



N° 256 – 1^{ère} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 28

INTÉRIEUR et LIBERTÉS LOCALES
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE

Rapporteur spécial : M. JEROME CHARTIER
Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION

PRESENTATION GENERALE

CHAPITRE PREMIER :

L'ADMINISTRATION GENERALE

I.- DES MOYENS BUDGETAIRES GLOBALEMENT CONSOLIDES

A.- UN AGREGAT HETEROGENE

B.- L'EXECUTION DES CREDITS EN 2001 ET 2002

C.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003

II.- LE COUT DE LA DEMOCRATIE : UN FINANCEMENT PUBLIC DE LA VIE POLITIQUE QUI NECESSITE UNE REFORME

A.- LES ELECTIONS

B.- LE FINANCEMENT DES FORMATIONS POLITIQUES

III.- LE BUDGET DES CULTES : UN HERITAGE DE L'HISTOIRE

A.- LE REGIME CONCORDATAIRE

B.- LES CREDITS EN FAVEUR DES CULTES D'ALSACE-MOSELLE

IV.- LES MISSIONS TRANSVERSALES DES SERVICES CENTRAUX DU MINISTERE DE L'INTERIEUR

A.- LE CONTENTIEUX

B.- L'ACTION SOCIALE

CHAPITRE II : L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

I.- UN BUDGET SENSIBLEMENT REEVALUE

A.- LES MISSIONS DES PREFECTURES

B.- L'EXECUTION DES CRÉDITS EN 2001 ET 2002

C.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003

II.- LA GLOBALISATION DES CREDITS : UN INSTRUMENT DE LA REFORME DES SERVICES DECONCENTRES DE L'ÉTAT

A.- UNE EXPERIENCE INNOVANTE

B.- UN PREMIER BILAN PROMETTEUR

C.- LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DU DISPOSITIF

EXAMEN EN COMMISSION

INTRODUCTION

À la différence des moyens affectés aux deux grandes politiques publiques confiées au ministre de l'intérieur (la sécurité publique et l'aide aux collectivités locales), les crédits de l'administration générale et territoriale suscitent généralement peu d'intérêt.

Ces crédits devraient pourtant retenir désormais l'attention du fait de trois éléments :

– la masse budgétaire qu'ils représentent, 4 milliards d'euros, soit un cinquième du budget de l'intérieur ;

– en finançant les préfetures et la démarche pilote de globalisation, ces crédits participent directement à l'engagement d'une réforme profonde du fonctionnement de l'État ;

– en soutenant les cultes dans le cadre du régime concordataire d'Alsace-Moselle et les partis politiques en application de la loi du 11 mars 1988 modifiée, ils assurent l'héritage historique et contribuent à l'expression démographique.

PRESENTATION GENERALE

Le budget de l'administration générale et territoriale comprend les crédits du ministère de l'intérieur qui ne relèvent ni de la police nationale, ni de la sécurité civile, ni des concours aux collectivités locales. Il est présenté sous la forme de deux agrégats :

– l'un réservé aux missions des services centraux du ministère (moyens de fonctionnement et d'équipement de l'administration centrale, financement de la vie politique et des cultes d'Alsace-Moselle, action sociale, frais de contentieux et charges de pension) ;

– l'autre consacré aux préfetures.

Le projet de loi de finances prévoit d'ouvrir, en crédits de paiement, 4.044,4 millions d'euros, soit une dotation en baisse de 2 % par rapport aux moyens ouverts en 2002. Cette réduction résulte de l'ajustement des crédits pour les dépenses électorales, aucune élection nationale n'étant prévue en 2003. Hors financement de la vie politique, les crédits de paiement progressent d'une centaine de millions d'euros, soit une augmentation de 2,6 %. En outre, il est prévu d'ouvrir un montant d'autorisations de programme augmenté de moitié (55,1 %) par rapport à 2002. Cette réévaluation participe de la volonté du Gouvernement de doter le ministère de l'intérieur de nouveaux moyens d'action. Elle se concrétise principalement par une revalorisation des crédits de personnel, destinée à doter le ministère d'un niveau d'emplois et de rémunérations comparable à celui d'autres départements ministériels, et par l'ouverture de moyens d'investissement affectés à la modernisation des équipements.

EVOLUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION GENERALE TERRITORIALE PAR NATURE DE DEPENSE				
<i>(en euros)</i>				
	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	LFI 2002	PLF 2003	LFI 2002	PLF 2003
I.- Administration générale				
Dépenses ordinaires				
Titre III	–	–	2.937.310.681	2.830.032.972
<i>Personnel</i>	–	–	2.518.917.192	2.593.792.859
<i>Fonctionnement</i>	–	–	418.393.489	236.240.113
Titre IV	–	–	81.394.869	81.488.469
Total pour les dépenses ordinaires	–	–	3.018.705.550	2.911.521.441
Dépenses en capital				
Titre V	23.372.000	42.135.000	8.919.000	11.297.000
Total pour les dépenses en capital	23.372.000	42.135.000	8.919.000	11.297.000
Total	23.372.000	42.135.000	3.027.624.550	2.922.818.441
II.- Administration territoriale				
Dépenses ordinaires				
Titre III	–	–	1.072.426.097	1.095.224.296
<i>Personnel</i>	–	–	659.968.784	584.229.179
<i>Fonctionnement</i>	–	–	412.457.313	510.995.119
Total pour les dépenses ordinaires	–	–	1.072.426.097	1.095.224.298
Dépenses en capital				
Titre V	37.845.000	52.767.000	26.945.000	26.367.000
Total pour les dépenses en capital	37.845.000	52.767.000	26.945.000	26.367.000
Total	37.845.000	52.767.000	1.099.371.097	1.121.591.298
Total général	61.217.000	94.902.000	4.126.995.647	4.044.409.739

Source : « bleu » pour 2003

LAISSER LA PAGE BLANCHE SANS NUMEROTATION

CHAPITRE PREMIER :

L'ADMINISTRATION GENERALE

Les crédits de l'administration générale regroupent les moyens des services centraux du ministère de l'intérieur, hors dotations spécifiquement affectées à ses trois principales missions (police nationale, sécurité et défense civiles et concours aux collectivités locales). Ils forment un ensemble hétérogène dans lequel coexistent, outre les moyens de fonctionnement et d'équipement des services centraux, l'action sociale, l'aide publique aux partis politiques, le financement du régime des cultes d'Alsace-Moselle et les frais de contentieux. Plus de 80 % des crédits de l'administration générale correspondent aux charges de pension des agents du ministère de l'intérieur, et sont gérés par le service des pensions du ministère des finances.

I.- DES MOYENS BUDGETAIRES GLOBALEMENT CONSOLIDES

A.- UN AGREGAT HETEROGENE

Les crédits de l'administration générale sont regroupés dans un agrégat autonome, rassemblant les six missions assignées aux services centraux du ministère de l'intérieur :

- **mise en œuvre des conditions d'exercice de la représentation démocratique (élections et financement des partis et groupements politiques) :** le ministère de l'intérieur organise les opérations électorales et applique les dispositions juridiques garantissant la régularité des scrutins, ainsi que celles relatives aux partis et groupements politiques, à leur financement et à la transparence de la vie politique ;
- **mise en jeu de la responsabilité de l'État et protection juridique des fonctionnaires :** la direction des libertés publiques et des affaires juridiques a la charge du contentieux général du ministère devant les juridictions administratives et judiciaires nationales et internationales, et de sa prévention par la recherche d'accords amiables (mise en jeu de la responsabilité de l'État, contentieux de la fonction publique et de la circulation, protection pénale des fonctionnaires) ;
- **action sociale :** les services de la direction générale de l'administration sont responsables de l'action sociale en faveur des 180.000 agents du ministère en activité et des 96.000 retraités. Ils versent différentes allocations et mettent en place, soit directement, soit par l'intermédiaire d'associations, des actions sociales spécifiques ;
- **prestations aux services :** cette composante concerne les fonctions des services centraux du ministère (état-majors, conception des politiques) et regroupe l'ensemble des services rendus au département ministériel (gestion des ressources humaines, formation, logistique) ;

- **cultes** : le ministre de l'intérieur a en charge la tutelle administrative des congrégations et collectivités religieuses et assure, pour les cultes catholique, protestants et israélite, l'application du concordat dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;
- **charges de pensions** versées aux agents retraités du ministère.

L'agrégat « administration générale » est trop hétérogène pour constituer un programme au sens de l'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001. Cet article prévoit en effet qu'à compter du projet de loi de finances pour 2006, les crédits seront présentés par mission comprenant « *un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie* », un programme regroupant « *les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère* ». Il est clair que l'agrégat actuellement utilisé ne présente pas la cohérence inhérente à la définition du programme. Certains crédits relèvent des autres agrégats du budget de l'intérieur : les aides aux communes (chapitre 41-52) trouveraient davantage place au sein de l'agrégat « collectivités locales ». En outre, la répartition des crédits en fonction de la nomenclature retenue semble soulever des difficultés : dans le fascicule « bleu » pour 2003, le ministère n'a pas été en mesure de ventiler les crédits prévus pour 2003 entre les différentes composantes de l'agrégat.

Le ministère de l'intérieur devra donc procéder à un découpage des crédits d'administration générale pour se conformer aux nouvelles dispositions organiques. Il pourrait être envisagé de créer, à l'intérieur d'une mission « administration générale et territoriale », les programmes suivants :

- le financement de la vie politique, le régime des cultes d'Alsace-Moselle et les dépenses d'action sociale pourraient, compte tenu de leur spécificité, constituer trois programmes autonomes ;
- les prestations aux services et les frais de contentieux pourraient être regroupés dans un programme consacré aux missions d'administration générale des services centraux du ministère de l'intérieur ;
- les charges de pension ne devraient plus émarger au budget de l'intérieur, mais être rattachées, comme l'ensemble du coût des retraites des agents de l'État, dans le compte d'affectation spéciale prévu à cet effet par le troisième alinéa du I de l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Le découpage de l'agrégat « administration générale » supposera cependant que les crédits de personnel et de fonctionnement courant soient répartis en fonction des différents programmes qui composeront la nomenclature future. De même, il sera difficile de maintenir le rattachement des charges de rémunération et des moyens de fonctionnement des directions « fonctionnelles »⁽¹⁾ à un programme consacré aux moyens de l'administration générale. Afin d'aboutir à des unités budgétaires retraçant l'ensemble des crédits affectés à chacune des politiques menées par le ministère de l'intérieur, une réflexion devra être engagée sur les possibilités de ventilation des moyens des services centraux.

⁽¹⁾ Notamment, direction de l'administration territoriale et des affaires politiques, direction générale des collectivités locales, direction générale de la police nationale, direction de la défense et de la sécurité civiles.

En outre, le ministère devra procéder à un important effort d'évaluation des dépenses en cause.

En organisant le budget de l'État en programmes, la loi organique du 1^{er} août 2001 modifie la présentation de la loi de finances pour contraindre les ministères à s'engager sur des objectifs et à rendre compte de leurs résultats. En contrepartie, les services disposeront d'un assouplissement des règles de gestion de leurs crédits qui seront fongibles à l'intérieur de chacun des programmes. Ceux-ci constitueront ainsi des enveloppes globalisées auxquelles seront associés des objectifs précis et des résultats évaluables.

L'agrégat actuel ne comporte pas de véritable mesure de la performance des dépenses qu'il retrace. Le ministère ne s'est notamment fixé aucun résultat à atteindre pour le futur – aucun indicateur n'est renseigné pour les exercices à venir -, et n'est donc pas encore en mesure de s'engager sur des performances.

B.– L'EXECUTION DES CREDITS EN 2001 ET 2002

Les résultats de l'exécution du budget de l'administration générale pour 2001 sont retracés dans le tableau suivant :

EXECUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION GENERALE EN 2001

(en millions d'euros)

Chapitre	Libellé	LFI	LFR	Répartitions	Sous répartitions	Transferts	Annulations	Fonds de concours	Décret de virement	Décret d'avance	Report de la gestion antérieure	Total des mouvements	Crédits disponibles	Dépenses
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11=2+10)	(12=1+11)	(13)
31-01	Administration centrale et services techniques communs. Rémunérations principales	90,45	0,00	4,51	0,00	- 0,13	0,00	0,02	- 0,08	0,00	0,00	4,32	94,77	94,24
31-02	Administration centrale et services techniques communs. Indemnités et allocations diverses	24,50	0,00	0,33	0,00	- 0,01	0,00	0,01	0,67	0,00	0,00	1,00	25,50	24,86
31-21	Cultes d'Alsace et de Lorraine. Rémunérations et indemnités	31,93	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	- 1,28	0,00	0,00	- 1,28	30,65	30,57
31-98	Autres agents non titulaires. Rémunérations et vacances	3,83	0,00	0,00	- 0,35	0,00	0,00	0,55	- 0,58	0,00	0,00	- 0,37	3,46	3,19
32-92	Participation du ministère de l'intérieur aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'État	7,68	0,00	0,00	0,00	- 7,68	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	- 7,68	0,00	0,00
32-97	Participation aux charges de pensions	2.172,90	0,00	0,00	0,00	-2.172,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	- 2.172,90	0,00	0,00
33-90	Cotisations sociales. Part de l'État	21,07	0,00	0,00	- 1,36	- 0,02	0,00	0,05	- 0,01	0,00	0,00	- 1,34	19,73	19,98
33-91	Prestations sociales versées par l'État	2,13	0,00	0,00	1,82	- 0,01	0,00	0,01	- 0,05	0,00	0,00	1,77	3,90	3,83
33-92	Autres dépenses d'action sociale	32,74	0,00	0,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,03	3,76	36,49	32,47
34-01	Administration centrale et services communs. Moyens de fonctionnement	41,63	0,00	0,35	0,00	0,07	0,00	3,26	0,74	0,00	3,79	8,21	49,84	45,47
34-03	Frais de réception et de voyages exceptionnels	2,67	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,48	1,48	4,14	1,98
34-82	Dépenses d'informatique et de télématique	40,63	0,00	0,00	- 3,38	- 0,07	0,00	0,01	- 0,01	0,00	9,88	6,43	47,05	20,81
37-61	Dépenses relatives aux élections	188,58	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	14,76	14,76	203,34	176,61
37-91	Frais de contentieux et réparations civiles	76,27	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	76,27	106,02

Chapitre	Libellé	LFI	LF	Répartitions	Sous répartitions	Transferts	Annulations	Fonds de concours	Décret de virement	Décret d'avance	Report de la gestion antérieure	Total des mouvements	Crédits disponibles	Dépenses
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11=2+10)	(12=1+11)	(13)
41-51	Subventions de caractère obligatoire en faveur des collectivités locales	0,91	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,91	0,91
41-52	Subventions de caractère facultatif en faveur des collectivités locales et de divers organismes	0,19	0,24	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,27	0,46	0,20
41-61	Financement des partis et groupements politiques (lois n° 88-227 du 11 mars 1988 et n° 90-55 du 15 janvier 1990)	80,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	80,27	80,26
	Sous-total DO	2.818,38	0,24	5,91	- 3,27	-2.180,75	0,00	3,90	- 0,59	0,03	32,95	- 2.141,59	676,79	641,39
57-09	Recherche scientifique et technique	0,46	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,42	0,42	0,88	0,34
57-40	Equipement immobilier du ministère de l'intérieur	4,57	0,00	0,46	- 1,77	- 0,32	- 1,07	0,00	0,00	0,00	10,03	7,34	11,91	3,06
57-60	Informatique, télématique et transmissions. Dépenses d'équipement	19,12	0,00	0,00	0,00	0,00	- 11,43	0,00	0,00	0,00	6,47	- 4,97	14,15	5,54
65-51	Contributions aux dépenses de construction de logements destinés aux fonctionnaires du ministère	0,00	0,00	0,00	0,76	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,86	0,86	0,30
	Sous-total DC	24,15	0,00	0,46	- 0,01	- 0,32	- 12,50	0,00	0,00	0,00	17,02	3,65	27,79	9,24
	Crédit de paiement agrégat 31	2.842,52	0,24	6,37	-4,29	-2.181,07	- 12,50	3,90	-0,59	0,03	49,96	- 2.137,94	704,59	650,63

Source : ministère de l'intérieur.

La loi de finances pour 2001 a ouvert en faveur de l'administration générale 2.842,52 millions d'euros. Comme chaque année, les crédits pour charges de pensions (soit, pour 2001, 2.181,07 millions d'euros) ont été transférés au budget des charges communes. Les crédits effectivement mis à disposition du ministre de l'intérieur s'établissaient donc à 661,45 millions d'euros. Ce budget initial a subi peu de modifications en cours de gestion :

- en se soldant par une ouverture nette de 1,49 million d'euros, les mesures réglementaires de répartition et de virement sont restées marginales ;
- de même, les ouvertures de crédits sur fonds de concours ont représenté des montants relativement peu importants (3,9 millions d'euros) ;
- les reports depuis la gestion 2000 se sont concentrés, dans des proportions parfois importantes, sur les chapitres faiblement consommés : ils ont atteint 14,76 millions d'euros pour les crédits finançant les élections (7,8 % des crédits initiaux), 9,88 millions d'euros pour les crédits informatiques (24,3 % du budget initial) et 16,9 millions d'euros pour les dépenses en capital (71,3 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale) ;
- enfin, les subventions en faveur des collectivités locales et de divers organismes (chapitre 41-52) ont été abondées par des crédits votés en loi de finances rectificative (à hauteur de 0,24 million d'euros) ou ouverts par décret d'avances (à hauteur de 0,03 million d'euros). Ces dotations sont destinées à financer des aides aux communes minières, forestières ou en difficulté financière.

Les dépenses ordinaires du budget de l'administration générale ont été épargnées par la régulation budgétaire : aucun crédit n'a été gelé, ni annulé en 2001. En revanche, plus de la moitié des crédits d'équipement informatique et immobilier ouverts par la loi de finances ont été annulés, toujours en 2001.

Le taux de consommation des crédits pour dépenses ordinaires, principalement destinés à financer des dépenses de rémunération, reste important (94,8 %), sauf pour les moyens de fonctionnement des installations informatiques et télématiques pour lesquels moins de la moitié des dotations ont été dépensées. En revanche, les crédits pour dépenses en capital (équipement informatique et immobilier) restent sous-consommés : seul un tiers des crédits de paiement disponibles a été ordonnancé en 2001.

Selon les informations communiquées le 17 octobre 2002 par le ministère de l'intérieur, le budget de l'administration générale pour 2002 n'a pas été affecté par les mesures de régulation budgétaire, aucun crédit n'ayant été gelé, ni annulé.

C.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003

Le projet de loi de finances prévoit d'ouvrir, en crédits de paiement, 2.922,82 millions d'euros en faveur de l'administration générale, soit une dotation en diminution de 3,5 % par rapport aux crédits ouverts en 2002. Hors financement de la vie politique, soumis aux variations du calendrier électoral, ce budget s'établit à 2.764,2 millions d'euros et progresse de 2,9 %. En outre, il est prévu d'ouvrir un montant d'autorisations de programme près de deux fois plus élevé que celui ouvert en 2002 (42,13 contre 23,37 millions d'euros).

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE PAR NATURE DE DÉPENSE

(en euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	LFI 2002	PLF 2003	LFI 2002	PLF 2003
Dépenses ordinaires				
Titre III			2.937.310.681	2.830.032.972
<i>Personnel</i>			2.518.917.192	2.593.792.859
<i>Fonctionnement</i>			418.393.489	236.240.113
Titre IV			81.394.869	81.488.469
Totaux pour les dépenses ordinaires			3.018.705.550	2.911.521.441
Dépenses en capital				
Titre V	23.372.000	42.135.000	8.919.000	11.297.000
Totaux pour les dépenses en capital	23.372.000	42.135.000	8.919.000	11.297.000
Totaux généraux	23.372.000	42.135.000	3.027.624.550	2.922.818.441

Source : « bleu » pour 200

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE PAR OBJECTIF DE DÉPENSE (Crédits de paiement)

(en millions d'euros)

	Exécution 2000	Exécution 2001	LFI 2002	PLF 2003
Mise en œuvre des conditions d'exercice de la représentation démocratique	108	257	342	158
<i>Dont élections</i>	28	177	262	78
<i>Dont financement des partis politiques</i>	80	80	80	80
Mise en jeu de la responsabilité de l'État et protection juridique des fonctionnaires	94	106	76	76
Action sociale du ministère	41	39	36	39
Prestations aux services	241	216	254	241
<i>Dont personnel</i>	162	141	166	148
<i>Dont formation</i>	3	4	3	3
<i>Dont moyens généraux</i>	16	15	14	3
<i>Dont immobilier</i>	25	23	24	26
<i>Dont informatique et télécommunications</i>	35	32	47	51
Cultes	32	32	34	34
Charges de pensions	0	2.180	2.303	2.374
Total	516	2.830	3.045	2.922

Source : ministère de l'Intérieur

1.- Une réévaluation des moyens des services centraux

Le projet de loi de finances consolide la capacité d'action de l'administration centrale du ministère de l'intérieur en revalorisant les rémunérations, en remettant à niveau les crédits de fonctionnement et en ouvrant des moyens nouveaux pour l'informatique et l'immobilier.

a) La revalorisation des rémunérations

Le projet de budget modifie la structure des emplois budgétaires et poursuit la revalorisation catégorielle qui, en 2003, devrait représenter une enveloppe totale de 2,73 millions d'euros, en progression de 9,9 % par rapport à 2002. Cette réévaluation devrait permettre de contribuer à réduire de façon significative les écarts constatés entre les régimes indemnitaires du ministère et ceux d'autres départements ministériels.

— L'évolution des emplois budgétaires

5.399 emplois budgétaires sont ouverts pour l'administration générale, contre 5.396 prévus par la loi de finances pour 2002, soit une progression nette de 3 postes.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS BUDGÉTAIRES		
	LFI 2002	PLF 2003
Administratifs	2.492	2.480
Contractuels « Berkani »	103	125
Inspection générale	46	46
Transmission	1.014	1.011
Informatique	109	109
Services sociaux	177	173
Cultes	1.455	1.455
Total	5.396	5.399

Source : ministère de l'Intérieur.

La suppression de dix emplois d'ouvriers d'État, devenus redondants, permet de rendre disponibles au recrutement 30 emplois supplémentaires. Cette suppression permet en effet de dégager les crédits nécessaires à :

- la constitution d'une masse indiciaire de 64.100 points destinée au recrutement de contractuels ;
- la transformation de 47 emplois aujourd'hui gagés ⁽²⁾ et donc indisponibles en :
 - 10 emplois de contractuels (7 dans le domaine immobilier et 3 contrôleurs de gestion) ;
 - 20 emplois de titulaires (1 administrateur civil hors classe, 13 attachés, 6 secrétaires administratifs de classe normale) ;
 - 17 supports d'emplois pour la « déprécarisation » des contractuels.

⁽²⁾ Il s'agit d'emplois gelés afin de financer le coût des modifications apportées, en gestion, à la structure des emplois.

Par ailleurs, dans le cadre des créations d'emplois résultant de la mise en œuvre de la première tranche de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure du 29 août 2002, trois emplois d'assistantes sociales seront créés.

— *Les mesures indemnitaires :*

2,01 millions d'euros sont prévus au titre des revalorisations indemnitaires applicables aux personnels de l'administration centrale :

- rattrapage du régime applicable aux personnels administratifs sur la moyenne ministérielle (0,77 million d'euros) et revalorisation des indemnités des assistants des services sociaux (0,061 million d'euros) ;
- 0,46 million d'euros bénéficient aux personnels des systèmes d'information et de communication, afin de combler le retard accumulé au cours des dernières années par rapport aux agents de l'administration centrale ;
- les revalorisations destinées aux administrateurs civils (0,47 million d'euros) et à l'inspection générale de l'administration (0,06 million d'euros) devraient permettre d'améliorer la mobilité interministérielle et de renforcer l'attractivité du ministère de l'intérieur ;
- une dotation de 0,19 million d'euros vient compléter la ligne affectée aux indemnités de sujétions particulières des personnels en cabinet ;
- enfin, inchangées depuis de nombreuses années⁽³⁾, les indemnités versées aux desservants des cultes d'Alsace-Moselle sont revalorisées de 0,15 million d'euros par transfert de crédits du titre III vers le titre IV.

— *Les mesures catégorielles :*

Ces mesures, d'un montant de 0,72 million d'euros, visent à faciliter le déroulement de carrière des agents, et particulièrement de ceux des catégories A et B. Ainsi, 8 emplois d'attaché seront transformés en 4 emplois d'attaché principal de 1ère classe, et 4 emplois d'attaché principal de 2^{ème} classe et 6 emplois de secrétaire administratif de classe normale seront transformés en 6 emplois de secrétaire administratif de classe exceptionnelle.

— *La résorption de l'emploi précaire :*

Une nouvelle série de mesures est prévue visant à la résorption de l'emploi précaire et à la stabilisation juridique de la situation des agents non titulaires :

- 35 emplois exerçant des fonctions non « externalisables » seront transformés en 35 emplois d'agents des services techniques ;
- les transformations d'emplois permettront de titulariser 23 agents en emploi précaire.

⁽³⁾ La revalorisation la plus récente remonte à 1975 et ne concerne pas toutes les primes.

— *Le renforcement de l'encadrement supérieur :*

Afin de doter le ministère d'une structure d'encadrement plus conforme aux exigences liées à l'étendue et à la complexité de ses missions et de rapprocher ainsi son taux d'encadrement de celui relevé dans les ministères aux effectifs comparables, il est prévu de transformer 4 emplois d'administrateur civil et 2 emplois de commissaire de police en 4 postes de sous-directeurs⁽⁴⁾ et un poste de directeur de projet. Le coût total de cette mesure est estimé à 0,06 million d'euros.

— *La rémunération des ministres et des membres de leur cabinet :*

Les crédits d'indemnités et d'allocations diverses sont augmentés de 306.098 euros en vue du versement des indemnités des membres des cabinets ministériels mis à disposition par le ministère de l'intérieur et pour tenir compte de la situation réelle des personnels dans le cadre du décret du 5 décembre 2001 relatif aux indemnités de sujétions particulières. Cette augmentation règle définitivement le problème des enveloppes de cabinet qui ne correspondaient pas aux attentes de transparence des Français.

b) Le « rebasage » des crédits de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement de l'administration centrale (chapitre 34-01) sont remis à niveau pour un montant de 0,67 million d'euros, afin de financer une expérience pilote d'externalisation de la gestion d'un bâtiment de l'administration centrale qui regroupe à Lognes, sur 8.000 m², le pôle formation du ministère. Cette mesure nouvelle est gagée par une diminution, forcément populaire, des crédits de réception et de voyages exceptionnels (chapitre 34-03). Votre Rapporteur spécial note cependant que, doté de crédits provisionnels, le chapitre 34-03 est susceptible, en application de l'article 10 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, d'être abondé en cours de gestion par un prélèvement sur le crédits global pour dépenses éventuelles (chapitre 37-94 du budget des charges communes).

c) Les mesures nouvelles prévues en faveur de l'informatique et du programme immobilier

Les crédits de paiement alloués à l'administration centrale pour les dépenses informatiques s'établissent à 7,92 millions d'euros. Outre les travaux relatifs aux élections, les grandes orientations poursuivies seront les suivantes :

- mise en place d'une procédure de saisie des dossiers d'études des droits à pension vers les gestionnaires du personnel via Intranet (application Mistral) ;
- mise en place d'un site Internet pour la pré-inscription des candidats aux concours administratifs (Application Germin) ;

⁽⁴⁾ Ces créations concernent la direction de la programmation, des affaires financières et immobilières, la direction de l'administration de la police nationale, la direction des transmissions et de l'informatique et la préfecture de Police.

- installation et exploitation d'un serveur Intranet à destination des utilisateurs de la direction générale des collectivités locales et des préfectures, et renforcement des moyens d'accès aux données (Application Colbert).

Pour leur part, les crédits immobiliers de l'administration centrale s'établissent à 5,90 millions d'euros en autorisations de programme et à 3,07 millions d'euros en crédits de paiement.

2.- Une adaptation des moyens de financement de la vie politique au calendrier électoral

L'année 2003 n'étant marquée par aucune grande échéance électorale, les crédits destinés aux élections ont été fixés à 78,36 millions d'euros, en diminution de 183,3 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances pour 2002. L'essentiel de cette enveloppe sera affecté au remboursement des frais de campagne des candidats aux élections législatives de 2002. Par ailleurs, le montant des crédits alloués pour le financement des partis politiques est maintenu à 80,26 millions d'euros.

3.- Une progression des crédits pour charges de pension

En s'établissant à 2.374 millions d'euros, les crédits de pensions croissent, par rapport à la loi de finances pour 2002, de 70,79 millions d'euros, soit une progression de 3,07%. Cette augmentation concerne le fonds spécial des ouvriers de l'État (0,56 million d'euros) et les pensions civiles (70,23 millions d'euros). Ces crédits couvrent les pensions des 96.000 retraités du ministère de l'intérieur.

Ces crédits sont inscrits pour ordre au budget de l'intérieur, et sont intégralement transférés en gestion au budget des charges communes. Les pensions des fonctionnaires civils et militaires sont en effet gérées par un seul service, le Service des pensions, implanté à Nantes. Le rattachement, en loi de finances initiale, des crédits de pension à chaque fascicule budgétaire permet d'afficher le coût complet des fonctionnaires relevant ou ayant relevé du département ministériel considéré.

II.- LE COUT DE LA DEMOCRATIE : UN FINANCEMENT PUBLIC DE LA VIE POLITIQUE QUI NECESSITE UNE REFORME

Le ministère de l'intérieur est chargé de mettre en œuvre les conditions d'exercice de la représentation démocratique. À ce titre, il disposera en 2003 d'un budget total de 158,6 millions d'euros pour financer les élections et verser l'aide publique aux formations politiques.

A.- LES ELECTIONS

1.- Le périmètre des dépenses supportées par l'État

Le ministère de l'intérieur prend en charge les élections, c'est-à-dire les élections politiques ou administratives, générales ou partielles (présidentielles,

législatives, européennes, sénatoriales, cantonales, municipales, régionales et élections à l'assemblée de Corse), les référendums et les élections aux organismes professionnels ou sociaux. Cette charge, imputée sur le chapitre 37-61 du budget de l'intérieur, recouvre à la fois le coût de l'organisation des élections et le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne aux candidats.

a) L'organisation des élections

Sont imputés sur les crédits du chapitre 37-61 :

- des dépenses communes à l'ensemble des élections (achat et entretien du matériel, fabrication des enveloppes et des cartes d'électeurs, indemnités pour procurations à domicile ...)
- l'organisation matérielle des élections (rémunération de personnels et de services, achat de fournitures et de fluides, services extérieurs, frais de routage des documents électoraux, frais d'assemblées électorales ...)
- le remboursement des frais de propagande ;
- le remboursement des dépenses de campagne radio-télévisée.

b) Le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne aux candidats

Depuis 1988, les crédits du chapitre 37-61 couvrent le régime de remboursement forfaitaire des dépenses de campagne électorale créé par les lois n° 88-226 et 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique qui, pour la première fois, ont posé le principe selon lequel l'État devait prendre à sa charge une partie des coûts liés à l'activité politique, au-delà des seules dépenses de la propagande officielle.

Ce régime se caractérise par un plafonnement des dépenses de campagne électorale, d'abord limité aux seules élections présidentielles et législatives, puis étendu aux autres élections en 1990 et à l'outre-mer en 1992. Le plafonnement a été substantiellement diminué, d'abord pour les élections législatives en 1993, puis, avec quelques atténuations, globalement de 30 % pour l'ensemble des élections en 1995, cette diminution étant transposée pour l'outre-mer en 1998. La loi a cependant atténué la rigueur de cette diminution en prévoyant une actualisation triennale des plafonds par décret, en fonction de l'indice INSEE du coût de la vie (art. L. 52-11 du code électoral). A l'heure actuelle, toutes les élections au suffrage universel direct sont plafonnées, à l'exception des élections cantonales et municipales, ainsi que de certaines élections propres à l'outre-mer, lorsque, dans ces trois cas, la circonscription électorale de référence compte moins de 9.000 habitants. (art. L. 52-4 du code électoral).

Le législateur a parallèlement compensé ce plafonnement par une aide accrue de l'État dans une limite calculée par référence au plafond des dépenses électorales, mais dans une proportion toujours croissante.

— *Pour l'élection présidentielle* :

En 1988, il a été décidé que l'État rembourserait à chaque candidat, reconnu comme tel par le Conseil constitutionnel, une somme égale au vingtième du plafond de dépenses autorisé. Ce remboursement a été par la suite porté au quart du plafond pour les candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour, les candidats n'atteignant pas ce pourcentage conservant néanmoins le bénéfice du remboursement d'une somme égale au vingtième du plafond de dépenses autorisé. La loi organique n° 2001-100 du 5 février 2001 a porté le montant du remboursement à la moitié du plafond.

— *Pour les autres élections* :

En 1988, le système de remboursement forfaitaire était réservé aux seules élections législatives : les candidats ayant obtenu au moins 5% des suffrages exprimés au premier tour bénéficiaient d'un remboursement forfaitaire égal au dixième du plafond de dépenses autorisé. En 1995, ce système a été étendu à toutes les élections soumises à plafond et les seuils de remboursement ont été portés à 50% du plafond autorisé.

S'agissant des élections pour lesquelles les dépenses de campagne sont plafonnées, chaque candidat, ou chaque candidat tête de liste si l'élection a lieu au scrutin de liste, est tenu d'établir un compte de campagne (art. L. 52-12 du code électoral), qu'il ait été présent au seul premier tour de scrutin ou aux deux tours éventuels. Cette obligation s'impose à tous les candidats, y compris à ceux qui auraient financé leur campagne exclusivement sur leurs fonds propres ou dont le compte ne fait apparaître aucune dépense.

Le compte de campagne, accompagné de tous les justificatifs nécessaires, est déposé à la préfecture du département où se présente le candidat dans les deux mois qui suivent le tour de scrutin où l'élection a été acquise. Le préfet transmet immédiatement le compte à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui l'approuve, le rejette ou le réforme. Les comptes de campagne des candidats à l'élection du Président de la République sont directement adressés par les intéressés au Conseil Constitutionnel.

Pour avoir droit au remboursement de l'État, il faut que le candidat ait obtenu au moins 5% des suffrages exprimés au premier tour, que les dépenses n'aient pas excédé le plafond fixé pour l'élection et que le compte de campagne ait été définitivement approuvé. Le rejet du compte, quel qu'en soit le motif, entraîne la perte du droit à remboursement. En outre, les candidats astreints à une déclaration de situation patrimoniale ne peuvent bénéficier du remboursement s'ils n'ont pas accompli cette formalité auprès de la Commission pour la transparence de la vie politique. Compte tenu des délais légaux, le remboursement intervient huit mois après le scrutin.

2.- Le coût des élections organisées en 2001 et 2002

Le coût annuel total des élections varie en fonction du calendrier électoral.

En 2001, année d'élections municipales et de renouvellement du Sénat et des conseils généraux, 176,61 millions d'euros ont été ordonnancés sur le chapitre 37-61, soit un montant inférieur de 6,4 % aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

COÛT DES ÉLECTIONS ORGANISÉES EN 2001

Nature d'élection	Coût en millions d'euros
Élections municipales	101,83
Élections cantonales	57,60
Élections sénatoriales	1,65
Élections partielles	4,25
Dépenses communes	11,18
Total	176,61

Source : ministère de l'Intérieur.

Le coût de l'année électorale 2002 qui cumulait les deux élections plus coûteuses (présidentielles et législatives) a été notoirement sous-estimé. La loi de finances pour 2002 a ouvert 261,67 millions d'euros, le précédent Gouvernement diminuant, en fin de discussion budgétaire, ses prévisions initiales pour gager les ouvertures décidées en faveur de la police et de la gendarmerie nationales. Ces crédits initiaux ont été abondés en cours de gestion par un report de 26,73 millions d'euros, le chapitre 37-61 étant inscrit à l'état H annexé à la loi de finances. Les crédits ainsi disponibles se sont avérés insuffisants pour faire face au coût des élections. La loi de finances rectificative du 6 août 2002 a par conséquent ouvert une dotation complémentaire de 60 millions d'euros. À la date du 30 juin 2002, le coût des élections organisées en 2002 est estimé à 330,86 millions d'euros.

COÛT DES ÉLECTIONS ORGANISÉES EN 2002 (SITUATION PROVISOIRE)

Nature d'élection	Coût en millions d'euros
Élection présidentielle	215,65
Élections législatives	102,79
Élections partielles	4,16
Dépenses communes	8,26
Total	330,86

Source : ministère de l'intérieur.

Afin de maîtriser le coût des élections, le ministère de l'intérieur a renégocié certains marchés de fournitures et privilégié l'externalisation des tâches les plus coûteuses, notamment en personnel. Pour autant, comme le montre le tableau ci-dessous, on constate une augmentation du coût moyen des principales élections.

COUT MOYEN DES ELECTIONS (1)

(en euros)

	1995	1997	1998	2001	2002 (Prévisions)
Coût moyen des présidentielles	3,34	–	–	–	4,75
Coût moyen des municipales	2,51	–	–	2,55	–
Coût moyen des législatives	–	3,38	–	–	–
Coût moyen des régionales	–	–	1,97	–	–
Coût moyen des cantonales	–	–	3,18	2,94	–

(1) montant total des dépenses divisé par le nombre total d'électeurs inscrits

Source : « bleu » pour 2003.

3.– Les crédits prévus pour 2003

Le projet de loi de finances ouvre 78,36 millions d'euros sur le chapitre 37-61, contre 261,66 millions d'euros ouverts en 2002. Aucun scrutin national ne devra intervenir en 2003. L'enveloppe prévue se décompose de la manière suivante :

- 64,36 millions d'euros couvriront le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne aux candidats aux élections législatives de 2002 :

En application des articles L. 52-11 et suivants du code électoral, ce remboursement intervient en effet le huitième mois qui suit l'élection, du fait du délai d'examen légal des comptes par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. L'intégralité de la dépense sera donc imputée sur la gestion 2003.

Votre Rapporteur spécial note par ailleurs que l'actualisation du plafond fixé par l'article L. 52-11 du code électoral n'aura pas pour effet d'accroître l'enveloppe nécessaire, l'augmentation du nombre de candidats (8.444 en 2002 contre 6.310 en 1997) ayant eu pour corollaire une diminution du nombre de bénéficiaires du remboursement forfaitaire (2.239 en 2002 contre 2.504 en 1997) ;

- 10 millions d'euros sont prévus pour les dépenses communes à l'ensemble des élections, contre 8,26 millions d'euros ouverts en 2002. Cette augmentation vise à couvrir la première année de remboursement par l'État de l'achat par les communes des urnes électroniques qui, suite au marché d'étude lancé en 2002, devraient être progressivement installées ;
- 4 millions d'euros sont prévus pour l'organisation des élections partielles.

B.– LE FINANCEMENT DES FORMATIONS POLITIQUES

Parallèlement au financement du coût des élections, l'État verse depuis 1988 une aide publique aux formations et groupements politiques. Cette aide est imputée sur les crédits d'intervention du budget de l'intérieur (chapitre 41-61).

1.– L'évolution de la législation

Institué en 1988, le financement des partis politiques a été modifié à quatre reprises.

– Les lois du 11 mars 1988

La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et la loi organique n° 88-226 qui lui est associée ont constitué une première étape, décisive en ce sens qu'elles ont eu le mérite de faire admettre l'idée que la démocratie a un coût et qu'il n'est donc pas illégitime d'organiser son financement, tout en cherchant à en maîtriser l'évolution.

La principale innovation de la loi du 11 mars 1988 a été l'institution du financement public des partis politiques, qui a rendu nécessaire de doter ceux-ci, sinon d'un statut, du moins d'un régime juridique minimal comportant la reconnaissance de la personnalité morale et des principaux droits attachés au bénéfice de celle-ci. La prudence du législateur, au regard des principes de liberté inscrits à l'article 4 de la Constitution, l'a toutefois conduit à soustraire les fonds publics alloués aux partis politiques à tous les contrôles prévus par le droit commun et à n'imposer à ceux-ci que des obligations comptables minimales, en prévoyant seulement qu'ils devaient établir des comptes annuels déposés sur les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Mais le dispositif retenu en 1988 comportait une lacune fondamentale, en ce qu'il réservait le bénéfice du financement public aux formations représentées à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Le problème du financement de celles qui ne l'étaient pas restait donc entier et celui des moyens nécessaires au fonctionnement des partis représentés au Parlement n'était lui-même qu'imparfaitement résolu, car il n'était pas envisagé que l'aide publique atteigne des montants tels qu'elle suffise à couvrir tous leurs besoins, le législateur se refusant, par ailleurs, à organiser leur financement privé, par les personnes physiques ou par les personnes morales ; il considérait, en effet, que la reconnaissance des dons des personnes privées aux partis politiques serait contraire aux principes constitutionnels dès lors qu'elle serait assortie d'indispensables mesures de plafonnement.

– La loi du 15 janvier 1990

La loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques comportaient deux innovations :

– les modalités de répartition de l'aide publique ont été réformées de manière à ce que la moitié de celle-ci soit distribuée en fonction du nombre de suffrages obtenus au premier tour des élections législatives et bénéficie donc, en partie, à des formations non représentées au Parlement, dès lors qu'elles ont présenté un nombre significatif de candidats. Le législateur avait limité la première fraction de l'aide publique en ne prenant en compte que les résultats égaux ou supérieurs à 5 % des suffrages. Le Conseil constitutionnel a censuré ce seuil en considérant qu'il était de nature à entraver « l'expression de nouveaux courants d'idées et d'opinions »⁽⁵⁾.

– les partis politiques ont été autorisés à bénéficier, dans la limite de plafonds, de dons consentis par les personnes physiques ou morales, les dons de ces dernières étant encouragés par la disposition selon laquelle ils sont présumés conformes à leur objet social, à moins que leurs statuts n'en disposent autrement.

⁽⁵⁾ Conseil constitutionnel, décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990.

En outre, avec la création de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et l'édiction de nouvelles sanctions pénales et électorales, la loi du 15 janvier 1990 a entendu améliorer sensiblement le contrôle du respect de ses dispositions, notamment de celles concernant la collecte des dons. En revanche, la nouvelle loi n'a pas renforcé sensiblement les obligations comptables imposées aux partis bénéficiaires de l'aide publique, la Commission nationale, désormais destinataire de leurs comptes annuels, ne pouvant réellement sanctionner que leur non-dépôt.

– *La loi du 29 janvier 1993*

La loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 a apporté deux modifications principales :

– les dons consentis par les personnes morales aux partis politiques ont été encadrés par des règles de plafonnement plus strictes, et, surtout, soumis à des obligations de plus grande transparence : désormais, la liste des personnes morales donatrices, et le montant de chacun de leurs dons, devaient être rendus publics en même temps que les comptes de campagne des candidats et les comptes annuels des partis politiques ;

– les modalités de répartition de l'aide publique aux partis politiques ont été également revues, afin d'enrayer la multiplication, observée depuis 1989, des « partis » représentés au Parlement par un seul député ou sénateur.

– *La loi du 19 janvier 1995*

La loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 a limité les dons aux partis politiques

– en interdisant les dons des personnes morales, à l'exception des partis ou groupements politiques eux-mêmes ;

– en plafonnant les dons des personnes physiques à 50.000 francs par an et par parti.

En contrepartie, a été instaurée, pour une durée de trois ans, une contribution forfaitaire annuelle de deux millions de francs au bénéfice des partis qui ne sont pas éligibles à l'aide publique mais qui bénéficient, au cours d'une année, de dons représentant au total au moins un million de francs et émanant d'au moins 10.000 personnes physiques dont 500 élus répartis entre au moins trente départements, territoires d'outre-mer ou collectivités locales d'outre-mer.

– *La loi du 6 juin 2000*

La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 a réduit le montant de l'aide publique attribuée aux formations politiques qui ne remplissent pas l'obligation de parité des candidatures (art. 9-1 de la loi du 11 mars 1988).

2.– La répartition de l'aide publique

a) Les règles en vigueur

L'aide publique aux partis politiques est partagée en deux fractions égales.

— *La première fraction :*

La première fraction de l'aide publique est réservée aux partis politiques qui ont présenté, lors du plus récent renouvellement général de l'Assemblée nationale, des candidats dans au moins cinquante circonscriptions. Toutefois, cette condition ne s'applique pas aux partis politiques n'ayant présenté des candidats que dans un ou plusieurs départements ou territoires d'outre-mer. Les partis spécifiques à l'outre-mer peuvent donc bénéficier de l'aide publique quand bien même ils n'auraient présenté de candidat que dans une seule circonscription.

La répartition de cette première fraction de l'aide publique entre les partis bénéficiaires s'effectue proportionnellement au nombre des suffrages obtenus, au premier tour des élections législatives de référence, par les candidats s'y rattachant.

Lorsque, pour un parti, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart. Cette diminution n'est pas applicable aux partis ou 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.

— *La seconde fraction :*

La seconde fraction est réservée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction.

Le montant de cette seconde fraction est réparti chaque année entre les partis bénéficiaires proportionnellement au nombre de députés et de sénateurs 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.

b) Les montants versés

Depuis 1995, la loi de finances ouvre 80,26 millions d'euros sur le chapitre 41-61. La répartition de cette somme en 2001 et 2002 est retracée dans le tableau suivant.

REPARTITION DE L'AIDE PUBLIQUE AUX PARTIS POLITIQUES EN 2001 ET 2002

(en euros)

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions	Nombre de voix prises en compte	Aide publique 2001			Aide publique 2002		
		1ère fraction	2ème fraction	Total	1ère fraction	2ème fraction	Total
Association parti socialiste, radicaux-socialistes et apparentés	6 354 995	10 571 900	15 049 576	25 621 477	10 571 821	15 526 260	26 098 081
Rassemblement pour la République	4 004 246	6 661 294	10 301 793	16 963 087	6 661 244	10 260 043	16 921 287
Front national	3 774 266	6 278 709		6 278 709	6 278 662		6 278 662
Groupements des élus de l'union pour la démocratie française	3 500 832	5 823 836	9 988 261	15 812 096	5 823 792	9 579 067	15 402 859
Parti communiste français	2 435 451	4 051 513	2 105 149	6 156 662	4 051 483	2 315 319	6 366 802
Les Verts	943 691	1 569 884	313 533	1 883 417	1 569 873	226 992	1 796 865
Mouvement pour la France	617 643	1 027 485	179 162	1 206 646	1 027 477	136 195	1 163 672
Génération Ecologie	448 287	745 751		745 751	745 746		745 746
Lutte ouvrière	421 745	701 597		701 597	701 592		701 592
Mouvement des citoyens	263 490	438 331	582 275	1 020 606	438 328	680 976	1 119 304
Mouvement écologiste indépendant	182 816	304 125		304 125	304 123		304 123
Solidaires régions écologie	163 005	271 168		271 168	271 166		271 166
Centre national des indépendants et paysans	132 814	220 944	268 742	489 686	220 942	45 398	266 341
Union pour la semaine de quatre jours	122 566	203 896		203 896	203 894		203 894
Solidarité écologie gauche alternative	104 692	174 161	44 790	218 952	174 160	45 398	219 558
Mouvements des réformateurs	104 269	173 457	447 904	621 362	173 456	408 586	582 042
Nouveaux écologistes du rassemblement nature et animaux	90 270	150 169		150 169	150 168		150 168
Ligue communiste révolutionnaire	71 304	118 618		118 618	118 617		118 617
Parti des travailleurs	51 696	85 999		85 999	85 999		85 999
Initiative républicaine	29 268	48 689		48 689	48 689		48 689
Eden, république et démocratie	19 593	32 594		32 594	32 594	181 594	214 188
Parti pour la liberté	13 209	21 674	44 790	66 465	21 974		21 974
Parti de la loi naturelle	11 329	18 846		18 846	18 846		18 846
Sous-total I	23 861 477	39 694 642	39 325 976	79 020 618	39 694 645	39 405 829	79 100 474

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	Nombre de voix prises en compte	1ère fraction	2ème fraction	Total	1ère fraction	2ème fraction	Total
Parti communiste réunionnais	55 807	92 838	179 162	272 000	92 837	136 195	229 033
Groupement France-Réunion	27 760	46 180	44 790	90 971	46 180	45 398	91 578
Front de libération de Polynésie	27 097	45 077		45 077	45 077		45 077
Tahoeraa Huiraatira	23 557	39 188	89 581	128 769	39 188	45 398	84 587
Parti progressiste martiniquais	21 467	35 712	134 371	170 083	35 711	136 195	171 907
Ai'a Api	20 121	33 472	44 790	78 263	33 472	45 398	78 871
Guadeloupe unie socialiste et réalités	16 995	28 272	134 371	162 643	28 272	136 195	164 467
Parti progressiste démocratique guadeloupéen	15 071	25 071	44 790	69 862	25 071	45 398	70 470
Mouvement indépendantiste martiniquais	12 720	21 160	44 790	65 951	21 160	45 398	66 559
Parti communiste guadeloupéen	8 171	13 593		13 593	13 593		13 593
L'action	7 802	12 979		12 979	12 979		12 979
Fetia Api	7 430	12 360		12 360	12 360		12 360
Parti socialiste guadeloupéen	5 387	8 962		8 962	8 962		8 962
Parti communiste martiniquais	4 427	7 365		7 365	7 365		7 365
Walwari	3 366	5 600	44 790	50 390	5 599	45 398	50 998
Union centriste et libérale	2 257	3 755		3 755	3 755		3 755
Mouvement progressiste socialisme et démocratie	1 471	2 447		2 447	2 447		2 447
Parti socialiste guyanais	1 395	2 321		2 321	2 321		2 321
Union des Martiniquais démocrates	364	606		606	606		606
Combat ouvrier	361	601		601	601		601
Metz pour tous	2	3	44 790	44 794	3	45 398	45 402
Sous-total II	263 028	437 562	806 227	1 243 790	437 559	726 375	1 163 934
Total	24 124 505	40 132 204	40 132 204	80 264 408	40 132 204	40 132 204	80 264 408

Source : ministère de l'intérieur

Le projet de loi de finances pour 2003 reconduit la dotation de 80,26 millions d'euros. Celle-ci ne devrait cependant pas être intégralement consommée : la pénalisation liée à la parité devrait se traduire par une réfaction totale estimée, sous réserve des contrôles actuellement en cours, à 7,3 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial considère que la contribution de l'État au financement des partis politiques reste relativement modeste. À titre de comparaison, les trois principales formations politiques allemandes (SPD, CDU, CSU) ont reçu à elles seules en 2000 un total de 97 millions d'euros. L'aide publique représente près d'un tiers des recettes de chacun de ces trois partis.

La répartition de l'aide publique qui sera versée en 2003 n'est, pour le moment, pas arrêtée. Le décompte définitif des voix prises en compte pour le calcul de la première fraction ne pourra en effet être réalisé qu'à l'expiration des délais résultant de la mise en œuvre de l'article L.O. 128 du code électoral prévoyant les conditions d'inéligibilité. Le calcul de la seconde fraction ne pourra être effectué

qu'à la fin de 2002, à partir des informations transmises par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le tableau ci-dessous donne, pour la métropole, la liste des formations éligibles à la première fraction, ainsi que l'effet de la mise en œuvre de la loi du 6 juin 2000.

MISE EN ŒUVRE DE LA PARITE POUR LE CALCUL DE
LA PREMIERE FRACTION DE L'AIDE PUBLIQUE POUR 2003

Partis de rattachement (métropole)	Nombre total de voix obtenues au 1 ^{er} tour	Nombre total de candidats	dont Hommes	dont Femmes	Taux de féminisation (en %)	Taux de sanction financière (en %)
UMP	8.685.432	577	464	113	19,58	30,42
MNR	280.131	572	335	237	41,43	8,57
FN	2.879.068	570	294	276	48,42	1,58
LO	304.081	560	279	281	50,18	
PCF	1.237.588	491	277	214	43,58	6,42
Les VERTS	1.176.644	460	235	225	48,91	1,09
ASPRG	6.613.030	535	350	185	34,58	15,42
LCR	326.745	435	220	215	49,43	
Pôle Républicain	311.992	405	224	181	44,69	5,31
CNPT	421.443	405	220	185	45,68	4,32
Génération Ecologie – les Bleus	68.148	342	197	145	42,40	7,60
MPF	252.091	296	158	138	46,62	3,38
MEI	99.887	255	152	103	40,39	9,61
UDF	1.393.416	226	181	45	19,91	30,09
Parti des Travailleurs le Trèfle-les	42.532	193	104	89	46,11	3,89
Nouveaux Ecologistes	94.836	182	95	87	47,80	2,20
Régions & Peuples Solidaires	64.373	112	63	49	43,75	6,25
Nouvelles donne	19.275	102	66	36	35,29	14,71
CAP 21	48.222	97	58	39	40,21	9,79
Parti Fédéraliste	9.871	91	59	32	35,16	14,84
Droit de Chasse	57.980	89	48	41	46,07	3,93
Initiative Républicaine	16.293	84	54	30	35,71	14,29
RPF	101.064	84	67	17	20,24	29,76
Rass. des contribuables français	20.401	74	59	15	20,27	29,73
Concordat Citoyen	11.513	72	52	20	27,78	22,22
SEGA	37.854	69	40	29	42,03	7,97
MHAN	19.423	65	31	34	52,31	
GIP-Démocratie active	5.552	62	48	14	22,58	27,42
Energies Démocrates	28.671	58	51	7	12,07	37,93
Renouveau Ecologique	15.413	52	27	25	48,08	1,92
CEI-Conféd. des écol.inépend.	8.888	53	25	28	52,83	
CNIP	14.403	60	34	26	43,33	6,67
Rappel total partis d'Outre-mer	298.354	69	58	11	15,94	p.m.
Total	24.964.614	7.797	4.625	3.172	38,28	12,76

Source : ministère de l'intérieur

3.- Les pistes de réforme

Le financement public des partis politiques doit concilier l'indispensable ouverture de l'aide de l'État au plus grand nombre possible de groupements politiques –c'est une condition de vitalité de notre démocratie – et la nécessité de réserver cette aide aux mouvements susceptibles de représenter de véritables courants d'opinion.

Les critères de répartition de l'aide publique entre les différents partis et groupements susceptibles d'y prétendre créent, de fait, deux « filtres » destinés à écarter les mouvements de complaisance : seuls peuvent prétendre à la première fraction de l'aide publique les partis qui ont présenté des candidats dans 50 circonscriptions au moins ; seuls peuvent prétendre à la seconde fraction de l'aide publique les partis qui sont représentés au Parlement.

Force de constater que cet équilibre n'est aujourd'hui pas atteint. Les modalités actuelles de versement de la première fraction incitent les formations à multiplier les candidats, et aboutissent à une excessive dispersion du notre paysage politique : le nombre de candidats aux élections législatives a cru de 33,8 % entre 1997 et 2002. Surtout, plusieurs mouvements utilisent la législation actuelle pour bénéficier d'un financement public, alors qu'ils ne participent en rien au débat démocratique. Il est choquant que les impôts servent à financer des groupements qui se présentent aux élections uniquement dans le but d'obtenir des financements publics. Votre Rapporteur spécial rappellera qu'en 1999 la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation financière, patrimoniale et fiscale des sectes a dénoncé l'utilisation, par des mouvements sectaires, de la législation sur le financement de la vie politique : « *de 1993 à 1999, le Parti de la loi naturelle a reçu de l'État, au titre de la première fraction de l'aide budgétaire publique, un total de 1.668.561 francs* », alors qu'il n'a obtenu que 26.254 voix aux élections législatives de mars 1993 et 11.329 voix à celles de 1997 ⁽⁶⁾Le Conseil Constitutionnel et la Commission des comptes de campagne et des financements politiques ont, à plusieurs reprises, dénoncé ces effets pervers, et souhaité l'instauration d'un critère lié au seuil de voix obtenues.

Votre Rapporteur spécial souhaite à la fois supprimer l'effet d'aubaine induit par les modalités actuelles de versement de l'aide publique et maintenir un soutien de l'État aux partis émergents. Il propose donc deux modifications :

– *supprimer le versement la première fraction de l'aide publique aux formations qui ont obtenu un nombre de voix inférieur à 1 % de suffrages exprimés et dont aucun candidat n'a été élu :*

Le versement de la première fraction serait ainsi réservé aux partis qui ont obtenu plus de 1 % des suffrages exprimés.

⁽⁶⁾ Cf. Doc Assemblée nationale n°1687 du juin 1999, p. 81.

Afin de prendre en compte la spécificité des partis d'outre-mer, il conviendrait de préciser que le seuil de 1 % s'applique au nombre de suffrages exprimés dans le ou les départements ou territoires en cause. De même, pour ne pas exclure de l'aide publique les partis représentés à l'Assemblée nationale, il conviendrait de préciser que l'aide continue à être versée aux formations dont au moins un candidat a été élu aux élections législatives considérées.

L'instauration d'un seuil de 1 % respecte l'exigence de pluralisme posée par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 sur la loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, le Conseil a en effet censuré le seuil de 5 % « *en raison du seuil choisi* ». En ne rejetant pas le principe d'un seuil, le Conseil constitutionnel a laissé au législateur la possibilité d'établir une condition supplémentaire d'accès à l'aide publique, fondée sur le nombre de suffrages obtenus par les différents partis et groupements politiques.

– rétablir à titre permanent l'aide forfaitaire, instaurée à titre provisoire en 1995, pour les partis émergents :

Afin de favoriser l'émergence de formations nouvelles, il serait opportun de rétablir la contribution de l'État créée, pour trois ans, par l'article 13 de la loi du 19 janvier 1995. Le montant de cette contribution pourrait être fixé à 300.000 euros par an, soit un montant comparable à celui versé entre 1995 et 1998. Les conditions d'éligibilité à cette contribution pourraient être les mêmes que celles prévues en 1995, suffisamment contraignantes pour limiter l'aide aux partis justifiant d'une implantation locale réelle.

N° 0256- 28 .- Rapport de M. Jérôme Chartier sur le projet de loi de finances pour 2003 –
(Intérieur et libertés locales : administration générale et territoriale)