'éléments comptables dans un compte de campagne »<sup>3</sup>.

L'année 2025 s'est ouverte sur le procès de l'ancien président de la République Nicolas Sarkozy pour des soupçons de financement illégal de sa campagne de 2007 par des fonds publics libyens, versant d'un pacte corruptif au spectre large qui inclurait des contreparties diplomatiques, économiques et juridiques. L'Affaire Bygmalion, quant à elle, n'a pas fini de faire couler de l'encre car Nicolas Sarkozy s'est pourvu en cassation après avoir été condamné en appel pour le financement illégal de sa campagne présidentielle en 2012.

L'ensemble de ces affaires révèlent en creux des dysfonctionnements institutionnels **justifiant l'impérative évolution du cadre légal**. Dans cette perspective, notre rapport vise à proposer des solutions concrètes pour améliorer la transparence et l'équité du financement de la vie politique et, au premier chef, de l'élection présidentielle.

Mais Transparency France souhaite également alerter sur **l'importance, pour les institutions en charge de contrôler les acteurs du champ politique, de répondre aux enjeux métapolitiques (médiatiques, technologiques et sociaux)** à même de mettre fin aux affaires politico-financières sans entraver les libertés publiques.

<sup>2</sup>. Financement de la vie politique, l'urgence d'une réforme - Transparency International France, 2019

<sup>3</sup>. Alerté sur Macron et McKinsey, le PNF élargit ses enquêtes aux comptes de campagne de 2017 et 2022 - Le Figaro

## EN FRANCE, LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES EST TRÈS ENCADRÉ MAIS IL ÉVOLUE LENTEMENT DEPUIS LA FIN DES ANNÉES 1980.

1988

**La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique** assoie un statut aux partis politiques qui deviennent des personnes morales. Elle institue le principe d'un financement public. Elle fixe à 7500 euros par personne physique le montant des dons pouvant être consentis et des cotisations pouvant être versés aux formations politiques et aux candidats.

1990

**La loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques** plafonne les dépenses électorales pour toutes les élections. Elle crée la Commission Nationale des Comptes de campagne et du Financement Politique (CNCCFP) pour veiller à la bonne application des règles. Elle crée également une distinction entre les dépenses liées à la campagne et celles liées aux activités autres que la campagne électorale.

1995

**La loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique** interdit les personnes morales quelles qu'elles soient – ce comprenant les entreprises – de verser des dons ou d'accorder un avantage en nature aux partis politiques et aux candidats. Plus aucune entreprise, association, fondation, syndicat ou collectivité locale ne peut accorder d'aide aux partis. Une stricte séparation entre argent et pouvoir est amorcée.

2000

**La loi du 6 juin 2000 instaure la parité** : les partis qui ne présentent pas le même nombre de candidats et de candidates aux élections législatives sont pénalisés et se voient retirer une partie de leur financement public.

2003

**La loi du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques** durci l'octroi de l'aide publique car les partis doivent désormais obtenir 1% des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions aux élections législatives.

2013

**La loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique** implique que le plafond annuel des dons des personnes physiques ne s'applique plus par parti politique mais par donateur.

2017

**La loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique** renforce les règles sur les dons et les prêts : seuls les Français ou résidents peuvent faire des dons ; les prêts sont strictement encadrés (durée, montant, origine). Seules les banques ou États européens peuvent prêter à un parti politique ou un candidat. La CNCCFP contrôle ces opérations et un médiateur du crédit est créé pour aider les candidats en difficulté à obtenir un prêt.

2021

**La loi organique du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République.** Elle maintient la publicité des parrainages et instaure leur publication progressive. Le financement de la campagne est encadré plus strictement, avec un contrôle accru des comptes de campagne. Concernant le temps de parole, une phase d'équité précède la stricte égalité entre candidats dans les médias. Enfin, elle améliore l'organisation du vote, notamment pour les Français de l'étranger, et ajuste les règles relatives aux contentieux électoraux afin de garantir un processus plus fluide et sécurisé.



ACCROÎTRE  
LA TRANSPARENCE ET L'INTÉGRITÉ  
DU FINANCEMENT DE L'ÉLECTION  
PRÉSIDENTIELLE

## TRANSPARENCE, ÉQUITÉ ET INTÉGRITÉ



### NOUVELLES PROPOSITIONS

- 01 Inciter les partis politiques à sceller un pacte d'intégrité en vue de l'élection présidentielle de 2027**
  - × Instaurer une réflexion sur le statut des partis politiques tout en respectant leur liberté d'organisation garantie par la Constitution
  - × Inciter les partis politiques à publier en temps réel les dépenses engagées en soutien à un candidat
  - × Inciter les partis politiques à mettre en place une comptabilité d'engagement pendant la campagne
- 02 Renforcer le contrôle des micro-partis**
- 03 Abaisser le don en espèces de 150 à 50 euros**
- 04 Renforcer le droit au compte pour le financement des partis et des campagnes**

## ACCOMPAGNEMENT ET MODERNISATION DES AUTORITÉS DE CONTRÔLE

- 05 Créer une Task-force d'autorités publiques afin d'appréhender l'ensemble des risques qui pèsent sur la sincérité du scrutin présidentiel**
- 06 Déployer les technologies d'intelligence artificielle pour le contrôle des comptes de campagne et des partis politiques**
- 07 Renforcer les pouvoirs de sanction et d'investigation de la CNCCFP**
- 08 Poursuivre la dématérialisation des comptes de campagne et des comptes de partis politiques**
- 09 Remettre au coeur de la formation des équipes de campagne et des candidats les règles de financement de la vie politique**
- 10 Permettre aux associations de lutte contre la corruption de se porter partie civile dans les affaires de financement illégal de campagne électorale**

## 01. METTRE UN TERME À L'OPACITÉ ET LES CONTOURNEMENTS DES RÈGLES DE FINANCEMENT

### De 2019...

Dans son rapport sur l'urgence d'une réforme du financement de la vie politique paru en 2019, Transparency France formulait plusieurs recommandations sur différents volets :

#### Renforcement du contrôle

- Pouvoir de contrôle continu de la CNCCFP sur les comptes de campagne et de partis pendant la présidentielle.
- Rénover et renforcer les moyens humains, techniques et juridiques de la CNCCFP.
- Permettre aux associations anticorruption agréées de se constituer partie civile dans les affaires liées au financement politique, afin de renforcer la vigilance citoyenne et l'efficacité du contentieux en matière de probité.

#### Transparence volontaire

Encourager les partis à publier volontairement leurs comptes pour renforcer la confiance publique.

#### Registre public et traçabilité

Créer un registre des partis actifs avec :

- Liste des fournisseurs principaux (pour les partis financés par l'État).
- Possibilité de certification volontaire de leurs comptes par la Cour des comptes.

#### Suivi des transitions statutaires

Mieux encadrer les associations qui deviennent partis politiques : vérification du respect des règles de financement avant changement de statut.

### À nos jours

Non seulement ces recommandations n'ont pas été entendues, mais des résistances persistantes demeurent : la consultation de la comptabilité des partis politiques par la Commission est encore dissociée du temps de l'élection et n'est transmise que sous forme d'états financiers globaux, après clôture annuelle.

Pour éclairer ces zones d'ombre, depuis 2016, les candidats à l'élection présidentielle ont l'obligation de présenter une annexe détaillée des dépenses payées par les partis politiques, ce qui facilite le contrôle de la CNCCFP mais c'est encore insuffisant.

Il reste difficile pour la Commission d'établir des corrélations et de repérer les participations financières du parti à la campagne d'un candidat ou d'une candidate.

- Parce que ces participations financières sont protéiformes et peuvent émaner de véritables constellations de structures opaques : prêts aux candidats, contributions définitives, prises en charge de dépenses électorales, concours en nature, refacturations ou encore prestations de services.
- Parce que cette typologie plurielle expose ainsi à des qualifications comptables différentes auxquelles les mandataires des candidats à l'élection présidentielle et les comptables des partis politiques n'affectent pas le même sens.



## L'affaire Bygmalion

L'affaire Bygmalion a démontré que l'UMP a payé directement la société Bygmalion à hauteur de 10 à 13 millions d'euros pour des dépenses qui étaient pourtant liées à la campagne électorale de 2012 de Nicolas Sarkozy. Ces factures ne figuraient pas dans le compte de campagne dont les dépenses étaient alors plafonnées à 22,5 millions d'euros<sup>A</sup>. Au total, cette campagne a coûté 42,8 M€, soit le double du plafond autorisé. Les autres candidats et candidates ont de fait été défavorisés financièrement en s'étant conformés aux dépenses autorisées : ils n'ont pas bénéficié de l'avantage direct que s'est octroyé le candidat Sarkozy. L'ex-chef de l'État a été condamné en appel le 14 février 2024 à un an de prison ferme dont six mois avec sursis pour financement illégal de sa campagne présidentielle. Le pourvoi en cassation devrait être examiné d'ici la fin de l'année 2025.

A. Il faut renforcer les contrôles des comptes des partis politiques - Huffpost



## Le procès dit des financements libyens

Dans le cadre du procès il a été révélé que **des dons en espèces, qualifiés d'« anonymes », avaient été remis au siège du parti politique ainsi qu'au quartier général de campagne, durant l'élection présidentielle de 2007**. En raison de leur montant et de leur nature, ces fonds étaient, selon l'intention présumée des donateurs, destinés à financer la campagne du candidat soutenu. Toutefois, le mandataire financier de cette campagne et le trésorier du parti ont estimé que leur caractère manifestement illicite — les dons en espèces étant strictement plafonnés à 150 euros par la loi — empêchait leur inscription dans le compte de campagne. Ils auraient ainsi pris la décision de centraliser ces fonds hors comptabilité officielle et de les redistribuer sous forme de primes de campagne.

Or, la réglementation est claire : **tout don supérieur à 150 euros destiné à une campagne doit être effectué par un moyen traçable (chèque, virement, prélèvement ou carte bancaire). En omettant de signaler ces apports, les responsables financiers ont contrevenu à cette règle et privé la Commission de tout contrôle.**

Ces flux non déclarés, absents de toute comptabilité, illustrent le manque de traçabilité des transferts d'argent entre partis et candidats.

## Plusieurs affaires judiciaires récentes illustrent les limites du cadre actuel de financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Ces affaires soulignent l'urgence d'un renforcement des mécanismes de contrôle et de transparence.

### Par conséquent :

- Le financement opaque des campagnes électorales par les partis politiques accroît la défiance des citoyens.
- Les tentatives de contournement de notre législation, aussi ambitieuse soit-elle, sont courantes et transparentes.

### Les défaillances qui en découlent

- **Les frais de campagne réglés par les partis peuvent conduire à une sous-estimation des dépenses réellement engagées dans le cadre d'une élection.** Bien que ces dépenses relèvent du périmètre de contrôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), celle-ci ne dispose pas toujours des moyens nécessaires pour en assurer une vérification exhaustive. Cela peut constituer une atteinte au principe d'équité qui doit encadrer les scrutins électoraux.
- **L'interprétation à géométrie variable de ce qui constitue "une participation financière à une campagne électorale"** produit un risque de comptabilité offshore et intraçable - pouvant confiner à la constitution de "caisses noires". C'est une voie d'affaiblissement de l'objectif de transparence que s'est fixé le législateur.
- **Le cumul des dons destinés aux campagnes et aux partis politiques favorise les donateurs, personnes physiques, les plus aisés.** Les personnes physiques peuvent verser des dons dans la limite d'un plafond fixé à **4 000 euros pour une élection**. Ce plafond est indépendant des dons aux partis politiques qui sont plafonnés à **7 500 euros par an et pour l'ensemble des partis politiques**. Les riches donateurs peuvent ainsi faire des dons à plusieurs micro-partis ou partis affiliés à un(e) candidate (jusqu'à 7 500 euros) auquel peut s'ajouter un don de 4 600 euros pour une élection<sup>4</sup>. Le financement(e) d'un candidat(e) peut grimper jusqu'à 12 100 euros. Les partis politiques bénéficient également d'une aide indirecte par la réduction fiscale accordée aux donateurs et cotisants.

4. Article L. 52-8 du code électoral modifié par la loi n°2019-1269 du 2 décembre 2019



Comme l'explique l'économiste **Julia Cagé**, l'État dépense autant d'argent pour accorder des réductions d'impôt aux riches donateurs politiques que pour financer directement les partis. Les réductions fiscales, qui peuvent aller jusqu'à 5 000 € par donateur, profitent surtout aux plus aisés<sup>5</sup>, alors que le financement public équivaut à environ 1 € par citoyen. Ce sont en réalité les contribuables modestes qui financent indirectement les choix politiques des plus riches<sup>6</sup>. Pour répondre à ce besoin accru d'égalité démocratique, **Julia Cagé propose que chaque citoyen attribue 7 euros par an au parti de son choix lors de sa déclaration de revenus**. Ce système remplacerait les aides actuelles en réduisant les dépenses des pouvoirs exécutif et législatif. L'inconvénient de cette proposition est d'obliger le contribuable à afficher ses préférences politiques dans sa déclaration de revenus.

- **Une personne physique non-résidente en France peut légalement consentir un prêt à un parti politique ou à un candidat.** Cela ne contrevient pas formellement à la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, qui interdit uniquement les prêts consentis par des personnes morales autres que les partis ou les établissements bancaires de l'Espace économique européen. Toutefois, cette possibilité offerte aux personnes physiques non-résidentes peut, en pratique, fragiliser l'esprit de la loi en ouvrant la voie à des financements opaques ou à des risques d'ingérences étrangères.

Si ces nombreuses affaires mettent en lumière certaines défaillances dans le financement des campagnes électorales par les partis politiques, les bases d'une réforme législative d'ensemble sur le financement de la vie politique doivent être posées dans un cadre apaisé, portée par une vision de long terme et non dictée par l'émotion suscitée par des affaires largement médiatisées.

Ces zones de fragilité pour l'intégrité de l'élection montrent que des marges de progression existent encore en matière d'éthique et de transparence dans le fonctionnement des campagnes et des partis politiques.

Face à ces dérives répétées, il ne s'agit plus seulement de corriger à la marge un système vulnérable, mais bien de refonder un cadre éthique et durable pour le financement de la vie politique. C'est dans cette perspective que Transparency appelle à un engagement fort et symbolique.

5. Dans son rapport « Conforter l'égalité des citoyens devant l'imposition des revenus » (octobre 2024), le Conseil des prélèvements obligatoires a montré que la réduction d'impôt au titre des dons (1,7 Md€ en 2023) égale à 66 % du montant versé, dans la limite de 20% du revenu disponible est concentré puisque les dons déclarés aux organismes d'intérêt général, parmi lesquels ceux bénéficiant aux candidats et aux partis politiques ne concernent que 5 % des contribuables à partir du cinquième dixième de revenus, mais atteignent 15 % au huitième et 30 % au dixième.

6. Pour « une réforme radicale du financement public des partis politiques » - Le Monde

L'affaire s'inscrit par ailleurs dans un contexte plus large, marqué par une circulation importante de fonds en espèces échappant à la surveillance des autorités de contrôle.

Par ailleurs, le procès a révélé le rôle joué par plusieurs micro-partis dans le financement de la campagne concernée. Bien qu'ils soient juridiquement tenus aux mêmes obligations que tout autre parti politique, ces structures — souvent sans adhérents ni activité réelle — permettaient de contourner les plafonds légaux en multipliant les canaux de dons<sup>B</sup>.

Pour limiter ces pratiques, les lois de 2013 et 2017 sur la transparence de la vie publique ont modifié le régime des dons : désormais, le plafond annuel s'applique par donateur et non plus par parti, et seuls les résidents fiscaux français peuvent effectuer de tels versements. Ces réformes visaient à restreindre l'usage détourné des micro-partis à des fins de financement électoral.

B. Le code électoral prévoit qu'une même personne ne peut pas donner, au titre d'une même année, plus de 4 600 euros par élection et plus de 7 500 euros pour le financement des partis politiques. Ce plafond de 7 500 euros s'applique quel que soit le nombre de partis politiques bénéficiaires, et inclut les cotisations acquittées par les adhérents des partis.



## L'affaire Sophia Chikirou

Dans l'affaire qui porte son nom, Sophia Chikirou, députée de la 6<sup>e</sup> circonscription de Paris, est mise en examen pour escroquerie aggravée dans le cadre de la campagne de Jean-Luc Mélenchon en 2017. Elle était alors directrice de campagne du candidat Mélenchon et à la tête d'une société de communication - Médiascop - dont elle était la cofondatrice et l'unique actionnaire. Elle est accusée d'avoir facturé, par le biais de cette société, des prestations avec des marges très supérieures au prix du marché, alors que les bénévoles et salariés de la campagne étaient en réalité peu payés. **C'est le parti La France Insoumise, qui s'est acquitté de cette facture de près d'un million d'euros – ensuite remboursé par l'État conformément au système de financement des campagnes électorales.** Ce mécanisme peut être utilisé pour financer une campagne électorale, mais ce n'est pas ici ce qui lui est reproché. Selon l'expertise judiciaire, Sophia Chikirou se serait reversé la quasi-totalité des bénéfices de la campagne de 2017 en primes et en dividendes.<sup>C</sup>

C. Soit 64 000 euros de dividendes bruts sur les 76 000 euros de bénéfices dégagés par sa société en 2016 et 65 000 euros pour l'année 2017.



### Un pas de côté : des irrégularités du côté des élections européennes ?

Récemment, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rendu publiques les suspicions visant Jordan Bardella. La CNCCFP s'intéresse à plus de 4 millions d'euros d'emprunts contractés auprès de particuliers.

**En France, la législation issue de la loi de 2017 relative à la confiance dans la vie politique autorise les prêts accordés par des particuliers, qu'ils soient français ou étrangers, aux candidats ou aux partis politiques** (à l'exception de la campagne présidentielle). Toutefois, cette autorisation est soumise à deux conditions : d'une part, les prêts doivent faire l'objet d'un remboursement effectif, afin d'éviter qu'ils ne soient assimilés à des dons déguisés ; d'autre part, ils ne doivent pas être consentis de manière habituelle par un même prêteur, afin de prévenir toute situation de dépendance financière d'un candidat ou d'un parti vis-à-vis d'un créancier privé susceptible d'exercer une influence sur le déroulement de la campagne électorale.

**Dans le cas d'espèce, les prêteurs auraient non seulement accordé des prêts à d'autres candidats de la formation politique soutenant la liste de Jordan Bardella aux européennes mais aussi à Jordan Bardella lui-même.** À ce jour, la Commission ne s'est pas encore adressée à l'autorité judiciaire, mais a la faculté de le faire en application de l'article L. 52-15 du code électoral, qui lui permet de transmettre le dossier au parquet en cas de suspicion de manquement à la législation<sup>D</sup>.

Ces faits doivent être replacés dans un contexte de contournement de la loi sur le financement politique : le tribunal correctionnel de Paris a rendu son jugement dans le procès des assistants parlementaires du Rassemblement national le 31 mars et a condamné 25 prévenus dont deux cadres et élus du parti pour avoir mis en place et/ou participé à un système organisé d'emplois fictifs et de détournement de fonds publics européens au profit du parti. Au cœur du procès, Marine Le Pen, l'ancienne présidente du parti et future candidate à l'élection présidentielle, condamnée à 4 ans de prison dont deux fermes sous bracelet électronique et à une peine d'inéligibilité de 5 ans avec exécution provisoire donc d'application immédiate, sans attendre le jugement d'appel<sup>E</sup>.

<sup>D</sup>. *Le financement de la campagne de Jordan Bardella aux européennes de 2024 dans le viseur des autorités - Le Monde*

<sup>E</sup>. *Assistants parlementaires du RN : une décision judiciaire emblématique contre les atteintes à la probité - Transparency International France.*

## 02. PROMOUVOIR UN PACTE D'INTÉGRITÉ ENTRE PARTIS POLITIQUES

L'article 4 de la Constitution de 1958 dispose que les partis politiques "concourent à l'expression du suffrage" leur conférant ainsi une autonomie constitutionnelle. Leur objectif est d'exercer le pouvoir. À ce titre, il apparaît comme fondamental de s'assurer de leur intégrité et de renforcer leur responsabilité à l'égard des citoyen(nes).

L'élection présidentielle de 2027 offre une opportunité unique : appeler les partis à sceller un pacte d'intégrité vis-à-vis des citoyens. Ce pacte pourrait être scellé à l'occasion d'États généraux du financement de la vie politique convoqués par le Premier ministre.

Le Premier ministre, garant de la cohérence de l'action gouvernementale et acteur central du dialogue démocratique, est idéalement placé pour impulser une telle initiative.

Le dernier Premier ministre à date a montré un intérêt marqué pour ces sujets dans sa déclaration de politique générale du 14 janvier 2025 en affichant son intention de créer une banque de la démocratie « pour que le financement de la vie politique ne dépende pas de banques privées ». La responsabilité de cette initiative revient maintenant à son successeur.

À la croisée des institutions et des forces politiques, il dispose de la légitimité nécessaire pour organiser des États généraux du financement de la vie politique. Ce cadre structuré et pluraliste permettrait de mettre les partis face à leurs responsabilités démocratiques, en les incitant à s'engager publiquement et durablement pour l'intégrité de la vie publique mais aussi à se réinventer.

Sont-ils encore réellement une réponse aux crises structurelles des démocraties européennes ? Ce qu'il est possible d'attester c'est que leur structuration change : on assiste à la fois à un affaiblissement électoral des partis les plus anciens qui dominaient largement la vie politique et à une érosion considérable de la confiance que leur accordent les citoyens<sup>7</sup>. Leur popularité s'est dégradée auprès des Français qui peinent à les identifier comme en capacité de répondre aux grands enjeux de société<sup>8</sup>.

En parallèle, on assiste en Europe à une montée des populismes et des partis ultra-conservateurs, voire à leur installation concrète au pouvoir lors d'élections nationales. Ces partis ont la particularité de s'implanter dans la société (AfD en Allemagne, Vox en Espagne, Parti des Finlandais en Finlande, Aube Doré en Grèce, Fidesz en Hongrie, Fratelli d'Italia, la Ligue et Casa Pound en Italie, PVV aux Pays-Bas, PiS en Pologne, Chega au Portugal, Reform UK au Royaume-Uni, Parti des démocrates de Suède en Suède, etc.) alors que les partis républicains sont associés à l'État et à son appareil de financement complexe, moins accessibles par les citoyen(nes). Au sein de l'Union européenne, 192 eurodéputés sont aujourd'hui membres d'un des trois groupes de la mouvance d'extrême droite : les Conservateurs et réformistes européens (CRE), les Patriotes pour l'Europe (PFE) et l'Europe des Nations souveraines (ENS). Par ailleurs, une poignée d'entre eux siège parmi les non-inscrits. La situation est inédite depuis 1979, année des premières élections européennes au suffrage universel direct.

**Il est aujourd'hui nécessaire d'ouvrir un débat approfondi sur la mise en place de mesures ambitieuses visant à garantir un financement véritablement démocratique de l'élection présidentielle. Le pacte d'intégrité proposé constituerait le fondement indispensable de cette démarche.**



<sup>7</sup>. La confiance dans les partis politiques continue de reculer, avec seulement 16 % de confiance, soit une baisse de 4 points par rapport à l'an dernier. La confiance dans les syndicats est également en déclin (-3 points), passant de 40 % à 37 %. (sondage CEVIPOF 2024)

<sup>8</sup>. Partis politiques, Simon Persico et Florence Haegel, éditions Bruylant



## La jurisprudence administrative : vecteur d'une approche progressiste du parti politique

La jurisprudence administrative : vecteur d'une approche progressiste du parti politique

**L'arrêt Jeanne rendu par le Conseil d'État en 2021<sup>F</sup> a déclaré conforme à la Constitution la disposition qui permet d'inclure les partis politiques dans le champ des contrôles fiscaux. Alors que le service des impôts réclamait 1,8 millions d'euros à Jeanne, un micro-parti fondé en 2011 par des proches de Marine Le Pen et qui bénéficiait du statut d'association de la loi de 1901 à but non lucratif-, l'administration fiscale a requalifié la structure en société commerciale et l'a assujettie à l'impôt<sup>G</sup>. Le micro-parti Jeanne avait engrangé des bénéfices au titre d'activités commerciales multiples (tracts, affiches, site internet, etc.) et avait surfacturé des kits de campagne à des candidats aux législatives afin de maximiser les remboursements que verse l'État aux partis au titre des frais de campagne engagés. Cet argent aurait pu servir à financer une partie de la campagne présidentielle de Marine Le Pen en 2012 si les comptes du micro-parti avaient échappé à l'œil vigilant de la CNCCFP<sup>H</sup>. Si le micro-parti souhaitait soumettre une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil Constitutionnel au motif que l'application du livre des procédures fiscales n'était pas conforme aux droits et libertés garantis aux partis politiques par la Constitution, le Conseil d'État n'a pas jugé cette QPC recevable.**

<sup>F</sup>. France, Conseil d'État, 8e chambre, 22 avril 2021, 449138 - Juricaf

<sup>G</sup>. Le fisc réclame 1,8 million d'euros au microparti de Marine Le Pen - franceinfo avec AFP

<sup>H</sup>. Les faits pointés par l'administration fiscale sont confortés par l'analyse de la CNCCFP dans son avis du 7 février sur les comptes du micro-parti.

## Les principes clés structurant le pacte d'intégrité

### Une réflexion sur le statut des partis politiques

Cela permettrait de répondre aux exigences de transparence et d'intégrité, tout en respectant leur liberté d'organisation garantie par la constitution et en s'appuyant sur les apports de la jurisprudence administrative.

Depuis 1988, date à laquelle la France a instauré pour la première fois un cadre légal pour le **financement des partis politiques**, ces derniers **n'ont pas été juridiquement définis**. Le législateur, soucieux de préserver les **libertés individuelles**, n'a pas sollicité le Conseil constitutionnel sur la loi du 11 mars 1988. Par conséquent, les partis relèvent du **droit privé**, sans obligations contraignantes au-delà de celles relatives aux libertés fondamentales.

Ainsi, un parti **n'a pas besoin de statut juridique pour exister ou agir**. Il bénéficie d'une **grande liberté d'action** en matière de fonctionnement, d'adhésion, d'investissement, et de relations avec d'autres acteurs (groupes parlementaires, syndicats, entreprises, médias, etc.) en vertu de l'article 4 de la Constitution<sup>9</sup>.

**Cependant, cette liberté a ses limites, notamment en matière de réglementation financière.** Celle-ci ne peut être imposée de manière absolue, car elle doit respecter cette même liberté. La jurisprudence du Conseil d'État s'est d'ailleurs prononcée à ce sujet : dans le cadre du financement électoral, un parti politique est défini de manière fonctionnelle, comme toute entité reconnue par la Commission nationale des comptes de campagne (CNCCFP), plutôt que par une définition juridique stricte<sup>10</sup>.

Or, **cette souplesse statutaire et financière contraste avec le fait que les partis politiques sont massivement financés par de l'argent public.** Chaque année, près de

<sup>9</sup>. L'article 4 est ainsi rédigé : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> dans les conditions déterminées par la loi. La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ».

<sup>10</sup>. Les partis politiques en France : des organismes de droit privé ? - Political Parties in France, Can They Be Considered to Be Private-Law Bodies ? Cahier de la recherche sur les droits fondamentaux, Jean-Pierre Camby, p.31-34

66 millions d'euros<sup>11</sup> sont versés au titre du financement public des partis, selon leur poids électoral et parlementaire. Cela crée une responsabilité particulière vis-à-vis de la transparence et de la bonne gestion des fonds.

### Une publication en temps réel des dépenses engagées par le parti en soutien du candidat pendant la campagne présidentielle

**Pour l'élection présidentielle des 10 et 24 avril 2022, les comptes des partis politiques ont été déposés à la Commission au cours du mois de juin 2023.** Ces comptes renseignent une partie des informations relatives au financement des candidats à l'élection présidentielle et ont été déposés sur le site internet de la Commission le 1<sup>er</sup> mars 2024.

Les comptes des partis politiques et les comptes de campagnes pâtissent d'un décalage temporel qui nuit à la **confiance du public** et **empêche un contrôle citoyen et un suivi médiatique en temps réel**. Il peut laisser place à des abus.

**Permettre une publication en temps réel (ou à fréquence hebdomadaire) de toutes les dépenses engagées par un parti politique en soutien à un candidat à l'élection présidentielle serait une mesure de transparence simple** qui permettrait une visualisation comptable des transferts de fonds entre partis politiques et candidats. En outre, il constituerait un matériau utile au rapporteur au moment d'instruire les comptes de campagne.

Cette publicité inclurait :

- Les dépenses logistiques
- Les dépenses de prestataires
- Les dépenses de communication
- Les contributions en nature
- Les dépenses de déplacement du candidat (mise à disposition de personnel, locaux, véhicules...)

Cela nécessiterait la mise en place d'une **plateforme numérique officielle** gérée par la CNCCFP ou par un tiers indépendant, accessible au public. Chaque dépense serait accompagnée d'un **justificatif sommaire** (type, montant, bénéficiaire, but). Il y aurait la possibilité de faire mention, dans un espace dédié à cet effet :

- **de tout doute portant sur le caractère régulier de la dépense ;**
- **de toute demande formulée par le mandataire de la campagne ou par le comptable du parti à l'égard de la CNCCFP sur le caractère électoral de la dépense.**

<sup>11</sup>. Article 1 - Décret n° 2024-77 du 2 février 2024 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique - Légifrance

Plus récemment, en 2024, **l'arrêt du Conseil d'État Civitas a validé la dissolution administrative d'un parti politique, enregistré comme tel auprès de la CNCCFP<sup>I</sup>. Sur le fond, cette dissolution repose sur des motifs graves d'exaltation de la collaboration et sur l'incitation à la haine. Sur la forme, le Conseil d'État affirme ainsi que les partis politiques ne sont pas particulièrement protégés en raison de leur statut, tel que défini par la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique<sup>J</sup>.**

**Le juge administratif fait la démonstration d'une maturité en la matière : l'autonomie constitutionnelle des partis politiques n'empêche ni le contrôle de l'administration fiscale en cas d'opacité financière ni leur dissolution s'ils représentent une menace pour l'ordre public.**



### En résumé

**Cette évolution jurisprudentielle ouvre la voie à une réflexion approfondie sur le statut des partis, qui pourrait mieux encadrer leur fonctionnement, tout en préservant les libertés fondamentales, dans un souci accru de transparence et d'intégrité.**

<sup>I</sup>. Sur le fondement de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure prévoit la dissolution par décret en conseil des ministres de toutes les associations ou groupements de fait qui provoquent à des manifestations armées ou à des agissements violents, ou qui présentent le caractère de groupes de combat ou de milices privées.

<sup>J</sup>. Article 7 de la loi du 11 mars 1088 qui dispose que "Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale. Ils ont le droit d'ester en justice. Ils ont le droit d'acquiescer à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur."

Une telle solution permettrait de renforcer le contrôle citoyen, d'assurer une visualisation comptable des transferts de fonds entre partis et candidats mais aussi de garantir la bonne foi des partis et des candidats sur l'usage de l'argent public pendant la campagne électorale.

**Ce mécanisme pourrait, dans une première phase test, ne concerner que l'élection présidentielle en ce qu'elle occupe une place particulière dans l'édifice démocratique de notre nation.**

**Cette exigence de transparence devrait s'appliquer aux candidats eux-mêmes pour leurs dépenses propres. Cela permettrait d'avoir une vision consolidée et continue du financement de la campagne, en distinguant clairement ce qui relève du parti, du mandataire ou du candidat.**

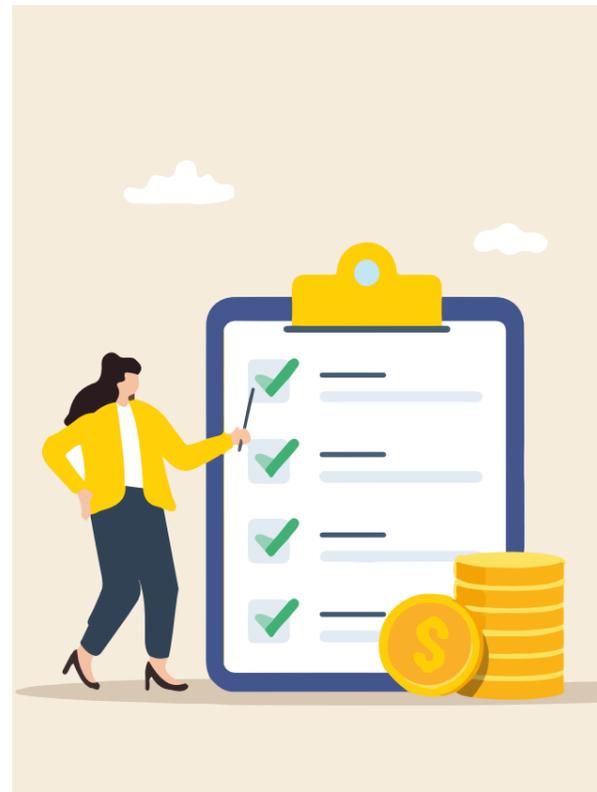
### Une comptabilité d'engagement de la part des partis politiques pendant la campagne présidentielle

Cela signifie que le parti politique **enregistre en temps réel pendant la campagne électorale tous les engagements financiers directs et indirects, en nature, en flux financiers ou en espèces, pris en soutien du candidat.**

Cette comptabilité s'effectuerait dans **une comptabilité séparée** des dépenses et des ressources du parti. Au moment où le compte de campagne - à l'équilibre- est déposé à la CNCCFP (au plus tard le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin), doivent être fournis au rapporteur l'intégralité des recettes<sup>12</sup> et l'intégralité des dépenses de campagne<sup>13</sup>. La période de comptage dure un an pour l'élection présidentielle bien qu'elle ait été raccourcie à neuf mois dans le cadre exceptionnel de la crise sanitaire. Le candidat à l'élection présidentielle doit aussi mentionner les dépenses engagées par un parti politique à son profit pendant la même période.

En soutien, le parti politique serait tenu de fournir au rapporteur de la Commission l'ensemble de la comptabilité d'engagement tenue pendant la campagne. Cela permettrait de faciliter le rapprochement comptable avec le compte de campagne des candidats, selon **un principe de circularisation** largement utilisé par les commissaires aux comptes.

Le rapport d'activité 2023 de la CNCCFP montre que le règlement comptable de 2018 a permis, pour la première fois, d'effectuer un rapprochement entre les données comptables des partis politiques et les comptes déposés par les candidats à l'élection présidentielle et aux élections législatives de 2022<sup>14</sup>. La comptabilité d'engagement permettrait d'aller plus loin en s'appuyant sur une réalité sociale : **les partis politiques occupent une place croissante dans le financement de l'élection présidentielle.**

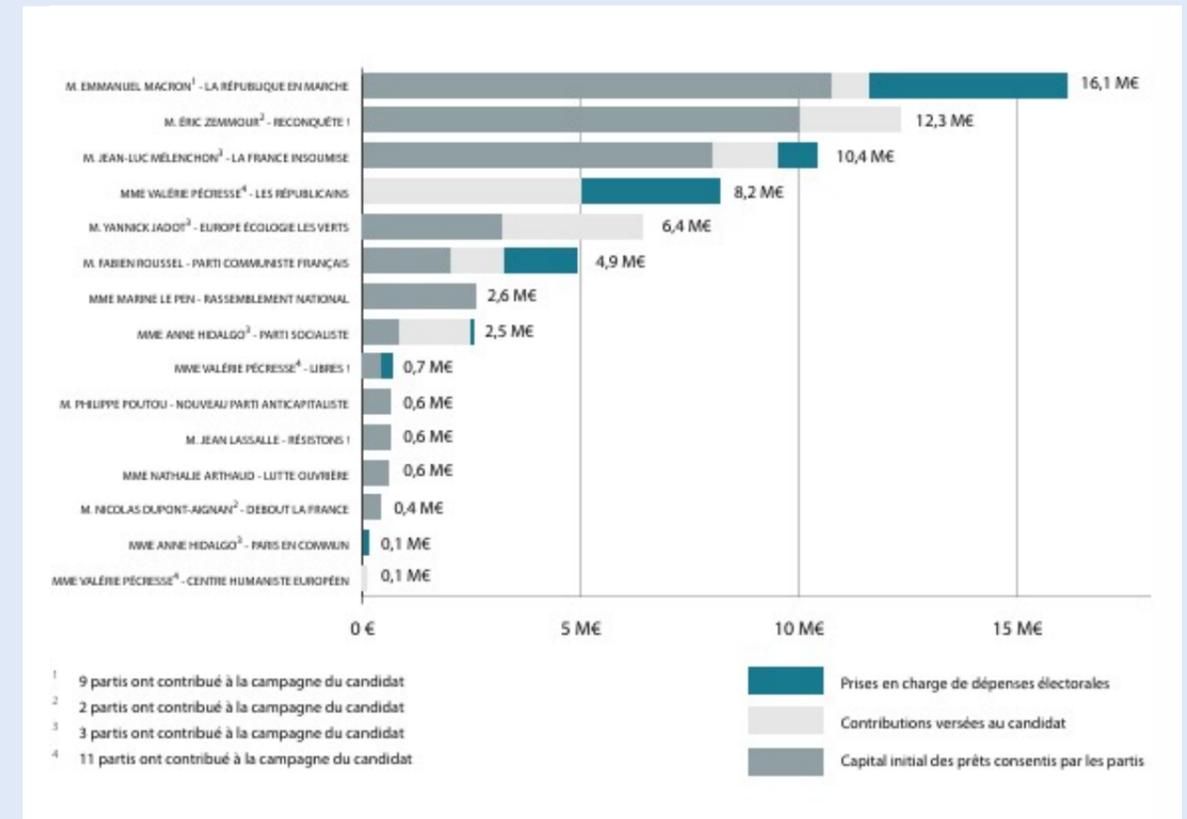


<sup>12</sup>. Apport personnel direct ou par emprunt, dons de personnes physiques, versements de partis politiques, concours en nature, montant des emprunts souscrits classés par catégories de prêteurs, le type de prêt, le pays d'établissement et l'identité des prêteur.  
<sup>13</sup>. Location de locaux, frais de personnel, de déplacements, de réunions publiques, de communication, etc.  
<sup>14</sup>. Rapport d'activité de la CNCCFP 2023, p.80



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

(en milliers d'euros)



### 03. RENFORCER LES MÉCANISMES DE CONTRÔLE ET DE RÉGULATION

#### > Transparency préconise de renforcer le contrôle des micro-partis en période électorale

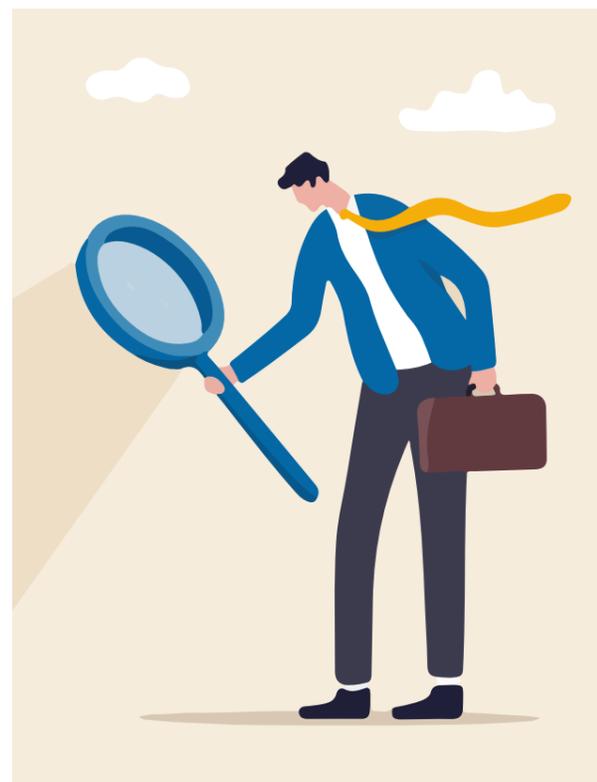
Au fil du temps, le nombre de partis politiques a fortement augmenté. La prolifération des micro-partis, notamment à l'approche de l'élection présidentielle, est une source de préoccupation. En 2022, on dénombrait plus de 600 partis, contre 232, vingt ans plus tôt<sup>15</sup>.

Selon le rapport d'activité de la CNCCFP pour 2024, 594 partis étaient tenus de déposer des comptes au titre de l'exercice 2023. 59 formations politiques ne s'étaient pas conformées à cette obligation à la date de publication de l'avis de la Commission. Cette tendance à l'augmentation du nombre de partis (23 partis en 1990, 408 en 2014, 652 en 2025) va sans doute se renforcer à l'approche de l'élection présidentielle<sup>16</sup>.

Cette multiplication s'explique en partie par les mécanismes de financement public, mais aussi par les stratégies de contournement utilisées avant les réformes de 2013 et 2017. En effet, avant ces réformes, chaque personne physique pouvait faire un don maximal de 7 500 euros à chaque parti, ce qui ouvrait la voie à des pratiques contestables : des donateurs fortunés pouvaient légalement faire plusieurs dons plafonnés à différents micro-partis tous liés à un même candidat, augmentant ainsi indirectement leur soutien financier global à celui-ci. Cela a contribué à la prolifération de micro-partis utilisés essentiellement comme véhicules financiers.

Depuis 2013, cette possibilité a été restreinte : le plafond des dons s'applique désormais **par donateur, tous partis confondus**, limitant cette pratique. La réforme de 2017 a renforcé cette logique en réservant les dons aux seuls contribuables fiscalement domiciliés en France. Ces mesures visent à empêcher que les micro-partis soient détournés de leur finalité démocratique pour devenir de simples instruments de collecte au service d'un candidat.

Cependant, malgré ces ajustements, **les micro-partis continuent parfois à poser question, notamment sur le plan de la transparence et de la lisibilité de leur rôle dans la vie politique**. De plus, les données récentes révèlent deux tendances préoccupantes : une dépendance croissante des partis au financement public, et une réduction du financement citoyen, qui tend à devenir un « phénomène de classe ». Si le nombre de partis a triplé, le montant global des fonds issus des dons et cotisations n'a pas connu de croissance proportionnelle, soulignant que cette prolifération ne s'accompagne pas nécessairement d'une augmentation des ressources totales<sup>17</sup>. Ce déséquilibre affaiblit le rôle des partis comme relais démocratique.



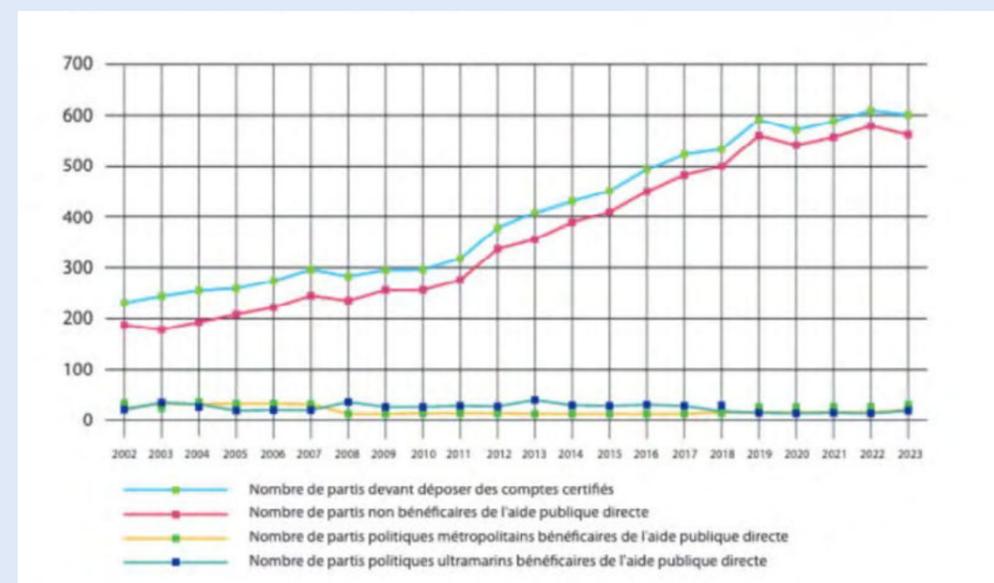
15. En 20 ans, le nombre de partis politiques a été multiplié par trois - Institut de Recherche économiques et fiscales.

16. Le nombre de partis politiques en France a explosé - Libération

17. Rapport d'activité 2023 de la CNCCFP p.76 : Le montant total le plus faible : 58,5 millions en 2018 et le plus élevé : 98,3 millions en 2013



#### Évolution du paysage partisan en France depuis 2002 : croissance continue du nombre de partis politiques



Sources : Données issues de l'Institut de Recherches Économiques et Fiscales - Rapport d'activité 2022 de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), p.87-88

Au regard de ces constats, il apparaît nécessaire d'adopter une **définition juridique plus stricte de la notion de micro-parti de soutien**, afin d'éviter les dérives constatées dans l'usage de ces structures. Il est notamment recommandé **d'interdire la création ou l'activation d'un micro-parti exclusivement en période électorale**, en l'absence d'une activité politique, programmatique ou militante significative antérieure. Cette mesure viserait à empêcher l'apparition de partis-écrans, constitués dans le seul but de collecter des fonds au profit d'un-e candidat-e, sans réel ancrage démocratique. En complément, il conviendrait également **d'encadrer le nombre de structures pouvant être affiliées à un-e même candidat-e**, afin de limiter les effets de fragmentation artificielle du financement politique et de renforcer la lisibilité des circuits de collecte de dons.

Il conviendrait de fermer toute micro-structure ou toute association de financement électoral qui n'aurait pas déposé de compte de campagne deux années consécutives. La publication en données ouvertes des comptes de chaque parti serait également à encourager, de même que le renforcement des obligations des commissaires aux comptes en matière de vérification de l'origine des ressources.

Ces ajustements contribueraient à mieux garantir l'intégrité du processus électoral, en assurant que les partis remplissent pleinement leur rôle d'intermédiaires entre la société civile et la représentation politique.

### > Transparency plaide pour l'abaissement du don en espèce autorisé de 150 à 50 euros

Le principal avantage d'un plafond plus bas est de **réduire le volume des dons en espèces, qui échappent souvent à tout contrôle strict et sont difficilement traçables. En abaissant ce seuil à 50 euros, la majorité des dons importants devront obligatoirement passer par des moyens de paiement traçables** (chèque, virement, carte bancaire), facilitant ainsi le contrôle par la Commission nationale des comptes de campagne et de financement politique (CNCCFP).

**Les dons en espèces sont difficiles à contrôler et peuvent masquer des financements provenant de sources interdites** (personnes morales, étrangers, etc.). Un plafond plus strict réduit ce risque, empêchant que des montants significatifs soient versés sans enregistrement formel.

En forçant les partis et candidats à privilégier les transactions bancarisées, **la mesure incite à une comptabilité plus rigoureuse et à une meilleure conformité aux règles électorales.**

De nombreux pays européens adoptent des plafonds inférieurs pour les dons en espèces ou les interdisent totalement, privilégiant des méthodes de financement plus transparentes. Cette proposition alignerait la France avec ces standards, renforçant ainsi la confiance dans ses processus électoraux.

#### > En conséquence :

- Les partis politiques devront adapter leurs procédures pour encourager les dons par voie électronique ou par chèque.
- La CNCCFP disposera de données plus précises et exploitables pour contrôler le respect des règles de financement.
- Les candidats et leurs mandataires devront renforcer leur vigilance lors de la collecte des dons, notamment en limitant strictement les dons en espèces.

### > Transparency invite à renforcer le droit au compte pour le financement des partis et des campagnes politiques

Plutôt qu'une banque de la démocratie, remise au goût du jour dans son discours de politique générale par François Bayrou mais qui avait déjà fait l'objet de sérieuses critiques dans deux rapports de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration, TI-F préconise l'ouverture d'un droit au compte pour le financement des partis et des campagnes politiques. Si le candidat ou le parti se heurte à un refus généralisé des banques françaises et européennes, la Banque de France est obligée de se prononcer et de mandater une banque systémique, soumise au contrôle de la Banque Centrale Européenne.

En France, la loi prévoit depuis 2011 un droit au compte bancaire pour les mandataires financiers des campagnes électorales : en cas de refus de la banque, la Banque de France peut forcer l'ouverture d'un compte via un établissement désigné. Cependant, ce dispositif souffre encore de délais trop longs, de limitations sur les moyens de paiement et d'une mise en œuvre jugée parfois « à peine acceptable ».

Ce droit au compte renforcé pour les partis et les candidats aurait pour objectif :

- **l'intervention rapide** de la Banque de France en cas de refus, pour désigner sous 24-48 h un établissement bancaire, ou à défaut la Caisse des Dépôts.
- **le renforcement du médiateur du crédit aux politiques**, déjà créé en 2017, avec pouvoirs plus étoffés pour résoudre les refus bancaires non justifiés.

## 04.

### FORMER, ACCOMPAGNER ET COORDONNER LES ACTEURS DU PROCESSUS ÉLECTORAL

Une mue essentielle de la prévention des fraudes dans le financement de l'élection présidentielle

#### La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) s'est affirmée comme le régulateur incontournable de la transparence financière

##### C'est quoi la CNCCFP ?

- Une **activité massive de contrôle** et un **effet concret sur les remboursements**
- Une **numérisation structurante** avec Fin'Pol
- Des **propositions d'élargissement de ses pouvoirs**, notamment vis-à-vis des prestataires et des financements étrangers
- Une **montée en puissance en ressources humaines et techniques**, adaptée aux besoins électoraux

Si pour maintenir sa légitimité et son efficacité, elle devra poursuivre sa modernisation, renforcer ses capacités d'enquête et accélérer la publication des données pour un contrôle véritablement citoyen, des défis importants demeurent :

- Le changement des **modes de campagne. En effet, la façon de faire campagne évolue rapidement et entraîne de nouveaux coûts**<sup>18</sup>, notamment dans les dépenses de communication dématérialisées pour l'organisation de leur campagne sur leur **site internet et via les réseaux sociaux**. Les campagnes s'ouvrent aux **innovations technologiques** qui font émerger de nouveaux types de prestations (drones, hologrammes, meetings immersifs). L'élection présidentielle est particulièrement concernée parce qu'elle est **coûteuse, soumise à des dépenses imprévues qui surgissent avec l'actualité et contrainte par la pression des sondages** qui influe directement sur la programmation des actions de campagne au jour le jour jusqu'au paroxysme des derniers jours.

- Les campagnes présidentielles françaises de 2017 et 2022 ont aussi démontré l'impact des **agences de stratégie numérique** qui mettent en place des structures d'adhésion, de collecte de fonds et de collecte de données permettant des campagnes plus ciblées qu'auparavant. Si ce n'est pas une "méthode miracle qui conduit irrémédiablement à la victoire", comme l'explique le chercheur Michael Bardin " il s'agit sans doute non seulement d'une nouvelle manière de conduire, et même de rationaliser, les campagnes électorales, mais aussi et surtout d'un démultiplicateur d'effets ». Ce sont des stratégies qui relèvent du **marketing politique**, qui utilisent internet et les réseaux sociaux comme des "incubateurs politiques" permettant de " cristalliser une forme de contestation à l'égard des institutions et de la classe politique"<sup>19</sup>.

Dans ce contexte de transformation rapide, **la coordination entre les instances de contrôle reste perfectible**. Bien que la **CNCCFP** (chargée de l'égalité d'accès aux médias durant la présidentielle) et la **CNCCFP** (chargée du contrôle financier des campagnes) consultent ponctuellement d'autres autorités administratives indépendantes, **elles ne disposent pas d'un cadre de collaboration structuré**.

Or, leurs missions sont **complémentaires** et gagneraient à être **mieux articulées**. Une **feuille de route commune**, un **partage systématique des informations**, ainsi qu'une **planification conjointe** des priorités de surveillance permettraient d'assurer **une régulation cohérente, fluide et efficace** tout au long du processus électoral — depuis les premières actions de communication jusqu'à l'analyse des comptes de campagne.

18. CNCCFP - Rapport d'activité 2022 p.47

19. Les partis politiques et l'outil numérique, Michael Bardin - revue POUVOIRS - 1 6 3. 2 0 1

## > Transparency préconise la création d'une task force d'autorités publiques

Une task force intervient dans le contrôle de la campagne présidentielle afin d'appréhender l'ensemble des risques qui pèsent sur la sincérité du scrutin.

Une telle **task force présidentielle** permettrait de **mieux coordonner les interventions** de ces autorités, aujourd'hui fragmentées, en **mutualisant leurs expertises, leurs données et leurs moyens d'enquête**. Cette coordination opérationnelle aurait plusieurs effets structurants :

- détection proactive des fraudes et contournements réglementaires ;
- analyse croisée des pratiques de financement, des contenus diffusés, et des stratégies de communication numérique ;
- élaboration de **rapports conjoints** avec recommandations concrètes ;
- organisation de campagnes de **sensibilisation à destination des candidats et du public** sur les obligations légales (plafonds de dépenses, interdiction de financements étrangers, transparence des ressources, etc.).

## Qui composerait cette task force ?

### L'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)

**Que fait l'ARCOM pendant la campagne présidentielle ?** Elle veille strictement au respect du cadre légal régissant la couverture médiatique des candidats et supervise l'organisation des campagnes audiovisuelles officielles liées à l'élection présidentielle.

**Que permettrait une coopération renforcée entre l'ARCOM et la CNCCFP sur le temps imparti de la campagne** pendant l'instruction des comptes de campagne ?

- **Échanger sur les pratiques susceptibles d'altérer l'égalité entre les candidats** : déséquilibre dans la couverture médiatique ou financements non conformes.
- **Prévenir les contournements du cadre légal** en analysant les dépenses à risques dues aux formes de communication numérique (contenus sponsorisés, influenceurs, plateformes en ligne, etc.).

- **Mettre en place un mécanisme de signalement sécurisé** : transmission par l'ARCOM des signalements relatifs à des contenus suspects et transmission par la CNCCFP des dépenses de communication déclarées.
- **Permettre un accès à l'expertise technique et sectorielle de l'ARCOM** pour évaluer la nature, la portée et la régularité de certaines dépenses numériques : placements sponsorisés sur les plateformes, collaborations avec des influenceurs, achat de visibilité sur des médias en ligne ou encore contenus hybrides mêlant information et communication politique.
- **Croiser les signalements ou constats faits pendant la campagne avec les éléments déclarés dans les comptes**.



**Pour aller plus loin**

**Intégrer des experts de l'ARCOM au sein de la CNCCFP pour identifier les sources de financement et les coûts directs ou indirects cachés.**

À cette fin, il est proposé que la CNCCFP puisse accueillir, par un dispositif de mise à disposition pour la durée de la campagne électorale, **des experts issus de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM)**.

*Cette collaboration interinstitutionnelle permettrait :*

- **une meilleure appréhension des enjeux numériques** dans les campagnes électorales (publicité politique en ligne, contenus sponsorisés, influenceurs, etc.) ;
- **un renforcement de la cohérence du contrôle électoral**, face à la complexification des pratiques de communication numérique ;
- **une détection plus efficace des contournements des règles de financement** (publicité déguisée, financement indirect, opacité des prestataires numériques).

*Ce croisement d'expertises renforcerait la capacité de la CNCCFP à assurer un contrôle moderne, exhaustif et adapté aux réalités contemporaines des campagnes politiques.*

## La Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP)

Pendant la **campagne présidentielle**, la **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)** joue un rôle spécifique mais limité, centré sur la **transparence patrimoniale et d'intérêts des candidats**. En effet, chaque candidat à l'élection présidentielle doit déposer une déclaration de situation patrimoniale auprès de la HATVP au moment du dépôt de sa candidature. Cela permet de **prévenir les risques d'enrichissement personnel illicite** qui pourrait survenir en cours ou à l'issue du mandat.

Le rôle de la HATVP va au-delà, puisqu'elle incarne à la fois un pôle de sensibilisation de l'opinion publique à la transparence des responsables politiques et un levier de restauration de la confiance dans le processus électoral.

**Que permettrait une coopération renforcée entre la HATVP et la CNCCFP pendant l'instruction des comptes de campagne ?**

- effectuer des corrélations entre les comptes de campagne et les déclarations de patrimoine et d'intérêt.
- identifier les zones d'opacité ou de confusion entre le patrimoine personnel des candidats et le financement – sur fonds propres – de leur campagne.
- corréliser les intérêts privés déclarés par les candidats à la HATVP et les prêts déclarés par le candidat dans les comptes de campagne.

## Les autorités de régulation des professions du chiffre

Cette task Force pourrait **consulter automatiquement les régulateurs indépendants qui interviennent dans le contrôle des professions du chiffre jouant un rôle clé en période électorale**. Elle pourrait notamment intégrer la **Haute Autorité de l'Audit (H2A) en tant que membre à part entière**, afin de favoriser une coordination opérationnelle avec les autres instances de contrôle.

La **Haute Autorité de l'Audit (H2A) est l'autorité de régulation de la profession des commissaires aux comptes en France**. C'est une **autorité publique indépendante (API)**, rattachée au Garde des Sceaux, qui encadre le droit d'exercer des commissaires aux comptes. Elle est chargée d'édicter les **normes de travail et de déontologie de la profession** mais dispose aussi d'un corps de contrôleurs, d'un service d'enquête et d'une commission des sanctions, ces deux derniers organes étant susceptibles d'être actionnés en cas de défaillance identifiée dans l'exercice de la mission des commissaires aux comptes. En effet, en application



de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence de la vie politique, **les partis politiques sont chargés d'adresser leurs comptes à la Commission et ceux-ci doivent être certifiés par un ou deux commissaires aux comptes<sup>20</sup>**.

En 2011, la H2A a été saisie par la CNCCFP pour rendre un avis technique sur la mission des CAC dans les partis politiques, publié en 2012 et mis à jour en 2019. Cet avis précise ce qui est attendu des CAC en matière de certification des comptes des partis politiques.

Cependant, ce type de saisine ponctuelle ne permet pas de s'adapter à l'évolution rapide des pratiques de financement. Une actualisation de l'avis technique de 2019, prenant en compte les transformations numériques des campagnes et les nouveaux outils de collecte ou de dépenses, serait souhaitable.

<sup>20</sup>. Article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 - p.2 de la Circulaire du 4 avril 2023 relative au dépôt des comptes 2022 des partis politiques



### 3 recommandations clés pour moderniser le système de contrôle :

1

#### Étendre la compétence des commissaires aux comptes à la certification des comptes de campagne

Actuellement, les comptes de campagne doivent être établis par un **expert-comptable**, sans certification par un **commissaire aux comptes**. Or, à la différence des experts-comptables, les CAC ont l'obligation légale de **signaler au procureur tout fait délictueux** identifié dans leur mission.

2

#### Attribuer la mission de certification des comptes de campagne à des CAC renforcerait la sincérité, la rigueur et le pouvoir d'alerte du système.

En outre, cette extension est d'autant plus justifiée que les CAC sont déjà exposés aux flux financiers croisés entre partis politiques et candidats. Même si la mission de certification concerne uniquement les partis, les commissaires ne peuvent ignorer l'existence de transferts ou de liens directs avec les campagnes, qu'il faut impérativement retracer et analyser.

3

#### Autoriser le transfert d'informations entre la H2A et la CNCCFP

La **Commission nationale des comptes de campagne** ne peut actuellement pas recevoir d'informations issues des contrôles de la H2A, même lorsque celle-ci constate des manquements graves (par exemple, une opinion erronée sur les comptes d'un parti).

Une possibilité de communication ciblée recommandée par la CNCCFP elle-même dans son rapport d'activité de 2023, permettrait une meilleure circulation des signaux faibles et des alertes critiques entre régulateurs et superviseurs.

### > Transparency préconise de doter la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de pouvoirs d'investigation et de sanction renforcés.

#### > Pouvoir investiguer permet de réduire les risques de corruption

Actuellement, la Commission nationale des comptes de campagne ne peut vérifier que l'**identité du compte bancaire** depuis lequel une somme est versée sur le compte de campagne d'un candidat. Elle ne peut pas aller plus loin pour savoir **qui est réellement derrière ce versement** : il pourrait s'agir, par exemple, d'un intermédiaire masquant un financement illégal.

Pour renforcer ses capacités de vérification, la Commission souhaite pouvoir **saisir officiellement Tracfin**, le service chargé de détecter les mouvements financiers suspects, afin qu'il mène une enquête lorsqu'un doute existe sur l'origine d'un versement. Cette recommandation figure dans le **Plan national de lutte contre la corruption (PNPLC)** présenté par l'Agence française anticorruption en mars 2024 et toujours en attente de publication.

À ce jour, le président de la Commission est **obligé d'informer Tracfin** s'il détecte un risque d'infraction fiscale. En revanche, **il n'est pas autorisé à demander directement à Tracfin** des informations sur un versement suspect lié à une campagne électorale, ce qui limite l'efficacité du contrôle.

Très récemment, le service anti-blanchiment de Bercy a annoncé qu'il allait pouvoir élargir le spectre des administrations destinataires de ses renseignements<sup>21</sup>. C'est une bonne nouvelle pour la CNCCFP qui pourrait en bénéficier et renforcer son dispositif de détection d'ingérences étrangères.

Dans le même esprit, la Commission demande à pouvoir **consulter le fichier national des comptes bancaires (FICOBA)**. Cela lui permettrait d'identifier plus facilement les **titres exacts des comptes bancaires utilisés pour financer les campagnes** (dons, cotisations, apports personnels, emprunts), et ainsi **mieux retracer l'origine des fonds engagés dans la vie politique**.

La commission devrait disposer de **droits de communication renforcés avec les prestataires des candidats**. Cela permettrait de croiser les déclarations comptables des candidats avec les prestations réellement dispensées<sup>22</sup>.

<sup>21</sup>. France : Tracfin se renforce contre les ingérences électorales - 12/05/2025 - Intelligence Online  
<sup>22</sup>. Rapport d'activité de la CNCCFP, 2023, p.63

Enfin, l'obligation pour les entreprises établies en France d'émettre et de recevoir des factures électroniques s'appliquera progressivement à partir du 1er septembre 2026. Elles auront l'obligation de choisir une plateforme de dématérialisation partenaire (PDP). Les rapporteurs de la CNCCFP doivent aussi avoir accès à ces plateformes. La Commission doit imposer aux candidats la facturation électronique, ne serait-ce que pour vérifier qu'il n'y a pas de fraude à la TVA.

#### > Pouvoir mieux sanctionner permet de désengorger le juge de l'élection

La Commission propose d'acquiescer un pouvoir autonome d'infliger des sanctions financières proportionnées. Plutôt que de rejeter systématiquement un compte ou de diminuer le remboursement, elle pourrait imposer des amendes ciblées à l'encontre des candidats ou partis en cas d'irrégularités graves<sup>23</sup>.

Ces propositions visent à faire de la CNCCFP un régulateur plus proactif, réactif et dissuasif, capable d'agir rapidement en période électorale. L'objectif est de dépasser les approches actuelles, jugées trop formelles et lentes par la Cour des comptes, et de mieux aligner ses moyens sur les enjeux contemporains : financements opaques, influence numérique, flux financiers dissimulés.

### > Transparency préconise de doter la CNCCFP des moyens suffisants pour poursuivre la dématérialisation du dépôt des comptes de campagne et des comptes de partis avec un objectif de 100 % dématérialisé d'ici 2032.

Grâce à la plateforme dématérialisée **Fin'pol**, la CNCCFP a pu, pour la première fois lors de l'élection présidentielle de 2022, assurer l'**anonymisation des comptes de campagne**<sup>24</sup> en parallèle de leur instruction, ce qui marque une avancée majeure par rapport à la procédure antérieure exclusivement matérialisée. Cette évolution a permis de **réduire considérablement les délais de communication publique** des comptes, désormais transmis de manière sécurisée et progressive via Fin'pol. Les données ainsi anonymisées sont plus rapidement accessibles, téléchargeables et exploitables par les demandeurs, renforçant **l'efficacité administrative et la transparence du processus électoral**.

<sup>23</sup>. Autorités administratives indépendantes et libertés. Actualités de l'année 2024 - Revue des droits et libertés fondamentaux  
<sup>24</sup>. Il s'agit de rendre les comptes publiables plus rapidement, en retirant les données nominatives sensibles (comme les noms et adresses des donateurs ou prestataires), conformément au RGPD (Règlement général sur la protection des données).



### La H2A devrait être associée directement à la task force aux côtés de la CNCCFP, de la HATVP, de l'ARCOM et, le cas échéant, de Tracfin ou de l'AFA.

Elle pourrait y partager son expertise technique, sa connaissance des problématiques de lutte contre le blanchiment (via le COLB), ainsi que sa connaissance des pratiques européennes et internationales.

#### Cette participation procurerait un double bénéfice :

- Sensibiliser en amont les CAC aux risques identifiés par les autres institutions (flux suspects, financement indirect, opérations via plateformes numériques, etc.) ;
- Organiser, dès la publication des comptes des partis, des réunions ciblées pour orienter les contrôles et déclencher, si nécessaire, des enquêtes de la H2A.



### Un appui stratégique de Viginum à la task force présidentielle ?

Bien que **Viginum** ne soit pas une autorité administrative indépendante, son expertise en matière de **lutte contre les ingérences numériques étrangères** en fait un acteur stratégique à associer à la task force. Sa contribution, sous forme de **coopération renforcée** ou de **partenariat technique**, permettrait de **croiser les signaux faibles numériques** (bots, faux comptes, contenus coordonnés) avec les données financières et médiatiques. Cette approche intégrée renforcerait la **capacité d'alerte, d'analyse et de réponse rapide** face aux tentatives de manipulation informationnelle susceptibles de porter atteinte à la sincérité du scrutin présidentiel.



**Un pas de côté :  
le nécessaire encadrement  
de l'Intelligence artificielle  
généralisée dans les élections.**

*L'essor de l'intelligence artificielle généralisée (IAG)<sup>K</sup> s'accompagne de nouvelles menaces importantes, notamment la multiplication des vidéos truquées, la hausse des risques liés à la cybersécurité, l'émergence d'agents manipulateurs persuasifs ou, encore, la prolifération des données synthétiques et des faux comptes. Dans un même temps, l'IA s'avère un outil puissant qu'utilisent les partis politiques pour communiquer avec l'électorat, influencer l'opinion publique et façonner les flux d'information. En exploitant les tendances électorales existantes, l'IA pourrait profondément remodeler les processus démocratiques et avoir un impact sur les résultats électoraux.*

*Cependant, sans mesures proactives, l'IA pourrait exacerber des tendances inquiétantes comme la polarisation politique et la perte de confiance envers la démocratie. Les gouvernements doivent agir de manière décisive à l'égard de l'IA, en particulier en cette période où, dans les démocraties du monde, les élections font face à des attaques et à des défis croissants. En agissant sur plusieurs fronts, ils soutiendront les systèmes démocratiques, renforceront la confiance de la population et assureront que l'IA soit utilisée d'une manière qui permet de protéger l'intégrité des élections.*

<sup>K</sup> Quand l'IA s'immisce dans les élections, Observatoire de l'Intelligence Artificielle - Panthéon Sorbonne & Election, quelle influence de l'IA sur notre vote ? par Alexis Leautier pour la CNIL - Juillet 2024.

Depuis début 2024, la CNCCFP poursuit le déploiement de sa plateforme **Fin'pol**, permettant désormais aux mandataires de partis de **déposer leurs justificatifs de recettes** et aux responsables de **transmettre leur liste de donateurs et cotisants** de manière entièrement dématérialisée. Cette évolution vise à **accélérer les démarches**, améliorer le **contrôle des pièces** et garantir la sécurité des données grâce à un hébergement par le ministère de l'Intérieur et un **coffre-fort numérique**.

Si des moyens suffisants sont affectés à la pédagogie autour de son usage pratique et à son ergonomie, la dématérialisation rend plus réaliste la capacité de la CNCCFP à opérer un **vrai changement systémique** avec l'instauration d'un contrôle continu des comptes de campagne. La dématérialisation des procédures via la plateforme Fin'pol renforce également **l'efficacité, la rigueur et la transparence du contrôle des comptes des partis politiques**.

En outre, elle vient moderniser l'esprit de la loi de 1988 qui pose le principe de la transparence financière avec à cœur l'idée de mettre fin définitivement à l'ère du soupçon entretenu par la confidentialité des comptes de campagne jusqu'à leur publication sur le site de la CNCCFP et au Journal officiel.

**> Transparency invite à déployer des technologies d'intelligence artificielle pour le contrôle des comptes de campagne et des partis politiques en intégrant la CNCCFP dans le périmètre de la stratégie nationale pour l'intelligence artificielle**

L'intelligence artificielle est déjà testée de façon expérimentale dans l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques. Par exemple, le ministère de l'Économie et des finances développe l'utilisation de l'Intelligence artificielle depuis 2015 pour mieux détecter les fraudes fiscales. Il utilise par exemple le programme Signaux Faibles qui améliore la détection des difficultés des entreprises dès l'apparition des premiers signes ou encore le programme Foncier innovant qui aide à mieux détecter les situations frauduleuses et à identifier certains bien non déclarés à l'administration fiscale. Utiliser l'IA dans le renforcement des capacités de contrôle et d'investigation d'une AAI serait novateur et anticipateur, car ces technologies sont vouées à métamorphoser les activités traditionnelles.

Cela suppose d'**importants moyens à allouer à la CNCCFP pour que ces technologies puissent être adossées**

**à des garanties éthiques et environnementales, aux ressources humaines afférentes et à des clauses d'internationalisation des compétences.** La Cour des comptes a rendu publiques le 22 octobre 2024 ses observations sur la mise en œuvre de l'intelligence artificielle (IA) dans les politiques publiques. Elle plaide pour « une intelligence artificielle frugale, c'est-à-dire un système qui prendra en compte tous les coûts associés au déploiement et qui adaptera rigoureusement l'expérimentation aux besoins réels ».

Dans le cadre des ambitions nationales en intelligence artificielle portées par la stratégie française, il apparaît essentiel que les autorités administratives indépendantes, notamment la CNCCFP, puissent pleinement bénéficier de ces avancées technologiques. La France a en effet engagé depuis 2018 un effort structurant pour renforcer sa souveraineté numérique, soutenir la recherche d'excellence, développer les compétences et favoriser l'IA de confiance, en particulier dans des secteurs sensibles comme la régulation publique. Les investissements massifs en supercalculateurs, en infrastructures de données, ainsi que le développement d'IA open source et éthiques, offrent des opportunités concrètes pour **moderniser et renforcer les capacités d'analyse, de contrôle et de transparence dans le financement de la vie politique**.

En dotant la CNCCFP d'outils d'IA adaptés, supervisés et interopérables avec les autres institutions, il serait possible de **mieux détecter les irrégularités, d'automatiser certaines tâches de vérification, et de garantir une régulation plus réactive et équitable au service de la démocratie**.

Dans cette dynamique, il convient également d'**assumer pleinement le principe d'une expérimentation dans la recherche publique en intelligence artificielle**, comme le recommande la sixième des 25 recommandations nationales sur l'IA, afin d'en renforcer l'attractivité et l'impact, notamment dans le champ des politiques publiques. Cette approche s'inscrit dans une **vision européenne partagée**, où la France aligne sa stratégie sur celle de l'Union européenne, qui ambitionne de faire de l'Europe un **acteur mondial de référence en IA**, conciliant performance technologique, respect des droits fondamentaux et sécurité. En février 2025, la Commission européenne a d'ailleurs annoncé le lancement d'une initiative majeure, dotée de **200 milliards d'euros**, pour accélérer le développement et le déploiement de l'intelligence artificielle à l'échelle du continent. Ces efforts conjoints offrent un cadre propice à l'intégration de l'IA au service des autorités administratives indépendantes comme la CNCCFP, en s'appuyant sur des solutions éthiques, robustes et souveraines.

**> Transparency plaide pour que les règles de financement de la vie politique soient remises au cœur de la formation des équipes de campagne et des candidats.**

La réglementation du financement de la vie politique en France s'articule autour d'un ensemble de textes législatifs et réglementaires, notamment le Code électoral et la loi n° 2012-1403 du 13 décembre 2012 relative au financement des campagnes électorales et des partis politiques. Ces dispositifs imposent aux élus et aux partis des obligations strictes en matière de transparence financière, de déclaration des dons et de respect des plafonds de dépenses.

**Transparency International France estime que la formation des acteurs politiques sur ces sujets est indispensable afin de prévenir tout risque de corruption** et d'assurer une maîtrise fine des mécanismes de contrôle et des sanctions prévues par le cadre légal. Par ailleurs, une formation approfondie et continue sur les enjeux de financement de la vie politique est un levier pour empêcher ces acteurs de se dérober à leurs responsabilités en prétextant ignorer les règles en vigueur. En leur fournissant un socle de connaissances précis et régulièrement actualisé sur les obligations légales et techniques relatives au financement de la vie politique, on s'assure qu'ils ne puissent légitimement prétendre n'avoir pas été informés en cas de manquement.

**Transparency International France recommande que des modules de formation spécifiquement dédiés aux règles de financement de la vie politique soient mis à la disposition des candidats et des équipes de campagne.**

Les équipes peuvent être composées de jeunes professionnels ou de bénévoles peu familiers avec les enjeux de transparence et de corruption. Il est impératif que ces acteurs soient formés pour être capables d'identifier et de réagir en cas de situations à risque, qu'il s'agisse de financements illégaux ou de conflits d'intérêts. Pour prévenir l'occurrence de ces risques, Transparency International France préconise l'instauration d'une formation modulaire et actualisée adaptée aux différents niveaux de responsabilité des salariés et des bénévoles au sein des équipes de campagne.

> Cette formation devrait couvrir :

- **Les principes fondamentaux du financement des campagnes électorales**, notamment les plafonds de dépenses, les obligations de transparence et les interdictions en matière de dons.
- **Les obligations déclaratives et le rôle des instances de contrôle**, pour assurer une conformité stricte avec la réglementation en vigueur.
- **Les mécanismes de prévention des risques**, avec des modules dédiés à la détection des financements illégaux et des conflits d'intérêts.
- **Les procédures de contrôle interne**, afin de garantir une gestion rigoureuse et conforme des fonds de campagne.

> Plusieurs leviers financiers peuvent être envisagés :

- En premier lieu, une partie des **financements publics des partis politiques** – attribués en vertu de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 – pourrait être mobilisée pour financer des actions de formation à destination des candidats, de leurs équipes de campagne, ainsi que des mandataires financiers.
- Les **associations de financement électoral** peuvent également inclure dans leurs budgets des dépenses de formation, dès lors qu'elles sont directement liées à la bonne tenue des opérations de campagne et à la conformité aux règles légales.
- Il est également envisageable que **l'État ou les collectivités territoriales** soutiennent des formations certifiées par des organismes reconnus pour leur utilité publique ou leur expertise en matière de déontologie politique.
- Enfin, une piste complémentaire consisterait à encourager **la création d'un fonds dédié à la formation déontologique des acteurs politiques**, soutenu par l'État et administré par une autorité administrative indépendante comme la CNCCFP ou la HATVP, garantissant ainsi un financement neutre et pérenne.

Une incitation forte pourrait être mise en place via un conditionnement partiel des remboursements de frais de campagne à la validation, par le candidat, d'un cycle de formation spécifique couvrant les obligations légales, les règles déontologiques et les bonnes pratiques financières de gestion de campagne, assurant ainsi que l'argent public ne finance que des campagnes menées dans un cadre maîtrisé et conforme à la loi et aux principes éthiques.

> Transparency plaide pour que les associations agréées en vertu de l'article 2-23 du code de procédure pénale puissent se constituer partie civile dans les affaires de financement illégal de campagne électorale

Les associations agréées au titre de l'article 2-23 sont reconnues pour leur rôle dans la lutte contre la corruption, le trafic d'influence, le favoritisme ou encore le détournement de fonds publics. Ces infractions sont fréquemment enchevêtrées avec les délits liés au financement illégal des campagnes (dons interdits, dépenses dissimulées, soutien matériel prohibé, etc.). Permettre à ces associations de se constituer partie civile dans ce domaine prolonge logiquement leur mandat de protection de la probité publique.

Dans le procès des financements libyens, Transparency International France s'est constituée partie civile sur le financement illégal et la complicité de financement illégal de campagne électorale sur le fondement de l'article L. 113-1 du code électoral et son avocat a dû plaider devant le tribunal la recevabilité de sa constitution de partie civile, alors que sur les autres infractions entrant dans le champ de l'agrément pour exercer les droits de la partie civile elle a pu simplement réaffirmer sa recevabilité.

L'autorisation de se constituer partie civile dans ce champ permettrait aux associations agréées de **jouer pleinement leur rôle de contre-pouvoir démocratique**, à l'instar de ce qui existe déjà pour les affaires de corruption. Cela enverrait également un signal clair : le respect des règles de financement électoral est une question d'intégrité publique au même titre que les autres atteintes à la probité.

La modification pourrait se faire par un **ajout à l'article 2-23 du Code de procédure pénale** ou par la création d'un article spécifique dans le Code électoral. Dans un contexte de défiance croissante, cela constituerait un cas concret et équilibré pour renforcer l'intégrité du processus électoral.

Il conviendrait enfin d'introduire **une procédure d'agrément des organisations de la société civile auprès de la CNCCFP**, selon des modalités identiques à celles qui ont été mises en place par la HATVP. Cet agrément serait réservé aux associations agréées par le ministère de la justice pour exercer les droits de la partie civile.



**MESURER  
LE POIDS GRANDISSANT  
DU FINANCEMENT INDIRECT  
DE LA VIE POLITIQUE**

## MESURER LE POIDS GRANDISSANT DU FINANCEMENT INDIRECT DE LA VIE POLITIQUE

### AXES DE RÉFLEXION

- 01** Renforcer les barrières contre la manipulation de l'opinion publique pendant la période électorale
- 02** Cheminer vers une démocratie médiatique renforcée afin de protéger les élections de la concentration de l'information par quelques acteurs économiques
- 03** Réguler les financements parapolitiques pour protéger le débat démocratique (l'exemple du projet Périclès)
- 04** Renforcer le contrôle des cabinets de conseil à forte composante stratégique en période électorale en mettant en place un système de déport



**Distinction**  
entre :

### La propagande électorale

*La propagande électorale désigne l'ensemble des actions de communication entreprises par un candidat ou un parti politique dans le but de promouvoir son programme, ses idées et de convaincre les électeurs de voter pour lui pendant une période électorale.*

Sur cet aspect, les règles sont très strictes. **L'utilisation des sites institutionnels à des fins de propagande électorale est interdite et la publicité électorale est interdite dans la presse et les médias audiovisuels pendant les six mois précédant l'élection<sup>L</sup>.**

Depuis la loi du 22 décembre 2018 relative à la manipulation de l'information, les opérateurs de plateforme en ligne sont soumis, **pendant les trois mois qui précèdent un scrutin national, à des obligations de transparence relatives à la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général, c'est-à-dire aux contenus qui présentent un lien avec la campagne électorale<sup>M</sup>.**

<sup>L</sup>. Article L. 52-1 du code électoral

<sup>M</sup>. La méconnaissance de ces obligations est sanctionnée d'une peine d'un an d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende. De plus, l'article L. 163-2 du code électoral permet un référé d'urgence devant un juge judiciaire pendant les trois mois précédant une élection générale. Cette procédure vise à stopper la diffusion de fausses informations en ligne susceptibles de nuire à la sincérité du scrutin. Le référé peut être initié par le ministère public, un candidat, un parti politique, ou toute personne concernée. Le juge statue dans un délai de 48 heures.

### La publicité politique

*La publicité politique désigne spécifiquement la diffusion de messages publicitaires payants dans le but de promouvoir un candidat, un parti politique ou une cause particulière pendant une période électorale.*

La récente **réglementation européenne<sup>O</sup> sur la publicité politique en ligne** indique que les plateformes en ligne **doivent clairement identifier les publicités politiques et fournir des informations sur les commanditaires, le montant dépensé, l'audience cible, l'origine et la destination des flux financiers.** Bien que **le micro-ciblage ne soit pas entièrement interdit, il est soumis à des restrictions strictes**, particulièrement en ce qui concerne l'utilisation des données sensibles. Les plateformes **doivent limiter l'utilisation des données personnelles pour les publicités politiques**, notamment lors de périodes de campagne électorale.

Le règlement européen sur les services numériques (**Digital Services Act**) du 19 octobre 2022, qui s'applique à l'ensemble des plateformes depuis février 2024, a pour finalité **d'inciter les plateformes à analyser, auditer et diminuer l'impact de leurs algorithmes sur les processus électoraux, sous le contrôle de la Commission Européenne et des régulateurs nationaux.**

Cet encadrement de la publicité politique est capital, car il permet de garantir que les électeurs prennent **des décisions éclairées et non influencées par des informations trompeuses, manipulées ou biaisées.** En limitant les pratiques de manipulation, telles que les **fausses informations** ou les **publicités mensongères**, on préserve **l'intégrité du processus électoral.**

<sup>O</sup>. Regulation (EU) 2024/900 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 on the transparency and targeting of political advertising (Text with EEA relevance).

# 01. RENFORCER LES BARRIÈRES CONTRE LE FINANCEMENT DES ENTREPRISES DE DÉSTABILISATION DE L'OPINION PUBLIQUE PENDANT LA PÉRIODE ÉLECTORALE

Si la réglementation en vigueur permet de maîtriser les pratiques visibles de communication électorale, il peine toutefois à contenir l'émergence de formes plus insidieuses et opaques de promotion politique.

Aux États-Unis, le rôle joué par Elon Musk et son réseau social X a suscité de nombreuses interrogations quant à l'influence des grandes plateformes sur le débat démocratique. Durant la campagne présidentielle ayant conduit à l'élection de Donald Trump pour un second mandat, plusieurs observateurs ont relevé que la plateforme X avait largement relayé des contenus favorables au candidat, soulevant des débats sur la place et la responsabilité des réseaux sociaux dans la diffusion d'informations politiques, au nom de la liberté d'expression<sup>25</sup>.

En novembre 2024, la Roumanie a vu arriver en tête du premier tour de l'élection présidentielle, un certain Calin Georgescu : candidat favorable à la Russie de Vladimir Poutine, souverainiste et complotiste – gratifié au départ de la campagne électorale de 2% des sondages. L'élection a dû être annulée par la Cour Constitutionnelle roumaine. Sa percée rapide et spectaculaire<sup>26</sup> est associée à une campagne qu'il a essentiellement menée sur TikTok. La dynamique s'est organisée autour de l'action coordonnée de réseaux de comptes et sur la rémunération dissimulée d'influenceurs<sup>26</sup>. Des documents déclassifiés des services de renseignement concluent à une ingérence extérieure massive<sup>27</sup>.

## SCHÉMA RÉCAPITULANT LES MANŒUVRES OBSERVÉES SUR TIKTOK VISANT À PROMOUVOIR LE CANDIDAT CALIN GEORGESCU

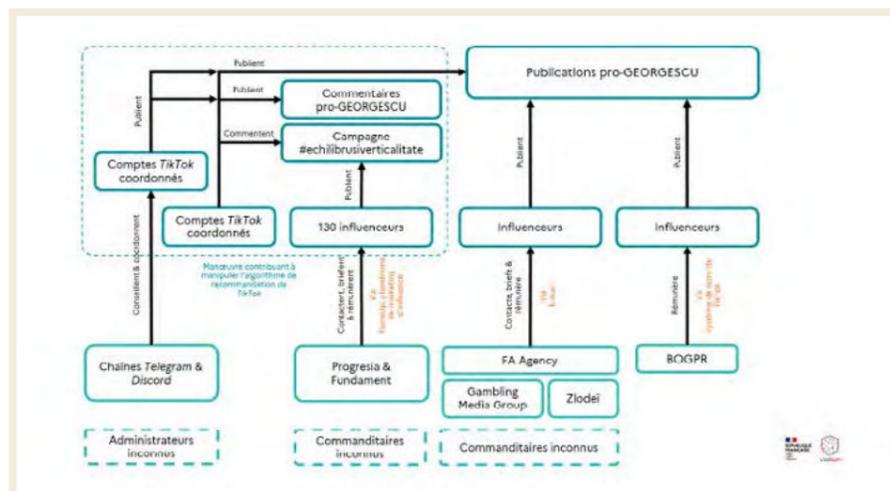


Schéma extrait du rapport Viginum sur la Manipulation d'algorithmes et instrumentalisation d'influenceurs - Enseignements de l'élection présidentielle en Roumanie & risques pour la France (20250204\_NP\_SGDSN\_VIGINUM\_Rapport\_public\_Elections\_roumanie\_risques\_france\_VFF.pdf)

25. Le soutien problématique d'Elon Musk à Donald Trump

26. Manipulation d'algorithmes et instrumentalisation d'influenceurs Enseignements de l'élection présidentielle en Roumanie & risques pour la France

27. Roumanie : l'UE ouvre une enquête contre TikTok après des soupçons d'ingérence russe

C'est la première fois en Europe qu'une manipulation informationnelle conduit à l'annulation d'un scrutin. Cela démontre que le déploiement de campagnes coordonnées et de systèmes automatisés fausse la perception des électeurs, les privant d'un choix éclairé et non biaisé. Elle prive les candidats de toute équité devant l'élection<sup>28</sup>. C'est aussi un cas d'étude sur l'implication d'une entreprise étrangère dans le recrutement d'influenceurs pour désstabiliser un scrutin national et mettre en place un système de corruption stratégique d'envergure, comme l'ont démontré Le Monde<sup>29</sup> et Viginum<sup>30</sup>.

Le mathématicien et directeur de recherche au CNRS, David Chavalarias, explique dans son livre *Toxic Datas* qu'« en France, les campagnes de déstabilisation électorale s'intensifient pendant l'entre-deux tours et culminent pendant la période dite de réserve électorale. Or, le Code électoral est formel : « il est interdit à tout candidat de porter à la connaissance du public un élément nouveau de polémique électorale à un moment tel que ses adversaires n'aient pas la possibilité d'y répondre utilement avant la fin de la campagne électorale » (article L. 48-2). Cette interdiction étant élargie aux médias audiovisuels, pendant 48h, les réseaux sociaux deviennent l'unique source d'information pour les citoyens. »

Pour preuve, le chercheur documente dans son livre la campagne *MacronLeaks* qui s'était déclenchée la minute précédant le début de la période de réserve lors de la campagne présidentielle de 2017<sup>31</sup>.

En France à nouveau, une opération de manipulation opérée sur les réseaux sociaux a été repérée par les services de renseignement : lancée par la Russie au printemps 2022 peu après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, elle visait à déstabiliser les opinions publiques européennes par la diffusion de vidéos relayant la propagande du Kremlin. Neuf créateurs influenceurs français auraient accepté le marché dont un tiktokeur disposant de près de six millions d'abonnés. Il s'agissait bien d'un marché : publication contre rémunération. L'impact de l'opération fut cette fois-ci relativement limitée, mais il convient d'en prendre acte<sup>32</sup>.

Ces entreprises délibérées de "décohésion sociale générale"<sup>33</sup>, qu'elles fonctionnent ou qu'elles échouent, sont autant de vulnérabilités pour l'intégrité des scrutins. Si l'on ajoute à ces opérations malveillantes le fonctionnement biaisé des algorithmes, le cours de l'Histoire peut s'en trouver changé.

28. The Romanian 2024 Election Annulment: Addressing Emerging Threats to Electoral Integrity | IFES - The International Foundation for Electoral Systems

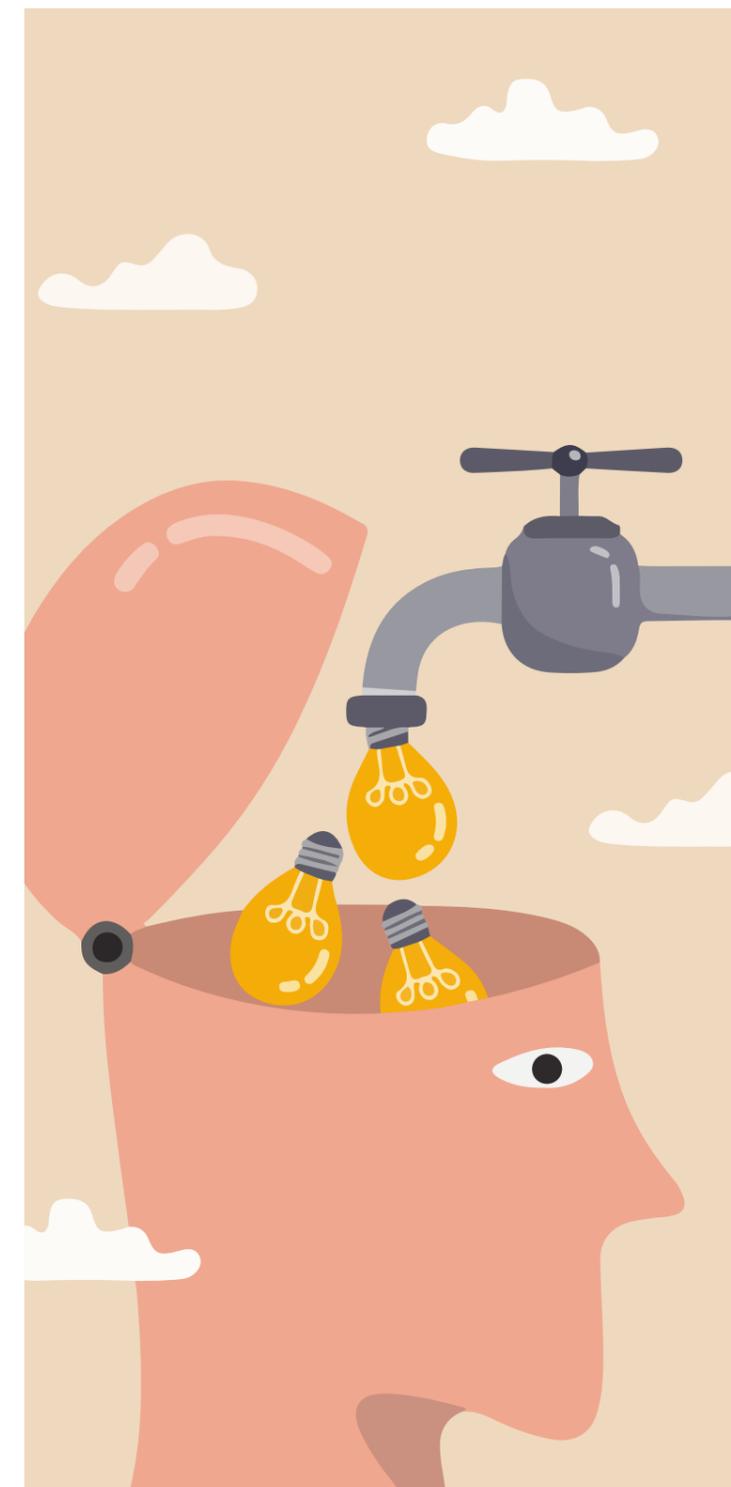
29. Roumanie : des vidéos pro-Georgescu liées à une énigmatique « agence d'influenceurs » polonaise

30. 20250204\_NP\_SGDSN\_VIGINUM\_Rapport\_public\_Elections\_roumanie\_risques\_france\_VFF.pdf

31. *Toxic Data, Comment les réseaux sociaux manipulent nos opinions*, Chavalarias David, éditions Champs actuels, 2022.

32. Des milliers d'influenceurs, dont des Français, approchés par des personnes proches du Kremlin pour diffuser de la propagande prorusse

33. Expression empruntée à David Chavalarias, *Toxic Datas*, Editions Flammarion, p.98





### Loi contre les Fake news<sup>P</sup> adoptée le 20 novembre 2018

- **Elle donne une définition des fausses informations :** "des allégations ou imputations inexactes ou trompeuses d'un fait de nature à altérer la sincérité du scrutin"<sup>Q</sup>.
- **Elle crée un "référé Fake news" :** Le juge judiciaire a désormais la possibilité de déclencher une procédure en référé dans les trois mois précédant le premier jour du mois de l'élection afin de « prendre toutes mesures proportionnées et nécessaires pour faire cesser » la diffusion de fausses informations. Une fois saisi, le juge dispose de 48h pour se prononcer. Le Conseil constitutionnel a borné le cadre juridique de ce "référé Fake news" en estimant que le caractère trompeur des allégations et le risque d'altération du scrutin doivent être manifestes (CC, 20 décembre 2018, n° 2018 773 DC)<sup>R</sup>.

<sup>P</sup>. Dite aussi loi "contre la manipulation de l'information"

<sup>Q</sup>. Loi manipulation de l'information, loi fake news - vie-publique.fr

<sup>R</sup>. Le courrier des maires, Cahier détachable - Septembre 2019 - No 337, la communication du candidat en période électorale, p.3.

Le fait que les algorithmes de recommandation aient une tendance à favoriser les informations négatives a une incidence directe sur la perception des messages à caractère politique et sur la perception des partis politiques eux-mêmes. **À la question : "les réseaux sociaux, pourraient-ils favoriser un bord politique plutôt qu'un autre ?"**, David Chavalarias répond par la positive. Il prend exemple sur l'algorithme Twitter (devenu X) et calcule le score d'amplification des groupes politiques. Son constat est sans appel : "dans tous les pays étudiés, la parole conservatrice est amplifiée par rapport à la parole progressiste". **Cette tendance est accentuée par certains phénomènes comme l'astroturfing** qui est "une manière de tromper les algorithmes en appelant quelques centaines ou milliers de personnes à relayer le même message en même temps afin qu'il remonte dans les tendances. Le procédé valorise ainsi massivement un candidat ou ses idées auprès de tous les autres utilisateurs du réseau social impliqué."<sup>34</sup>

**Ces différentes illustrations invitent à poser un regard contemporain et moins vertical sur les enjeux de financement de l'élection.** Les règles ont changé :

- **Les campagnes de désinformation massives faussent la sincérité des scrutins. Elles sont transnationales et répondent à des circuits de financements opaques.** Elles viennent affaiblir le droit dur qui tente d'encadrer et de réglementer le financement traditionnel de la vie politique et contournent ou défient les réglementations européennes en la matière (Digital Services Act, code de conduite de la désinformation en ligne, règlement pour la transparence et le ciblage des publicités politiques).
- **Les algorithmes utilisés par les réseaux sociaux surexposent des opinions fabriquées et négatives au détriment de l'accès des utilisateurs à une pluralité d'opinions.** Les dirigeants des grandes entreprises de la tech assument un tournant stratégique préjudiciable à la démocratie qui fait la part belle aux discours haineux sur les plateformes. Mark Zuckerberg (dirigeant de Méta, le groupe propriétaire de FB, Instagram et WhatsApp) a récemment annoncé la suppression du programme de fact-checking sur ses applications, y préférant un système de « notes communautaires » emprunté au modèle mis en place par Elon Musk sur X (ex-Twitter)<sup>35</sup>. Sur Tiktok, les "opérations d'influence secrètes" tentant de manipuler la plateforme "afin d'induire la communauté en erreur", notamment si "ces comptes se coordonnent", sont pourtant annoncées comme interdites par la plateforme.

**Afin que toute réforme sur le financement de la vie politique soit utile à renforcer la sincérité des scrutins, il faut l'articuler à la prise en compte de ces risques.**

<sup>34</sup>. Toxic Data, Comment les réseaux sociaux manipulent nos opinions, Chavalarias David, éditions Champs actuels, 2022 - p. 88, 89 et 98

<sup>35</sup>. La fin des partenariats de fact-checking chez Meta, un revirement symbolique

### > Transparency recommande d'étendre explicitement la réserve électorale aux réseaux sociaux afin de mieux encadrer les prises de parole des influenceurs pendant la campagne

Les candidats et leurs équipes sont soumis à l'article L. 49 du code électoral qui pose le principe de la réserve électorale et mentionne qu'« à partir de la veille du scrutin, zéro heure, il est interdit de diffuser par tout moyen de communication au public par voie électronique tout message ayant le caractère de propagande électorale ».

La réserve électorale ne s'applique pas uniquement aux candidats et à leurs équipes. Elle vise également les autorités publiques au sens large, les médias comme l'ensemble des citoyens et citoyennes.

Or, à l'ère des réseaux sociaux, une nouvelle catégorie d'acteurs vient complexifier cette régulation : les influenceurs et influenceuses, adoptée par le Parlement en 2023, part d'un constat clair : certains influenceurs comptabilisant des millions d'abonnés peuvent avoir un impact puissant sur le comportement de consommation notamment des plus jeunes. **Qu'en est-il sur le comportement électoral ?**

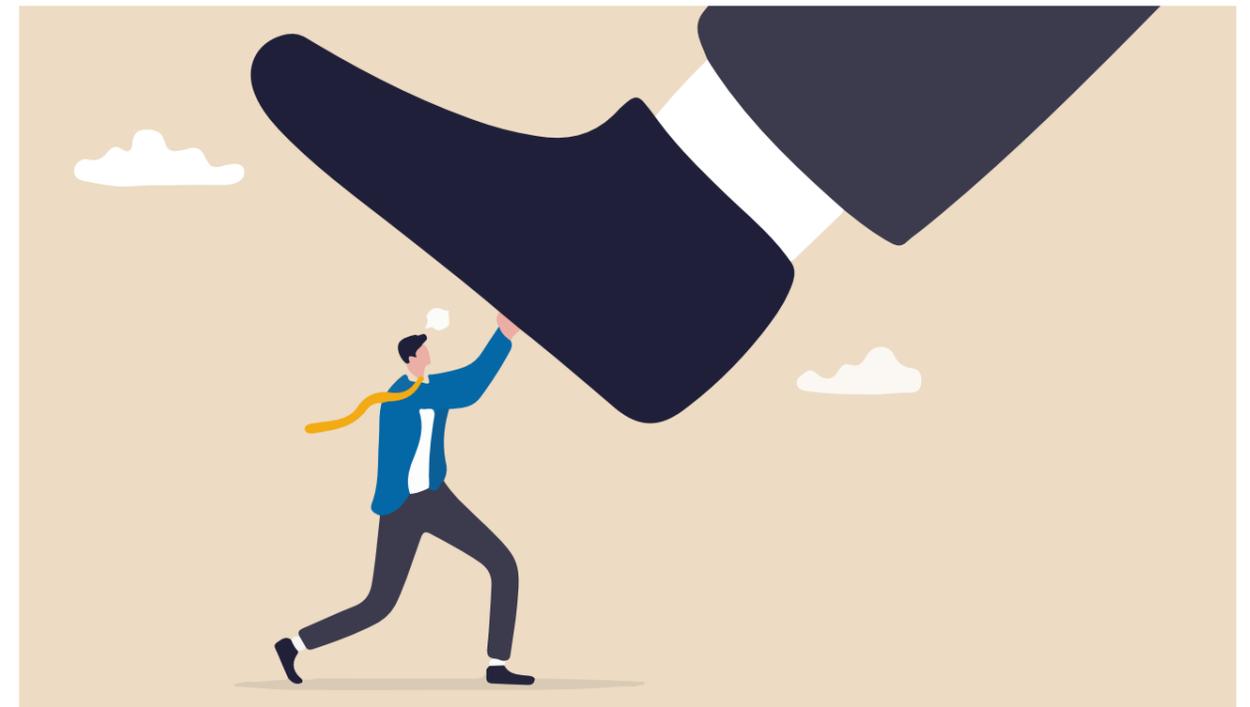
En effet, les influenceurs qui disposent d'une **audience massive** sur les réseaux sociaux peuvent :

- Exprimer des **opinions politiques très suivies**,
- Diffuser des **partenariats sponsorisés par des partis ou des candidats**,
- Influencer indirectement le **vote** de leurs abonnés

Si un influenceur diffuse un message de soutien politique durant la période de réserve, cela peut aussi **brouiller les règles d'équité qui s'appliquent aux médias traditionnels**.

En vertu d'un encadrement légal clair, il serait pertinent d'intégrer les influenceurs dans la législation sur la communication électorale en délimitant précisément qui est concerné et à partir de quel nombre d'abonnés. Cet encadrement s'assortirait d'une interdiction de poster des contenus de soutien explicite ou implicite à un candidat ou à un parti et à une interdiction de faire de la publicité politique sponsorisée. Des sanctions dissuasives pourraient être mises en place comme une restriction spécifique de la monétisation des contenus.

Cette interdiction ne devrait viser que la période de réserve afin **de ne pas porter une atteinte démesurée à l'expression d'opinions personnelles** et pourrait être encadrée par des autorités de régulation comme l'ARCOM et la direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGC-CRF) en cas de manquements constatés.



## 02.

### CHEMINER VERS UNE DÉMOCRATIE MÉDIATIQUE RENFORCÉE AFIN DE PROTÉGER LES ÉLECTIONS DE LA CONCENTRATION DE L'INFORMATION PAR QUELQUES ACTEURS ÉCONOMIQUES.

Si les influences étrangères et les contenus diffusés sur les plateformes numériques constituent des défis reconnus pour l'intégrité des processus électoraux, des dynamiques internes doivent également faire l'objet d'une attention particulière. Parmi elles, la concentration croissante des médias privés entre les mains d'un nombre restreint d'acteurs économiques interroge quant à ses effets sur le pluralisme de l'information et l'équilibre du débat démocratique.

Le cadre légal en vigueur, établi par la loi relative à la liberté de communication de 1986, ne couvre ni les médias numériques, ni les interactions croissantes entre acteurs économiques, médiatiques et politiques. Dans un environnement où les usages numériques transforment profondément les modes d'accès à l'information, cette lacune juridique peut créer des déséquilibres en termes de visibilité politique, affectant l'égalité d'expression entre les candidats.

Face à ces constats, plusieurs organisations, auxquelles Transparency International France se joint, soutiennent une mise à jour de la législation. Parmi les propositions avancées figurent la limitation des parts de marché détenues par un même groupe dans différents segments médiatiques (presse, audiovisuel, numérique), la création d'un registre public des liens capitalistiques entre médias, entreprises et partis, ainsi qu'un renforcement des missions de régulation confiées à l'ARCOM.

En outre, si l'on regarde le phénomène corruptif dans son acception large, en ce qu'il consiste en un détournement d'un pouvoir donné en délégation au profit d'intérêts privés ou particulier<sup>36</sup>, il apparaît comme urgent de se prémunir tout au long du processus électoral contre une quelconque ingérence directe ou indirecte pouvant remettre en question **la diversité, la qualité et la crédibilité des informations qui servent à forger l'opinion politique des citoyen(nes).**

L'objectif de ces réformes est de préserver un paysage médiatique diversifié, condition essentielle du bon fonctionnement démocratique. Elles visent également à renforcer la transparence des financements et à soutenir les médias indépendants, qui jouent un rôle de contre-pouvoir et participent à une information équilibrée, notamment en période électorale.

Enfin, dans ce contexte, il devient crucial de reconnaître **le rôle fondamental du service public de l'information**, en tant que garant de l'accès à une information impartiale, rigoureuse et accessible à tous.



<sup>36</sup>. Dictionnaire de la corruption - Transparency International France

## 03.

### RÉGULER LES FINANCEMENTS PARAPOLITIQUES POUR PROTÉGER LE DÉBAT DÉMOCRATIQUE

Pierre-Edouard Stérin, entrepreneur à la tête d'une fortune estimée à 1,4 milliard d'euros, notamment grâce à la société Smartbox et à un fonds d'investissement (Otium Capital) dédié à la French Tech, soutient également des projets associatifs via un fonds philanthropique. Un autre fonds prénommé **le fonds du bien commun**, cette-fois-ci décrit comme philanthropique (et financé grâce à Otium Capital), soutient et permet à des associations d'être récompensées pour leurs projets<sup>37</sup>.

**À première vue, cette présence n'a pas grand-chose à voir avec les élections.** Cependant, certaines enquêtes<sup>38</sup> ont mis en lumière que ses ressources alimentent aussi un projet politique nommé « Périclès »<sup>39</sup>, visant à soutenir une ligne politique conservatrice et souverainiste. Ce projet ambitionne d'investir environ 150 millions d'euros sur dix ans pour appuyer des initiatives en lien avec ces idées, influencer le débat public et préparer les échéances électorales à venir, notamment **les municipales de 2026 et la présidentielle de 2027.**

Le dispositif s'appuie sur plusieurs structures, telles que **des instituts de formation politique, des médias ou encore des centres de formation pour élus.** Il s'inspire de modèles d'influence développés à l'international, notamment par certains réseaux de think tanks étrangers. Le financement repose principalement sur des fonds privés, investis dans des activités connexes à la vie politique, mais sans lien direct avec les partis politiques au sens juridique du terme. Ces structures bénéficient à des formations politiques partageant une vision proche de celle portée par le projet.



Ces investissements, dirigés vers des structures de formation, de communication ou d'influence, s'inscrivent dans **une stratégie d'engagement parapolitique, c'est-à-dire en marge des circuits institutionnels de la vie politique, tout en ayant un impact direct sur celle-ci.** Bien que légaux, ces mécanismes échappent aux dispositifs actuels de régulation du financement politique, soulevant des enjeux **en matière de transparence, d'égalité entre les acteurs et de respect du pluralisme démocratique.**

Dans ce contexte, certaines voix, dont celle de Transparency International France, **appellent à une vigilance accrue et soutiennent la mise en place d'une commission d'enquête spécifique<sup>40</sup> centrée sur l'analyse de ce type d'écosystème qui repose sur le financement privé d'un acteur économique qui mobilise ses ressources pour soutenir, en dehors des cadres partisans classiques, des activités à visée idéologique et électorale<sup>41</sup>.** (cf. cartographie p.45)

<sup>37</sup>. Décryptage. Qui est Pierre-Édouard Stérin, le milliardaire qui finance un « plan » pour imposer les valeurs de droite ? - Smartbox group commercialise en moyenne 3,5 millions de coffrets en France et en Europe. Les produits du groupe, immatriculé en Irlande, sont présents dans 17 500 points de ventes. Le chiffre d'affaires total annuel, via ses marques Smartbox, Bongo, Cadeaubox, La Vida es Bella, Dakotabox, Emozione 3, Buyagift, est estimé à 365 millions d'euros.

<sup>38</sup>. Série de 37 articles - fruit d'une enquête au long cours du journal l'Humanité sur l'écosystème mis en place par Pierre-Edouard Stérin, Le plan « Périclès » : des millions pour l'extrême droite et une victoire du RN - Mediapart.

<sup>39</sup>. Projet Périclès : le document qui dit tout du plan de Pierre-Édouard Stérin pour installer le RN au pouvoir - L'Humanité

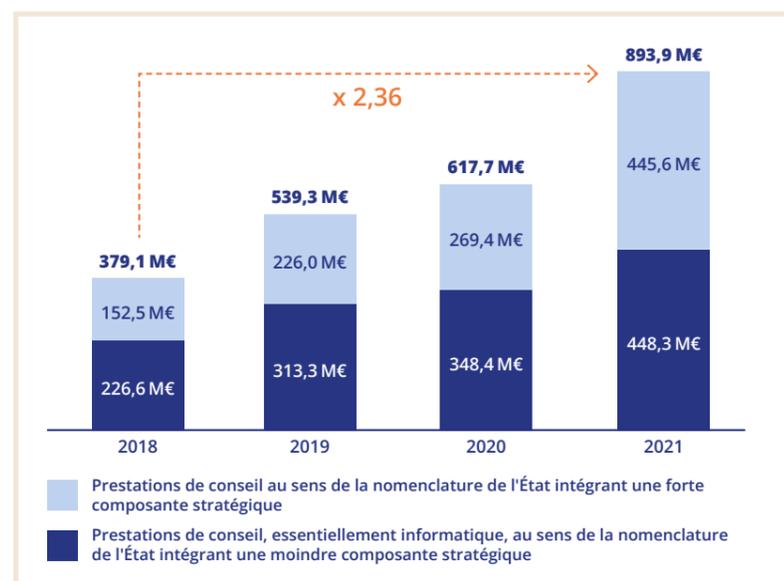
<sup>40</sup>. Proposition de résolution, n° 607 - 17e législature - Assemblée nationale

<sup>41</sup>. À l'issue des travaux de la commission d'enquête sur l'organisation des élections en France qui a fourni récemment - non moins de 115 recommandations, une proposition a été formulée en faveur de la création d'une nouvelle commission d'enquête parlementaire portant sur les risques d'ingérences financières dans les processus électoraux, avec une attention particulière portée aux liens entre acteurs économiques et formations politiques. Cette initiative viserait notamment à examiner le rôle de Pierre-Edouard Stérin, qui a décliné à trois reprises les convocations de la commission précédente. Face à ces refus, les co-présidents de la commission ont saisi le procureur de la République de Paris, en vertu des sanctions prévues par la loi en cas de non-comparution devant une commission d'enquête.

## 04. RENFORCER LE CONTRÔLE DES CABINETS DE CONSEIL À FORTE COMPOSANTE STRATÉGIQUE EN PÉRIODE ÉLECTORALE EN METTANT EN PLACE UN SYSTÈME DE DÉPORT

Il serait incomplet de passer en revue les règles de gouvernance en matière d'argent et de pouvoir sans une étude de l'influence développée par **une myriade d'organismes d'expertise** qui interagissent avec les responsables politiques. Leur présence reflète en partie la vitalité démocratique, en ce qu'ils contribuent au débat d'idées, à la production de connaissances et à l'accompagnement des décideurs publics.

Toutefois, cette influence **soulève des enjeux de transparence, de responsabilité et de régulation**, notamment lorsque ces structures interviennent dans la conduite des politiques publiques et directement ou indirectement dans des campagnes électorales. C'est ce que cherche à démontrer **le rapport de la commission d'enquête sénatoriale relative à l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques**.



### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE CONSEIL DES MINISTÈRES (en millions d'euros)

Schéma issu du rapport de la Commission d'enquête sénatoriale relative à l'influence des cabinets de conseil sur les politiques publiques.

Sur ce graphique, on peut constater que dès 2021, les dépenses de conseil de l'État au sens large ont dépassé le milliard d'euros dont 893,9 millions pour les ministères et 171,9 millions pour un échantillon de 44 opérateurs 15. Comme le montre le schéma ci-dessous, entre 2018 et 2021, les dépenses de conseil des ministères triplent et les dépenses en prestation de conseil intégrant une forte composante stratégique deviennent aussi importantes que celles qui sont de moindre importance stratégique.

Pour l'opinion, **l'affaire Mc Kinsey** fut un révélateur du poids de ce type de structure sur l'action publique. Elle désigne les soupçons d'ingérence du cabinet de conseil éponyme dans les campagnes présidentielles d'Emmanuel Macron en 2017 et 2022, via des interventions non rémunérées (*pro bono*), omettant le fait que la loi interdit aux entreprises de prêter main forte aux candidats sans rémunération en contrepartie<sup>42</sup>.

<sup>42</sup>. Dans ce sillon, le Parquet national financier a ouvert une enquête pour **"tenue non conforme dans un compte de campagne, portant sur les conditions d'intervention de cabinets de conseil dans les campagnes électorales de 2017 et 2022"** d'Emmanuel Macron. La juridiction cherche à démontrer un potentiel délit de financement illégal de campagne par une personne morale depuis 2023.

**Une proposition de loi transpartisane** qui a fait suite à la publication des préconisations de la commission d'enquête sénatoriale vise à mieux encadrer les recours aux cabinets de conseil privés par les administrations afin de limiter leur influence croissante. Elle conférerait notamment à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) une nouvelle mission déontologique des prestations de conseil. Pour l'heure, elle n'est pas inscrite à l'ordre du jour.

Afin de prévenir efficacement les risques de conflits d'intérêts, il est indispensable de distinguer **l'engagement individuel** de certains collaborateurs des cabinets de conseil dans des campagnes électorales, de **l'action institutionnelle du cabinet** auquel ils appartiennent.

**Tout cabinet de conseil intervenant dans des missions publiques à forte composante stratégique devrait transmettre à la HATVP, préalablement à tout scrutin national ou local, un certificat d'indépendance électorale**, attestant qu'aucun de ses salariés n'a été mobilisé au sein d'une campagne électorale pendant leur temps de travail ou au nom du cabinet.

**En cas d'engagement bénévole d'un collaborateur dans une campagne électorale**, celui-ci devrait obligatoirement **se déporter de tout dossier impliquant une décision publique susceptible de concerner cette campagne ou le futur exécutif élu**, dès lors que son cabinet est ultérieurement candidat à une prestation publique dans le périmètre concerné. Les collaborateurs pourront indiquer, à titre préventif, le périmètre et le rôle qui est le leur dans le cadre d'une campagne et s'engager à ne participer à aucune mission en lien avec une politique pilotée par l'autorité issue de l'élection à laquelle ils ont pris part.

- **Ce déport, documenté et traçable**, serait mis en œuvre par le cabinet et **soumis au contrôle de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)**, notamment en cas d'audit ou d'alerte.
- **Inspiré du régime de déport applicable aux agents publics ou aux élus** en situation de conflit d'intérêts, ce dispositif permettrait de **préserver l'intégrité du processus décisionnel public**, tout en garantissant **le respect de la liberté d'engagement citoyen et politique des individus**.





## ANNEXES

### Le rôle de la CNCCFP dans le contrôle des comptes de campagne : une régulation financière sous le regard du Conseil constitutionnel

Tous les candidats et candidates à l'élection suprême sont astreints à une même obligation – quel que soit le nombre de suffrages qu'ils ont recueillis – ils doivent **déposer un compte de campagne**. Tous les comptes de campagne déposés font l'objet d'une **publication au Journal officiel** par l'entremise de la Commission, au Journal officiel et suivant la date limite de leur dépôt.

La Commission peut **approuver les comptes, les modifier, les réformer ou encore les rejeter avec une saisine automatique du juge** (Conseil Constitutionnel dans le cadre de l'élection présidentielle). Elle notifie donc au candidat une décision administrative préalable et ne saurait en aucun cas se substituer au juge.

Par suite du contrôle du compte de campagne elle **arrête le montant des dépenses et des recettes du compte et fixe le remboursement dû par l'État**. Elle assure également la surveillance du respect des obligations comptables des partis politiques dans un exercice comptable différent puisqu'ils lui sont adressés annuellement.

Un candidat ou une candidate dont le compte fait l'objet d'un rejet n'est pas sanctionné(e) par une inéligibilité mais la décision peut faire l'objet d'une **contestation devant le Conseil Constitutionnel** dans un délai d'un mois suivant leur notification dans le respect du principe du **contradictoire**. Une fois que le Conseil constitutionnel a rendu sa décision, celle-ci ne peut faire l'objet d'aucun recours.

### Une autorité administrative indépendante structurée : composition, mission et méthode de contrôle de la CNCCFP

La CNCCFP est une autorité administrative indépendante autonome vis-à-vis du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif.

Elle dispose d'une organisation collégiale qui comprend **neuf membres** dont :

- Trois membres sont nommés sur proposition du **vice-président du Conseil d'État**
- Trois membres sont nommés sur proposition du **premier président de la Cour de cassation**
- Trois membres sont nommés sur proposition du **premier président de la Cour des comptes**.

La Commission peut nommer des rapporteurs (jusqu'à 200) pour aider au contrôle des comptes de campagne et procède à leur instruction : le rapporteur échange tout au long de l'instruction avec le candidat et est habilité à demander toutes les pièces justificatives déclarées dans le compte. Les rapporteurs généraux (qui font partis du collège) rendent un rapport sur chaque compte de campagne à l'issue de l'élection.

## ANNEXES

### Distinguer la CNCCFP de la CNCCEP, des rôles complémentaires mais distincts

**La Commission Nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle<sup>44</sup> intervient pendant la campagne présidentielle**. Elle veille à garantir que tous les candidats bénéficient des mêmes conditions de campagne électorale fournies par l'État. Elle évalue, par exemple, les projets de délibérations de l'ARCOM concernant la campagne officielle dans les médias audiovisuels. Elle contrôle également le respect des règles concernant les affiches et professions de foi des candidats, qu'elle publie en ligne sous forme textuelle et sonore.

Elle assure **une surveillance sur divers aspects de la campagne électorale**, y compris les réunions publiques, la presse écrite, les médias audiovisuels, internet et les réseaux sociaux. Si elle constate des agissements problématiques, elle peut intervenir pour les faire cesser. En cas d'incidents graves affectant le bon déroulement de la campagne, la Commission peut saisir les autorités compétentes de l'État.

Elle **agit en relation avec d'autres institutions chargées de veiller au bon déroulement de l'élection présidentielle**, y compris d'autorités administratives indépendantes qui ont un impact sur l'intégrité et la transparence globale de l'élection présidentielle. En particulier l'**ARCOM** qui supervise la campagne électorale en ce qui concerne les médias audiovisuels, afin d'assurer un traitement égalitaire entre les candidats, notamment en matière de **temps de parole, d'accès aux médias** et de **conditions d'égalité** mais aussi **la Commission des Sondages** qui visent à la régularité des scrutins électoraux.

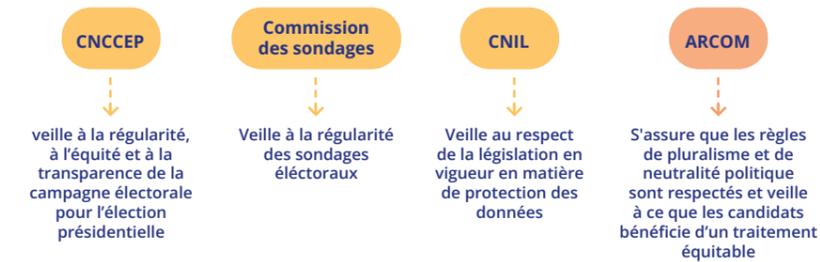
<sup>44</sup>. Un rôle défini par le décret n° 2001-213 du 8 mars 2001

## LES ACTEURS INTERVENANT DANS LE CONTRÔLE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

### Avant la campagne présidentielle



### Pendant la campagne présidentielle



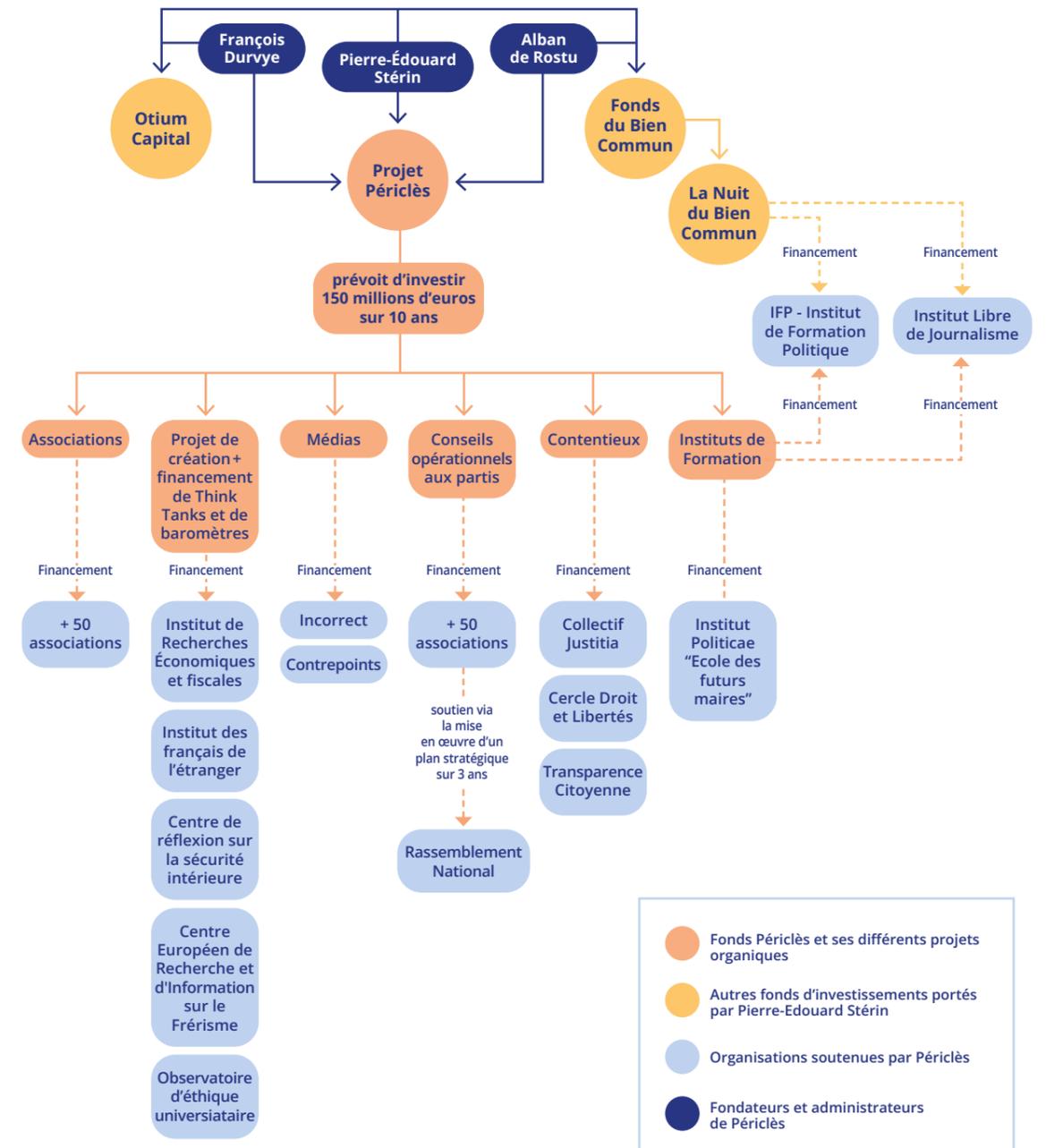
### Proclamation des résultats de la campagne



### Acteurs transversaux



## CARTOGRAPHIE DE L'EMPREINTE DE PIERRE-ÉDOUARD STÉRIN SUR LE FINANCEMENT INDIRECT DE LA VIE POLITIQUE



## REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer notre gratitude à toutes celles et ceux qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport sur le financement de la vie politique.

Nos remerciements les plus sincères vont à **Jean-Christophe Ménard, Éric Phélippeau, Romain Rambaud, Sandrine Besnard, Typhaine Roblot pour l'IFES (International Foundation for Electoral Systems), Alice Barbe, Elsa Foucraut** ainsi qu'aux représentants de la **CNCCFP** que nous avons associé à nos réflexions. Nous tenons à souligner la qualité de leurs échanges, la clarté de leurs analyses et la richesse de leurs propositions. Leur contribution a été déterminante pour éclairer les enjeux contemporains de la transparence et de l'intégrité dans la vie politique.

Nous souhaitons également remercier très chaleureusement **Patrick Lefas, Marc-André Feffer, Catherine Coppo, Daniel Boy, Jean-Pierre Zanoto, Florent Clouet** et plus largement l'ensemble de **l'équipe de Transparency International France** pour leur expertise précieuse ainsi que leur appui indéfectible tout au long de ce travail. Nous adressons également une mention toute particulière à **Nathan Guy**, dont l'implication et la rigueur tout au long de son stage ont grandement contribué à la qualité de ce rapport.

**Rédaction** : Diane Semerdjian

**Graphisme** : Caroline des Moutis





14, passage Dubail - 75010 Paris

Tél : +33 (0)1 84 16 95 65

[contact@transparency-france.org](mailto:contact@transparency-france.org)

[www.transparency-france.org](http://www.transparency-france.org)

 [TransparencyInternationalFrance](https://www.facebook.com/TransparencyInternationalFrance)

 [@transparencyfrance.bsky.social](https://bsky.app/profile/transparencyfrance.bsky.social)