



N° 1435

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

## AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE  
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 1395)  
*de finances pour 2014*

TOME II

**ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT**

**VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE**

PAR M. PAUL MOLAC  
Député

---

En application de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les réponses au questionnaire budgétaire devaient parvenir au rapporteur pour avis au plus tard le 10 octobre 2013.

À cette date, la **totalité** des réponses avait été reçue par le rapporteur pour avis, qui remercie l'ensemble des services du ministère de l'Intérieur concernés.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2014 DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »</b> .....	7
<b>DEUXIÈME PARTIE : LE TRAITEMENT DES COMPTES DE CAMPAGNE DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES DE 2012</b> .....	11
<b>I. UN EXAMEN EFFICIENT PAR LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES</b> .....	11
<b>II. LES COMPTES DE CAMPAGNE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2012 : LE REJET INÉDIT DU COMPTE D'UN PRÉSIDENT SORTANT</b> ...	14
<b>III. LES COMPTES DE CAMPAGNE DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2012 : LA PREMIÈRE APPLICATION DU « PAQUET ÉLECTORAL » DU 14 AVRIL 2011</b> .....	18
<b>A. UN BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT, QUI N'EXCLUT PAS DE NOUVEAUX AMÉNAGEMENTS</b> .....	18
1. Les modifications affectant la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques .....	18
2. Les nouvelles prérogatives reconnues au Conseil constitutionnel.....	20
a. Le caractère facultatif du prononcé de l'inéligibilité.....	20
b. Le pouvoir de moduler la durée de l'inéligibilité.....	23
<b>B. LES DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES DES CAMPAGNES LÉGISLATIVES À L'ÉTRANGER APPELLENT UNE RÉPONSE DU LÉGISLATEUR</b> .....	25
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS</b> .....	59



MESDAMES, MESSIEURS,

En 2014, le programme « Vie politique, culturelle et associative » devrait bénéficier de près de 286 millions d’euros de crédits de paiement, soit un peu plus de 10 % des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l’État »<sup>(1)</sup>.

Les moyens alloués à ce programme sont toujours très directement dépendants du calendrier électoral : les crédits pour 2014, année riches en échéances électorales, représentent un quasi-doublement par rapport à 2013, année sans élection. L’évolution des crédits du seul programme « Vie politique, culturelle et associative » explique d’ailleurs que la mission « Administration générale et territoriale de l’État » soit, au sein de l’ensemble des missions du budget général, celle dont les crédits de paiement augmentent le plus entre 2013 et 2014 (+ 7,1 %) <sup>(2)</sup>.

Encore faut-il préciser que les crédits proposés intègrent une économie attendue de 27,6 millions d’euros, liée à la dématérialisation de la propagande électorale aux élections européennes, prévue à l’article 61 du présent projet de loi de finances. Votre rapporteur pour avis estime d’ailleurs qu’il y a lieu de s’interroger sur l’incidence qu’aurait une telle demande de dématérialisation sur la participation aux élections européennes, au regard de la faiblesse relative que cette mesure aurait sur l’assainissement des comptes de l’État. C’est pourquoi **votre rapporteur pour avis propose que l’article 61 contenant cette disposition soit supprimé.**

Dans le cadre du présent rapport pour avis, votre rapporteur a choisi cette année, après une brève présentation des crédits prévus pour 2014, de s’intéresser à la question du **traitement, notamment contentieux, des comptes de campagne aux élections présidentielle et législatives de 2012.**

---

(1) Les deux autres programmes de cette mission, « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur », font l’objet d’un rapport pour avis, au nom de la commission des Lois, de M. Michel Zumkeller.

(2) Voir en ce sens le rapport général de M. Christian Eckert au nom de la commission des Finances, n° 1428, tome 1, octobre 2013, p. 25.



## PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2014 DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » devrait bénéficier en 2014 de 285,4 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 286 millions d'euros de crédits de paiement.

### L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

(en millions d'euros)

	Exécution 2012	LFI 2013	PLF 2014	Variation 2014/2013
Autorisations d'engagement	359,4	145,2	285,4	+ 96,6 %
Crédits de paiement	361,9	143,4	286,0	+ 99,4 %

● Par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, le quasi doublement des crédits s'explique par les nombreuses élections prévues en 2014 : élections municipales en mars, élections européennes en mai, élections territoriales en Nouvelle-Calédonie en mai, élections sénatoriales en septembre 2014 <sup>(1)</sup>. Dans ce contexte, **l'action « Organisation des élections » bénéficierait en 2014 de 209,2 millions d'euros de crédits de paiement**, à comparer à 59,6 millions d'euros en 2013.

● L'autre évolution notable des crédits, mais en sens inverse, concerne le financement public des partis politiques : **l'action « Financement des partis » bénéficierait en 2014 de 68,6 millions d'euros de crédits**, soit une diminution de près de 10 % par rapport au montant ouvert par la loi de finances initiale pour 2013 (76,2 millions d'euros). L'aide publique aux partis est donc, une nouvelle fois, appelée à participer à l'effort général de maîtrise des dépenses publiques. Rappelons qu'elle avait déjà été diminuée de 5 %, soit environ 4 millions d'euros, dans la loi de finances initiale pour 2012.

Les montants qui précèdent s'entendent avant mise en œuvre des modulations financières prévues à l'encontre des partis n'ayant pas respecté les règles de parité dans le choix de leurs candidats lors des élections législatives : en pratique, les dépenses réelles sont donc toujours inférieures – de 6,2 millions d'euros en 2013 – aux crédits inscrits en loi de finances.

La ventilation précise de l'aide publique en 2014 dépendra des déclarations de rattachement des membres du Parlement aux différents partis politiques – lesquelles déterminent l'attribution de la seconde fraction de l'aide

---

(1) À noter que, pour la première fois, les élections sénatoriales seront soumises à la législation sur le financement des campagnes électorales, en application de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

publique<sup>(1)</sup>. Comme de coutume, ces déclarations de rattachement seront effectuées au mois de novembre, auprès du bureau de chaque assemblée, qui les communiquera, avant le 31 décembre, au Premier ministre. Depuis l'année dernière, ces déclarations de rattachement sont rendues publiques, pratique désormais consacrée par l'article 14 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, qui prévoit leur publication au *Journal officiel*.

Autre modification introduite par cette dernière loi, applicable dès la répartition de l'aide publique versée en 2014 : il ne sera désormais plus possible à un parlementaire élu en métropole<sup>(2)</sup> de se rattacher, pour l'attribution de la seconde fraction, à un parti ayant présenté des candidats uniquement outre-mer. Il sera ainsi mis fin à des détournements du mécanisme de financement, qui consistent à majorer artificiellement la seconde fraction perçue par des partis ultra-marins, avant de la reverser à d'autres partis non éligibles au financement public.

Le tableau présenté page suivante récapitule les montants perçus **en 2013** par les différents partis politiques. Il s'agit de la première répartition tirant les conséquences des résultats des élections législatives de 2012. Le tableau précise l'impact des modulations financières liées à la règle de parité, ainsi que le rapport entre nombre de candidates et nombre total de candidats lors de ces élections.

• Les autres dépenses du programme « Vie politique, culturelle et associative » prévues en 2014 sont plus modestes :

– le fonctionnement de la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques** nécessiterait **6 millions d'euros** de crédits de paiement et **43 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** ;

– les **cultes** bénéficieraient d'un peu moins de **2 millions d'euros** de crédits, correspondant à 1,3 million d'euros de subventions et à 660 000 euros de dépenses immobilières ;

– la **vie associative** mobiliserait **35 000 euros** de dépenses d'investissement et **50 000 euros** de dépenses de fonctionnement destinées à la maintenance et au développement du répertoire national des associations.

---

(1) En application de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, un parti politique peut bénéficier de la première fraction de l'aide publique si, lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale, il a présenté des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions ou s'il a présenté des candidats uniquement outre-mer (collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou Nouvelle-Calédonie) ayant chacun obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés. Une seconde fraction de l'aide publique est attribuée aux partis bénéficiaires de la première fraction, proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de l'année précédente, y être inscrits ou s'y rattacher.

(2) Ou dans une circonscription à l'étranger.



LES AIDES PUBLIQUES AUX PARTIS POLITIQUES EN 2013

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	Première fraction	Seconde fraction	TOTAL	Modulation financière liée à la parité (a)	Taux de candidates (b)
Parti Socialiste	11 121 431 €	17 359 311 €	28 480 742 €	1 396 809 €	42,6 %
Union pour un Mouvement Populaire	6 757 161 €	13 113 149 €	19 870 310 €	3 927 600 €	25,5 %
Front national	5 460 388 €	83 258 €	5 543 646 €	86 980 €	49,0 %
Europe Écologie les Verts	2 314 550 €	1 207 242 €	3 521 792 €	–	49,4 %
Parti Communiste Français	2 139 966 €	1 082 355 €	3 222 321 €	–	49,3 %
Union des Radicaux, Centristes, Indépendants et Démocrates (URCID)	1 045 392 €	1 498 646 €	2 544 037 €	101 897 €	44,1 %
Parti Radical de Gauche	558 107 €	1 123 984 €	1 682 092 €	137 240 €	36,8 %
Nouveau Centre	576 763 €	582 807 €	1 159 570 €	143 272 €	36,7 %
Le Centre pour la France	557 088 €	374 661 €	931 749 €	129 937 €	37,4 %
Forces de gauche	574 502 €	124 887 €	699 389 €	64 363 €	43,3 %
Debout la République	228 937 €	83 258 €	312 195 €	10 863 €	53,0 %
La France en action (Alliance écologiste indépendante)	157 511 €	–	157 511 €	25 405 €	40,7 %
Le Trèfle - les nouveaux écologistes	102 134 €	41 629 €	143 763 €	8 994 €	55,4 %
<b>Sous-total I</b>	<b>31 593 929 €</b>	<b>36 675 187 €</b>	<b>68 269 116 €</b>	<b>6 033 361 €</b>	–
II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	Première fraction	Seconde fraction	TOTAL	Modulation financière liée à la parité (a)	Taux de candidates (b)
Pour la Réunion, de toutes nos forces	45 684 €	41 629 €	87 313 €	–	50 %
Calédonie ensemble	37 580 €	83 258 €	120 838 €	–	50 %
Guadeloupe Unie Socialisme et Réalités	26 161 €	83 258 €	109 419 €	–	50 %
Union pour la majorité municipale	25 537 €	41 629 €	67 166 €	–	0 %
Démocratie et République	21 805 €	249 774 €	271 580 €	–	100 %
Groupement France Réunion	21 294 €	–	21 294 €	–	0 %
Parti progressiste martiniquais	19 221 €	124 887 €	144 108 €	11 533 €	25 %
Parti communiste guadeloupéen	17 859 €	41 629 €	59 488 €	–	0 %
Réunion avenir, une ambition pour La Réunion dans la France	12 806 €	–	12 806 €	–	0 %
Parti communiste réunionnais	10 312 €	41 629 €	51 941 €	30 936 €	0 %
Tahoeraa huiraatira	9 946 €	166 516 €	176 463 €	29 839 €	0 %
Rassemblement pour la Calédonie	9 271 €	–	9 271 €	–	50 %
Mouvement initiative populaire	9 038 €	41 629 €	50 667 €	–	0 %
Vivre à Schoelcher	8 749 €	–	8 749 €	–	0 %
Front de Libération de la Polynésie - Tavini Huiraatira no te ao ma'ohi	8 008 €	41 629 €	49 637 €	24 024 €	0 %

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer ( <i>suite</i> )	Première fraction	Seconde fraction	TOTAL	Modulation financière liée à la parité (a)	Taux de candidates (b)
Le Rassemblement pour la Calédonie dans la République	7 750 €	124 887 €	132 637 €	23 249 €	0 %
Parti socialiste guyanais	7 050 €	41 629 €	48 679 €	–	50 %
Mouvement indépendantiste martiniquais	6 642 €	83 258 €	89 901 €	19 927 €	0 %
Bâtir le pays Martinique	6 638 €	–	6 638 €	–	0 %
Parti pour la libération de la Martinique	5 635 €	–	5 635 €	–	0 %
Parti Régionaliste Martiniquais	5 478 €	–	5 478 €	–	50 %
La Réunion en confiance	4 439 €	–	4 439 €	–	100 %
Union pour la démocratie	4 157 €	–	4 157 €	–	0 %
No Oe E Te Nunaa	4 011 €	–	4 011 €	–	100 %
Hau Noa	3 833 €	–	3 833 €	–	0 %
RAUTAH	2 773 €	–	2 773 €	–	0 %
Cap sur l'avenir	2 635 €	41 629 €	44 264 €	–	100 %
Rassemblement pour la Guadeloupe	2 093 €	–	2 093 €	–	0 %
Un Avenir Meilleur pour la Population de la Réunion dans la France et dans l'Europe	2 076 €	–	2 076 €	–	100 %
Force martiniquaise de Progrès	1 752 €	–	1 752 €	5 255 €	0 %
Rassemblement démocratique pour la Martinique	984 €	–	984 €	2 951 €	0 %
Parti de l'espoir	948 €	–	948 €	–	0 %
Te'Avei'A	806 €	–	806 €	–	0 %
Parti politique pour la population	804 €	–	804 €	–	0 %
Indépendants de la France de Métropole et d'Outre-mer (IFMOM)	787 €	208 145 €	208 932 €	–	50 %
Union démocrate	759 €	–	759 €	–	0 %
Mouvement libéral populaire	727 €	–	727 €	–	0 %
Archipel Demain	595 €	–	595 €	–	0 %
Génération solidaire We party	556 €	–	556 €	–	0 %
<b>Sous-total II</b>	<b>357 199 €</b>	<b>1 457 017 €</b>	<b>1 814 216 €</b>	<b>147 715 €</b>	–
<b>TOTAL I + II</b>	<b>31 951 128 €</b>	<b>38 132 204 €</b>	<b>70 083 332 €</b>	<b>6 181 076 €</b>	–

- (a) Montant qui aurait été perçu en plus par les partis politiques s'ils avaient pleinement respecté les exigences légales en matière de parité entre les femmes et les hommes lors des élections législatives de juin 2012.
- (b) Rapport entre le nombre de candidates et le nombre total de candidats des deux sexes aux élections législatives de juin 2012. Les cas dans lesquels le taux de candidates est nul sans entraîner de modulation financière au titre de la parité résultent de la règle selon laquelle la diminution de l'aide publique « n'est pas applicable aux partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un » (article 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique).

Source : ministère de l'Intérieur.

## DEUXIÈME PARTIE : LE TRAITEMENT DES COMPTES DE CAMPAGNE DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES DE 2012

Du point de vue budgétaire, le traitement des comptes de campagne des élections présidentielle et législatives est directement lié à deux actions du programme « Vie politique, culturelle et associative » : l'action « Organisation des élections » comporte les crédits dédiés – notamment – au remboursement aux candidats de leurs dépenses de campagne ; l'action « Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques » regroupe les crédits dont bénéficie cette autorité administrative indépendante.

Sans prétendre à l'exhaustivité, votre rapporteur pour avis s'est attaché à relever quelques-uns des points saillants du traitement, notamment contentieux, des comptes de campagne des élections présidentielle et législatives de 2012.

### I. UN EXAMEN EFFICIENT PAR LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES

Les candidats à l'élection présidentielle ou aux élections législatives ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés peuvent prétendre, en application de l'article L. 52-11-1 du code électoral, au remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne<sup>(1)</sup>. Ce remboursement forfaitaire est égal à 47,5 % du plafond de dépenses, dans la limite du montant des dépenses réglées sur l'apport personnel du candidat. Les candidats à l'élection présidentielle ayant réalisé un score inférieur bénéficient néanmoins d'un remboursement forfaitaire égal 4,75 % du plafond des dépenses électorales.

Le versement du remboursement est subordonné au respect par le candidat des règles régissant le financement des campagnes électorales : dépôt d'un compte de campagne ; respect du plafond de dépenses ; approbation du compte par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ; dans le cas d'un candidat élu, dépôt d'une déclaration de situation patrimoniale auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique<sup>(2)</sup>.

En pratique, le **déla**i de remboursement des candidats est donc étroitement lié à la durée d'examen des comptes par la CNCCFP.

---

(1) S'y ajoute par ailleurs le remboursement des frais de propagande (coût de l'impression des professions de foi, de l'apposition des affiches électorales, etc.).

(2) Appelée à devenir la Haute Autorité de la transparence de la vie publique, en application de la loi organique n° 2013-906 et de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

En l'occurrence, la CNCCFP a tenu 110 séances du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 30 juin 2013, dont 70 séances consacrées exclusivement au contrôle des comptes des candidats aux élections présidentielle et législatives. Elle a bénéficié en 2012 d'un budget de 5,1 millions d'euros, consacré à 63 % aux dépenses de personnel (rémunération des personnels permanents et des « renforts », paiement des vacances aux rapporteurs et aux rapporteurs généraux). Le travail de contrôle des comptes de campagne a conduit la Commission à faire appel à 18 rapporteurs pour l'élection présidentielle et 174 rapporteurs pour les élections législatives. Le plafond d'emplois, applicable à la Commission, de 41 équivalents temps plein travaillés (ETPT) s'est révélé suffisant pour accueillir les renforts du service juridique et du service logistique.

La loi limite à six mois, à compter de leur dépôt, le temps laissé à la CNCCFP pour rendre une décision sur les comptes de campagne <sup>(1)</sup>.

Auditionné par votre rapporteur pour avis, M. François Logerot, président de la CNCCFP, a jugé difficile d'envisager une réduction de ce délai, ne serait-ce que parce que les procédures contradictoires sont souvent initiées durant la période estivale, ce qui tend à retarder les délais de réponse des candidats aux questionnaires adressés par la Commission.

Une fois les décisions rendues par la CNCCFP, les remboursements ont été effectués :

– par le **ministère de l'Intérieur s'agissant des dépenses de campagne de 9 candidats à l'élection présidentielle** <sup>(2)</sup>, **représentant un montant total de 36,3 millions d'euros** <sup>(3)</sup>. Comme l'ont indiqué à votre rapporteur M. Yves Le Breton, adjoint à la direction de la modernisation de l'action territoriale du ministère de l'Intérieur, et M. Marc Tschiggfrey, chef du bureau des élections et des études politiques, les candidats ont reçu les remboursements forfaitaires de leurs dépenses de campagne courant janvier 2013, soit près de sept mois après la date limite de dépôt de leurs comptes à la CNCCFP ;

– par le **ministère de l'Intérieur s'agissant des dépenses de campagne de 41 candidats aux élections législatives dans les circonscriptions des députés élus par les Français établis hors de France**, pour un montant de 0,9 million d'euros ;

– par les **préfectures pour l'ensemble des autres candidats aux élections législatives** (circonscriptions métropolitaines et ultra-marines). Les remboursements en question ont **concerné 2 259 candidats et atteint un**

---

(1) Article L. 52-15 du code électoral et II de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel.

(2) Le compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy ayant été rejeté (voir infra).

(3) Dont 34,9 millions d'euros versés durant l'exercice budgétaire 2013. Les sommes versées dès 2012 correspondent à l'avance forfaitaire de 153 000 euros dont ont bénéficié les 10 candidats en lice, en application du V de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel).

**montant total de 48,7 millions d'euros** <sup>(1)</sup>. La CNCCFP a rendu près de 36 % de ses décisions avant la fin de l'exercice 2012 (au lieu de 10 % seulement en 2007), ce qui a permis aux candidats concernés de bénéficier de leurs remboursements forfaitaires avant la fin 2012, soit moins de quatre mois après la date limite de dépôt de leur compte de campagne <sup>(2)</sup>.

Les tableaux présentés ci-après rendent compte de l'évolution des remboursements des dépenses de campagne en 2002, 2007 et 2012. Les frais de propagande recouvrent les dépenses principalement liées à l'apposition des affiches électorales, à l'impression des professions de foi et, dans le cas des élections législatives, à l'impression des bulletins de vote <sup>(3)</sup>. Les autres dépenses électorales font l'objet d'un remboursement forfaitaire, dans les conditions précitées.

**LE REMBOURSEMENT PAR L'ÉTAT DES DÉPENSES DE CAMPAGNE  
AUX ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES DEPUIS 2002**

*(en millions d'euros)*

	Élection présidentielle 2002	Élection présidentielle 2007	Élection présidentielle 2012			Différence 2012 / 2007
			Payé en 2012	Payé en 2013	Total	
Remboursement des frais de propagande	57,1	45,2	39,8	–	39,8	– 12,0 %
Remboursement forfaitaire des dépenses électorales	53,4	44,0	1,5	34,9	36,3	– 17,3 %

*Source : ministère de l'Intérieur.*

**LE REMBOURSEMENT PAR L'ÉTAT DES DÉPENSES DE CAMPAGNE  
AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DEPUIS 2002**

*(en millions d'euros)*

	Élections législatives 2002	Élections législatives 2007	Élections législatives 2012			Différence 2012 / 2007
			Payé en 2012	Payé en 2013	Total	
Remboursement des frais de propagande	15,7	14,5	15,2	–	15,2	+ 4,8 %
Remboursement forfaitaire des dépenses électorales	44,2	42,9	20,1	28,5	48,7	+ 13,4 %

*Source : ministère de l'Intérieur.*

S'agissant de l'élection présidentielle, la diminution des dépenses entre 2007 et 2012 s'explique principalement par le moins grand nombre de candidats

(1) Dont 28,5 millions d'euros versés durant l'exercice budgétaire 2013.

(2) Les candidats doivent déposer leur compte de campagne à la CNCCFP au plus tard le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin (article L. 52-12 du code électoral), soit en l'occurrence le 17 août 2012.

(3) Articles L. 167 et R. 39 du code électoral ; article 3 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 précitée.

(respectivement 12 et 10 candidats), ainsi que par le rejet du compte de M. Nicolas Sarkozy. À l'inverse, les remboursements liés aux élections législatives sont plus importants en 2012 qu'en 2007, essentiellement en raison du nombre supérieur de candidats ayant atteint le seuil de 5 % des suffrages exprimés : 2 375 candidats en 2012, au lieu de 2 157 candidats en 2007 <sup>(1)</sup>.

## II. LES COMPTES DE CAMPAGNE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2012 : LE REJET INÉDIT DU COMPTE D'UN PRÉSIDENT SORTANT

Le 19 décembre 2012, **la CNCCFP a approuvé, après réformation, neuf des dix comptes de campagne** des candidats à l'élection présidentielle de 2012. Les principaux motifs de réformation ont porté sur des dépenses à caractère non électoral, sur des dépenses postérieures au scrutin ou sur des dépenses dépourvues de pièces justificatives. Aucune des neuf décisions de la CNCCFP n'a fait l'objet d'un recours devant le Conseil constitutionnel.

Le même jour, **la CNCCFP a rejeté le compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy**, décision confirmée par le Conseil constitutionnel le 4 juillet 2013 <sup>(2)</sup>. Deux candidats à l'élection présidentielle avaient déjà vu leur compte de campagne rejeté : M. Jacques Cheminade en 1995 et M. Bruno Mégret en 2002. C'est, en revanche, la première fois que le rejet porte sur le compte de campagne d'un président de la République sortant et d'un candidat qualifié pour le second tour.

Trois motifs ont été retenus par le Conseil constitutionnel pour justifier le rejet du compte :

– un niveau réel de dépenses électorales supérieur de 1,7 million d'euros au montant mentionné dans le compte, en raison de dépenses non inscrites ou minorées ;

– l'absence de refacturation au candidat des dépenses engagées par l'État lors de la réunion publique de Toulon le 1<sup>er</sup> décembre 2011, alors que cette manifestation avait un « *caractère électoral* » (en méconnaissance de l'article L. 52-8 du code électoral, qui prohibe le financement de la campagne électorale par une personne morale autre qu'un parti politique) ;

– un dépassement de 2,1 % du plafond des dépenses autorisées (466 118 euros supplémentaires, par rapport au plafond de 22 509 000 euros applicable aux candidats présents au second tour).

---

(1) Sur la problématique plus générale du coût des élections présidentielle et législatives de 2012, voir notre avis budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2013 (M. Paul Molac, n° 258, tome 2, octobre 2012).

(2) *Décision n° 2013-156 PDR du 4 juillet 2013*, Décision du Conseil constitutionnel sur un recours de M. Nicolas Sarkozy dirigé contre la décision du 19 décembre 2012 de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques.

En application du V de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel <sup>(1)</sup>, M. Nicolas Sarkozy a donc été privé du droit à remboursement forfaitaire de ses dépenses électorales, prévu à l'article L. 52-11-1 du code électoral. Cela emporte obligation de restitution de l'avance forfaitaire de 153 000 euros allouée par l'État en début de campagne <sup>(2)</sup>.

En outre, en application du II de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 précitée <sup>(3)</sup>, une somme correspondant au montant du dépassement du plafond des dépenses électorales – soit en l'occurrence 363 615 euros – doit être versée par le candidat au Trésor public. Cette somme correspond au montant du dépassement constaté par la CNCCFP, et non à celui constaté par le Conseil constitutionnel (466 118 euros), ce dernier ayant jugé que « *le montant de ce versement, qui présente le caractère d'une sanction, ne saurait être augmenté à la suite du recours du candidat contre la décision de la commission* ».

Au-delà de ce cas d'espèce, qui n'appelle pas de commentaire particulier, votre rapporteur pour avis s'est interrogé sur **la pertinence des sanctions applicables** en cas de méconnaissance par les candidats à l'élection présidentielle des règles de financement de la campagne. Deux questions se posent principalement.

D'une part, **le caractère automatique des conséquences découlant de la méconnaissance de la législation sur le financement de la campagne présidentielle** peut prêter à discussion.

Ainsi, en cas de rejet du compte, le candidat concerné perd *ipso facto* tout droit à remboursement forfaitaire, sans que le Conseil constitutionnel ne dispose d'un pouvoir de modulation du montant susceptible d'être remboursé. Il en va de même de la restitution de l'avance forfaitaire qui, comme l'a souligné M. Bernard Maligner, est « *de droit et mécanique* » <sup>(4)</sup>.

Le versement au Trésor public d'une somme égale au montant du dépassement du plafond de dépenses – qui seul constitue, à proprement parler, une sanction –, s'impose tout autant, dans son principe comme dans son montant, au Conseil constitutionnel.

Cette absence de toute capacité d'appréciation du juge de l'élection a été critiquée par M. Ferdinand Mélin-Soucramanien, professeur à l'université Bordeaux IV, entendu par votre rapporteur pour avis, au motif qu'elle empêche de

---

(1) « Le remboursement forfaitaire n'est pas versé aux candidats qui ne se sont pas conformés aux prescriptions du deuxième alinéa du II du présent article [*relatif au respect du plafond de dépenses*], qui n'ont pas déposé leur compte de campagne au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin ou dont le compte de campagne est rejeté pour d'autres motifs ».

(2) *Sur cette avance, voir infra, I.*

(3) « Dans tous les cas où un dépassement du plafond des dépenses électorales est constaté, la commission fixe une somme, égale au montant du dépassement, que le candidat est tenu de verser au Trésor public ».

(4) « *Quels sont les motifs du rejet du compte de campagne de Nicolas Sarkozy ?* », AJDA, 2013, p. 1810.

proportionner la sanction à la gravité des faits. En cas de disproportion manifeste, il pourrait même être soutenu, selon ce dernier, que la sanction contrevient à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Le succès d'une telle action supposerait cependant que la Cour de Strasbourg fasse évoluer sa jurisprudence traditionnelle, selon laquelle le contentieux électoral ne relève ni d'une contestation sur des droits et obligations de caractère civil, ni d'une accusation en matière pénale, au sens de l'article 6 § 1 de la CEDH. En effet, selon la Cour :

– « *l'aspect patrimonial de la procédure (...) ne confère pas pour autant à celle-ci une nature "civile" au sens de l'article 6 § 1. En effet, l'impossibilité d'obtenir le remboursement des dépenses de campagne lorsqu'un dépassement du plafond est constaté et l'obligation de verser au Trésor public une somme équivalant à celui-ci sont les corollaires de l'obligation de limiter les dépenses électorales* » ;

– l'obligation de payer « *s'apparente à un versement à la collectivité de la somme dont le candidat en cause a indûment tiré avantage pour solliciter les suffrages de ses concitoyens, et (...) elle se rattache de la sorte (...) aux mesures destinées à assurer le bon déroulement des élections législatives et en particulier l'égalité des candidats (...). Vu sa nature, l'obligation de verser au Trésor public une somme égale au montant du dépassement ne peut donc s'analyser en une amende. En résumé, la nature de la présente sanction ne place pas davantage la question dans la sphère "pénale"* »<sup>(1)</sup>.

En sens inverse, également entendu par votre rapporteur pour avis, M. Bernard Dolez, professeur de science politique à l'université Paris Panthéon-Sorbonne, a estimé préférable de s'en tenir au droit existant. Ce dernier a le mérite de la clarté et de la simplicité et, partant, rend incontestables les conséquences attachées au rejet d'un compte de campagne.

D'autre part, une autre question – spécifique, celle-ci, à l'élection présidentielle – a trait à **l'absence de toute sanction d'inéligibilité** en cas de violation des règles de financement de la campagne.

Le constat est connu : à l'inverse de toutes les autres élections, le scrutin présidentiel est le seul pour lequel la méconnaissance des dispositions régissant le financement de la campagne n'est pas susceptible d'être sanctionnée par l'inéligibilité du candidat concerné.

Comme l'ensemble des universitaires qu'il a entendus, votre rapporteur pour avis considère qu'il s'agit, sur le plan des principes, d'une authentique anomalie, mais à laquelle il ne pourrait être mis fin, en pratique, que par un

---

(1) CEDH, 21 octobre 1997, Pierre-Bloch c. France, n° 24194/94. Cette jurisprudence a été plusieurs fois confirmée par la Cour : 14 septembre 1999, Masson c. France, n° 41944/98 ; 26 janvier 1999, Cheminade c. France, n° 31599/96 ; 2 juillet 2002, Valentin Gorizdra c. Moldavie, n° 53180/99.



remède qui s'avérerait pire que le mal. Si, par exemple, le rejet du compte de campagne concernait le candidat élu à la présidence de la République, prononcer son inéligibilité aurait pour corollaire la déchéance du mandat présidentiel, dans une décision intervenant au demeurant plusieurs mois après l'élection, sans possibilité pour le président déchu de concourir lors de l'élection présidentielle anticipée qui s'ensuivrait.

Conférer un tel pouvoir au Conseil constitutionnel pourrait, de surcroît, avoir pour effet pervers, compte tenu de l'ampleur des conséquences politiques d'une inéligibilité, de l'amener à faire preuve d'une plus grande mansuétude dans l'examen des comptes de campagne de l'élection présidentielle – ce qui serait alors, *in fine*, contreproductif.

Dans ces conditions, quoique modeste dans son principe, la meilleure solution envisageable pourrait être celle suggérée, en 2012, par la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par M. Lionel Jospin, qui a proposé qu' « *en cas de rejet du compte de campagne du candidat proclamé élu du fait de manquements d'une particulière gravité aux règles de financement, et sans préjudice d'éventuelles poursuites pénales, la CNCCFP ou, en cas de recours contre ses décisions, le Conseil constitutionnel, notifie sa décision au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat en vue d'éclairer le Parlement et de lui permettre d'engager le cas échéant, en toute connaissance de cause, une procédure de destitution* »<sup>(1)</sup>.

Entendu pour votre rapporteur pour avis, le professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien, ancien membre de la commission « Jospin », a souligné que cette suggestion – qui laisserait, en revanche, inchangée la situation des candidats non élus – aurait le mérite d'inviter le Parlement à tirer les conséquences du rejet du compte de campagne. Si ce rejet était motivé par des violations particulièrement graves, par le candidat élu, des règles de financement de la campagne électorale, les assemblées pourraient y voir un « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* », au sens de l'article 68 de la Constitution – justifiant la réunion du Parlement en Haute Cour, en vue, le cas échéant, de prononcer la destitution du président de la République.

Votre rapporteur pour avis approuve cette recommandation, tout en en soulignant qu'**elle suppose, pour pouvoir prospérer, que la loi organique organisant la procédure de destitution du chef de l'État, attendue depuis 2007**<sup>(2)</sup>, **soit enfin votée**. Faute de cette loi organique, le mécanisme de mise en cause du président de la République prévu à l'article 68 de la Constitution, n'est pas applicable.

---

(1) *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, Pour un renouveau démocratique, novembre 2012, p. 21.

(2) *Date de la modification de l'article 68 de la Constitution, supprimant la Haute Cour de Justice et la notion de « haute trahison » (loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution)*.

### III. LES COMPTES DE CAMPAGNE DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2012 : LA PREMIÈRE APPLICATION DU « PAQUET ÉLECTORAL » DU 14 AVRIL 2011

Les élections législatives de 2012 sont les premières au cours desquelles s'est appliqué le « paquet électoral » adopté en avril 2011. Si le bilan qui peut en être tiré apparaît globalement positif (A), les difficultés spécifiques qu'ont connues les candidats dans les circonscriptions situées à l'étranger appellent des réponses des pouvoirs publics et, en particulier, du législateur (B).

#### A. UN BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT, QUI N'EXCLUT PAS DE NOUVEAUX AMÉNAGEMENTS

Le 14 avril 2011, trois lois réformant notre droit électoral ont été promulguées :

– la loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs ;

– la loi n° 2011-411 du 14 avril 2011 ratifiant l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France ;

– la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

Ces trois textes – généralement connus sous la dénomination de « paquet électoral » – ont profondément modifié le code électoral, en particulier dans ses dispositions relatives aux comptes de campagne.

Le contentieux des élections législatives de 2012 permet de dresser un premier bilan de l'application de ces dispositions, tant par la CNCCFP que par le Conseil constitutionnel.

#### 1. Les modifications affectant la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

En premier lieu, **le nombre de comptes de campagne a significativement décliné, sous l'effet de la dispense de dépôt de compte par les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et n'ayant pas bénéficié de dons durant leur campagne**<sup>(1)</sup>. Cette mesure a permis de réduire de 42 % le nombre de comptes déposés au titre des élections législatives de 2012 : la CNCCFP a examiné 4 273 comptes, au lieu de 7 395 en 2007, lui permettant ainsi de concentrer ses efforts sur les comptes présentant de véritables enjeux. Elle a également, ce faisant, rendu ses décisions plus tôt que lors des élections

---

(1) Ce qui, en pratique, a concerné environ un tiers des candidats aux élections législatives de 2012 (CNCCFP, *Quinzième rapport d'activité, 2012-2013*, p. 54).

législatives de 2007, ce qui explique le montant plus important des remboursements intervenus dès l'année des élections, plutôt qu'au cours de l'exercice budgétaire suivant<sup>(1)</sup>.

En second lieu, la CNCCFP a mis en œuvre **le nouveau pouvoir de modulation des remboursements** qu'elle tient de la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 précitée : l'article L. 52-11-1 du code électoral prévoit désormais que, dans les cas où les irrégularités commises ne conduisent pas au rejet du compte, la décision concernant ce dernier « *peut réduire le montant du remboursement forfaitaire en fonction du nombre et de la gravité de ces irrégularités* ».

Il apparaît que la CNCCFP n'a certes fait qu'un usage très limité de cette possibilité de modulation, qui n'a concerné que 22 candidats aux élections législatives de 2012 et abouti à une diminution totale des remboursements de 11 726 euros. Pour autant, comme le souligne la Commission elle-même, cette mesure a utilement permis « *d'éviter des rejets revenant à priver les candidats du remboursement forfaitaire et conduisant à une saisine du juge de l'élection, ce qui aurait semblé trop sévère, eu égard à la gravité de l'irrégularité constatée* »<sup>(2)</sup>.

En troisième lieu, **plus aucun rejet de compte n'est désormais lié à l'absence de mandataire financier**. Alors que ce motif avait entraîné le rejet de 34 comptes en 2007, les lois du 14 avril 2011 ont fait de la déclaration d'un mandataire financier une condition du dépôt de toute déclaration de candidature<sup>(3)</sup>. Comme en 2007, les décisions de rejets de compte, en 2012, sont principalement motivées par l'absence de visa du compte par un expert-comptable. Au total 95 comptes ont été rejetés par la CNCCFP (soit 2,2 % du total, à comparer à 2,6 % en 2007), qui n'a été contredite que dans un seul cas par le Conseil constitutionnel<sup>(4)</sup>.

Enfin, si la proportion de comptes approuvés par la CNCCFP est demeurée la même entre 2007 et 2012 (respectivement 93 % et 94 % des comptes examinés), **le nombre de compte approuvés après réformation<sup>(5)</sup> a substantiellement augmenté**, passant de 1 510 en 2007 à 2 085 en 2012.

La principale explication réside dans une évolution de la position de la CNCCFP en matière d'intérêts d'emprunt<sup>(6)</sup>. Les banques refusant

---

(1) Voir supra, I.

(2) *Quinzième rapport d'activité, 2012-2013, p. 70.*

(3) *Articles L. 52-6 et L. 154 du code électoral.*

(4) *Décisions n° 2013-4793 AN du 1<sup>er</sup> mars 2013 et 2013-4892 AN du 24 mai 2013, Yvelines, 6<sup>e</sup> circonscription (à propos de l'utilisation de l'indemnité représentative de frais de mandat de M. Pierre Morange).*

(5) *C'est-à-dire après modification par la Commission du montant des recettes ou du montant des dépenses inscrites au compte.*

(6) *Les autres motifs de réformation sont principalement les suivants : dépenses n'ayant pas de caractère électoral ou imputables en partie seulement aux élections législatives ; dépenses engagées le jour du scrutin ou postérieurement au scrutin ; coût du matériel ramené à sa valeur d'usage ; dépenses hors circonscription.*

fréquemment le remboursement anticipé des intérêts liés au prêt contracté par les candidats afin de financer leur campagne, ce qui ne leur permet pas d'intégrer cette somme dans leurs comptes, la Commission acceptait jusqu'à présent l'imputation au compte des intérêts payés par anticipation pour une période de douze mois à compter de la date de l'élection. Afin d'éviter d'éventuels enrichissements sans cause des candidats, la CNCCFP a désormais réduit à neuf mois la période maximale de comptabilisation par anticipation des intérêts.

La différence, entre 2007 et 2012, du *nombre de comptes réformés* doit cependant être relativisée, en prenant en considération les *montants financiers* concernés. Avec un total de 1,9 million d'euros en recettes et 2,2 millions d'euros en dépenses en 2012, la part des réformations est, en réalité, en léger recul par rapport à 2007, qu'il s'agisse des recettes (3,3 % du total, après 3,6 %) ou des dépenses (3,8 % du total, après 4,2 %) <sup>(1)</sup>.

Le tableau présenté ci-après récapitule les différentes décisions de la CNCCFP.

#### SENS DES DÉCISIONS DE LA CNCCFP SUR LES COMPTES DE CAMPAGNE DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2012

Type de décision	Nombre de comptes	Pourcentage du total
Approbation	2 057	48,5 %
Approbation après modulation	5	0,1 %
Approbation après réformation	2 068	48,8 %
Approbation après réformation et modulation	17	0,4 %
Rejet	95	2,2 %
<b>TOTAL</b>	<b>4 242</b>	

Source : CNCCFP.

## 2. Les nouvelles prérogatives reconnues au Conseil constitutionnel

### a. *Le caractère facultatif du prononcé de l'inéligibilité*

Lorsqu'il a été amené à connaître de la méconnaissance des règles de financement de la campagne des élections législatives de 2012, **le Conseil constitutionnel a fait usage de la nouvelle prérogative que lui a reconnue le législateur organique en 2011, lui permettant d'apprécier s'il y a lieu ou non de prononcer une inéligibilité.**

Auparavant, en cas d'irrégularité d'un compte de campagne constaté par la CNCCFP (dépassement du plafond de dépenses, absence de dépôt du compte ou rejet du compte), le Conseil constitutionnel se trouvait confronté à une alternative

---

(1) Ces pourcentages correspondent au ratio entre les montants réformés par la CNCCFP et les montants déclarés par les candidats.

inaire : soit il estimait que la CNCCFP avait porté une appréciation erronée sur la régularité du compte, ce qui entraînait l'absence d'inéligibilité du candidat ; soit il jugeait que la Commission avait statué « à bon droit »<sup>(1)</sup>, ce qui l'obligeait alors à « constater »<sup>(2)</sup> l'inéligibilité du candidat. Prononcée par le Conseil constitutionnel sans aucune capacité d'appréciation, cette inéligibilité était valable pour une durée d'un an et applicable aux seules élections législatives.

Le Conseil constitutionnel avait lui-même regretté la sévérité de ce dispositif<sup>(3)</sup>, qui contrastait avec la législation applicable aux élections locales, qui reconnaissait au juge de l'élection la possibilité de ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat de « bonne foi »<sup>(4)</sup>.

Depuis la loi organique du 14 avril 2011 précitée, les trois premiers alinéas de l'article L.O. 136-1 du code électoral disposent :

*« Saisi d'une contestation formée contre l'élection ou dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 52-15, le Conseil constitutionnel **peut déclarer inéligible** le candidat dont le compte de campagne, le cas échéant après réformation, fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales.*

*« Saisi dans les mêmes conditions, le Conseil constitutionnel **peut déclarer inéligible** le candidat qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12.*

*« Il **prononce également l'inéligibilité du candidat** dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit en cas de volonté de fraude ou de manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales. ».*

Le Conseil constitutionnel bénéficie donc désormais d'un pouvoir d'appréciation quant au bien-fondé de prononcer l'inéligibilité d'un candidat aux élections législatives.

Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, M. Bernard Maligner, ingénieur d'études au CNRS, a néanmoins souligné que le troisième alinéa précité était ambigu : sa rédaction à l'indicatif (« *Il prononce...* ») semble, au contraire, instaurer une compétence liée du Conseil en cas de volonté de fraude ou de manquement particulièrement grave aux règles de financement.

---

(1) Ancien article L.O. 128 du code électoral.

(2) Verbe employé dans l'ancien article L.O. 136-1 du code électoral.

(3) Notamment dans ses observations relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002 (observations du 15 mai 2003).

(4) Ancien article L. 118-3 du code électoral, issu de la loi n° 96-300 du 10 avril 1996 tendant à préciser la portée de l'incompatibilité entre la situation de candidat et la fonction de membre d'une association de financement électorale ou de mandataire financier. Désormais, en application du « paquet électoral », la rédaction de cet article est identique à celle retenue pour les élections législatives (voir infra).

En réalité, en dépit de cette différence rédactionnelle entre les deux premiers alinéas et le troisième<sup>(1)</sup>, il apparaît que le Conseil constitutionnel dispose tout autant d'une faculté d'appréciation, dès lors qu'**il lui suffit, pour ne pas prononcer l'inéligibilité, de considérer que l'irrégularité constatée ne traduit pas une volonté de fraude et n'est pas constitutive d'un « manquement d'une particulière gravité ».**

À titre d'exemples :

– en présence d'une violation de l'article L. 52-8 du code électoral, en raison de la publication par le conseil général d'encarts faisant la promotion du candidat, le Conseil constitutionnel a prononcé le rejet du compte de campagne de M. Maurice Leroy, mais a estimé, d'une part, que cette violation n'avait pas eu d'influence déterminante sur le résultat du scrutin et, d'autre part, que les agissements en cause ne pouvaient *« être regardés comme un manquement d'une particulière gravité aux règles relatives au financement des campagnes électorales »*. Par conséquent, le Conseil n'a pas prononcé l'inéligibilité du candidat élu<sup>(2)</sup>. Lors de son audition par votre rapporteur pour avis, le professeur Bernard Dolez a souligné qu'une telle solution conduisait, en l'espèce, à l'absence de toute réelle sanction. En effet, l'apport personnel du candidat au financement de la campagne ayant été nul, le rejet du compte n'a entraîné, en l'occurrence, aucune perte de remboursement<sup>(3)</sup> ;

– si l'utilisation par des députés sortants de leur indemnité représentative de frais de mandat (IRFM) pour constituer leur apport personnel a justifié le rejet de leur compte de campagne, le Conseil constitutionnel a jugé qu'elle ne pouvait entraîner leur inéligibilité : *« eu égard aux interprétations successives relatives à l'utilisation »* de cette indemnité, les candidats concernés n'ont pas été considérés comme ayant méconnu une obligation substantielle dont ils ne pouvaient méconnaître la portée<sup>(4)</sup>. Pour l'avenir, de telles pratiques sont désormais explicitement prohibées par le nouvel article L. 52-8-1 du code électoral, issu de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Cette interdiction supposerait néanmoins, pour être effective, une forme de contrôle par chaque assemblée de l'utilisation de l'IRFM.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux élections législatives de 2012 a également permis de préciser **les critères utilisés pour décider, à propos de candidats n'ayant pas déposé leur compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits à l'article L. 52-12 du code électoral,**

---

(1) *Le Conseil constitutionnel appelle d'ailleurs à harmoniser ces différentes rédactions dans ses observations relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012 (décision n° 2013-26 ELEC du 11 juillet 2013).*

(2) *Décision n° 2012-4603 AN, 29 novembre 2012, Loir-et-Cher (3° circ.).*

(3) *Les dépenses électorales sont remboursées à hauteur de l'apport personnel du candidat, les dons des particuliers ou le concours des partis politiques n'étant pas pris en compte. Voir également Bernard Dolez, « Comptes de campagne : le Conseil constitutionnel allume la mèche », AJDA, 2013, p. 581.*

(4) *Par exemple : décisions du 1<sup>er</sup> mars 2013 n° 2012-4715 AN, Haute-Vienne (2° circ.) et n° 2012-4795 AN, Bouches-du-Rhône (14° circ.).*

**du prononcé d'une inéligibilité** : « pour apprécier s'il y a lieu, pour lui, de faire usage de la faculté de déclarer un candidat inéligible, il appartient au juge de l'élection de tenir compte de la nature de la règle méconnue, du caractère délibéré ou non du manquement, de l'existence éventuelle d'autres motifs d'irrégularité du compte et du montant des sommes en cause »<sup>(1)</sup>.

Pour l'ensemble du contentieux des élections législatives de 2012, la nouvelle faculté de ne pas prononcer d'inéligibilité a été mise en œuvre par le Conseil constitutionnel à **37 reprises** :

– dans 18 cas parce que le Conseil constitutionnel a estimé que le candidat avait pu régulariser sa situation en apportant les justificatifs au cours de la procédure ;

– dans 19 cas (dont trois députés élus), parce que l'irrégularité constatée ne présentait pas un caractère de gravité suffisant pour justifier une déclaration d'inéligibilité<sup>(2)</sup>.

Selon le professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien, il serait souhaitable d'aller plus loin, en donnant une plus grande marge d'appréciation au Conseil constitutionnel. Le recours à la notion, usuelle en droit, de « bonne foi » du candidat pourrait offrir une solution en ce sens.

#### ***b. Le pouvoir de moduler la durée de l'inéligibilité***

Autre changement intervenu en 2011, lorsqu'elle est prononcée, l'inéligibilité est applicable pour une **durée maximale de trois ans** et s'applique à **toutes les élections**. Outre que la sanction est plus sévère qu'auparavant, elle suppose également une appréciation de la part du Conseil constitutionnel, afin de définir le « quantum » de l'inéligibilité.

En pratique, cela a conduit le Conseil constitutionnel à changer ses méthodes de traitement de ce contentieux et à renoncer à statuer par des décisions collectives sur la situation de candidats ayant méconnu la même règle dans les mêmes conditions : « ainsi, en 2013, les 238 saisines de la CNCCFP ont été jugées par 238 décisions tandis qu'en 2007, les 507 saisines de la CNCCFP avaient été jugées par 108 décisions (dont 11 décisions collectives) »<sup>(3)</sup>.

Sur le fond, **le Conseil constitutionnel n'a prononcé que des inéligibilités d'une année – pour 89 candidats – ou de trois années – pour 103 candidats**. Cette dernière sanction a été réservée aux cas d'absence de tout dépôt de compte et aux « situations de cumul d'irrégularités d'une particulière

---

(1) Décision n° 2012-4675 AN du 25 janvier 2013, Wallis-et-Futuna. En revanche, aucune décision n'a connu de cas de dépassement du plafond des dépenses électorales.

(2) Source : observations précitées du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012.

(3) Observations précitées du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012.

gravité »<sup>(1)</sup>. S'agissant de candidats élus, le Conseil a prononcé trois inéligibilités consécutives à un rejet du compte de campagne (toutes d'une durée d'un an), entraînant l'annulation de l'élection<sup>(2)</sup>. Il en est allé ainsi, par exemple<sup>(3)</sup>, de M. David Vergé à Wallis-et-Futuna, qui avait engagé plus de 96 % de l'ensemble de ses dépenses de campagne sans passer par son mandataire financier, en méconnaissance de l'article L. 52-4 du code électoral<sup>(4)</sup>.

En revanche, et à l'inverse du Conseil d'État à propos d'autres élections<sup>(5)</sup>, le Conseil constitutionnel n'a prononcé ni inéligibilité d'une durée intermédiaire entre un an et trois ans, ni inéligibilité inférieure à un an. Le nouveau pouvoir de modulation que lui a attribué le législateur organique n'a donc pas été utilisé dans toute son étendue.

Peut-être cela traduit-il une certaine réticence du Conseil constitutionnel à l'égard du nouveau dispositif, d'ailleurs exprimée dans ses observations relatives aux élections législatives de 2012 : le Conseil s'interroge « *quant à l'adéquation entre, d'une part, les règles électorales dont le candidat est, en cette qualité, personnellement tenu, quand bien même leur méconnaissance pourrait être imputable à d'autres que lui (le mandataire financier, le candidat remplaçant, l'expert-comptable...), et, d'autre part, le niveau des garanties procédurales et le degré d'individualisation de la sanction que le nouveau régime de sanction instauré paraît justifier (...). Il paraît (...) de bonne administration de la justice et plus intelligible pour le justiciable que l'office du juge électoral et l'office du juge répressif soient plus clairement distingués. Si le législateur retenait cette orientation, il conviendrait de restaurer le caractère forfaitaire de la sanction d'inéligibilité, tout en maintenant la faculté, pour le Conseil constitutionnel, d'en dispenser le candidat dont la bonne foi est établie* ».

Une autre difficulté, plus technique mais non moins essentielle, est également été relevée par le Conseil constitutionnel, ainsi que par les

---

(1) Secrétariat général du Conseil constitutionnel, « Bilan du contentieux devant le Conseil constitutionnel. Décisions sur les saisines de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques en application de l'article L.52-15 du code électoral », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, octobre 2013, n° 41, p. 151.

(2) Les quatre autres annulations d'élections législatives, en 2012, sont liées à des motifs étrangers au financement de la campagne électorale : décision du 18 octobre 2012 n° 2012-4563/4600 AN, Hauts-de-Seine, 13<sup>e</sup> circ. (M. Patrick Devedjian), décision du 18 octobre 2012 n° 2012-4565/4567/4568/4574/4575/4576/4577 AN, Val-de-Marne, 1<sup>ère</sup> circ. (M. Henri Plagnol), décision du 24 octobre 2012 n° 2012-4590 AN, Hérault, 6<sup>e</sup> circ. (Mme Dolorès Roqué), décision du 25 janvier 2013 n° 2012-4594 AN, Oise, 2<sup>e</sup> circ. (M. Jean-François Mancel).

(3) Les deux autres cas d'inéligibilité prononcées à l'encontre de candidats élus concernent Mmes Corinne Narassiguin et Daphna Poznanski-Benhamou, élues dans des circonscriptions des Français de l'étranger : sur cette problématique particulière, voir infra, B.

(4) Décision du 25 janvier 2013 n° 2012-4611/4612 AN, Wallis-et-Futuna.

(5) Voir, par exemple, l'arrêt du 22 avril 2013, Élection cantonale des Sables d'Olonne (Vendée), n° 360590 (inéligibilité de dix-huit mois) et l'arrêt du 7 février 2013, Élection cantonale d'Anse-Bertrand (Guadeloupe), n° 361759 (inéligibilité de six mois).



universitaires auditionnés par votre rapporteur pour avis. Depuis 1995<sup>(1)</sup>, la période d'inéligibilité court à compter, non plus de la date de l'élection, mais de la date de la décision du Conseil constitutionnel. Or, l'inéligibilité ayant été rendue applicable à l'ensemble des élections par la loi organique du 14 avril 2011 précitée, il s'ensuit **d'importantes différences de traitement entre les candidats, en fonction de la date à laquelle est rendue la décision du Conseil constitutionnel** : par exemple, « *le fait qu'une décision d'inéligibilité d'une année prononcée par le Conseil intervienne à la fin du mois de février 2013 ou à la fin du mois de mars 2013 a pour conséquence de faire obstacle à une candidature aux élections municipales de 2014 dans le second cas et non dans le premier* ».

Le législateur pourrait mettre fin à cette situation en prévoyant, comme le suggère le Conseil constitutionnel, que **l'inéligibilité prend effet à compter de la date de l'élection, sa durée minimale étant alors portée à deux ans** – afin de tenir compte du fait que la décision du Conseil intervient dans un délai moyen de huit mois après l'élection. Votre rapporteur pour avis est favorable à une telle évolution.

## **B. LES DIFFICULTÉS PARTICULIÈRES DES CAMPAGNES LÉGISLATIVES À L'ÉTRANGER APPELLENT UNE RÉPONSE DU LÉGISLATEUR**

Inédite, l'élection de députés par les Français établis hors de France a, en 2012, suscité des difficultés particulières.

Pour s'en tenir ici à la question du financement des campagnes menées à l'étranger<sup>(2)</sup>, plusieurs éléments chiffrés témoignent sans ambiguïté de l'ampleur du problème :

– en prenant en considération le nombre de candidats qui étaient astreints au dépôt d'un compte de campagne, la proportion de comptes absents ou rejetés par la CNCCFP représente 26 % dans les circonscriptions situées à l'étranger (32 sur 123), à comparer à seulement 5,4 % en moyenne pour l'ensemble des élections législatives de 2012<sup>(3)</sup> ;

– en prenant en considération le nombre de comptes effectivement déposés par les candidats, le tableau présenté ci-après permet de constater que le taux de rejet par la CNCCFP atteint 19,5 % pour les élections à l'étranger (22 sur 113), alors qu'il est inférieur à 2 % dans les autres circonscriptions ;

– sur les trois candidats élus dont le compte de campagne a été rejeté et dont l'inéligibilité a été prononcée, deux d'entre eux avaient été élus dans des

---

(1) Loi organique n° 95-62 du 19 janvier 1995 modifiant diverses dispositions relatives à l'élection du Président de la République et à celle des députés à l'Assemblée nationale.

(2) Sur les autres difficultés posées par ces élections, voir notre avis budgétaire relatif au projet de loi de finances pour 2013 (M. Paul Molac, n° 258, tome 2, octobre 2012).

(3) Source : observations précitées du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012.

circonscriptions situées à l'étranger<sup>(1)</sup>. C'est ainsi qu'ont été annulées, le 15 février 2013, les élections de Mme Corinne Narassiguin et de Mme Daphna Poznanski-Benhamou, respectivement dans les 1<sup>ère</sup> et 8<sup>e</sup> circonscriptions des Français de l'étranger<sup>(2)</sup> ;

– 28 candidats à l'étranger sur un total de 178 ont été déclarés inéligibles par le Conseil constitutionnel, soit une proportion de près de 16 %, très supérieure à la moyenne constatée dans les autres circonscriptions, inférieure à 3 %<sup>(3)</sup>. En conséquence, sur les 32 comptes rejetés par la CNCCFP, seuls 4 candidats n'ont pas été déclarés inéligibles.

**SENS DES DÉCISIONS DE LA CNCCFP SUR LES COMPTES DE CAMPAGNE DES ÉLECTIONS  
LÉGISLATIVES DE 2012 PAR TYPE DE CIRCONSCRIPTIONS**

	Candidats dans les circonscriptions de l'étranger		Candidats dans les autres circonscriptions	
	Nombre de comptes	Pourcentage du total	Nombre de comptes	Pourcentage du total
Approbation	39	34,5 %	2 018	48,9 %
Approbation après modulation	–	–	5	0,1 %
Approbation après réformation	49	43,4 %	2 019	48,9 %
Approbation après réformation et modulation	3	2,6 %	14	0,3 %
Rejet	22	19,5 %	73	1,8 %
<b>TOTAL</b>	113	–	4 129	–

Source : CNCCFP.

Lors de la discussion du « paquet électoral » de 2011, le législateur a décidé d'appliquer aux élections des députés désignés par les Français de l'étranger les mêmes règles que celles applicables dans les autres circonscriptions, sous réserve de quelques ajustements. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs souligné que le législateur avait « fait le choix de dérogations très encadrées et limitatives aux obligations applicables aux candidats dans les circonscriptions situées sur le territoire national »<sup>(4)</sup>.

À l'aune de l'expérience des élections législatives de 2012, il apparaît, d'une part, que **les candidats ont souvent été victimes de la nouveauté et, en particulier, de l'incertitude quant aux règles en vigueur.**

(1) L'autre annulation concerne l'élection de M. David Vergé à Wallis-et-Futuna : voir supra, A, 2, b.

(2) Décisions du 15 février 2013, n° 2012-4551 AN, Français établis hors de France, 1<sup>ère</sup> circ. et n° 2012-4633 AN, Français établis hors de France, 8<sup>e</sup> circ.

(3) Hors circonscriptions à l'étranger : 164 inéligibilités sur 6 425 candidats.

(4) Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012 (décision n° 2013-26 ELEC du 11 juillet 2013).

Auditionnée par votre rapporteur, Mme Corinne Narassiguin, ancienne députée, a ainsi fait état, durant sa campagne, de plusieurs incertitudes sur les règles applicables et, partant, sur la conduite à tenir face à diverses situations concrètes, sans que la CNCCFP ne soit toujours en mesure d’y répondre. De surcroît, le guide du mandataire financier spécifique à l’élection des députés par les Français établis hors de France, publié par la CNCFFP, n’a été mis en ligne que le 22 décembre 2011 – alors que la comptabilisation des dépenses et recettes à inscrire dans les comptes de campagne avait débuté le 1<sup>er</sup> juin.

Illustration de la méconnaissance des règles en vigueur, la possibilité offerte au mandataire financier par le premier alinéa de l’article L.O. 330-6-1 du code électoral d’autoriser une personne par pays à régler certaines dépenses, ayant vocation à être remboursées par le mandataire, n’a été que très peu utilisée : **seuls 15 % des candidats ont recouru à un ou plusieurs de ces « mandataires délégués »**. En tout état de cause, l’interdiction, en principe, d’ouvrir un compte bancaire à l’étranger rend cette possibilité peu attractive : comme l’a souligné Mme Corinne Narassiguin, ce dispositif suppose que le mandataire financier délégué ait personnellement les moyens d’avancer toutes les dépenses locales, avant de se faire rembourser par le mandataire financier depuis le compte bancaire ouvert en France.

En conséquence, **les paiements directs de dépenses électorales par les candidats ont justifié le rejet par la CNCFFP de 10 comptes de campagne**, sur les 22 rejetés. Tel fût le cas, par exemple, de celui de Mme Daphna Poznanski-Benhamou dans la 8<sup>e</sup> circonscription, qui a entraîné son inéligibilité pour une année <sup>(1)</sup>.

Autre exemple témoignant de la difficulté pour les candidats de tirer parti des possibilités offertes par le droit applicable, **la faculté d’ouvrir un compte bancaire spécial n’a été mise en œuvre que par un seul candidat sur 178**.

Rappelons que cette faculté, qui constitue une dérogation à la règle du compte bancaire unique, nécessairement ouvert en France <sup>(2)</sup>, n’est ouverte que dans certains États, fixés par arrêté ministériel. En application du deuxième alinéa de l’article L. 330-6-1 du code électoral, il ne peut s’agir que des « *pays où la monnaie n’est pas convertible* », de « *ceux où les transferts financiers en France sont impossibles* » et de « *ceux où existe un contrôle des changes faisant obstacle en tout ou partie aux transferts nécessaires aux dépenses électorales* ».

---

(1) « Les dépenses payées directement par Mme Poznanski-Benhamou, en méconnaissance des dispositions de l’article L. 52-4, représentent 17,95 % du montant total des dépenses engagées et 13,24 % du plafond des dépenses ; (...) par suite, les sommes en cause ne sauraient être regardées comme faibles par rapport au total des dépenses du compte de campagne et négligeables au regard du plafond de dépenses autorisées ; (...) c’est donc à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le compte de campagne » (*Conseil constitutionnel, décision n° 2012-4633 AN du 15 février 2013, Français établis hors de France, 8<sup>e</sup> circ.*).

(2) Article L. 330-7 du code électoral.

L'arrêté ministériel définissant la liste des pays effectivement concernés n'a cependant été pris que le 5 octobre 2011 <sup>(1)</sup>, soit bien après le début de la période de comptabilisation des dépenses de campagne (1<sup>er</sup> juin 2011). Interrogé sur ce point par votre rapporteur pour avis, le ministère de l'Intérieur a indiqué que, « *compte tenu du caractère innovant du dispositif (...), de larges consultations ont été nécessaires, qu'il s'agisse de la direction du trésor, de la Banque de France, de la direction générale de la trésorerie pour l'étranger, des postes diplomatiques et consulaires ainsi que de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques* ». Dans ses observations relatives aux élections législatives, le Conseil constitutionnel a, de surcroît, souligné « *l'imprécision des mesures d'application* » en la matière <sup>(2)</sup>.

D'autre part, indépendamment même de la connaissance des règles en vigueur – enjeu qui serait naturellement moindre lors de prochaines élections du même type –, **le cadre légal et réglementaire applicable mériterait certainement des adaptations, quitte à accentuer la spécificité des règles applicables aux élections législatives à l'étranger.**

Cette spécificité des règles ne serait rien moins que le corollaire des particularités que présentent ces élections, parmi lesquelles :

– *l'étendue des circonscriptions*, qui engendre d'importants frais de transport. Les frais de transport exposés par le candidat à l'intérieur de la circonscription ne sont pas inclus dans le plafond des dépenses et font l'objet d'un remboursement forfaitaire, dans la limite de plafonds fixés par zones géographiques (article L. 330-9 du code électoral). En revanche, les frais de déplacement du mandataire financier ne sont pas remboursables, ce qui peut créer des inégalités entre candidats, et il est interdit aux candidats d'utiliser les moyens de paiement – notamment la carte bancaire – de leur mandataire ;

– *le nombre, parfois très élevé, d'États compris dans les circonscriptions* (la 11<sup>e</sup> circonscription compte 49 États), qui complique les paiements (pour ceux qui ne peuvent être effectués depuis le compte situé en France), les encaissements de recettes (à la suite de levées de fonds liées, par exemple, à la vente d'objets de promotion électorale) et majore les frais bancaires internationaux ;

– *la durée effective de la campagne*. Alors que les campagnes menées en France débutent souvent relativement tard en pratique, les caractéristiques

---

(1) Arrêté du 5 octobre 2011 pris pour l'application de l'article L. 330-6-1 du code électoral. Dans la 2<sup>e</sup> circonscription : Argentine, Belize, Brésil, Chili, Cuba, Guyana, Haïti, Nicaragua, Paraguay, Pérou, Venezuela. Dans la 3<sup>e</sup> circonscription : Islande. Dans la 7<sup>e</sup> circonscription : Albanie, Serbie. Dans la 9<sup>e</sup> circonscription : Algérie, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée, Libye, Maroc, Sénégal, Sierra Leone, Tunisie. Dans la 10<sup>e</sup> circonscription : Angola, Burundi, Cameroun, Congo, Djibouti, Émirats arabes unis, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Ghana, Guinée équatoriale, Kenya, Koweït, Madagascar, Malawi, Mozambique, Oman, Qatar, République centrafricaine, Soudan, Somalie, Syrie, Zimbabwe. Dans la 11<sup>e</sup> circonscription : Arménie, Azerbaïdjan, Bhoutan, Biélorussie, Birmanie, Chine, Corée du Nord, Corée du Sud, Fidji, Kirghizstan, Iran, Laos, Maldives, Moldavie, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Sri Lanka, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Vanuatu, Vietnam.

(2) Observations précitées du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012.

particulières des circonscriptions à l'étranger et la nécessité pour les candidats de s'y faire connaître obligent ces derniers à partir en campagne beaucoup plus tôt<sup>(1)</sup>.

Auditionné par votre rapporteur, M. François Logerot, président de la CNCCFP, a indiqué que, parmi les évolutions souhaitables, figurait la question de **la variation des taux de change**. Les dépenses réglées en monnaie locale par le « mandataire délégué » doivent être inscrites dans le compte de campagne après une conversion en euros effectuée selon le taux de change, dit « taux de chancellerie », en vigueur le premier jour du douzième mois précédant l'élection – soit en l'occurrence le 1<sup>er</sup> juin 2011 pour les élections législatives de 2012<sup>(2)</sup>. Entre cette date et l'établissement définitif du compte de campagne, la variation à la hausse du taux de change conduit le candidat à déclarer ses dépenses à un niveau inférieur à ce qui a effectivement été payé, ce qui revient à réduire le montant du remboursement. En sens inverse, une baisse du taux de change conduit à déclarer des dépenses supérieures à la réalité, de nature à rendre le compte déficitaire et justifier son rejet en application de l'article L. 52-12 du code électoral<sup>(3)</sup>.

Pour remédier à cette difficulté, la CNCCFP préconise, dans son dernier rapport d'activité, de fixer le « *taux de Chancellerie à une date plus proche du scrutin, ce qui limiterait les risques de variation des taux de change. Pourrait, dans cette optique, être envisagé un dispositif s'inspirant de la doctrine fiscale applicable aux entreprises françaises ayant une activité à l'étranger et selon laquelle la TVA est calculée au vu du taux de change du dernier jour du mois* »<sup>(4)</sup>.

Par ailleurs, **la règle de l'unicité du compte bancaire devrait vraisemblablement faire l'objet d'adaptations supplémentaires.**

Il apparaît quelque peu paradoxal que la possibilité – à titre dérogatoire – d'ouvrir un compte spécial soit limité à certains États, dans lesquels la fiabilité et la transparence des procédures financières sont parfois moindres que dans d'autres États dans lesquels toute ouverture de compte est prohibée.

En conséquence, la **possibilité d'ouvrir des comptes bancaires à l'étranger mériterait d'être explorée**. Pour autant qu'il puisse être établi qu'une telle possibilité n'empêcherait pas la CNCCFP d'exercer effectivement son contrôle des comptes de campagne, il pourrait être envisagé d'ouvrir un compte bancaire dans *toutes* les circonscriptions situées à l'étranger, voire dans *chacun des États* de ces circonscriptions. En pratique, cette faculté ne serait sans doute

---

(1) Par rapport à la date de comptabilisation des dépenses électorales (1<sup>er</sup> juin de l'année précédente).

(2) L'article L. 330-10 du code électoral dispose que « les montants en euros fixés par le chapitre V bis du titre 1<sup>er</sup> sont remplacés par leur contre-valeur exprimée dans la ou les devises qui ont cours dans la circonscription. Le taux de change utilisé pour procéder aux opérations prévues à l'article L. 52-12 est celui en vigueur le premier jour du douzième mois précédant l'élection ».

(3) Cette hypothèse ne s'est cependant pas réalisée en l'espèce.

(4) Rapport précité, p. 84-85.

réellement utilisée que dans les États dans lesquels les candidats font effectivement campagne.

Alors qu'elle n'a suscité aucun contentieux dans les circonscriptions métropolitaines et ultra-marines, la règle du compte bancaire unique, ouvert en France, a, en tout état de cause, été source de difficultés : 6 comptes de campagne, dont celui d'une candidate élue, Mme Corinne Narassiguin <sup>(1)</sup>, ont été rejetés au motif que le mandataire avait ouvert et fait fonctionner deux comptes bancaires simultanément <sup>(2)</sup>.

À chaque fois, les candidats concernés ont, de surcroît, été déclarés inéligibles pour une année par le Conseil constitutionnel, en raison du « *caractère substantiel des obligations méconnues* ».

Interrogé sur ce point par votre rapporteur pour avis, M. Bernard Maligner a estimé que ces décisions s'inscrivaient dans la logique de la jurisprudence antérieure du Conseil constitutionnel.

Au contraire, entendus par votre rapporteur, MM. Bernard Dolez et Ferdinand Mélin-Soucramanien ont jugé ces sanctions d'inéligibilité sévères, et d'autant plus paradoxales que le Conseil constitutionnel a lui-même souligné, dans ses observations générales sur les élections législatives, « *la rigueur et la complexité du régime* » <sup>(3)</sup> applicable à l'ouverture de comptes bancaires par les candidats se présentant dans des circonscriptions à l'étranger. Des appréciations comparables avaient été émises au sein de la commission des Lois, notamment par son président, M. Jean-Jacques Urvoas, le 20 février 2013 <sup>(4)</sup>.

Enfin, il importe, quelles que soient les évolutions législatives finalement retenues, que **le cadre réglementaire qui en découle soit publié et porté à la connaissance des candidats suffisamment tôt** – au moins une année avant les élections.

---

(1) « Le mandataire financier de Mme Narassiguin a ouvert deux comptes bancaires, l'un dans une banque en France, l'autre dans une autre banque aux États-Unis ; (...) il résulte de l'instruction que ces deux comptes ont été utilisés de manière concomitante durant toute la durée de la campagne électorale ; (...) le montant total des opérations retracées sur le compte bancaire ouvert aux États-Unis représente 12,2 % du montant des dépenses inscrites au compte de campagne de Mme Narassiguin ; (...) cette dernière n'a pas fait usage des dispositions du premier alinéa de l'article L. 330-6-1 qui permet, par dérogation à l'article L. 52-4, aux mandataires des candidats des circonscriptions des Français établis hors de France d'autoriser une personne par pays de la circonscription, autre que le candidat ou son suppléant, à régler des dépenses mentionnées dans l'autorisation ; (...) les caractéristiques propres aux circonscriptions des Français établis hors de France, notamment à la première d'entre elles, ne sauraient justifier une telle méconnaissance des dispositions précitées ; (...) c'est donc à bon droit que la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques a rejeté le compte de campagne de Mme Narassiguin » (*Conseil constitutionnel, décision n° 2012-4551 AN du 15 février 2013, Français établis hors de France, 1<sup>ère</sup> circ.*).

(2) *Outre la décision citée à la note précédente : décisions n° 2012-4702 AN du 15 février 2013, Français établis hors de France, 1<sup>ère</sup> circ., n° 2012-4703 AN du 15 février 2013, Français établis hors de France, 1<sup>ère</sup> circ., n° 2012-4709 AN du 1<sup>er</sup> mars 2013, Français établis hors de France, 4<sup>e</sup> circ., n° 2012-4711 AN du 12 avril 2013, Français établis hors de France, 2<sup>e</sup> circ., n° 2013-4888 AN du 24 mai 2013, Français établis hors de France, 9<sup>e</sup> circ.*

(3) *Observations précitées du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012.*

(4) *Voir le compte-rendu n° 42.*

Naturellement, les quelques pistes d'amélioration qui précèdent ne sont pas exclusives d'une réflexion, qui dépasse l'objet du présent rapport pour avis, sur **les modalités mêmes d'élection des députés des Français de l'étranger**. La Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par M. Lionel Jospin, avait par exemple préconisé, en 2012, d'instaurer une élection au scrutin proportionnel dans deux circonscriptions, l'une couvrant l'Europe, l'autre le reste du monde <sup>(1)</sup>.

---

(1) *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*, Pour un renouveau démocratique, novembre 2012, p. 40.





## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du 30 octobre 2013, la Commission procède, en commission élargie à l'ensemble des députés, dans les conditions fixées à l'article 120 du Règlement, à l'audition de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2014.*

**M. le président Gilles Carrez.** Nous sommes heureux d'accueillir M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, pour cette nouvelle commission élargie.

Je rappelle que, pour conserver à nos échanges toute leur vivacité, les rapporteurs disposeront de cinq minutes chacun. M. le ministre leur répondra, et nous entendrons ensuite les porte-parole des groupes puis les collègues qui souhaiteront intervenir.

**M. Dominique Raimbourg, président.** Je suis, moi aussi, très heureux d'accueillir M. le ministre de l'intérieur, que nous retrouverons d'ailleurs demain matin, dans le cadre de la commission élargie consacrée aux crédits de la mission « Sécurité ». Cette année, la commission des lois a désigné deux rapporteurs : M. Michel Zumkeller, pour les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », et M. Paul Molac, pour le programme « Vie politique, culturelle et associative ». M. Zumkeller a consacré son avis, qui fourmille de détails intéressants, au nouveau permis de conduire sécurisé, sujet important pour nos concitoyens pour le ministère de l'intérieur et pour la sécurité routière. M. Molac, pour sa part, s'est penché sur le traitement des comptes de campagne des élections présidentielle et législatives de 2012, autre sujet très actuel.

**Mme Hélène Vainqueur-Christophe, rapporteure spéciale.** Les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » progresseront l'an prochain de 6 %, en raison surtout des prochaines élections européennes et municipales. À cette fin, les crédits du programme 232, « Vie politique, culturelle et associative », sont doublés pour atteindre 286 millions d'euros. En revanche, les crédits destinés à l'administration territoriale et aux services transversaux du ministère de l'intérieur ne progresseront que de 0,8 %, pour se conformer à la logique de réduction générale de nos déficits publics, dont le niveau avait atteint un niveau insoutenable sous la précédente législature.

La masse salariale sera allégée par la suppression de 366 ETPT dans les préfectures et sous-préfectures – soit un taux de non-remplacement de 58 % des départs en retraite –, et de 48 ETPT dans les services transversaux et fonctions support du ministère. En contrepartie de ces économies, l'État s'engage à conforter certains emplois précaires ou mal rémunérés, et à financer des mesures

catégorielles au profit des personnels en place. Dans le même esprit, les efforts consentis en matière de gestion immobilière, notamment par le regroupement sur deux sites de services centraux du ministère actuellement dispersés en onze endroits, permettront de financer des actions prioritaires. J'ai moi-même pu constater sur le terrain combien la question de la réduction des effectifs au sein du réseau préfectoral pouvait être délicate. Si le maintien du service public préfectoral peut souvent s'en accommoder, notons tout de même que, sous les deux précédentes législatures, les moyens et l'organisation du réseau ont considérablement souffert de la RGPP et de la RéATE (réforme de l'administration territoriale de l'État), celle-ci ayant renforcé le rôle des préfets de région et prévu de transformer celui des sous-préfets sans accompagner convenablement les agents dans cette mutation. À cet égard, je me félicite que le Gouvernement ait décidé d'augmenter de 2,2 % le budget alloué à l'action sociale et à la formation des personnels du ministère, répondant ainsi à l'attente des agents.

Il est temps, ainsi que s'y est engagé le Gouvernement, de procéder à une véritable modernisation de notre réseau préfectoral. L'adaptation de la carte des sous-préfectures ne doit pas obéir à la seule logique financière ; elle doit aussi veiller à préserver une représentation efficace de l'État au plus près des citoyens, tant il est vrai que, selon la formule du sous-préfet de Montdidier, une sous-préfecture c'est « l'État à qui l'on peut serrer la main », un État proche et accessible qui aide les citoyens et les entreprises à résoudre leurs difficultés administratives. Mieux faire correspondre le périmètre des arrondissements urbains et périurbains à celui des intercommunalités et prendre en compte les évolutions sociodémographiques des territoires, tel est l'enjeu de cette réforme. Cette dernière est attendue depuis si longtemps que les personnels en ont conçu de l'anxiété, et les administrés une peur d'abandon. J'approuve l'expérimentation, menée en concertation avec les acteurs locaux en Alsace-Moselle, sur une réorganisation territoriale du réseau. C'est à la lumière des résultats obtenus, et en prenant en compte les caractéristiques propres à chacun des territoires que la démarche pourra être acceptée et étendue.

L'État doit mettre tout en œuvre pour améliorer l'accueil des usagers en préfecture. Si la dématérialisation des procédures est positive, elle ne peut pas entièrement se substituer au contact humain. Il faudra donc améliorer l'organisation des fonctions de guichet pour éviter certaines démarches administratives inutiles, telles les remises de récépissés à répétition qui conduisent trop souvent les usagers étrangers à se déplacer plus que nécessaire pour les demandes de titres. Il faudra également œuvrer à l'uniformisation des procédures en préfecture, et définir clairement l'ensemble des pièces justificatives nécessaires à la constitution d'un dossier. Les disparités entre préfectures sont en effet telles qu'elles pourraient remettre en cause l'égalité de traitement entre usagers.

J'en viens à l'article 61 qui prévoit la dématérialisation de la propagande électorale pour les élections européennes. Cette démarche devrait permettre une économie de plus de 27 millions, et va donc dans le bon sens. Toutefois, j'ai cru

comprendre que le Gouvernement envisageait un report, et j'espère qu'on n'ira pas chercher les 27 millions manquants sur d'autres lignes budgétaires de la mission, notamment sur la masse salariale. Je suis favorable à une dématérialisation partielle de l'organisation des élections, notamment s'agissant de l'envoi des bulletins de vote aux électeurs. Le ministère a-t-il prévu d'étendre cette dématérialisation à d'autres scrutins ? Si oui, selon quelles modalités et à quelle échéance ?

Par ailleurs, pour l'évolution du rôle des sous-préfectures, il importe de tenir compte des fragilités particulières de certains territoires ruraux ou isolés qui manquent souvent d'expertise juridique face à la complexification croissante de leur environnement légal. Si les sous-préfectures concentrent leur action sur le développement local – notion assez large –, comment fera-t-on évoluer les compétences des personnels en place, qui sont habitués à accueillir le public dans le cadre de fonctions de guichet ?

**M. Michel Zumkeller, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».** Je me suis plus particulièrement intéressé cette année au nouveau permis de conduire sécurisé, piloté par le ministère de l'intérieur et mis en œuvre par l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).

Appelé à remplacer le traditionnel permis en papier rose à trois volets, ce nouveau permis de conduire, au format carte de crédit, comporte une puce électronique. Il est mis en œuvre via l'application informatique FAETON, qui a vocation à être interconnectée avec l'ensemble des acteurs concernés. Les premiers permis au nouveau format sont délivrés depuis le 16 septembre 2013. Pour l'instant, ils concernent principalement les nouveaux conducteurs. Mais pourquoi a-t-on pris un tel retard, alors qu'il s'agit de se conformer à une directive européenne de 2006 ?

Dans quelle mesure le nouveau permis permettra-t-il de lutter contre la fraude ? Confirmez-vous les estimations selon lesquelles 5 à 10 % des permis de conduire seraient falsifiés ?

Le renouvellement du permis de conduire nécessite la remise de l'ancien titre à la préfecture sans délivrance immédiate du nouveau : pendant quelques jours, l'usager se trouve ainsi privé du droit de conduire, ce qui peut être très pénalisant pour les professionnels de la route, soumis à l'obligation de renouveler périodiquement leur permis. Pour ces personnes, la préfecture pourrait-elle délivrer un récépissé autorisant la conduite, le temps d'obtenir le nouveau permis de conduire ?

Pour le commun des automobilistes, les nouveautés apportées par le nouveau permis de conduire sont encore limitées. Les usagers n'ont pas la possibilité de connaître via internet l'état d'avancement de la production de leur permis de conduire. Alors que la puce informatique intégrée au nouveau permis le

permettrait, ils ne peuvent pas non plus consulter leur solde de points ni leur relevé d'information intégral, voire disposer d'informations nouvelles, telles que la date à laquelle ils récupéreront l'intégralité de leurs points en l'absence de nouvelle infraction. Pourquoi ?

Quant à la nouvelle application informatique FAETON 2, dont les documents budgétaires indiquent vaguement qu'elle entrera en application au premier semestre 2014, quelles nouvelles fonctionnalités offrira-t-elle ?

Selon quel calendrier sera remplacé le stock de 40 millions d'anciens permis, qui resteront valables jusqu'à 2033 ?

Quelques questions encore sur d'autres aspects de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Où en est la redéfinition du rôle et du réseau des sous-préfectures ? Les crédits du PLF pour 2014 intègrent-ils d'ores et déjà des économies liées à la fermeture de certaines d'entre elles ? Un calendrier est-il arrêté pour les prochains mois ? Par ailleurs, où en est la procédure de redécoupage des cantons, en vue des élections départementales de 2015 ?

*(M. le président Jean-Jacques Urvoas remplace M. Dominique Raimbourg à la présidence.)*

**M. Paul Molac, rapporteur pour avis de la commission des lois, pour le programme « Vie politique, culturelle et associative ».** Je me suis intéressé cette année au traitement des comptes de campagne des élections présidentielle et législatives de 2012, question brûlante dont les braises n'ont pas encore tout à fait refroidi.

Le Conseil constitutionnel n'a achevé le traitement de ce contentieux qu'en mai 2013 pour ce qui concerne les élections législatives et en juillet pour ce qui concerne l'élection présidentielle, confirmant le rejet du compte de campagne de M. Nicolas Sarkozy. La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) rend compte de ses travaux pour ces mêmes campagnes de 2012 dans son quinzième rapport d'activité publié le 15 octobre dernier.

Monsieur le ministre, quel bilan dressez-vous de la première application des lois du 14 avril 2011, dites « paquet électoral » ? S'agissant des candidats ayant méconnu la législation sur le financement de la campagne, quel usage le Conseil constitutionnel a-t-il fait de son nouveau pouvoir de ne pas prononcer une inéligibilité systématique en cas de rejet des comptes de campagne ? Il semble que le Conseil ait quelques réticences à moduler dans le temps la durée de cette inéligibilité : qu'en pensez-vous ?

Des difficultés spécifiques se sont révélées s'agissant du financement des campagnes législatives à l'étranger, qui ont conduit à l'invalidation et à l'inéligibilité de deux de nos collègues, Mmes Corinne Narassiguin et Daphna

Poznanski-Benhamou. Au-delà de ces deux cas, les statistiques témoignent de très grandes différences dans le traitement contentieux des comptes absents ou rejetés par la CNCCFP entre l'étranger et les autres circonscriptions : 26 % pour l'étranger, soit 32 comptes sur 123, contre 5 % en moyenne pour l'ensemble des élections législatives de 2012. Peut-être faudrait-il réfléchir à la possibilité d'ouvrir des comptes bancaires à l'étranger.

Plus largement, quelles évolutions législatives ou réglementaires seraient de nature à améliorer le déroulement de ces élections ? Selon quel calendrier ? Il faudrait éviter que les règles changent sans que les candidats en aient eu connaissance suffisamment en amont ou alors que les campagnes ont déjà commencé. Ne serait-il pas opportun d'introduire, pour les députés, la notion de bonne foi inscrite dans le code régissant les élections locales ?

S'agissant des comptes de campagne de l'élection présidentielle, les candidats ayant méconnu les règles de financement n'encourent pas la sanction d'inéligibilité, ce qui est considéré comme une anomalie par les professeurs que j'ai auditionnés. Mais il est vrai qu'une telle sanction serait assez irréaliste, a fortiori si elle devait concerner un candidat élu. La meilleure solution serait sans doute, comme l'a préconisé la commission Jospin en 2012, d'inviter le Parlement à tirer les conséquences du rejet du compte de campagne dudit candidat : à lui de décider si les irrégularités constituent « un manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat », au sens de l'article 68 de la Constitution, ce qui justifierait la réunion du Parlement en Haute Cour, en vue, le cas échéant, de prononcer la destitution du chef de l'État. Encore faudrait-il, pour que cette solution puisse fonctionner, que la loi organique organisant la procédure de destitution du chef de l'État, en attente depuis 2007, soit enfin votée. Quand le Gouvernement compte-t-il s'y employer ?

La parité est un autre aspect du programme « Vie politique, culturelle et associative ». Dans le cadre du financement public des partis politiques, le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit de doubler les sanctions financières pour non-respect de la parité. Ce texte précise également les règles de rattachement à un parti politique des candidats aux élections législatives, en prévoyant que « lorsqu'un candidat s'est rattaché à un parti ou à un groupement politique qui ne l'a pas présenté, il est déclaré n'être rattaché à aucun parti » en vue de la répartition de l'aide publique aux partis. Mais comment seraient contrôlées les investitures des candidats aux législatives ?

S'agissant toujours de parité, le mécanisme de sanction actuellement prévu ne prend en compte que le nombre brut de femmes présentées. Or, certaines formations politiques présentent des femmes dans des circonscriptions plus difficilement gagnables afin de faire remonter artificiellement leur quotient de parité. Ne serait-il pas légitime d'instaurer, pour la deuxième tranche de financement public, un dispositif prenant en compte les députés et sénateurs effectivement élus, et non les candidats ? Un tel dispositif serait également de nature à favoriser la parité au Sénat.

L'article 61 du projet de loi de finances prévoit de dématérialiser la propagande électorale aux élections européennes. Je comprends la nécessité de s'adapter aux nouveaux moyens de communication ; je suis également conscient des contraintes budgétaires qui s'imposent à nous et de l'intérêt que peut représenter l'économie attendue de 27,6 millions. Pour autant, faut-il vraiment introduire cette nouveauté à l'occasion des élections qui battent tous les records d'abstention ? Rappelons qu'aux élections européennes de juin 2009, l'abstention a atteint 59,4 %, soit, à ce jour, le record absolu de non-participation à une élection au suffrage universel en France.

**M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur.** Parlons d'abord des sous-préfectures. Je crois à la pertinence d'un échelon infra-départemental de l'État et à la nécessité d'une réforme des sous-préfectures aussi pragmatique que possible. La carte des arrondissements a peu évolué depuis 1926. En procédant à des ajustements de sorte que chacun d'entre eux corresponde à un bassin de vie, économique et d'habitat, on maintiendrait un maillage efficace, répondant au sentiment d'abandon qui existe parfois, et permettant de préserver l'égal accès aux services publics. Ces constats sont partagés par les rapports de la mission IGA-Datar-Conseil supérieur de l'administration territoriale (Csate) et de la mission Rebière-Weiss.

Dans ce contexte, j'ai confié une mission de rénovation de la carte des sous-préfectures dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin aux préfets des régions Alsace et Lorraine, à l'échéance du 1er janvier 2015. La conduite d'une expérimentation dans ces trois départements, qui comptent un nombre important d'arrondissements, a pour objectif de définir une méthode pour la rénovation de la carte de nos sous-préfectures. La gestion des équipes, les aspects budgétaires et immobiliers devront donc être traités. Des fusions ou des redécoupages d'arrondissements pourront être proposés ainsi que des regroupements de services au sein des maisons de l'État. L'organisation administrative actuelle, les contraintes géographiques, les difficultés économiques feront aussi partie des critères à intégrer.

Au-delà des questions d'effectifs, il faut relativiser l'impact strictement budgétaire : l'État n'est généralement pas propriétaire de l'immobilier, et les dépenses de fonctionnement sont réduites – en moyenne 100 000 euros par an et par sous-préfecture. L'enjeu est d'abord la qualité du service public rendu sur l'ensemble du territoire et la présence de l'État qui tend la main – j'aime la symbolique de cette expression citée par Mme Vainqueur-Christophe.

Je partage avec vous, madame, le souci de remédier à la disparité des exigences des pièces justificatives dans les procédures de guichet, en particulier pour les étrangers qui ont parfois le sentiment que la liste des pièces s'allonge sans cesse. L'année dernière, j'avais fait de l'accueil des étrangers en préfecture ma priorité. Jusqu'à présent, chaque préfecture établit sa propre liste de pièces justificatives – et parfois au-delà de ce qui est prévu par la réglementation. Un chantier de simplification et d'uniformisation est engagé afin de constituer, à partir

des strictes indications données en matière de documents exigibles par le Ceseda, des listes synthétiques et uniformes étayées d'exemples de documents permettant de satisfaire au besoin de preuve. Ce chantier aboutira au début de 2014.

Cela s'accompagnera d'un plan de formation spécifique. En cours d'élaboration, il a pour vocation d'accompagner les équipes dans la mise en œuvre des mesures d'organisation préconisées et dans l'application des évolutions réglementaires en cours et à venir. À l'occasion de déplacements dans des préfectures, j'ai constaté des améliorations tout à fait significatives, même s'il y a encore du travail à faire.

L'article 61 du projet de loi de finances prévoit, dans une logique de simplification, de modernisation de la vie publique, de réduction de l'impact écologique du fonctionnement de l'administration et d'adaptation du droit électoral aux nouveaux moyens de communication, la dématérialisation de la propagande électorale à destination des électeurs. En remplaçant l'envoi de la propagande papier par une mise à disposition des électeurs, sur les sites internet désignés par le ministère de l'intérieur, des documents de propagande, la mesure aurait pour effet de diminuer le coût de ces élections de 32,6 millions. Une telle dématérialisation est déjà en vigueur pour les élections des représentants des Français de l'étranger, en vertu de la loi du 23 juillet 2013, et a été validée par le Conseil constitutionnel. La généralisation d'internet, diffusé à 70 %, et les autres moyens de communication déployés par l'État, notamment les campagnes audiovisuelles et l'affichage électoral, permettraient une alternative à l'expédition par voie papier sans laisser de côté les personnes non encore équipées d'un accès à internet. Signalons du reste que la France fait figure d'exception dans l'Union européenne, en étant l'un des deux seuls pays, avec le Royaume-Uni, à adresser des documents électoraux au domicile des électeurs.

Tel était donc l'esprit de l'article 61. Toutefois, certains ont fait part de leurs réserves sur la mise en œuvre de cette mesure à une date trop proche des prochaines échéances électorales. L'application aux seules élections européennes, qui souffrent déjà d'une certaine désaffection pourrait également être interprétée négativement.

Le Gouvernement souhaite donc engager une concertation avec les différentes formations politiques pour examiner les modalités d'adaptation de la diffusion de l'information électorale aux nouvelles technologies. Comme élu ou candidat, je sais l'importance qu'on peut attacher au papier, à ces objets de propagande électorale sur lesquels nous travaillons tous avec ferveur. Mais nous devons ouvrir cette réflexion le plus vite possible, d'ici à la fin de l'année 2013, et la faire porter sur l'ensemble des scrutins. C'est ainsi que nous préparerons sereinement cette évolution nécessaire du droit électoral. J'invite le Parlement à y participer, notamment en effectuant des comparaisons avec les pratiques des autres pays. Dans l'immédiat, je vous proposerai, si vous le souhaitez, de supprimer l'article 61.

Je propose également d'intégrer dans la concertation que je viens d'évoquer une réflexion sur la suppression, à compter de 2015, de l'envoi au domicile des électeurs du bulletin de vote pour les scrutins uninominaux.

L'évolution des missions des sous-préfectures impose en effet, madame la rapporteure spéciale, une réorientation des compétences des agents : de l'accueil du public vers le conseil et l'accompagnement des collectivités territoriales. Ce sujet a été bien identifié, dès l'élaboration de la dernière directive nationale d'orientation des préfectures en 2010. Les programmes de formation proposés par la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur doivent permettre une évolution des compétences des agents en adéquation avec les missions des structures. Cette réorientation constitue un défi, mais également une chance pour les agents des préfectures : ils pourront voir leurs responsabilités évoluer.

Vous avez enfin évoqué, madame la rapporteure spéciale, les suppressions d'emplois dans les préfectures et les sous-préfectures. Entre 2009 et 2011, 2 200 postes ont été supprimés, ce qui a correspondu au non-remplacement de 80 % des agents partant à la retraite. Puis, 450 postes ont été supprimés en 2013 et 550 le seront en 2014, ce qui correspond au non-remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite. Vous mesurez ainsi l'effort d'adaptation qui est demandé à notre réseau territorial au titre du redressement – nécessaire – des comptes publics.

Vous avez posé des questions très précises, monsieur Zumkeller, sur le passage au nouveau permis de conduire et le retard qui a été pris en la matière. La troisième directive européenne relative au permis de conduire harmonise les règles de gestion de ce titre au sein de l'Union européenne : caractère renouvelable du permis, dont la durée de validité sera de quinze ans au maximum ; instauration de nouvelles catégories ; délivrance sécurisée du permis de conduire au format unique à partir du 19 janvier 2013 ; reprise de l'intégralité des permis de conduire actuels avant le 19 janvier 2033. Les difficultés rencontrées dans la mise au point de la nouvelle application informatique FAETON ont été surmontées. Avec l'accord de la Commission européenne et après avoir informé les États membres afin de garantir les droits à conduire dans l'espace européen, la France a délivré des permis temporaires tenant compte des nouvelles règles de gestion à partir du 19 janvier 2013, date fixée par la directive. Depuis le 16 septembre 2013, l'application FAETON fonctionne et les préfectures délivrent des permis de conduire conformes à la directive. La France a donc respecté ses engagements vis-à-vis de la Commission européenne et des États membres. En parallèle, nous avons poursuivi les travaux de modernisation de l'application FAETON, qui entrera en service dans le courant de l'année 2014, lorsque toutes les garanties de fiabilité et de sécurité auront été réunies, notamment au regard de la préservation des droits à conduire des usagers.

Le nouveau permis sécurisé au format carte bancaire sera réalisé par l'Imprimerie nationale dans des conditions de sécurité maximales : il sera doté, d'une part, d'une puce électronique sans contact – contenant les seules informations figurant sur le titre et permettant aux forces de l'ordre d'en vérifier



l'authenticité – et, d'autre part, d'une bande à lecture optique – facilitant la reconnaissance automatique du numéro du titre. Le renouvellement périodique, tous les quinze ans, représentera un réel avantage en termes de vérification de l'identité et des droits à conduire : à chaque renouvellement, la photographie de l'utilisateur sera changée et un justificatif de domicile sera demandé pour la mise à jour de l'adresse.

De plus, la connexion de l'application FAETON à d'autres systèmes informatiques et la création de modules de connexion avec l'application destinée aux auto-écoles, aux centres de sensibilisation à la sécurité routière, aux médecins agréés et aux magistrats permettra des échanges d'information plus rapides et plus sécurisés. En effet, tous les documents papier contenus dans les dossiers informatisés de permis de conduire seront dématérialisés, et les agents des préfectures – seuls habilités à accéder au cœur de FAETON au moyen de leur carte nominative – pourront les valider directement à l'écran. Enfin, la version modernisée de FAETON offrira des téléprocédures adaptées aux différents types d'utilisateurs et simplifiera ainsi leurs démarches.

Les anciens titres seront échangés contre les permis sécurisés au format carte bancaire à partir de 2020. À cette occasion, les agents des préfectures vérifieront les droits à conduire des usagers lors d'un entretien face-à-face. Cette procédure permettra de retirer ou d'invalider les permis falsifiés, estimés à 10 % du stock. Des instructions très précises ont été données aux préfectures afin que la reprise de l'ancien titre ne se fasse qu'au moment de la remise du nouveau permis de conduire. Les préfectures ne pourront délivrer aucun récépissé : celui-ci n'aurait aucune valeur juridique, ni en France ni à l'étranger. Si ces instructions sont appliquées correctement, la délivrance du nouveau permis et la reprise concomitante de l'ancien titre ne devraient porter aucun préjudice aux usagers. Quant aux professionnels, ils devront préalablement passer une visite médicale d'aptitude.

Vous avez estimé, monsieur Zumkeller, que la délivrance du nouveau permis de conduire ne s'était accompagnée, à ce stade, que d'améliorations limitées pour les usagers. Néanmoins, depuis le 16 septembre, l'Agence nationale des titres sécurisés a ouvert un centre d'appels. Il traite environ 1 800 appels par jour, qui portent, pour l'essentiel, sur la production du titre et sur son acheminement. En outre, dès le 4 novembre prochain, les courriers d'accompagnement des nouveaux titres comporteront un code « Télépoints », qui facilitera l'accès au solde de points sur l'application « telepoints.fr ». Dans le cadre des mesures de modernisation de l'action publique, il est également prévu que les usagers puissent obtenir ce code au moyen d'une simple procédure en ligne à partir du début de l'année 2014. La consultation en ligne devra être fortement sécurisée, afin d'éviter toute dérive. Certains employeurs, notamment les transporteurs routiers et les entreprises de transport en commun, souhaiteraient avoir accès aux relevés de points. Nous devons trouver un équilibre entre leur souci de sécurité et la protection des données personnelles. Rappelons qu'actuellement, les conducteurs reçoivent un courrier les informant de la

reconstitution de leur capital de points au terme de la période probatoire, qui peut aller de un à dix ans.

S'agissant du calendrier, la reprise des 38 millions de permis actuels débutera vers 2020 pour s'échelonner jusqu'à 2027. Le processus sera industrialisé, ce qui permettra de traiter plusieurs millions de titres par an. Les usagers n'auront besoin de se rendre qu'une seule fois à la préfecture, pour l'entretien que j'ai mentionné. C'est également en 2027 que les premiers permis délivrés cette année seront renouvelés, au terme de leur période de validité de quinze ans.

Le redécoupage des cantons en vue des élections départementales de 2015 découle de la loi du 17 mai 2013, qui a instauré la parité aux élections départementales et garantit l'égalité devant le suffrage. Les critères de ce redécoupage sont connus : ils ont été définis par le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence, notamment dans sa décision du 16 mai 2013. Le Conseil a rappelé la prééminence du critère démographique, auquel il admet néanmoins certaines exceptions de portée limitée. En outre, les limites des nouveaux cantons ne devront pas nécessairement respecter celles des arrondissements ou des circonscriptions législatives. Le Gouvernement travaille sur la base de ces principes. Il ne s'écarte de l'application du critère démographique que de manière limitée, afin de tenir compte de spécificités géographiques incontournables. Le redécoupage s'appuie autant que possible sur la carte des EPCI, lorsque les départements disposent d'un schéma départemental de coopération intercommunale. À défaut, il tient compte en priorité de la carte cantonale existante, ainsi que de la carte des bassins de vie établie par l'INSEE pour l'année 2010. Les principes du redécoupage sont donc transparents.

Quant au calendrier, il est également connu. Dans chaque département, les préfets ont consulté, à ma demande, les principaux élus, le président du conseil général et les parlementaires – le ministre délégué chargé des relations avec le Parlement l'a rappelé hier lors de la séance des questions au Gouvernement. Toutes les propositions de redécoupage ont ensuite été remises au ministère de l'intérieur, qui élabore actuellement, sur cette base, les projets de décrets. À ce jour, quarante projets ont été adressés aux conseils généraux afin de recueillir leur avis. Vingt-trois d'entre eux ont fait l'objet d'un vote, et quinze ont été transmis au Conseil d'État. Celui-ci examinera chacun des projets au regard des principes qui figurent dans la loi et dans la décision du Conseil constitutionnel. Lorsque le Conseil d'État aura rendu un avis positif, le décret sera publié. Le redécoupage de notre carte cantonale était nécessaire pour renforcer la légitimité démocratique de l'institution départementale. Le Gouvernement y travaille dans le strict respect du droit.

Le « paquet électoral », monsieur Molac, a notamment instauré deux nouvelles règles : les candidats ayant recueilli moins de 1 % des suffrages et n'ayant bénéficié d'aucun don sont désormais dispensés de déposer un compte de campagne ; tous les candidats sont tenus de présenter, au moment du dépôt de leur

candidature, les pièces nécessaires à la désignation de leur mandataire financier. Ces deux réformes ont réduit le volume du contentieux traité par le Conseil constitutionnel : sur les 6 603 candidats qui se sont présentés aux élections législatives de 2012, 2 221 ont été dispensés de déposer un compte. D'autre part, le Conseil n'a plus recensé aucun cas d'absence de désignation de mandataire financier par les candidats, ce qui a également contribué à la baisse du nombre de saisines.

En outre, la loi organique du 14 avril 2011 a réformé le régime des sanctions que peut prononcer le Conseil constitutionnel en cas de méconnaissance par les candidats de leurs obligations en matière de dépôt des comptes et de financement de la campagne. L'article L.O. 136-1 du code électoral prévoit désormais que le Conseil peut déclarer un candidat inéligible dans trois cas : si son compte de campagne fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales ; s'il n'a pas déposé son compte dans les formes et les délais prescrits ; si son compte a été rejeté à bon droit par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) pour un manquement d'une particulière gravité. Ces nouvelles dispositions permettent au Conseil de mieux adapter les sanctions à la situation réelle des candidats et vont donc dans le sens d'une justice plus équitable. Dans le cadre du contentieux des élections législatives de 2012, le Conseil a utilisé dans trente-sept cas la faculté de ne pas prononcer d'inéligibilité. Pour ce qui est de la durée des sanctions, le Conseil a proposé d'en revenir à une inéligibilité forfaitaire de deux ans, avec effet à compter de la date du scrutin. Cette adaptation permettrait de rétablir l'égalité entre les candidats ; en outre, les décisions d'inéligibilité conserveraient ainsi un réel effet sur les élections locales. Toutefois, il conviendra de trouver un véhicule législatif adapté.

S'agissant de l'élection des onze députés des Français établis hors de France, la CNCCFP a rendu des décisions sur 113 comptes de campagne et en a réformé 52, signe que les candidats ont éprouvé des difficultés à comprendre et à respecter la législation. Peu d'entre eux ont utilisé les règles spécifiques applicables dans leurs circonscriptions, notamment la possibilité pour le mandataire financier de désigner, dans chaque pays de la circonscription, une personne autorisée à engager et payer des dépenses en son nom. Dès lors, certains candidats ont réglé eux-mêmes des dépenses de campagne. Dix comptes de campagne rejetés par la CNCCFP sur vingt-deux l'ont été pour ce motif.

En outre, les candidats ont parfois mal interprété les dispositions relatives aux comptes bancaires à l'étranger. En sus du compte du mandataire financier, le code électoral permettait d'ouvrir un compte bancaire dans les pays dont la monnaie n'était pas convertible. Cette possibilité était toutefois réservée non pas au mandataire lui-même, mais aux personnes autorisées par le mandataire à régler certaines dépenses. La CNCCFP a rejeté quatre comptes de campagne pour ce motif, dont celui de Mme Corinne Narassiguin. En effet, le fonctionnement concomitant de deux comptes bancaires ouverts par le mandataire financier

contrevenait aux dispositions des articles L. 52-6 et L. 330-7 du code électoral, qui imposent l'ouverture d'un compte unique, en France.

Dans ses observations, le Conseil constitutionnel a appelé à clarifier les règles applicables dans les circonscriptions des Français établis hors de France. Si elle était autorisée, l'ouverture d'un compte bancaire dans chacun des pays où se déroule la campagne faciliterait le paiement des dépenses, en évitant notamment les conversions en devises. Cette piste, envisagée par la CNCCFP dans son dernier rapport d'activité, devra faire l'objet d'une étude plus approfondie au cours des prochains mois. Une telle disposition dérogerait à la règle du compte bancaire unique, qui découle elle-même d'un principe essentiel du droit électoral : celui de l'unicité du compte de campagne. L'application de ce principe, qui facilite le contrôle des dépenses et des recettes des candidats, n'est aujourd'hui écartée – je le répète – que dans les pays dont la monnaie n'est pas convertible.

Enfin, une mauvaise lecture des textes a conduit plusieurs candidats à convertir leurs dépenses selon le taux de change applicable le jour de leur remboursement par le mandataire financier, ce qui a entraîné la réformation de quatre comptes de campagne.

Le Gouvernement étudiera l'opportunité d'une évolution des règles applicables au financement des campagnes dans les circonscriptions des Français établis hors de France. S'il s'engage dans cette voie, des modifications législatives seront nécessaires. Elles seraient alors soumises au Parlement dans des délais suffisants pour que les candidats puissent s'approprier les nouvelles règles avant le prochain renouvellement général de l'Assemblée nationale.

J'en viens à l'élection présidentielle. C'est la seule élection pour laquelle le législateur organique n'a pas prévu que le Conseil constitutionnel puisse prononcer l'inéligibilité d'un candidat ou du président élu, en cas de rejet de son compte de campagne. Pour ma part, je partage l'avis exprimé par la commission Jospin : bien qu'une telle situation ne se justifie pas sur le plan des principes, il n'existe pas d'alternative satisfaisante. On comprend les difficultés que créerait l'organisation de deux élections présidentielles rapprochées, a fortiori si la deuxième élection devait donner lieu à une cohabitation en tout début de mandat et susciter la convocation de nouvelles élections législatives !

Comme vous l'avez indiqué, monsieur Molac, la commission Jospin a proposé que le Parlement soit appelé à statuer sur les suites à donner à une décision de rejet du compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle. Cette proposition doit encore être expertisée. Quant au projet de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution, il a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 24 janvier 2012, mais n'a pas encore été inscrit à l'ordre du jour du Sénat.

Le projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit un renforcement des sanctions financières applicables aux partis politiques qui ne

présentent pas un nombre équivalent de femmes et d'hommes aux élections législatives. Cela suppose que les partis maîtrisent la liste des candidats qui souhaitent se rattacher à eux. En effet, le système actuel donne la possibilité aux candidats de se rattacher à un parti de leur choix, ce qui peut créer un déséquilibre entre le nombre d'hommes et de femmes présentés par ce parti, même si celui-ci entendait respecter la parité. Le projet de loi prévoit donc qu'un candidat ne puisse pas se rattacher à un parti qui ne l'a pas préalablement présenté.

La procédure de contrôle, qui doit être précisée par décret, pourrait être la suivante. Avant la période de dépôt des candidatures aux élections législatives, il reviendra à chaque parti d'établir une liste des candidats qu'il présente. Le ministère de l'intérieur centralisera ensuite les déclarations de rattachement faites par les candidats lors du dépôt de leur candidature – chacune est saisie dans l'application Élections – et les comparera avec les listes établies par les partis. Dans le cas où un candidat aura déclaré vouloir se rattacher à un parti qui ne l'aura pas fait figurer sur sa liste, il ne sera pas tenu compte de ce candidat pour le calcul de la modulation de l'aide publique versée au parti. Afin de prévenir toute tentative de manœuvre, le décret fixera une date limite pour le dépôt des listes par les partis.

Quant à une éventuelle modulation de la deuxième fraction de l'aide publique en fonction du nombre de parlementaires de chaque sexe effectivement élus, elle n'apparaît guère opportune. D'une part, la loi n'a pas à prendre en compte les caractéristiques politiques des différentes circonscriptions. D'autre part, ce dispositif reviendrait à sanctionner le suffrage des électeurs et serait donc probablement inconstitutionnel.

**Mme Cécile Untermaier.** La mission « Administration générale et territoriale de l'État » regroupe trois programmes, qui correspondent aux responsabilités fondamentales du ministère de l'intérieur : assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire de la République ; garantir aux citoyens l'exercice du droit de vote.

Le programme « Administration territoriale » porte la marque des nombreuses mesures arrêtées dans le cadre du programme ministériel de modernisation et de simplification du ministère de l'intérieur. Trois priorités stratégiques ont ainsi été fixées : la sécurité et la garantie de l'ordre public ; la territorialisation des politiques publiques et l'appui aux collectivités territoriales ; le contrôle de légalité. La simplification des relations avec les usagers et l'allègement des tâches des agents constituent également des priorités.

Rompant avec la RGPP aveugle conduite par le Gouvernement précédent, notre majorité a fixé des priorités en matière de services publics régaliens : la police et la gendarmerie ; la justice ; l'éducation. Pour autant, l'administration centrale et territoriale du ministère de l'intérieur n'échappe pas à la réduction des effectifs. Ainsi, au sein de l'administration centrale, 87 emplois seront supprimés, dont 20 au bureau des cultes d'Alsace-Moselle – ce qui constitue une première.

Néanmoins, les crédits de fonctionnement seront stabilisés. Au sein de l'administration territoriale, 550 emplois ne seront pas remplacés en 2014, contre 450 en 2013. En comparaison, entre 2009 et 2011, 2 200 emplois avaient été supprimés par le précédent Gouvernement, soit 700 à 750 emplois par an. La réduction des effectifs est donc moins brutale qu'auparavant, ce qui permet à l'administration de se réorganiser dans de meilleures conditions. Elle n'en est pas moins source de difficultés réelles, ce qui devrait nous inciter à une plus grande modération en la matière dans les années à venir.

La réorganisation de l'administration, notamment territoriale, constitue un défi : il s'agit de travailler mieux avec moins de personnel, ce qui suppose de très sérieux efforts de rationalisation et de mutualisation des services. D'autant qu'il est nécessaire de conserver un État fort, plus particulièrement en période de crise. Il nous faut donc trouver un juste équilibre entre la réduction des dépenses publiques et le maintien d'une administration efficace au service des citoyens.

Il est notamment indispensable de rationaliser le réseau territorial. Les trois départements d'Alsace-Moselle comptent, par exemple, dix-huit sous-préfectures. Cela étant, il conviendrait sans doute que les suppressions de sous-préfectures touchent moins les territoires ruraux que les zones urbaines. Il importe en effet de préserver la présence de l'État dans les territoires qui ont vu disparaître de nombreux services publics : leurs habitants ont un sentiment d'abandon ; ils doivent pouvoir s'adresser à un interlocuteur de proximité. En tout état de cause, il convient de mener une étude d'impact sérieuse préalablement à toute suppression. Monsieur le ministre, vous aviez prôné l'année dernière, dans cette même enceinte, une approche adaptée aux spécificités des différents territoires. Je ne doute pas que vous soyez toujours attaché à cet engagement.

La recentralisation de la politique d'immigration au sein du ministère de l'intérieur constitue un autre aspect de la réorganisation. En effet, en vertu du décret du 12 août 2013, le secrétariat général à l'immigration et à l'intégration a été remplacé par une direction générale des étrangers en France. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous exposer la manière dont s'est réalisée cette transformation ? Pouvez-vous, en outre, décrire les objectifs et le fonctionnement de la nouvelle direction générale, sachant que d'autres ministères – en particulier ceux de la justice, de l'éducation, du travail et de l'emploi – sont amenés à intervenir dans ce domaine ?

Le deuxième programme, « Vie politique, culturelle et associative », tient une place particulière en cette année d'élections. Il assure l'exercice de la vie démocratique et participe à la garantie de l'exercice des cultes et de la liberté d'association. Ce programme rassemble les crédits nécessaires au financement des partis et groupements politiques, au contrôle de leurs comptes ainsi que des comptes de campagne. En 2014, plusieurs scrutins seront organisés : élections municipales, européennes, sénatoriales et élections territoriales de Nouvelle-Calédonie. Ce programme inclut également les crédits liés au développement et à

la mise en œuvre du référendum d'initiative populaire, qui est sur le point d'être adopté à notre initiative.

Deux mesures d'économie sont prévues. Il s'agit tout d'abord de la diminution de 10 % des dotations aux partis politiques, soit 7 millions d'euros. Mais n'aurait-on pas pu aller plus loin en accroissant l'effort des partis politiques en faveur de la solidarité nationale ? Et n'aurait-il pas été utile d'augmenter la sanction financière des partis politiques qui ne respectent pas l'obligation de parité aux élections législatives ?

Ensuite, le projet de loi prévoit la dématérialisation de la propagande électorale aux élections européennes, soit une économie de l'ordre de 32 millions. Si, à terme, cette mesure, sujet récurrent des débats parlementaires et qui a été adoptée pour l'élection des députés des Français de l'étranger, doit être mise en place, il convient, pour l'heure, d'attendre une meilleure couverture numérique du territoire national. En l'état, la dématérialisation provoquerait une rupture d'égalité entre les électeurs. Je ne suis évidemment pas opposée à cette mesure, qui est pertinente d'un point de vue strictement budgétaire et écologique. Pour autant, cette réforme implique une approche globale et une réflexion partagée avec l'ensemble des partis politiques. C'est la raison pour laquelle je présenterai un amendement de suppression de l'article 61.

**M. Olivier Marleix.** J'observe une baisse des effectifs de la mission : 550 ETPT supprimés en 2014 après 450 en 2013. Cela correspond au maintien de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux qui, en d'autres temps, aurait ému la majorité actuelle. Mais les émotions d'hier ne sont pas nécessairement celles d'aujourd'hui...

Ces suppressions de postes ne pourront être supportées que si elles s'accompagnent d'une réforme structurelle de l'administration territoriale de l'État. Or, avec tout le respect que je vous dois, monsieur le ministre, nous restons sur notre faim après votre réponse absconse sur le devenir des sous-préfectures.

Un rapport vous a été remis sur ce sujet au printemps, mais il n'a pas encore été publié. Je veux bien croire que les échéances électorales rendent la divulgation de son contenu délicate. Mais nous devons savoir à quoi correspond le budget que nous votons. D'après certains, les 550 ETPT correspondraient exactement à la suppression des cinquante sous-préfectures que recommande le rapport.

Je veux souligner le fort sentiment d'abandon qu'éprouvent les territoires ruraux et périurbains, sentiment que vous avez exacerbé avec la suppression des cantons ruraux, et que vous risquez d'aggraver encore avec la disparition des sous-préfectures. Pourtant, c'est bien en milieu rural que les sous-préfectures sont les plus utiles à l'action quotidienne des élus locaux.

Je m'interroge sur votre conception de l'administration préfectorale. Les perspectives tracées par les rapports de MM. Rebière et Weiss ou de

Mme Michèle André sont inquiétantes pour l'évolution du corps préfectoral. Elles augurent d'une « sous-préfetisation » du préfet de département. À trop vouloir renforcer l'échelon régional – que vous avez par ailleurs affaibli en le privant de la gestion des fonds structurels – vous menacez l'existence du préfet de département.

L'idée de rattacher les préfets au Premier ministre au nom de la dimension interministérielle de leurs fonctions, est pour le moins contestable. Il est vrai que ceux-ci apparaissent parfois comme les porte-parole du Gouvernement. Mais ce rattachement irait à l'encontre de leur mission première qui est d'assurer le respect de l'ordre public. Pouvez-vous me rassurer à ce sujet ?

Les décrets relatifs au redécoupage cantonal doivent être publiés début 2014 pour ne pas perturber le calendrier électoral. Mais leur éventuelle annulation nous priverait de l'année nécessaire pour garantir la sécurité juridique des comptes de campagne notamment ? Pensez-vous pouvoir tenir les délais ?

Enfin, je m'inquiète du retard pris en matière d'accessibilité des préfectures et sous-préfectures. L'obligation de rendre accessibles les bâtiments s'imposera à compter du 1er janvier 2015. Or, les crédits prévus à cet effet dans le budget – 120 000 euros – sont encore dérisoires. Il serait pour le moins gênant que le préfet n'obéisse pas à une loi qu'il est par ailleurs chargé de faire respecter. En 2012, 15 % seulement des établissements recevant du public étaient accessibles aux personnes handicapées. Combien de bâtiments des préfectures et sous-préfectures sont aujourd'hui accessibles ?

**M. Thierry Benoit.** Je n'ai pas de doute sur votre volonté de bien faire, monsieur le ministre, et nous savons combien vous êtes actif. Mais, depuis dix-huit mois que vous êtes en fonction, les choses n'avancent guère.

Il y a un an, nous avons déjà évoqué la réorganisation des arrondissements, l'implantation des sous-préfectures ainsi que la modernisation de l'action publique (MAP). Je vous avais alors invité à venir constater la reconfiguration d'un arrondissement autour des villes de Fougères et Vitré, qui est un succès indéniable.

Contrairement à ma collègue, je pense que les études d'impact ne sont pas indispensables. Il faut privilégier les propositions des acteurs de terrain. Si vous attendez 2015 et les résultats de l'expérimentation en Alsace et en Lorraine sur la réorganisation des arrondissements, aucune réforme ne sera faite sous cette législature. Vous faites erreur sur la méthode.

À défaut d'être renseigné sur les intentions du Président de la République et du Premier ministre sur la réorganisation des services de l'État, je souhaiterais connaître les vôtres. La modernisation de l'action publique ne peut ignorer la réorganisation territoriale. Nous restons dans l'inconnu quant aux projets du Gouvernement en matière de décentralisation. Les événements en Bretagne révèlent une difficulté de gouvernance. Il n'est pas normal de devoir solliciter le Premier ministre pour régler des problèmes relevant de la région. Quelles sont vos



propositions en la matière ? Je milite pour qu'en Bretagne puisse être expérimenté un nouvel acte de la décentralisation dans lequel la région se verrait confier des pouvoirs nouveaux, y compris en matière réglementaire.

Dans le cadre de la poursuite de la réorganisation des services de l'État, quelle évolution envisagez-vous pour l'application du droit des sols et l'instruction des permis de construire ? Je peux entendre la nécessité du recentrage de l'État, à charge pour les collectivités territoriales de s'organiser et de prendre en charge l'application du droit des sols. Dans ce domaine, nous n'avons pas besoin de nouvelles études mais de propositions émanant du terrain.

Enfin, s'agissant de l'accueil des populations étrangères, quel est le délai moyen d'instruction des demandes d'asile ? Nous savons combien ce sujet est délicat. La lenteur de l'instruction des demandes rend impossible, de fait, le renvoi de populations installées durablement sur notre sol dans l'attente d'une réponse, comme en témoigne l'affaire Léonarda.

**M. Paul Molac.** Je plaide comme M. Benoît pour l'attribution d'un pouvoir réglementaire aux régions. Le système centralisé que nous connaissons, dans lequel toutes les décisions remontent au Premier ministre, est inefficace.

L'introduction de la notion de bonne foi pour les élections législatives, à l'instar des élections locales, permettrait de régler de nombreux problèmes. Elle aurait permis d'éviter des déconvenues comme l'inéligibilité de Mme Narassiguin.

Enfin, la loi organique devrait prévoir la possibilité de destituer le Président de la République. Il est arrivé dans le passé qu'un Président soit contraint d'abandonner ses fonctions, comme Paul Deschanel, et il me semble nécessaire de disposer d'une procédure, aussi exceptionnelle soit-elle. Un président sain d'esprit peut ne pas le rester pendant toute la durée de son mandat.

**M. Philip Cordery.** Plusieurs membres de la commission des affaires européennes ont travaillé sur l'article 61 et la dématérialisation de la propagande pour les élections européennes. Nous sommes favorables à la suppression de cet article.

Il ne s'agit pas de fermer la porte à toute dématérialisation, qui présente des avantages financiers et écologiques. Mais la dématérialisation doit donner lieu à une réflexion de l'ensemble des partis politiques portant sur tous les scrutins. Alors que de nombreux foyers n'ont pas accès à internet, nous devons trouver une solution qui nous prémunisse contre une rupture d'égalité et contre la fracture numérique.

Mais il importe d'abord de ne pas singulariser les élections européennes qui souffrent déjà d'une grande désaffection. Supprimer l'envoi postal ne ferait que l'aggraver. Nous avons besoin d'un Parlement européen fort et légitime pour porter les choix de nos concitoyens. Tout ce qui peut améliorer le taux de participation doit être entrepris.

**M. Didier Quentin.** S'agissant de l'avenir des sous-préfectures, je souhaite me faire l'écho de l'inquiétude des territoires ruraux sur le désengagement de l'État. J'ai noté que la carte des sous-préfectures serait révisée début 2015, et Rochefort, en Charente-Maritime, semble menacée. Or, l'arrondissement compte 185 000 habitants – nombre qui est multiplié par trois ou quatre en été – et la sous-préfecture a une compétence en matière maritime et littorale pour l'ensemble du département. Quelles mesures comptez-vous prendre pour maintenir la présence de l'État dans de tels arrondissements ? Les citoyens ne réclament pas « moins d'État » mais « mieux d'État ».

Quels sont les crédits prévus pour financer la carte nationale d'identité électronique ? Il ne faudrait pas que cette charge échoie aux collectivités territoriales qui subissent déjà le gel des dotations de l'État.

Dans l'attente de la révision de la loi Besson de 2000 sur les gens du voyage, quelles instructions entendez-vous donner aux préfets pour mieux organiser les grands passages ? Peut-on envisager de réquisitionner des terrains domaniaux comme pour les rave parties ?

Enfin, peut-on attendre une évolution du concours de l'État aux communes pour leur équipement en vidéoprotection ?

**Mme Françoise Descamps-Crosnier.** Dans son rapport du mois de juillet dernier, la Cour des comptes souligne une gestion des ressources humaines inadaptée dans nos préfetures et sous-préfetures.

Le ministère de l'Intérieur a engagé une profonde réorganisation territoriale de l'État, qui se traduit pour les sous-préfetures par une refonte de leurs missions et bientôt de leur implantation. Parallèlement, le cadre législatif évolue sous l'impulsion des réformes en cours – modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles, accès au logement et un urbanisme rénové, travail sur les normes. Comment le ministère de l'Intérieur compte-t-il accompagner ses agents dans les profonds bouleversements qui s'annoncent ?

Le programme de simplification et de modernisation de votre ministère prévoit qu'une « rationalisation des fonctions transversales, à l'échelon central comme territorial sera mise en œuvre afin de redéployer les ressources, notamment humaines, vers les missions situées au cœur des métiers, telle la garantie de la sécurité. Les fonctions budget/achat, communication, expertise juridique, SIC et activité internationale, seront substantiellement réorganisées dans le sens de la suppression des doublons, de la mutualisation interservices et de la clarification des responsabilités ». Quels efforts de formation spécifiques sont envisagés ?

Plusieurs programmes de la mission budgétaire incluent des dépenses informatiques. L'annexe précise notamment que « le ministère de l'intérieur poursuit ses efforts dans le domaine de la sécurité de ses infrastructures de réseaux et de télécoms avec la fin du déploiement du système de sécurisation aux accès

des sites parisiens du ministère de l'intérieur mais également la sécurisation des accès aux données » et qu'il « poursuit un effort d'investissement dans le support de logiciels libres et dans les logiciels anti-malveillance. »

Monsieur le ministre, à la lumière des récentes révélations sur les écoutes dont la France aurait fait l'objet de la part de la NSA, estimez-vous que l'équipement prévu de vos services, aussi bien centraux que décentralisés, atteigne un niveau de sécurité suffisant et satisfaisant ? Quelle politique comptez-vous suivre en matière d'équipements informatiques et de communication ?

**M. Guillaume Larrivé.** Les agents des préfectures sont soumis à des rudes efforts puisque vous supprimez 1000 postes en 2013 et en 2014. Dont acte. Vous devez néanmoins prendre garde à ne pas les surcharger de nouvelles tâches administratives.

À cet égard, pouvez-vous préciser combien d'agents des préfectures et sous-préfectures sont chargés des questions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile ? Ensuite, quelles ont été les conséquences pour l'activité des services de la mise en œuvre de votre circulaire de novembre 2012 sur la régularisation ? Combien de demandes ont été adressées ? Combien de dossiers ont été instruits et combien le sont encore ? Combien de titres de séjour ont été délivrés ?

**M. Pascal Popelin.** Mon collègue Marleix déplorait le renforcement de l'échelon régional de l'administration territoriale de l'État ; or, celui-ci constituait l'alpha et l'omega de la RGGP soutenue par la majorité à laquelle il appartenait.

S'agissant des sous-préfectures, monsieur le ministre, je partage votre objectif d'optimisation de la dépense publique et de rationalisation du réseau préfectoral. Vous avez raison de dire que l'arrondissement doit correspondre à un bassin de vie et que la carte des arrondissements a peu évolué.

Mais ce n'est le cas pour les territoires franciliens, où certains arrondissements cumulent les difficultés économiques et sociales qui favorisent le sentiment d'exclusion exprimé par la population. L'autorité préfectorale y est particulièrement garante de la cohésion. Le rôle des préfets est décisif pour mettre en œuvre les objectifs fixés par le Gouvernement – rétablissement de l'ordre républicain, rénovation urbaine, lutte contre l'exclusion. Je le mesure au quotidien.

Parmi les nombreux rapports qui vous ont été remis, figure la proposition d'une suppression des sous-préfectures de la première couronne parisienne. Aucune décision n'a été prise à ce jour, mais pouvez-vous me dire où en est votre réflexion ?

**M. Lionel Tardy.** Je m'interroge sur l'objectif de diminuer le coût des échéances électorales, notamment sur l'article 61. Cette disposition pose le problème de l'égalité d'accès au numérique. Je pensais qu'un amendement du Gouvernement devait traduire l'arbitrage rendu en faveur du maintien du support

papier. Pouvez-vous me le confirmer ? Quelles autres mesures envisagez-vous pour diminuer le coût de l'organisation des élections ?

Dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », les crédits consacrés aux infrastructures et télécommunications passent de 13 à 22 millions sans que cette hausse soit expliquée, à moins qu'un projet de grande ampleur ne la justifie.

Enfin, l'allongement à quinze ans de la durée de validité de la carte nationale d'identité avait été annoncé parmi les mesures du choc de simplification. Je ne trouve pas trace de ce projet pourtant générateur d'économies dans le budget. Qu'en est-il ? Pouvez-vous estimer son impact budgétaire ?

**M. Dominique Baert.** Je souhaite connaître votre avis sur deux propositions du rapport remis par Mme André. La première consiste à privilégier la passation de marchés publics locaux pour l'entretien des bâtiments préfectoraux afin de favoriser l'accès des PME à la commande publique. La seconde préconise d'encourager l'alternance des carrières entre l'administration territoriale et centrale afin de maintenir l'administration centrale en phase avec la réalité du travail en préfecture. Nous sommes nombreux à considérer qu'une meilleure connaissance des territoires serait également utile à leur administration. Seriez-vous prêts à faciliter les transferts, dans les deux sens, entre l'administration préfectorale et l'administration des directions générales des collectivités territoriales ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Je note dans le programme 307, malgré la diminution des effectifs, une progression de 20 millions d'euros des crédits consacrés aux dépenses de personnels. Une partie d'entre eux, 4,3 millions, correspond au coût de la suppression du jour de carence. Cela confirme que cette mesure, qui a été décidée sans aucune étude préalable, est loin d'être neutre.

Je vois que 866 ETPT sont dédiés à l'animation et au soutien du réseau préfectoral. Pouvez-vous nous préciser la fonction de ces agents, dont le nombre croît substantiellement entre 2013 et 2014 ?

Les différentes interventions soulignent un déficit de pilotage dans la réorganisation territoriale de l'État. Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, qui aurait vocation à conduire cette réforme, est rattaché au secrétariat général du Gouvernement et non au ministère de l'Intérieur. Pouvez-vous donc me préciser qui, au sein du Gouvernement, est le véritable porteur de cette réforme ?

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Selon le rapport d'information de Michèle André, le renforcement de l'autorité du préfet de région et la montée en puissance du secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) affaiblissent l'autorité du préfet de département. Celui-ci, les élus locaux le constatent tous les jours, n'a plus aucune prise sur les agences régionales de santé – devenues une sorte d'État dans l'État –, les directions régionales des affaires culturelles, les

directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement – qui imposent l'inflation normative que l'on sait – et France Domaine, dont les évaluations foncières sont farfelues. Où est la crédibilité de la parole de l'État ? Que comptez-vous faire pour assurer une coordination minimale de son action dans les départements ?

**M. le président Gilles Carrez.** Les services de Bercy ont toujours eu du mal à se ranger sous la bannière des préfetures !

**M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur.** L'idée de faire mieux avec moins d'agents n'est pas nouvelle, madame Untermaier : c'est toute la difficulté de la réorganisation administrative de l'État. Dans ce vieux pays qu'est la France, monsieur Marleix, le besoin d'État ne s'est jamais démenti. Les Français sont les premiers à critiquer le niveau des dépenses publiques, mais, dans le même temps, ils demandent toujours plus de policiers, de gendarmes ou d'infirmières.

Je veux réaffirmer le rôle essentiel du préfet de département. Des choix ont été faits, comme le rappelait M. Popelin, notamment en 2010. Si l'affaiblissement de l'échelon départemental il y a, il date cependant de 2004 : la RéAT a conforté l'échelon régional, ce qui me semble au demeurant fondé pour les fonctions support. Toutefois, malgré les questions soulevées par M. Morel-A-L'Huissier, qui ne sont pas nouvelles, je ne crois pas à l'affaiblissement de l'autorité des préfets départementaux. Hier encore, dans la Drôme et dans l'Ardèche, j'ai pu mesurer les attentes placées en eux, notamment dans le cadre des procédures d'indemnisation. L'engagement du préfet Videlaïne dans le Finistère montre à quel point ils restent présents, quand bien même la décentralisation a fait évoluer leur rôle, comme elle a fait évoluer celui des sous-préfets dans le soutien qu'ils apportent aux collectivités en matière d'ingénierie économique ; c'est pourquoi je les avais rencontrés à Lorient, il y a quelques mois, avec l'ensemble des préfets de la région.

Le préfet de département doit, comme je le fais valoir auprès de mes collègues du Gouvernement, continuer à piloter l'action de l'État : loin d'affaiblir son autorité, nous devons au besoin la renforcer – je le dis aussi en tant qu'ancien élu local. Le CIMAP préconise d'ailleurs une meilleure coordination entre le préfet de département et certaines administrations, comme la jeunesse et les sports ou la culture, dont les moyens sont fragilisés par la décentralisation et la dégradation des finances publiques.

Le rattachement des préfetures à Matignon est une vieille antienne. Le Président de la République, le Premier ministre et l'ensemble des ministres peuvent évidemment avoir des contacts directs avec les préfets, mais nul ne songe à remettre en cause leur rattachement au ministère de l'intérieur. Quant à la modernisation de l'action publique, c'est un sujet interministériel qui concerne aussi, par exemple, le ministère de l'égalité des territoires.

Les fermetures de sous-préfectures sont devenues un « marronnier » médiatique. Seul le pragmatisme doit prévaloir, d'autant que les marges financières sont modestes, puisque l'État, le plus souvent, n'est pas propriétaire de l'immobilier. Je suis tout particulièrement sensible au sentiment d'abandon ressenti dans les départements ruraux ou périurbains, comme l'Aveyron, l'Ardèche, le Cantal ou le Finistère. Sans doute les maisons de l'État ou les maisons de service public constituent-elles des modèles à suivre ; à Aubusson, dans la Creuse, différents services publics sont regroupés dans les murs de la sous-préfecture – et je ne manquerai pas, monsieur Benoit, de répondre à votre invitation au cours du quinquennat. Je me refuse cependant à entrer dans le petit jeu des listes : dans les zones rurales et périurbaines, je le répète, la présence de l'État, à travers les sous-préfectures, est essentielle. Reste que des évolutions sont possibles dans les zones urbaines : c'est le sens de la mission que j'ai confiée aux préfets de Lorraine et d'Alsace. En Île-de-France, monsieur Popelin, le rôle des sous-préfectures – accueil des publics étrangers et remise des titres de séjour, notamment – doit être clairement distingué de celui des préfectures. La préfecture de Bobigny fait déjà face à un afflux considérable : il serait absurde de vouloir tout y concentrer. Je rappelle aussi l'existence, dans votre département, du chantier de Saint-Denis. Ces évolutions demandent du temps, et il serait naïf d'ignorer l'impact des échéances électorales. Quoi qu'il en soit, dans de nombreuses villes, la sous-préfecture matérialise la présence de l'État : nous avancerons donc avec pragmatisme.

S'agissant de la nouvelle Direction générale des étrangers en France, madame Untermaier, nous avons tiré les conséquences de la disparition du ministère de l'immigration en 2011. Au sein de chaque ministère, un seul secrétaire général mutualise désormais les fonctions support, et la Direction générale des étrangers en France, au-delà des vaines polémiques que l'on entend ici ou là, coordonne les différents aspects de la politique d'immigration – régulation des flux migratoires, lutte contre l'immigration clandestine, accueil des étrangers, naturalisations ou droit d'asile.

Chacun doit contribuer à l'effort de redressement des finances publiques : les cultes n'y échappent pas, y compris en Alsace-Moselle. Le montant de l'enveloppe annuelle, inchangé depuis 1995, a diminué de 5 % – soit 4 millions d'euros – dans la loi de finances pour 2012, et, après être demeuré stable en 2013, il sera réduit de 7,6 millions en 2014, pour atteindre 68,6 millions ; cependant, la dépense totale ayant atteint 70 millions en 2013, la baisse devrait se limiter à 3 %.

Au vu du rythme de la discussion par les conseils généraux et de la procédure d'examen en Conseil d'État, monsieur Marleix, le redécoupage cantonal devrait être achevé au début de 2014 ; mais il ne faudra pas perdre de temps.

La quasi-totalité des espaces d'accueil en préfecture obéissent aux normes d'accessibilité. Quelques exceptions demeurent, en raison du caractère historique des bâtiments. Une augmentation de 33 % des crédits de paiement est prévue en ce domaine, les trois principales préfectures concernées étant celles de Bobigny, de

Poitiers et de Besançon ; s'y ajoutent les opérations de droit commun intégrant la mise aux normes. Le souci du ministère, au-delà de l'investissement même, est de mettre en œuvre une politique en externe – pour l'accueil – comme en interne, avec un taux d'emploi des personnes handicapées atteignant, en 2013, un taux inédit de 6 %.

Nous aurons l'occasion de revenir sur le droit d'asile lors de l'examen des crédits dédiés, monsieur Benoit. Le Gouvernement a lancé une concertation sur la mise en œuvre du droit existant : M. Jean-Louis Touraine et Mme Valérie Létard, qui travaillent en concertation avec les préfets et les élus locaux de Nancy, Besançon, Rennes et Mulhouse, me remettront leurs conclusions à la mi-novembre. Le premier objectif est de réduire à moins de dix mois les délais de réponse, qui atteignent aujourd'hui seize à vingt mois ; le second, plus complexe, est d'améliorer l'accueil en le rendant plus directif, et ce sur l'ensemble du territoire. J'ajoute que la France est, après l'Allemagne désormais, la seconde terre d'accueil pour le droit d'asile en Europe. Les demandes proviennent, pour une large part, de ressortissants de pays qui, candidats à l'entrée dans l'Union européenne – Kosovo, Macédoine ou Albanie, par exemple –, sont pourtant jugés parfois comme non sûrs par le Conseil d'État, ce qui accroît d'autant les délais : des exemples récents l'illustrent...

La France arrive sans doute au terme du processus de décentralisation engagé en 1982 : la demande croissante d'État, les difficultés financières des collectivités et l'enchevêtrement des compétences expliquent les hésitations qui se font jour, si bien que le mot même de « décentralisation » n'est plus connoté aussi positivement que naguère. Dans ces conditions, une nouvelle phase de décentralisation ne me semble pas pouvoir signifier autre chose qu'une clarification des compétences : la suppression d'échelons, souvent réclamée du haut des estrades des campagnes électorales, est évidemment bien plus complexe qu'il y paraît. Je crois aux vertus de l'expérimentation locale, mais, sur de tels sujets, un consensus national me semble indispensable.

L'approche d'échéances électorales, monsieur Cordery, a sans doute empêché certaines anticipations sur la dématérialisation de la propagande électorale, ce que je déplore. La disposition visée sera supprimée par amendement, monsieur Tardy, mais j'organiserai une concertation avec les formations politiques sur le sujet. On a parfois l'impression, pendant les campagnes électorales, que les boîtes aux lettres débordent de tracts ; mais, pour vous dire le fond de ma pensée, les électeurs qui se déplacent pour les élections européennes ne sont sans doute pas ceux qui ont le plus besoin de propagande électorale, et celle-ci, à l'inverse, ne convaincra sans doute pas les abstentionnistes de se rendre dans les bureaux de vote ; quoi qu'il en soit, on gardera le système habituel pour les prochaines européennes.

L'effort en matière de vidéoprotection reste soutenu, monsieur Quentin, puisque une enveloppe de 20 millions d'euros lui est dédiée, comme l'an dernier, au titre de l'aide aux communes. Tous les ministères doivent participer au

financement du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Comme vous le savez, les taux sont d'ailleurs majorés jusqu'à 50 % dans les zones de sécurité prioritaires.

S'agissant des gens du voyage, une proposition de loi de M. Raimbourg est en préparation. J'y suis favorable, et souhaite un consensus sur le sujet. J'avais annoncé, avec Cécile Duflot, les orientations du Gouvernement : fin du statut discriminatoire issu de la loi de 1969 et garanties données quant à la mise en œuvre effective des schémas départementaux, sachant que 57 % des aires d'accueil sont à ce jour réalisées – et 35 % seulement des aires de grand passage. Des parlementaires de tous bords, réunis sur le sujet, avaient conclu à la nécessité d'un équilibre : le rappel à l'application de la loi Besson si nécessaire et, pour les communes qui l'appliquent, des moyens pour faciliter l'évacuation en cas d'occupation illicite. Une mission parlementaire, associant un élu de l'opposition et un élu de la majorité, est également consacrée aux grands rassemblements. Souhaitons, en tout cas, que les événements de cet été ne se reproduisent plus, et que chacun se garde de toute instrumentalisation : j'en appelle, sur ce point, à la responsabilité des élus comme des associations de gens du voyage.

En ce qui concerne le projet de carte nationale d'identité électronique, le rapport rendu par l'IGA en mai 2013 est très réservé, estimant qu'il est plus important de sécuriser le processus de fabrication du titre que le titre lui-même. La biométrie n'est utilisée que pour le dispositif de passage automatisé rapide aux frontières extérieures (PARAFE). La délivrance des passeports biométriques est insuffisamment sécurisée et peut conduire au blanchiment d'une fausse identité. La traçabilité du titre est largement perfectible, notamment en cas de perte et de vol. Aussi ai-je arrêté un plan d'action en étroite collaboration avec le ministère de la justice pour sécuriser les documents d'état civil en généralisant la procédure de communication électronique des données de l'état civil (COMEDec) ; les fraudes à l'état civil détectées par la PAF ont été multipliées par douze ces deux dernières années. La possibilité de falsifier un acte de naissance est aujourd'hui très importante. De plus, les communes se contentent en général de contrôler la conformité des pièces justificatives mais pas leur authenticité. Il est donc impératif de décloisonner les services chargés de l'état civil et ceux chargés de la délivrance des titres, de sécuriser la production des justificatifs de domicile et des photos numériques, et d'améliorer la traçabilité des titres en assurant que l'invalidité de ceux déclarés perdus ou volés est systématiquement signalée par les services dans les fichiers internationaux.

Madame Descamps-Crosnier, le ministère de l'intérieur accompagne ses agents dans l'évolution des missions de l'administration territoriale par le biais du plan national de formation en vigueur jusqu'à la fin de 2014. Ce plan s'articule autour du renforcement des compétences de base des agents, du développement de leur compétence métier, de l'encouragement de la promotion professionnelle et de l'accompagnement du changement. Ce dispositif a été complété par une action spécifique à destination des personnels des sous-préfectures particulièrement concernées. Un plan de formation, expérimenté avec succès dans onze



sous-préfectures, a vocation à être généralisé en 2014. Il comprend des modules intéressant le corps de métier des sous-préfectures, l'ingénierie territoriale, les relations avec les entreprises et la connaissance des acteurs locaux de la sécurité – manière de conforter le réseau des sous-préfectures.

Aux agents des sous-préfectures d'Alsace et de Moselle concernés par cette expérimentation, sera proposé un accompagnement approfondi et individualisé en fonction des besoins exprimés par les deux préfets. Un nouveau plan national de formation est en cours d'élaboration pour 2015-2017. Il prendra en compte les évolutions envisagées par le programme ministériel de modernisation et de simplification (PMMS) qui induisent la mise en place de formations d'expertise ainsi que des formations de consolidation des connaissances de base afin de faciliter l'orientation d'agents de l'administration centrale et territoriale vers de nouvelles missions.

La protection périmétrique – celle des accès internet – est efficace pour parer aux attaques contre le cœur des réseaux du ministère. Les communications les plus sensibles s'appuient sur les systèmes d'information labellisés par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Les révélations que vous avez évoquées incitent à approfondir notre effort concernant les communications quotidiennes des services entre eux ainsi qu'avec nos partenaires administratifs, les usagers et le monde professionnel. Face à ces menaces, deux axes sont privilégiés : la protection des communications par la cryptographie et la maîtrise de la localisation des données de l'administration. Le réseau de la gendarmerie permet déjà la transmission d'informations chiffrées avec un certain degré de protection. La messagerie d'autorité de la police nationale (RESCOM) le permet également. Cette protection doit être transparente pour l'utilisateur. Nous étudions la possibilité de la généraliser pour tous les services du ministère. Nous souhaitons y procéder dans un cadre interministériel car de nombreux échanges parmi les plus sensibles comme celui concernant la fraude documentaire s'effectuent entre différents ministères. Le recours au système de l'administration pour héberger et transmettre l'information doit devenir la règle ; les recours non maîtrisés aux plates-formes grand public de Cloud et l'usage généralisé des smartphones non protégés doivent être limités à un usage très restreint et particulièrement contrôlé.

Je précise à M. Larrivé que sur quelque 12 000 ETPT, 2 300 sont chargés de la délivrance des titres aux étrangers et des naturalisations. Il est évident qu'un titre pluriannuel permettrait de stabiliser les étrangers qui, de toute façon, voient leur titre renouvelé chaque année, et d'alléger l'activité des agents.

Vous avez raison, monsieur Baert, d'encourager l'évolution de carrière des agents entre les collectivités et l'État. L'administration a tout à y gagner. La France est un pays décentralisé, à sa manière, avec un État qui veut rester fort.

J'ai déjà répondu à M. Tardy au sujet de la carte nationale d'identité. Le passage de la durée de validité de dix à quinze ans aura un impact très faible sur le budget 2014.

La masse salariale des préfetures, madame Dalloz, augmente du fait de la progression de la carrière des agents, de mesures catégorielles récompensant leur engagement et de la hausse des dépenses de retraites. Avec d'autres ministères, nous avons lancé des missions d'évaluation. Les 866 ETPT « Animation et soutien du réseau » recouvrent les systèmes d'information et de communication (SIC), l'immobilier, le corps préfectoral et les agents de l'administration centrale qui pilotent le réseau préfectoral. Nous voulons rendre plus efficace l'administration centrale – qui voit aussi ses ETPT diminuer – pour favoriser l'action sur le terrain.

**M. le président Gilles Carrez.** Nous vous remercions, monsieur le ministre.

\*  
\* \*

*À l'issue de l'audition de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, sur les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », la Commission examine pour avis, sur le rapport de M. Michel Zumkeller, rapporteur pour avis « Administration territoriale et pilotage des politiques de l'intérieur » et de M. Paul Molac, rapporteur pour avis « Vie politique, culturelle et associative », les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».*

#### **Article 61 : Dématérialisation partielle de la propagande électorale**

*La Commission **adopte** les deux amendements identiques de suppression n<sup>os</sup> II-CL18 de Mme Cécile Untermaier et II-CL19 de M. Paul Molac, rapporteur pour avis.*

*Puis, conformément aux conclusions de M. Michel Zumkeller, rapporteur pour avis « Administration territoriale et pilotage des politiques de l'intérieur », et de M. Paul Molac, rapporteur pour avis « Vie politique, culturelle et associative », la Commission donne un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2014.*

## **PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS**

### **• Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques :**

- M. François LOGEROT, président
- M. Régis LAMBERT, secrétaire général

### **• Ministère de l'Intérieur :**

- M. Yves LE BRETON, directeur adjoint de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT)
- M. Marc TSCHIGGFREY, chef du bureau des élections et des études politiques (DMAT)

### **• Universitaires :**

- M. Bernard DOLEZ, professeur de science politique à l'Université Paris Panthéon-Sorbonne
- M. Bernard MALIGNER, ingénieur d'études au CNRS
- M. Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, professeur de droit public à l'Université Montesquieu Bordeaux IV, ancien membre de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique

### **• Autres personnalités :**

- Mme Corinne NARASSIGUIN, ancienne députée