



N° 258

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2013** (n° 235),

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 2012.

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

## SOMMAIRE

Pages

<b>PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2013 DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »</b> .....	7
<b>DEUXIÈME PARTIE : LE COÛT DES ÉLECTIONS DE 2012</b> .....	9
<b>I. LES CRÉDITS POUR 2013 DE L'ACTION « ORGANISATION DES ÉLECTIONS »</b> .....	9
A. Les crédits sans lien avec les élections de 2012 .....	9
B. Les restes à payer liés aux élections présidentielle et législatives de 2012 ..	10
1. <i>Le principal poste de dépense : le remboursement des dépenses de campagne des candidats aux élections législatives</i> .....	10
2. <i>Les autres dépenses liées aux élections de 2012</i> .....	11
<b>II. L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2012 : UN COÛT SENSIBLEMENT INFÉRIEUR À CELUI DE L'ÉLECTION DE 2007</b> .....	12
<b>III. LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2012 : UN COÛT EN HAUSSE PAR RAPPORT AUX ÉLECTIONS DE 2007</b> .....	16
<b>IV. LES COÛTS LIÉS AU VOTE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER</b> .....	18
A. Des dépenses spécifiques .....	19
B. Des difficultés spécifiques .....	21
C. Une modalité spécifique : le vote par internet .....	23
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	25
<b>PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS</b> .....	48



MESDAMES, MESSIEURS,

Au gré des rythmes de la vie démocratique, le programme « Vie politique, culturelle et associative » occupe une place variable au sein de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »<sup>(1)</sup>.

Du fait des élections présidentielle et législatives, ce programme représente en 2012 plus de 15 % des crédits de la mission. En 2013, cette proportion retombera à 5,6 % – près de 143 millions d'euros de crédits de paiement sur un total de 2,5 milliards d'euros.

Ces fluctuations se vérifieront lors des prochains exercices budgétaires : l'année 2014 sera riche en échéances électorales, mais 2015 pourrait l'être également si les élections cantonales et régionales étaient reportées d'un an<sup>(2)</sup>.

Pour son premier rapport pour avis sur le programme « Vie politique, culturelle et associative », votre rapporteur a choisi cette année, après une brève présentation des crédits prévus pour 2013, de s'intéresser à la question du coût des élections présidentielle et législatives de 2012.

---

(1) *Le secrétaire général du ministère, M. Didier Lallement, que votre rapporteur pour avis a auditionné le 16 octobre 2012, est responsable des trois programmes de la mission. Le présent rapport pour avis porte sur le programme « Vie politique, culturelle et associative ». Les programmes « 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. Gilles Bourdouleix.*

(2) *Le 5 octobre 2012, lors des états généraux de la démocratie territoriale, le président de la République a déclaré : « En 2014 sont d'ores et déjà prévus trois rendez-vous électoraux : les élections municipales, le renouvellement du Parlement européen et les élections sénatoriales. Je considère que pour le respect de nos concitoyens et de nos assemblées concernées, il est préférable de reporter à 2015 l'organisation des deux consultations le même jour : régionales et départementales. J'ai donc demandé au gouvernement de procéder à une concertation pour confirmer ce calendrier ».*



## PREMIÈRE PARTIE : LES CRÉDITS POUR 2013 DU PROGRAMME « VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE »

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » devrait bénéficier en 2013 de 144,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 143 millions d'euros de crédits de paiement.

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

(en millions d'euros)

	Exécution 2011	LFI 2012	PLF 2013	Variation 2013/2012
Autorisations d'engagement	174,3	421,2	144,8	- 65,6 %
Crédits de paiement	165,4	419,2	143,0	- 65,9 %

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, la baisse sensible des crédits prévus pour 2013 s'explique par l'absence d'élection nationale prévue l'année prochaine. Dans ces conditions, l'action « Organisation des élections » ne mobilise plus que 62,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 59,8 millions d'euros de crédits de paiement <sup>(1)</sup>.

En conséquence, la principale masse de crédits est l'enveloppe dédiée au financement public des partis politiques : l'action « **Financement des partis** » bénéficierait de **76,3 millions d'euros de crédits**, soit un montant quasiment identique à celui ouvert par la loi de finances initiale pour 2011. En revanche, en 2012, l'aide publique aux partis avait exceptionnellement été diminuée de 4 millions d'euros – pour atteindre 72 millions d'euros – du fait d'un plan d'économies mis en œuvre au cours de la discussion du projet de loi de finances <sup>(2)</sup>.

L'aide publique aux partis politiques versée en 2013 intégrera la nouvelle répartition résultant des élections législatives de juin 2012. Le financement effectivement versé sera inférieur au montant total des crédits, afin de tenir compte du non-respect des règles relatives à la parité entre hommes et femmes. Sous la législature précédente, les modulations financières liées à la parité représentaient environ 5 millions d'euros chaque année.

---

(1) Voir la deuxième partie du présent rapport pour avis.

(2) Sur ce plan, voir également infra, deuxième partie, I, B.

Pour l'heure, la ventilation de l'aide publique par partis n'est pas encore connue, puisqu'elle dépend :

– pour la première fraction de l'aide, des résultats définitifs des élections législatives, lesquels demeurent suspendus aux décisions du Conseil constitutionnel en tant que juge du contentieux électoral ;

– pour la seconde fraction de l'aide, du rattachement de chaque parlementaire à un parti politique. Les déclarations de rattachement interviennent chaque année au mois de novembre, puis le Bureau de chaque assemblée communique au Premier ministre, avant le 31 décembre, le nombre de parlementaires rattachés aux différents partis <sup>(1)</sup>.

Les autres dépenses du programme « Vie politique, culturelle et associative » prévues en 2013 sont plus modestes :

– le fonctionnement de la **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques** nécessiterait **4,8 millions d'euros** de crédits de paiement et 41 équivalents temps plein travaillé (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. Les personnels des cultes, dont les crédits figurent sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », demeurent répartis dans les mêmes proportions depuis 2006, à raison de 74 % pour le culte catholique, 22 % pour les différents cultes protestants et 4 % pour le culte israélite ;

– 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) Article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

## DEUXIÈME PARTIE : LE COÛT DES ÉLECTIONS DE 2012

Selon une formule bien connue, « la démocratie n'a pas de prix, mais elle a un coût ». C'est ainsi que l'organisation des élections présidentielle et législatives a représenté l'essentiel des dépenses du programme « Vie politique, culturelle et associative » en 2012 et qu'elle suscitera des dépenses supplémentaires en 2013.

D'une manière générale, le coût d'une élection dépend : du nombre de candidats ; du nombre d'électeurs appelés à voter ; des règles d'organisation de la campagne électorale (propagande électorale, campagnes audiovisuelles, etc.) ; du plafond des dépenses électorales autorisées ; des résultats du scrutin, dont dépendent le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne et le remboursement des frais de propagande électorale.

### I. LES CRÉDITS POUR 2013 DE L'ACTION « ORGANISATION DES ÉLECTIONS »

Pour 2013, l'action « Organisation des élections » bénéficierait de :

– **62,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement**, à comparer à 338,7 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012 ;

– **59,8 millions d'euros de crédits de paiement**, à comparer à 339,7 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012.

Cette différence substantielle entre 2012 et 2013 s'explique par l'absence d'échéance électorale nationale l'année prochaine. Pour l'essentiel, les crédits prévus pour 2013 correspondent d'ailleurs à des restes à payer liés aux élections présidentielle et législative de 2012.

#### A. LES CRÉDITS SANS LIEN AVEC LES ÉLECTIONS DE 2012

Seules quelques lignes de crédits pour 2013 sont dépourvues de lien avec les élections présidentielle et législatives de 2012 :

– 1,3 million d'euros de crédits de fonctionnement et 1 million d'euros de crédits de personnel sont dédiés à l'organisation des **élections territoriales en Polynésie française** en janvier 2013 ;

– 3,5 millions d'euros de crédits de fonctionnement sont prévus pour l'organisation, le cas échéant, d'**élections partielles** ;

– 0,5 million d’euros de crédits d’investissement serviront à renouveler les serveurs de l’**application « Élections »**, en vue des différents scrutins de 2014 ;

– 2,9 millions d’euros de crédits d’investissement devraient permettre, selon le projet annuel de performances, de « *développer la plateforme Internet de recueil des soutiens dans le cadre du référendum d’initiative partagée* ». Est visée la procédure créée à l’article 11 de la Constitution lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, permettant à un cinquième des membres du Parlement, soutenus par un dixième des électeurs, d’obtenir l’inscription à l’ordre du jour d’une proposition de loi ou, à défaut d’avoir été examinée par les assemblées dans un certain délai, l’organisation d’un référendum sur cette proposition. Toutefois, la loi organique prévue à l’article 11 n’a pas encore été adoptée et, en tout état de cause, le projet de loi organique aujourd’hui en instance d’examen par le Sénat prévoit une entrée en vigueur un an après sa promulgation <sup>(1)</sup>.

## B. LES RESTES À PAYER LIÉS AUX ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES DE 2012

L’ensemble des autres crédits prévus pour 2013, soit **50,3 millions d’euros de crédits de paiement** <sup>(2)</sup>, concernent les élections présidentielle et législatives qui se sont tenues cette année.

### 1. Le principal poste de dépense : le remboursement des dépenses de campagne des candidats aux élections législatives

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit **45,4 millions d’euros** de crédits consacrés au remboursement forfaitaire aux candidats des dépenses de campagne des élections législatives <sup>(3)</sup>.

Le montant exact de ces remboursements, qui représente plus de 25 % du coût total des élections législatives, ne sera connu qu’après les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Celle-ci disposant d’un délai de six mois à compter du dépôt des comptes de campagne, elle se prononcera d’ici le 17 février 2013 <sup>(4)</sup>.

L’estimation de 45,4 millions d’euros intègre une économie, évaluée à 300 000 euros, apportée par des mesures prises lors de la discussion du projet de

---

(1) *Projet de loi organique n° 242 et projet de loi n° 243, adoptés par l’Assemblée nationale, portant application de l’article 11 de la Constitution, transmis au Sénat le 10 janvier 2012.*

(2) *Après déduction de 0,4 million d’euros de crédits de fonctionnement (achat d’enveloppes de propagande, maintenance de l’application « Élections », etc.) ne pouvant être ventilés avec précision entre les différents types d’élection.*

(3) *À l’inverse, le remboursement des dépenses de campagne engagées lors de l’élection présidentielle devrait être effectué au moyen de crédits ouverts dans la loi de finances initiale pour 2012 : voir infra, II.*

(4) *L’article L. 52-12 du code électoral prévoit que les comptes de campagne doivent être déposés par les candidats au plus tard avant 18 heures le dixième vendredi suivant le premier tour de scrutin (soit, en l’occurrence, le vendredi 17 août 2012). L’article L. 52-15 du même code prévoit que la CNCCFP dispose d’un délai de six mois pour se prononcer sur les comptes, à défaut de quoi ils sont réputés approuvés.*

loi de finances pour 2012. Un plan d'économies de 500 millions d'euros annoncé par le Premier ministre le 7 novembre 2011 avait, en effet, conduit à diminuer de 8 millions d'euros les crédits du programme « Vie politique, culturelle et associative »<sup>(1)</sup>.

Cette réduction des crédits correspondait, d'une part, à une baisse de 5 % de l'aide publique aux partis politiques, ramenée de 76 millions d'euros de crédits de paiement à 72 millions d'euros (action « Financement des partis »)<sup>(2)</sup>.

Elle s'expliquait, d'autre part, par la **diminution de 5 % du taux de remboursement par l'État des dépenses électorales engagées lors des élections législatives et présidentielle** (soit 47,5 % du plafond des dépenses autorisées, au lieu de 50 %). Couplée à la **non-revalorisation en fonction de l'inflation des plafonds de dépenses autorisées** lors de ces élections, cette mesure devait rapporter 4 millions d'euros d'économie sur l'action « Organisation des élections » : 3,7 millions d'euros au titre de l'élection présidentielle et 300 000 euros au titre des élections législatives. La différence entre les deux scrutins tient à ce que peu de candidats aux élections législatives engagent des dépenses jusqu'au montant maximum susceptible de remboursement. Par exemple, en 2007, si environ 80 % des candidats à l'élection présidentielle avaient atteint la limite maximale de remboursement, tel n'a été le cas que d'environ 10 % des candidats aux élections législatives.

Ces mesures d'économie ont été prises dans la loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle et dès la loi de finances initiale pour 2012 pour l'ensemble des autres élections<sup>(3)</sup>, à l'exception des élections sénatoriales.

## 2. Les autres dépenses liées aux élections de 2012

La **campagne audiovisuelle officielle** des élections présidentielle et législatives est prise en charge par l'État. Les sociétés nationales de programmes sont tenues de produire et de diffuser les émissions entrant dans le cadre de cette campagne, dans des conditions de production, de programmation et de diffusion définies par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)<sup>(4)</sup>.

Du fait des délais d'instruction des dossiers par le CSA, le paiement par

---

(1) Amendement n° II-6 adopté en seconde délibération à l'Assemblée nationale le 15 novembre 2011.

(2) Les crédits proposés pour 2013 retrouvent leur niveau habituel, à 76,3 millions d'euros (voir supra, première partie).

(3) Article 112 de loi de finances initiale pour 2012 (n° 2011-1977 du 28 décembre 2011), modifiant les articles L. 52-11 et L. 52-11-1 du code électoral.

(4) Article 16 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Pour l'élection présidentielle : article 15 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel ; décision du CSA n° 2012-135 du 20 mars 2012 relative aux conditions de production de programmation et de diffusion des émissions de la campagne en vue de l'élection du président de la République pour le premier et le second tours du scrutin. Pour les élections législatives : article L. 167-1 du code électoral ; décision du CSA n° 2012-312 du 15 mai 2012 relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions de la campagne électorale en vue des élections législatives de juin 2012.

l'État de ces campagnes audiovisuelles n'interviendra qu'en 2013, à hauteur de **2,3 millions d'euros pour l'élection présidentielle** et **2 millions d'euros pour les élections législatives**. Ces montants, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2013, sont conformes aux évaluations qu'avait fournies le ministère de l'Intérieur lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2012.

Par ailleurs, les **frais d'assemblée électorale** à verser aux communes s'élèveront en 2013 à **0,6 million d'euros**. Ces crédits permettront de rembourser aux communes, sur une base forfaitaire, les coûts supportés pour l'organisation des élections – principalement ceux relatifs aux panneaux d'affichage (achat, entretien, installation et enlèvement) et à la mise en place des bureaux de vote <sup>(1)</sup>. Le montant prévu pour 2013 n'est qu'un reliquat, qui s'ajoute aux dépenses déjà inscrites sur l'exercice budgétaire 2012.

Votre rapporteur pour avis regrette que les projets annuels de performances ne précisent jamais la ventilation des frais d'assemblée électorale entre les différents types de scrutin.

Le tableau présenté ci-après récapitule les crédits prévus dans le projet loi de finances pour 2013 pour régler les restes à payer liés aux élections présidentielle et législatives de 2012.

#### RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PRÉVUS EN 2013 AU TITRE DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES DE 2012

(crédits de paiement, en millions d'euros)

Type de dépense	Montant
Remboursement des dépenses de campagne aux élections législatives	45,4
Campagnes audiovisuelles de l'élection présidentielle	2,3
Campagnes audiovisuelles des élections législatives	2,0
Frais d'assemblée électorale	0,6
<b>Total</b>	<b>50,3</b>

Source : projet annuel de performances pour 2013.

## II. L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2012 : UN COÛT SENSIBLEMENT INFÉRIEUR À CELUI DE L'ÉLECTION DE 2007

Au total, hors vote par les Français de l'étranger <sup>(2)</sup>, l'élection présidentielle de 2012 devrait coûter **199,7 millions d'euros**. Il ne s'agit encore que d'une estimation provisoire, en raison de deux sources d'incertitudes.

D'une part, la majeure partie des dépenses engagées en 2012 l'ont été au niveau local et leur niveau définitif ne pourra être connu qu'au début de l'année prochaine. Le tableau reproduit ci-après permet de distinguer les dépenses décidées au niveau central – par la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'Intérieur – et les dépenses ordonnancées au plan local par les préfetures de département.

(1) Ces dépenses sont mises à la charge de l'État par l'article L. 70 du code électoral.

(2) Sur ce point, voir infra, III.

D'autre part, le remboursement forfaitaire aux candidats de leurs dépenses de campagne et le paiement des campagnes audiovisuelles sont tributaires des délais d'instruction et de décision de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

**RÉPARTITION ENTRE L'ÉCHELON NATIONAL ET L'ÉCHELON PRÉFECTORAL  
DES DÉPENSES LIÉES À L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2012**

Nature des documents	Ordonnateur	
	Ministre	Préfet
Frais d'impression des bulletins de vote		<b>X</b>
Confection des paquets de bulletins de vote par la commission locale de contrôle (CLC)		<b>X</b>
Distribution des paquets de bulletins de vote aux communes traitée en régie (personnel communal ou préfectoral)		<b>X</b>
Distribution des paquets de bulletins de vote aux communes traitée par un prestataire externe (La Poste ou SVP transport)	<b>X</b>	
Remboursement aux candidats des frais d'impression des affiches	<b>X</b>	
Remboursement aux candidats des frais d'apposition des affiches		<b>X</b>
Remboursement aux candidats des frais d'impression de la propagande électorale et d'envoi à la CLC	<b>X</b>	
Dépenses de libellé / mise sous pli de la propagande électorale par la CLC (en régie ou par un prestataire externe)		<b>X</b>
Frais d'envoi de la propagande électorale	<b>X</b>	
Autres dépenses de la commission locale de contrôle (indemnités, frais de déplacement)		<b>X</b>
Indemnités allouées aux personnels de préfecture pour travaux supplémentaires		<b>X</b>
Fourniture d'imprimés	<b>X<sup>1</sup></b>	<b>X</b>
Frais d'assemblées électorales (subvention aux communes)		<b>X</b>
Frais postaux divers		<b>X<sup>2</sup></b>
Dépenses de télécommunications pour la centralisation des résultats	<b>X</b>	<b>X<sup>3</sup></b>

(1) Formulaires de procuration, cartes électorales, enveloppes de propagande et de scrutin, formulaires et enveloppes de parrainage des candidats.

(2) Hors frais d'envoi des cartes électorales (à la charge des communes).

(3) Installations locales supplémentaires nécessaires au recensement et à la transmission des résultats.

Source : direction générale des finances publiques.

Le montant prévisionnel de 199,7 millions d'euros, versés sur les deux exercices budgétaires 2012 et 2013, est assez nettement inférieur à celui prévu avant la tenue du scrutin présidentiel. Dans la loi de finances initiale pour 2012, le coût de l'élection était évalué à près de **216 millions d'euros**, compte tenu des économies apportées par la réduction du taux de remboursement des dépenses de campagne et du gel du plafond de dépenses autorisées <sup>(1)</sup>.

La précédente élection présidentielle, en 2007, avait, quant à elle, coûté **209,8 millions d'euros** (voir le tableau ci-après).

#### DÉPENSES OCCASIONNÉES PAR L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

(crédits de paiement, en millions d'euros, hors Français de l'étranger)

Type de dépenses	Élection 2007	Élection 2012 (LFI 2012)	Élection 2012 (prévision actualisée)
Frais des commissions de propagande <sup>(a)</sup>	40,6	47,0	32,6
Acheminement de la propagande électorale	47,8	48,3	49,0
Remboursement de la propagande officielle	45,2	47,3	40,1
Remboursement forfaitaire aux candidats	44,0	41,6 <sup>(b)</sup>	49,4
Transferts directs aux communes (frais d'assemblée électorale)	14,4	16,2	15,2
Campagnes audiovisuelles	2,1	2,3	2,3
Autres frais <sup>(c)</sup>	15,7	13,2	11,1
<b>Total</b>	<b>209,8</b>	<b>215,9</b>	<b>199,7</b>
<i>dont dépenses de personnel (titre 2)</i>	<i>31,5</i>	<i>37,6</i>	<i>15,1</i>

(a) En particulier la mise sous pli de la propagande électorale.

(b) Compte tenu des économies (3,7 millions d'euros) entraînées par la loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012.

(c) Notamment les frais d'impression des bulletins de vote des candidats et les indemnités pour travaux supplémentaires.

Par rapport à la prévision initiale et au précédent de 2007, **le moindre coût de l'élection présidentielle de 2012 s'explique par le nombre de candidats ayant concouru : dix candidats**, au lieu d'une hypothèse de douze candidats, qui avait été formulée en fonction de la précédente élection présidentielle.

Un autre facteur explicatif réside dans la décision prise d'externaliser la **mise sous pli de la propagande électorale** dans près de la moitié des départements, ce qui a généré des économies évaluées à 4,3 millions d'euros. La différence se ressent tout particulièrement sur les **crédits de personnel** (titre 2), qui, à **15,1 millions d'euros**, ne représentent plus que 7,5 % du coût total de l'élection, à comparer à 15 % lors de l'élection de 2007. En effet, alors que seuls 19 préfets avaient confié les travaux de mise sous pli de la propagande électorale à un prestataire extérieur en 2007, près de la moitié d'entre eux ont fait ce choix en 2012. Comme l'a souligné la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, la mécanisation de ces opérations a pour avantages « *de réduire les délais de mise sous pli, de limiter les erreurs de manipulation, de faciliter la*

(1) En dépit de l'intervention postérieure de la loi organique du 28 février 2012 précitée, l'économie attendue était intégrée dans la loi de finances initiale : voir supra, I, A.

*distribution aux électeurs par les services postaux et de réaliser des économies budgétaires* »<sup>(1)</sup>.

C'est ce qui explique la nette différence entre les **frais des commissions de propagande** initialement prévus pour 2012 (ou observés en 2007) et la prévision actualisée. Pour l'élection présidentielle, votre rapporteur pour avis rappelle qu'il s'agit des commissions locales de contrôle (CLC), placées sous l'autorité de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale et chargées d'expédier aux électeurs les bulletins de vote et les documents électoraux<sup>(2)</sup>.

Le **remboursement par l'État de la propagande électorale** a, lui aussi, occasionné une dépense inférieure aux prévisions : **40,1 millions d'euros**, au lieu de 47,3 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012 et de 45,2 millions d'euros lors de l'élection de 2007. Sont concernées les dépenses liées à l'impression des professions de foi et à l'apposition des affiches électorales qui, sous certaines conditions, sont directement prises en charge par l'État<sup>(3)</sup>.

À l'inverse, quoique leur montant soit également déterminé par le nombre de candidats, les dépenses liées à l'**acheminement de la propagande électorale** s'inscrivent en hausse par rapport à 2007, passant de 47,8 millions d'euros à **49 millions d'euros**. Une telle évolution tient exclusivement à l'ouverture complète à la concurrence, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, du marché postal pour les plis de moins de 50 grammes, qui a entraîné l'assujettissement à la TVA de l'intégralité de l'affranchissement de la propagande électorale. En neutralisant cet effet, les dépenses postales hors taxe sont, en 2012, inférieures de 1,8 million d'euros à celles de 2007.

Enfin, représentant près de 25 % du coût total de l'élection présidentielle, le **remboursement forfaitaire des dépenses de campagne** aux candidats est désormais évalué à **49,4 millions d'euros**. Comme pour les élections législatives, le montant définitif dépend des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui interviendront d'ici le 6 janvier 2013<sup>(4)</sup>.

---

(1) *Rapport de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (scrutins des 22 avril et 6 mai 2012)*, JO, 17 juillet 2012.

(2) *Article 19 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel. Par renvoi à l'article R. 32 du code électoral, chaque commission comprend un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel, un fonctionnaire désigné par le préfet, un fonctionnaire désigné par le trésorier-payeur général et un fonctionnaire désigné par le directeur départemental des postes et télécommunications.*

(3) *Il s'agit des dépenses mentionnées à l'article L. 52-11 du code électoral et détaillées à l'article R. 39 du même code et à l'article 20 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel.*

(4) *Le dépôt des comptes de campagne doit intervenir au plus tard à 18 heures le onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin (soit, en l'occurrence, le 6 juillet 2012) et la CNCCFP dispose de six mois pour se prononcer sur les comptes (article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel).*

L'estimation de 49,4 millions d'euros, en hausse de plus de 5 millions d'euros par rapport à 2007, s'explique par le fait que **cinq candidats ont obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés** <sup>(1)</sup>, au lieu de quatre lors de la précédente élection présidentielle. Or, c'est le franchissement de ce seuil qui permet l'octroi d'un remboursement égal à 47,5 % du plafond des dépenses électorales, soit 8 millions d'euros pour les candidats éliminés au premier tour et 10,7 millions d'euros pour les candidats participant au second tour. Les candidats ayant recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés peuvent, quant à eux, bénéficier d'un remboursement égal à 4,75 % du plafond, soit 0,8 million d'euros (voir le tableau ci-après).

Le fait que cinq candidats aient franchi le seuil de 5 % des suffrages exprimés conduit également à majorer le montant de l'économie liée à la baisse de 5 % du taux de remboursement, en application de la loi organique du 28 février 2012 précitée, et au gel du plafond des dépenses autorisées <sup>(2)</sup> : au lieu de 3,7 millions d'euros, l'économie devrait s'élever à environ 4,3 millions d'euros.

**DÉPENSES PRÉVISIONNELLES LIÉES AU REMBOURSEMENT FORFAITAIRE  
DES DÉPENSES DE CAMPAGNE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE**

*(en euros)*

	Plafond de dépenses	Taux de remboursement	Montant maximum remboursable par candidat	Nombre de candidats concernés en 2012	Montant théorique remboursable total
Premier tour ≤ 5 % suffrages exprimés	16 851 000	4,75 %	800 423	5	4 002 113
Premier tour > 5 % suffrages exprimés	16 851 000	47,5 %	8 004 225	3	24 012 675
Second tour	22 509 000	47,5 %	10 691 775	2	21 383 550
<b>Total théorique</b>					<b>49 398 334</b>

*N.B.* : Les montants figurant dans la dernière colonne ne préjugent pas des montants qui seront finalement retenus par la CNCCFP, au vu de l'examen des comptes de campagne.

**III. LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2012 : UN COÛT EN HAUSSE PAR RAPPORT AUX ÉLECTIONS DE 2007**

Le chiffrage du coût prévisionnel des élections législatives de 2012 se heurte aux mêmes réserves que celles formulées à propos de l'élection présidentielle : les dépenses ordonnancées au niveau local ne sont pas définitivement connues ; le remboursement des dépenses de campagne dépend des futures décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Le coût global des élections législatives de 2012 est aujourd'hui estimé à environ **164 millions d'euros**, hors coûts *spécifiques* liés à l'élection par les

*(1) Il s'agit de M. François Hollande, de M. Nicolas Sarkozy, de Mme Marine Le Pen, de M. Jean-Luc Mélenchon et de M. François Bayrou.*

*(2) Voir supra, I, A.*

Français de l'étranger<sup>(1)</sup>. L'écart avec la prévision initiale, formulée lors de l'élaboration de la loi de finances initiale pour 2012, est minime : le coût annoncé à l'automne 2011 était de **165,3 millions d'euros**.

En revanche, à la différence des élections présidentielles, le coût total des élections législatives de 2012 s'avère sensiblement supérieur à celui des élections législatives de 2007, qui atteignait **147 millions d'euros**. Deux principaux facteurs expliquent cette hausse d'une élection à l'autre.

D'une part, en 2007, les résultats avaient été définitivement acquis dès le premier tour dans pas moins de 110 circonscriptions sur 577, alors que tel n'a été le cas en 2012 que dans 34 circonscriptions.

D'autre part, 34 triangulaires ont eu lieu en 2012, alors que les élections législatives de 2007 n'en avaient connu qu'une seule.

Ces différences, qui tiennent uniquement aux résultats du scrutin, ont des répercussions sur la plupart des postes de dépenses liées aux élections législatives (voir le tableau ci-après).

#### DÉPENSES OCCASIONNÉES PAR LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

(crédits de paiement, en millions d'euros, hors Français de l'étranger)

Type de dépenses	Élections 2007	Élections 2012 (LFI 2012)	Élections 2012 (prévision actualisée)
Frais des commissions de propagande <sup>(a)</sup>	33,7	38,4	34,1
Acheminement de la propagande électorale	34,0	40,0	37,6
Remboursement de la propagande officielle	14,5	12,3	19,6
Remboursement forfaitaire aux candidats	42,9	46,9 <sup>(b)</sup>	45,4
Transferts directs aux communes (frais d'assemblée électorale)	13,6	16,2	14,7
Campagnes audiovisuelles	1,4	2,0	2,0
Autres frais <sup>(c)</sup>	6,9	9,5	10,6
<b>Total</b>	<b>147,0</b>	<b>165,3</b>	<b>164,0</b>
<i>dont dépenses de personnel (titre 2)</i>	<i>29,9</i>	<i>36,6</i>	<i>17,1</i>

(a) En particulier la mise sous pli de la propagande électorale.

(b) Compte des économies apportées (0,3 million d'euros) par l'article 112 de la loi de finances initiale pour 2012.

(c) Notamment les frais d'impression des bulletins de vote des candidats et les indemnités pour travaux supplémentaires.

Ainsi, **le coût global de la propagande électorale atteint 91,3 millions d'euros en 2012**, soit une hausse de 9,1 millions d'euros par rapport à 2007 (+ 11,1 %).

(1) En revanche, les chiffres qui suivent prennent en compte un montant de 3,6 millions d'euros remboursé directement par le ministère de l'Intérieur aux candidats à l'étranger aux élections législatives pour frais de campagne, de propagande et de transport.

Ce montant, qui représente près de 56 % de l'ensemble des dépenses, se décompose en :

– 34,1 millions d'euros de frais des commissions de propagande, soit essentiellement la mise sous pli de la propagande électorale, à comparer à 33,7 millions d'euros en 2007 ;

– 37,6 millions d'euros de frais d'acheminement de la propagande électorale, après 34 millions d'euros en 2007 ;

– 19,6 millions d'euros de remboursement par l'État de la propagande officielle <sup>(1)</sup>, au lieu de 14,5 millions d'euros en 2007.

Les mêmes raisons expliquent la hausse de 1,1 million d'euros des **frais d'assemblée électorale** versés aux communes, qui atteignent **14,7 millions d'euros** en 2012.

En revanche, à l'instar du constat fait à propos de l'élection présidentielle, **les dépenses de personnel (titre 2) engagées dans le cadre des élections législatives sont en net recul** : elles s'élèvent à **17,1 millions d'euros**, au lieu de 29,9 millions d'euros en 2007. Il s'agit, là encore, de la conséquence d'un plus grand recours à l'externalisation de la mise sous pli de la propagande électorale. La part des crédits de personnel au sein de ce poste de dépense est ainsi passée de 76 % en 2007 à 40 % en 2012. La mécanisation de ces travaux a également eu pour effet d'optimiser les délais de remise des plis à La Poste, ce qui a permis de bénéficier de tarifs plus avantageux (économie estimée à 2,6 millions d'euros).

Enfin, ainsi que votre rapporteur pour avis l'a précédemment évoqué, le montant des remboursements forfaitaires des dépenses de campagne est estimé à **45,4 millions d'euros**. La hausse par rapport à 2007 (42,9 millions d'euros) est la conséquence du nombre supérieur de candidats ayant atteint le seuil de 5 % des suffrages exprimés, nécessaire à l'obtention du remboursement : 2 375 candidats en 2012, au lieu de 2 157 candidats en 2007.

#### **IV. LES COÛTS LIÉS AU VOTE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER**

Pour nos compatriotes résidant à l'étranger, les élections de 2012 ont été marquées par deux nouveautés :

– la désignation de 11 députés élus par les Français établis hors de France, puisque, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ceux-ci sont représentés non plus seulement au Sénat, mais aussi à l'Assemblée nationale (article 24 de la Constitution) ;

– l'utilisation, à titre optionnel, du vote électronique par Internet aux élections législatives <sup>(1)</sup>.

---

(1) Dépenses mentionnées à l'article L. 52-11 du code électoral et détaillées à l'article R. 39 du même code.

## A. DES DÉPENSES SPÉCIFIQUES

Selon les données fournies à votre rapporteur pour avis par le ministère des Affaires étrangères, les dépenses spécifiques aux Français de l'étranger liées aux élections présidentielle et législatives de 2012 atteignent **16,6 millions d'euros** (voir le détail dans le tableau ci-après). Il s'agit de dépenses payées par le programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » de la mission « Action extérieure de l'État »<sup>(2)</sup>.

### DÉPENSES SPÉCIFIQUES AUX FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER LORS DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES DE 2012

(crédits de paiement, en milliers d'euros)

	Dépenses 2011	Dépenses 2012
<b>Dépenses communes aux deux élections</b>		
Crédits délégués aux postes consulaires	775,6	2 404,3
Vacations	600,0	823,8
Communication	655,8	505,4
Mise à jour des logiciels consulaires	828,2	510,0
Matériel des bureaux de vote (codes et urnes)	–	71,6
Formations	34,3	149,1
Mission « Élections » (hors formation)	–	6,3
Envois divers aux électeurs	–	531,1
<b>Total dépenses communes</b>	<b>2 893,9</b>	<b>5 001,6</b>
<b>Élection présidentielle</b>		
Envoi du matériel électoral	–	2 476,8
Tenue des élections	–	173,7
<b>Total présidentielle</b>	<b>–</b>	<b>2 650,5</b>
<b>Élections législatives</b>		
Vote électronique - Cadre général	1 469,4	76,6
Vote électronique - « Test grandeur nature »	–	25,8
Vote électronique - Scrutins	–	1 145,7
Vote électronique - Assistance à l'électeur	–	559,4
<i>Sous-total Vote électronique</i>	<i>1 469,4</i>	<i>1 807,4</i>
Envoi du matériel électoral	–	2 632,4
Tenue des élections	–	184,0
<b>Total législatives</b>	<b>1 469,4</b>	<b>4 623,8</b>
<b>Total général</b>	<b>4 363,3</b>	<b>12 275,9</b>

N.B. : ce tableau ne prend pas en compte un montant de 3,6 millions d'euros remboursé directement par le ministère de l'Intérieur aux candidats aux élections législatives pour frais de campagne, de propagande et de transport.

Source des données : ministère des Affaires étrangères.

Au total, 7,9 millions d'euros correspondent à des dépenses communes à l'organisation des deux élections, tandis que les dépenses spécifiques à l'élection

(1) Article L. 330-13 du code électoral, résultant de l'ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France.

(2) Ce programme avait bénéficié d'une enveloppe spécifique de crédits de 0,6 million d'euros dans la loi de finances initiale pour 2011 et de 10,3 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012.

présidentielle et aux élections législatives s'élèvent, respectivement, à 2,7 millions d'euros et 6,1 millions d'euros.

À la différence des dépenses engagées par le ministère de l'Intérieur, qui s'imputent sur les exercices budgétaires 2012 et 2013, les dépenses du ministère des Affaires étrangères ont porté :

– sur l'exercice 2011, à hauteur de 4,3 millions d'euros. Il s'agit principalement des crédits délégués aux postes consulaires pour la mise à jour des listes électorales consulaires, pour le paiement des vacances, pour la maintenance des logiciels consulaires et pour l'organisation de campagnes de communication ;

– sur l'exercice 2012, à hauteur de 12,3 millions d'euros. S'ajoutent aux dépenses précitées les frais liés au matériel utilisé dans les bureaux de vote, le coût du vote électronique <sup>(1)</sup>, les envois de matériel électoral aux postes consulaires et aux électeurs, ainsi que les permanences assurées durant les week-ends de déroulement des scrutins.

On peut constater que **l'envoi de la propagande électorale, qui constitue une opération très lourde, représente l'un des principaux postes de dépense – environ 5,1 millions d'euros**. À ce propos, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale *« peut douter de ce que, en dépit de la diligence et de l'efficacité des services du ministère des Affaires étrangères et des prestataires auxquels ils ont pu avoir recours, l'ensemble des électeurs, quel que soit le pays dans lequel ils résident, aient effectivement reçu à temps les documents qui leur ont été adressés »* et *« suggère qu'une réflexion soit engagée sur l'opportunité de supprimer l'envoi par courrier aux électeurs résidant à l'étranger des professions de foi des candidats. Cette suppression devrait être accompagnée d'une plus grande information donnée aux électeurs français résidant à l'étranger quant à la mise en ligne de ces documents. Cette information, le cas échéant, pourrait être complétée, pour les pays où l'accès à l'internet serait difficile, par une mise à disposition locale de l'ensemble des documents électoraux par les services diplomatiques et consulaires »* <sup>(2)</sup>.

Plus largement, compte tenu de l'ensemble des spécificités des scrutins à l'étranger, le coût moyen par électeur y est sensiblement plus élevé qu'en France, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

---

(1) Voir infra, C.

(2) Rapport de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (scrutins des 22 avril et 6 mai 2012), JO, 17 juillet 2012.

**COÛT MOYEN PAR ÉLECTEUR DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES**  
(en euros)

Élection présidentielle de 2012 en France	4,54
Élections législatives de 2012 en France	3,90
Élections présidentielle et législatives de 2012 à l'étranger	15,59

Source : projet annuel de performances pour 2013 (indicateur n° 1.1) ; ministère des Affaires étrangères.

**B. DES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES**

L'organisation des élections présidentielle et législatives à l'étranger ont posé plusieurs difficultés. Sans prétendre à l'exhaustivité, votre rapporteur pour avis rend compte ici des principales d'entre elles.

D'abord, selon le ministère des Affaires étrangères, « ***l'organisation de ces quatre tours de scrutin (...) a représenté pour les postes consulaires et sections consulaires d'ambassade une charge considérable, ce qui en a contraint certains à délaissier en partie le reste de leurs activités, dans un contexte de moyens humains et matériels toujours plus contraint. Des renforts ont parfois été nécessaires, de même que l'organisation de missions régionales de formation des personnels et membres des bureaux de vote, du fait de la complexité de la législation et de la réglementation mises en œuvre*** ».

Cette charge de travail supplémentaire a été amplifiée par la **forte densification du réseau des bureaux de vote consulaires**. Leur nombre est passé de 583 bureaux en 2007 à 787 bureaux en 2012, dans le but de favoriser une participation électorale qui ne cesse de diminuer depuis 1981. Des milliers de vacataires ont dû être sollicités. Toutefois, selon le ministère des Affaires étrangères, « *le fait que la loi impose une configuration identique pour les élections présidentielle et législatives a, compte tenu du faible taux de participation au vote à l'urne pour les secondes, créé un effet de démobilisation qui risque de compromettre un recrutement d'une telle envergure pour les quelques années à venir* ».

Au total, la participation électorale des Français établis hors de France votant à l'étranger a atteint 38 % au premier tour de l'élection présidentielle et 42 % au second tour, soit des niveaux légèrement inférieurs à ceux observés en 2007 (respectivement 40,3 % et 42,1 % au second). Aux élections législatives, la participation n'a atteint que 20,7 % au premier tour et 20,6 % au second <sup>(1)</sup>.

Une autre difficulté est survenue pour environ 10 000 Français inscrits sur les listes électorales consulaires qui, rentrés en France, pensaient – à tort – pouvoir voter dans leur commune française de rattachement. Or, lorsqu'un électeur a opté pour le vote à l'étranger, ce choix est indiqué sur la liste électorale et son droit de

(1) Source : Rapport du directeur des Français de l'étranger et de l'administration consulaire, septembre 2012, p. 146.

vote en France ne peut plus s'exercer (ni personnellement, ni par procuration) tant que son nom apparaît sur la liste électorale consulaire<sup>(1)</sup>. En outre, en cas de retour définitif en France, la radiation des listes consulaires n'est pas automatique, mais suppose une demande expresse en ce sens. Lors des élections de 2012, nombre d'expatriés revenus en France ont cru et affirmé, souvent de bonne foi, avoir été inscrits, en méconnaissance de cause, sur la liste électorale en tant que votants à l'étranger ou encore supposé que le simple fait qu'ils aient quitté leur ancien pays de résidence, même sans en informer l'autorité consulaire, suffisait à rétablir leur droit de voter dans une commune française.

Cette situation a suscité un important contentieux auprès du tribunal d'instance du premier arrondissement de Paris, compétent en matière d'inscriptions et de radiations sur les listes électorales consulaires. Toutefois, la plupart des dossiers n'ayant pu être traités par la voie judiciaire, **le Conseil constitutionnel a autorisé, en liaison avec le ministère de l'Intérieur, la mise en place d'une procédure exceptionnelle et dérogoire**, qui a permis à plus de 10 000 électeurs rentrés en France d'exercer leur droit de vote. Dans ses observations sur le déroulement de l'élection présidentielle formulées les 14 et 21 juin 2012, le Conseil constitutionnel rappelle qu'un problème identique s'était posé en 2007 : *« La répétition du même dispositif d'urgence, qui souligne l'acuité des difficultés rencontrées, ne saurait constituer une solution pérenne. C'est pourquoi le Conseil constitutionnel invite les pouvoirs publics à une réflexion globale sur le dispositif retenu qui autorise l'inscription simultanée d'un même électeur sur deux listes électorales, municipale en France et consulaire à l'étranger »*<sup>(2)</sup>.

Enfin, les **envois de courriers aux électeurs établis à l'étranger** ont suscité trois types de difficultés :

– de nombreuses erreurs dans les adresses postales ont obligé à procéder à une deuxième expédition et, le cas échéant, à des envois gérés directement par les postes consulaires, tout spécialement dans les pays de langue non latine. Cette dernière option a été préférée à un envoi depuis Paris par la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale pour 27 % des listes électorales consulaires, soit environ 5,3 % du corps électoral des Français de l'étranger ;

---

(1) *L'article 8 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République dispose : « Lorsqu'un électeur est inscrit sur une liste électorale consulaire et sur une liste électorale en France, il est fait mention sur cette dernière de son choix d'exercer, durant l'année pendant laquelle cette liste électorale est en vigueur, son droit de vote à l'étranger pour tous les scrutins dont la loi électorale prévoit qu'ils se déroulent en partie à l'étranger. Pour les mêmes élections et pour la même période, il est fait mention sur la liste électorale consulaire du choix de l'électeur d'exercer son droit de vote en France ».*

(2) *Le Conseil constitutionnel précise que « l'application des règles en vigueur et les modalités de contrôle du dispositif mériteraient d'être revues, en particulier sur les points suivants : l'inscription d'office sur une liste électorale consulaire d'une personne immatriculée au consulat ; le traitement non automatique de la procédure inverse, à savoir le maintien sur une liste électorale consulaire d'une personne n'étant plus immatriculée dont la radiation de la liste n'interviendrait qu'après une demande en ce sens ; la pertinence d'un décalage entre les deux calendriers d'établissement et de révision des listes électorales, notamment des procédures contentieuses, dont les étapes ont pourtant été déjà en grande partie harmonisées en 2005 ».*

– en dépit de l’avancement d’une semaine du premier tour des élections législatives à l’étranger<sup>(1)</sup>, de nombreux envois de matériel électoral ou de propagande électorale sont parvenus après le déroulement du second tour ;

– de nombreux électeurs installés à l’étranger se sont plaints d’être l’objet de *spam* politique, c’est-à-dire de recevoir de nombreux messages électroniques non sollicités, à des fins de prospection politique. Lors de leur inscription au registre consulaire, les Français de l’étranger sont incités à fournir une adresse de courrier électronique, qui est alors portée sur la liste électorale consulaire<sup>(2)</sup>. Or, à l’instar des listes électorales établies en France, les listes consulaires peuvent être utilisées par les partis politiques et les candidats à des fins de communication politique. Des restrictions sont possibles, mais dans des conditions relativement limitées : la communication des listes électorales consulaires « *peut être restreinte ou refusée si, en raison de circonstances locales, la divulgation des informations relatives à l’adresse ou à la nationalité française des personnes inscrites est de nature à porter atteinte à la sécurité ou à leur sûreté* »<sup>(3)</sup>. En conséquence, la Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL) a demandé au ministère des Affaires étrangères d’améliorer l’information des électeurs sur cette possible utilisation de leur adresse électronique<sup>(4)</sup>.

### C. UNE MODALITÉ SPÉCIFIQUE : LE VOTE PAR INTERNET

Avec le vote personnel à l’urne, le vote à l’urne par procuration, le vote par correspondance sous pli fermé, le vote électronique par internet représentait une quatrième – et inédite – modalité de participation aux élections législatives à l’étranger. Au premier tour, le vote électronique a été utilisé par 57 % des votants (soit environ 127 000 personnes), contre 41 % pour le vote à l’urne (personnel ou par procuration) et 2 % pour le vote par correspondance. Au second tour, la proportion des électeurs ayant voté par voie électronique a légèrement baissé, atteignant 54 %<sup>(5)</sup>.

Pour se connecter au portail Internet dédié au vote, les électeurs devaient être munis d’un identifiant (unique) et d’un mot de passe (pour chacun des deux tours). L’identifiant a été envoyé par courrier postal, puis par SMS. Quelques

---

(1) *Le premier tour des élections législatives à l’étranger a eu lieu les 2 et 3 juin 2012, au lieu du 10 juin en France. Le second tour a eu lieu le 17 juin, en France comme à l’étranger.*

(2) *L’article 8 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l’élection du Président de la République dispose en effet : « La liste électorale consulaire comporte pour chaque électeur les indications prévues aux articles L. 18 et L. 19 du code électoral et, le cas échéant, celle de son rattachement à un bureau de vote et celle de son adresse électronique ».*

(3) *Dernier alinéa de l’article L. 330-4 du code électoral, dans sa rédaction issue de 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.*

(4) *Précisons par ailleurs que « la circonstance que [des] personnes auraient, avant l’ouverture de la campagne électorale, envoyé aux électeurs des messages par voie électronique ne constitue pas une infraction aux règles régissant la campagne électorale » (Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-4545 AN du 13 juillet 2012, Français établis hors de France, 10<sup>e</sup> circonscription).*

(5) *Source : Rapport du directeur des Français de l’étranger et de l’administration consulaire, septembre 2012, p. 180.*

jours avant chaque tour de scrutin, le mot de passe a été envoyé par courrier électronique. Des difficultés d'acheminement des instruments d'authentification ont également été recensées, en large partie imputables aux délais extrêmement contraints pour leur envoi depuis Paris, ainsi qu'à l'absence de communication par certains électeurs de leurs changements d'adresse.

Certains votants ont rencontré des problèmes techniques, tels que ceux disposant de versions trop récentes du logiciel Java, qui n'étaient pas compatibles avec le dispositif de sécurité mis en place pour le vote électronique. Selon les données recueillies par votre rapporteur pour avis auprès du ministère des Affaires étrangères, « 12 893 électeurs ont tenté de se connecter au site de vote sans toutefois déposer de bulletin dans l'urne électronique, pour 244 623 votants sur l'ensemble des deux tours », ce qui porte à près de 95 % le taux d'accessibilité au système de vote électronique.

La préservation du caractère secret du vote électronique a parfois été mise en doute, sans toutefois que des exemples probants de violation de ce principe aient apparemment pu être fournis. L'ensemble du dispositif, en particulier le code source du logiciel, a fait l'objet d'un double audit par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et par les experts indépendants chargés de vérifier la conformité du dispositif aux recommandations de la CNIL <sup>(1)</sup>.

---

(1) Délibération de la CNIL n° 2010-371 du 21 octobre 2010 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique.

## EXAMEN EN COMMISSION

*Lors de sa réunion du mardi 23 octobre 2012, la Commission procède, en commission élargie, 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 2013.*

**M. Yves Censi, président.** Le président de la Commission des finances, Gilles Carrez, empêché, vous prie de bien vouloir l'excuser et m'a demandé de coprésider cette réunion avec Jean-Jacques Urvoas, président de la Commission des lois.

Afin de favoriser les échanges entre ministres et députés, la conférence des présidents du 31 juillet dernier a reconduit la procédure des commissions élargies, dont voici ce soir la première réunion, consacrée aux crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** À la différence des années précédentes, nous n'avons pas souhaité que la Commission des lois se penche trop précisément sur les questions financières et que ses travaux deviennent ainsi redondants avec ceux des rapporteurs spéciaux de la Commission des finances. Nos rapporteurs pour avis ont donc concentré leurs analyses sur les politiques publiques afin de discuter de façon plus constructive avec les ministres.

**M. Laurent Baumel, rapporteur spécial.** Les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » diminueront en 2013 de près de 8 %. Cela s'explique d'abord par un élément conjoncturel : les dépenses liées à l'organisation des élections de 2012 ne sont évidemment pas reconduites. En second lieu, de façon plus structurelle, bien que la révision générale des politiques publiques (RGPP) ait été abandonnée par le gouvernement actuel, l'effort de redressement des finances publiques se poursuit et touche donc aussi les trois programmes de la mission.

Le programme 307, « Administration territoriale », voit la suppression de 450 emplois équivalents temps plein (ETP), ce qui correspond à un taux de non-remplacement des départs à la retraite de 46 %, inférieur à ceux de 2010 et de 2011. Pour le programme 216, « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », le taux de non-remplacement atteint 69 %.

Cependant, le ministère poursuivra l'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens à travers toute une série d'objectifs sur lesquels nous allons revenir.

Je voudrais poser trois questions à M. le ministre.

Le contrôle de légalité souffre d'un décalage entre ses moyens administratifs, de plus en plus rationnés, et la complexité juridique toujours plus grande de l'action des collectivités territoriales. Un nombre croissant de petites collectivités compte sur l'expertise de l'État pour y faire face. Comment le ministère de l'intérieur intègre-t-il cette problématique ? Quelle est sa stratégie ?

Des économies supplémentaires ne pourraient-elles être réalisées dans le domaine de la propagande électorale ? La question de l'envoi du bulletin de vote à domicile pour les scrutins uninominaux se pose de façon récurrente. Le ministre est-il favorable à sa suppression ?

Les dépenses de contentieux du ministère devraient s'élever à 126 millions d'euros en 2012. Or elles font chaque année l'objet d'une sous-évaluation en loi de finances initiale et sont prévues à hauteur de 82 millions pour 2013. Comment réduire ces dépenses et, à tout le moins, améliorer leur budgétisation ?

Enfin, l'avenir du réseau des sous-préfectures soulève quelques interrogations. Le ministre a mandaté trois personnalités – le chef de l'Inspection générale de l'administration (IGA), le délégué à l'aménagement du territoire et le président du Conseil supérieur de l'administration territoriale de l'État (CSATE) – afin qu'elles lui rendent des conclusions à ce sujet au printemps prochain.

À la suite des auditions auxquelles j'ai procédé, il me paraît que l'État aurait tout intérêt à conduire une évolution du réseau en s'affranchissant de la dichotomie entre la suppression et le maintien, qui ne peut qu'entraîner des difficultés politiques, et en envisageant plutôt une réforme qui porterait sur les degrés et les modalités d'ajustement des différentes sous-préfectures.

Dès lors, trois options semblent se présenter. La première réside dans un nouveau dimensionnement des moyens alloués à l'intendance afin de diminuer certains coûts d'entretien et de personnels. La deuxième dans le transfert, partiel ou complet, de la fonction d'accueil du public selon la situation géographique des arrondissements par rapport au chef-lieu de département, compte tenu notamment des durées de transport. La troisième dans le transfert, ici encore partiel ou complet, de la fonction d'ingénierie territoriale, fonction majeure aujourd'hui confiée aux sous-préfectures. Il existe en effet de grandes disparités selon que l'on se situe en zone urbaine et périurbaine ou rurale. Dans les arrondissements de campagne et de montagne, le besoin de proximité de l'État est plus fort, particulièrement dans le domaine de l'urbanisme. Ailleurs, les communautés d'agglomération et les communautés de communes se sont souvent dotées des moyens d'une certaine autonomie, intellectuelle et pratique. Ne pourrait-on envisager ainsi des regroupements ou des transferts ?

**M. Yves Censi, président.** Les effectifs des préfectures et des sous-préfectures ont été réduits de 2 472 emplois entre 2009 et 2012, sur un total de

moins de 28 000 postes, et 450 autres emplois vont être supprimés en 2013. Qu'envisage-t-on pour les années à venir ?

**M. Gilles Bourdouleix, rapporteur pour avis de la Commission des lois pour les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».** J'ai concentré mes analyses sur les crédits de contentieux, inscrits au programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et régulièrement sous-évalués depuis plusieurs années : autour de 80 millions d'euros alors que les dépenses correspondantes se sont montées à près de 150 millions en 2011. On fait donc voter le Parlement sur des enveloppes qui méconnaissent le principe de sincérité budgétaire. Cette sous-évaluation initiale complique aussi la gestion administrative : les crédits sont délégués aux préfetures au compte-gouttes, ce qui empêche souvent la résolution amiable de certains conflits, allonge les procédures et entraîne le versement d'intérêts moratoires, au détriment des finances publiques.

La loi de finances avait prévu 82 millions d'euros pour 2012. Il faut apparemment s'attendre à des dépassements, pour atteindre 126 millions cette année. Des crédits supplémentaires seront-ils donc demandés dans le prochain collectif budgétaire ? Et comment respecter la prévision pour 2013 ?

Une source importante de contentieux provient, traditionnellement, des refus de la force publique d'exécuter des décisions d'expulsion de locataires. Faut-il s'attendre à l'apparition de nouveaux types de contentieux ?

Le ministère de l'intérieur dispose-t-il d'une évaluation précise du coût, pour l'État, de cette sous-budgétisation chronique, notamment au titre des intérêts moratoires versés aux créanciers ?

Comment améliorer les systèmes d'information afin d'assurer un meilleur suivi des sommes correspondantes ?

Selon le projet annuel de performances pour 2013, « l'amélioration de la prévision et du pilotage des dépenses de contentieux est l'un des deux axes de la stratégie du programme ». Quelles formes concrètes prendra cet engagement ? De quels leviers disposez-vous pour mieux maîtriser les dépenses afférentes ?

Prévoyez-vous, à l'avenir, de remettre à niveau les crédits correspondants ou devons-nous, encore pour quelques années, nous accommoder d'une enveloppe non sincère ?

Enfin, le programme « Administration territoriale » appelle de ma part deux questions. Comment s'opère concrètement la redéfinition du rôle des sous-préfetures ? Les crédits pour 2013 intègrent-ils des économies liées à la fermeture éventuelle de certaines d'entre elles ? Selon quel calendrier ?

Après la censure par le Conseil constitutionnel d'une partie de la loi du 27 mars 2012, quelles sont les intentions du Gouvernement pour la mise en place

de la carte nationale d'identité électronique ?

**M. Paul Molac, rapporteur pour avis de la Commission des lois pour le programme « Vie politique, culturelle et associative ».** Le programme « Vie politique, culturelle et associative » couvre les opérations électorales, dont 2012 fut riche. Les dépenses correspondantes, pour 2012 et celles devant être payées en 2013, s'élèvent au total à 364 millions d'euros, dont 200 millions pour l'élection présidentielle et 164 millions pour les élections législatives. La première a coûté moins cher qu'en 2007 en raison d'un plus petit nombre de candidats et les secondes davantage du fait d'un plus grand nombre de ballottages et de scrutins triangulaires.

Autre nouveauté : les Français de l'étranger ont pu élire des députés, ce qui a coûté environ 16 millions d'euros.

Quand les comptes électoraux seront-ils soldés, et les remboursements effectués ? À combien estime-t-on les économies procurées par la diminution du remboursement des dépenses de campagne, les candidats n'étant plus défrayés qu'à hauteur de 47,5 % du plafond ?

Quels sont les postes budgétaires les plus difficiles à maîtriser ? Quels sont ceux qui peuvent faire l'objet d'économies ? Celui de la propagande électorale constitue une piste possible. Envisage-t-on d'utiliser davantage internet dans ce domaine, ainsi que pour l'éventuelle organisation de référendums d'origine populaire ?

Le vote des Français de l'étranger a connu quelques difficultés. Ainsi, 10 000 d'entre eux, toujours inscrits sur des listes électorales à l'étranger alors qu'ils étaient rentrés en France, n'ont pas pu voter. Comment comptez-vous résoudre ce problème ?

Quelles sanctions financières infligera-t-on aux partis politiques qui ne respectent pas l'obligation de parité entre les hommes et les femmes ?

Selon quelles modalités reportera-t-on les élections cantonales et régionales, qui devraient se dérouler en 2015 ?

**M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur.** Le contrôle de légalité constitue l'une des missions fondamentales de nos préfetures. Il ressort de la Constitution et ne se sépare pas du principe de libre administration des collectivités locales. Il a été réorganisé et allégé au cours des années passées, notamment sous la contrainte des suppressions d'emplois – seuls 860 postes lui sont actuellement consacrés, alors que le nombre d'actes juridiquement complexes à contrôler ne cesse d'augmenter.

Pour ne pas paraître tatillon, le contrôle de légalité doit s'appuyer sur une stratégie claire et compréhensible, reposant sur la réduction du champ des actes transmissibles à l'autorité administrative. De nombreux actes, dans les domaines

de la voirie et de la fonction publique territoriale, ont déjà été soustraits à cette obligation, le préfet conservant cependant le contrôle des actes les plus sensibles.

Le contrôle doit se recentrer sur les actes présentant des enjeux majeurs. Une stratégie nationale détermine quels sont les actes prioritaires en matière de commande publique, d'urbanisme et de fonction publique territoriale. Elle est complétée par une stratégie locale, définie par le préfet, pour les actes non prioritaires. En 2011, près de 92 % des actes prioritaires ont fait l'objet d'un contrôle exhaustif.

La dématérialisation du contrôle se développe. En 2012, pour l'ensemble des collectivités et des établissements publics locaux dont les actes sont soumis au contrôle de légalité, 26,3 % ont été télétransmis par l'application ACTES (Aide au contrôle de légalité dématérialisé). Ce taux augmente continuellement : il n'était que de 4,6 % à la fin de 2008 et de 11,2 % à la fin de 2009.

J'ai demandé aux services du ministère de veiller à ce que des moyens suffisants soient affectés au contrôle de légalité, afin que son exercice se poursuive de façon satisfaisante.

En ce qui concerne la propagande électorale, je suis plutôt favorable à la suppression de l'envoi du bulletin de vote pour les scrutins uninominaux, mais cela ne pourrait se faire qu'après concertation avec les formations politiques, car je ne suis pas certain qu'un consensus existe en la matière. Il est vrai que nous sommes à l'heure d'internet, mais de nombreux électeurs, notamment les personnes âgées, ne disposent pas d'autre élément d'information. Trop de citoyens se plaignent de ne pas avoir reçu la propagande électorale pour que nous supprimions un lien encore très apprécié. Soyons donc prudents. Le bulletin de vote serait, de toute façon, le seul concerné, à l'exclusion des autres documents de propagande électorale.

Les dépenses de contentieux, sur lesquelles m'a également interrogé M. Gilles Bourdouleix, sont, en effet, chaque année sous-évaluées en loi de finances initiale. Elles devraient s'élever à 120 millions d'euros en 2012, comme l'année précédente. Le projet de budget pour 2013 n'introduit pas de nouveauté à cet égard, et je le regrette. Cette sous-budgétisation chronique n'entraîne pas de frais pour l'État, qui honore chaque année la totalité des frais de contentieux qui doit arriver même si les crédits ne sont pas ouverts en loi de finances initiale. J'avais demandé que ces crédits soient rebasés. Cela n'a pu se faire. Il faudra donc, une fois de plus, abonder les crédits en cours de gestion, soit par des décrets d'avance, soit en loi de finances rectificative. Toutefois, des marges existent afin de mieux maîtriser les dépenses. C'est pourquoi l'Inspection générale de l'administration et l'Inspection générale des finances (IGF) vont être saisies d'une mission afin de formuler des propositions pour le pilotage des dépenses de contentieux. De bonnes pratiques sont probablement à mutualiser entre préfetures, notamment pour les expulsions locatives, les refus de concours de la force publique générant la plus grande partie des dépenses de contentieux. L'appui

de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) devra également être renforcé afin de fiabiliser les actes des préfets. En outre, une gestion par le ministère du logement assurerait une meilleure continuité entre l'autorité qui fixe les orientations et celle qui en assume les conséquences.

Je partage l'analyse de M. Laurent Baumel sur les sous-préfectures. Mais l'évolution de leur carte ne doit pas représenter un tabou. La question fondamentale est bien celle de leurs missions. Le rapport que j'ai demandé aux trois personnalités que vous avez mentionnées devrait déboucher, en mars prochain, sur des propositions précises, objectives, documentées et concertées avec l'ensemble des parties prenantes, préfets et élus locaux. Nous devons tenir compte des évolutions démographiques et des caractéristiques des différents territoires : elles seront connues au moment où le Parlement examinera le projet de loi marquant une nouvelle étape de la décentralisation. Au moment où nos compatriotes réclament de nouvelles protections de la part de l'État, nous devons, malgré les contraintes des finances publiques, demeurer attentifs au maillage territorial de l'administration.

Trois politiques publiques étant prioritaires, l'éducation, la justice et la sécurité, les autres administrations doivent supporter l'essentiel de l'effort de rigueur. Ainsi, 450 départements en retraite ne seront pas remplacés en 2013 et les crédits, de fonctionnement comme d'investissement, diminueront de 4 %. Les arbitrages correspondants ne sont pas intervenus en dressant la liste des sous-préfectures à supprimer : ce serait en contradiction avec les objectifs que je viens de rappeler et la mission de réflexion que j'ai diligentée. Mais l'effort d'économie sera poursuivi en 2014 et en 2015. Je ne cache pas qu'il provoquera inévitablement quelques tensions dans le réseau territorial de l'État, même s'il porte davantage sur l'échelon central que sur les échelons déconcentrés.

Le Conseil constitutionnel a censuré la création d'un traitement de données à caractère personnel et l'accès à cette base des agents de police et de gendarmerie. Seule serait donc autorisée une carte nationale d'identité électronique comportant un seul composant électronique sécurisé, contenant l'état civil du titulaire avec sa photographie et ses empreintes digitales. Compte tenu de ces décisions, il ne m'apparaît pas souhaitable de décider du lancement de cette carte sur la base des seuls éléments non censurés par le Conseil constitutionnel. En effet, celle-ci n'offrirait pas toutes les garanties, notamment en matière de lutte contre la fraude et l'usurpation d'identité. Vu le coût – 85 millions d'euros par an environ contre 22 millions aujourd'hui –, il faut nous assurer que le projet répond parfaitement à nos besoins. Je vais demander à l'Inspection générale de l'administration d'analyser précisément les besoins, notamment en matière de lutte contre la fraude. Sur la base des conclusions de son rapport, je déciderai de l'avenir de la carte nationale d'identité électronique et ne manquerai pas de tenir le Parlement informé.

Monsieur Molac, en 2012, le coût de l'élection présidentielle s'est établi à 199,7 millions d'euros, et celui des élections législatives à 165,8 millions d'euros

– hors élections partielles consécutives aux annulations prononcées par le Conseil constitutionnel. Dans l’attente des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui interviendront au plus tard le 6 janvier 2013 pour les dix candidats à la présidentielle et le 17 février 2013 pour les candidats aux législatives, il s’agit là d’estimations.

L’élection présidentielle de 2012 a coûté 10 millions d’euros de moins que celle de 2007 du fait d’un nombre inférieur de candidats qui a permis des économies de mises sous pli. Les élections législatives, elles, ont coûté 18,3 millions d’euros de plus. Cela tient à des phénomènes sur lesquels le ministère de l’intérieur n’a, heureusement, pas de prise : nombre de circonscriptions gagnées dès le premier tour, nombre de triangulaires et nombre de candidats ayant dépassé le seuil de 5 % des suffrages exprimés. Les efforts de rationalisation et d’économies réalisées par les préfetures, notamment pour les mises sous pli, ont néanmoins permis de maîtriser la hausse du coût du scrutin.

Les remboursements de frais de campagne auront lieu à la suite des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne. Ils seront, je l’espère, terminés avant la fin du premier semestre 2013.

La baisse de 50 % à 47,5 % du taux de prise en charge des dépenses de campagne des candidats et le gel de l’actualisation annuelle des plafonds de dépenses électorales devraient générer une économie de 5,1 millions d’euros pour les élections de 2012 – 4,3 millions au titre de la présidentielle et 0,8 million au titre des législatives. Ces deux mesures ont permis de réduire de 8 % le plafond de remboursement des dépenses de campagne des candidats présents au premier tour.

J’ai déjà répondu sur la propagande électorale, je n’y reviens pas.

Pour ce qui est du vote par internet, je crains de décevoir votre appel à la modernité. Le vote par voie électronique a été ouvert aux Français établis hors de France pour les législatives de 2012 – 57 % des votants ont choisi ce moyen. Au vu des résultats positifs des audits de sécurité réalisés par l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information, le ministère de l’intérieur et le ministère des affaires étrangères – lequel est chargé de l’organisation du vote de nos compatriotes à l’étranger – ont homologué cette modalité de vote.

Celle-ci peut se justifier à l’étranger où il est parfois difficile aux électeurs, en raison des distances ou des conditions de sécurité, d’aller voter. Je suis en revanche très réservé sur son extension en France, où le maillage du territoire en bureaux de vote demeure dense. La tradition républicaine du vote dans les mairies ou les écoles me semble une belle tradition qui fait partie de notre histoire. J’y suis très attaché, mais accepte l’idée que je puisse être un jour dépassé par la vague de la modernité...

Oui, certains Français établis à l’étranger n’ont pu voter en France parce qu’ils étaient encore inscrits sur les listes consulaires. Il faut, j’en suis d’accord avec vous, améliorer les modalités d’inscription et de radiation des électeurs sur

ces listes, comme le Conseil constitutionnel l'avait d'ailleurs demandé dans ses observations sur l'élection présidentielle elle-même. Une mission conjointe a été confiée à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale des affaires étrangères pour définir les meilleures modalités de gestion des listes consulaires.

J'en viens aux sanctions financières applicables aux partis n'ayant pas respecté la parité femme-homme. La nouvelle répartition de l'aide publique aux partis ne sera pas connue avant mai 2013, date à laquelle le Conseil constitutionnel devrait avoir tranché sur tous les contentieux électoraux. Conformément aux dispositions de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les voix des candidats déclarés inéligibles par le Conseil ne seront pas prises en compte dans le cadre de la répartition de la première fraction de l'aide publique. Lors des dernières législatives, seuls 40 % des candidats présentés par les principaux partis étaient des femmes. Certains partis verront donc de ce fait leurs subventions publiques réduites – certains plus que d'autres.

Le report à 2015 des élections départementales et régionales n'a pas d'incidence sur le projet de loi de finances pour 2013. Il faudra en revanche en tenir compte dans la loi de programmation triennale 2013-2015, dont les arbitrages avaient eu lieu avant les annonces du Président de la République. Il n'est pas possible à ce stade d'évaluer le coût des futures élections départementales, dans la mesure où le mode de scrutin, qui alliera ancrage territorial et respect de la parité, reste à définir. Le coût du renouvellement des conseillers régionaux est, quant à lui, évalué à 121 millions d'euros qu'il faudra inscrire en 2015. L'organisation concomitante des élections régionales et cantonales permettra d'économiser 4 millions d'euros sur le coût de ces scrutins.

**M. Yves Censi, président.** Je vous remercie, monsieur le ministre, de ces réponses précises, qui ont répondu par avance aux questions que je souhaitais vous poser. Il ne m'en reste qu'une : ne pensez-vous pas que les moyens des préfectures et des sous-préfectures ont aujourd'hui atteint un seuil critique en dessous duquel elles ne pourraient plus remplir leurs missions ? La question est d'autant plus légitime que nous ne raisonnons plus en logique de moyens, mais d'objectifs et de missions.

Je donne maintenant la parole aux porte-parole des groupes.

**Mme Cécile Untermaier.** Je m'attacherai aux seuls programmes relatifs à l'administration territoriale et à la conduite des politiques publiques de l'intérieur, laissant à mon collègue Pascal Popelin le soin de parler de la vie politique associative et culturelle.

Dans tous nos territoires, des services publics disparaissent. Mon premier commentaire concerne le réseau des préfectures et sous-préfectures. Les effectifs des sous-préfectures ont diminué deux fois plus vite que ceux de l'ensemble des effectifs de l'administration territoriale depuis 2009, lesquels n'ont pourtant pas

été épargnés. Cette diminution a concerné davantage les effectifs qui travaillaient avec les collectivités territoriales – d'où les problèmes rencontrés dans le contrôle de légalité, évoqués par Laurent Baumel – que ceux chargés de l'accueil du public et de la délivrance des titres, tâches dont il avait pourtant été considéré qu'elles devaient être centralisées en préfecture, sinon transférées à des partenaires publics. Il y a donc eu là une incohérence par le passé.

La situation est très disparate. Dans certaines sous-préfectures, les effectifs ont atteint un seuil critique. D'autres ne disposent plus du personnel en mesure de porter le développement local aux côtés du sous-préfet. D'autres enfin, contre toute attente, continuent un travail de guichet dont nous pensions qu'il serait désormais accompli par les préfectures.

C'est là, pour une large part, l'effet mécanique d'une RGPP brutale qui a désorganisé en profondeur nos administrations, en particulier les têtes de pont que sont les sous-préfectures dans les départements.

Devant cette situation préoccupante, vous avez lancé une mission de réflexion et de concertation sur l'évolution du réseau. Nous saluons cette initiative. Il faudra analyser en profondeur le besoin d'État dans les territoires et abandonner toute idée de schéma homogène. Vous nous avez rassurés sur ce point. C'est avec et à partir du terrain, dans la concertation, que la réflexion d'ensemble doit être menée. Tout projet de changement doit s'accompagner d'une étude d'impact – comme il devrait et aurait dû y en avoir une à l'occasion de tout projet de suppression de service public.

J'en suis d'autant plus convaincue que je mesure chaque jour dans ma permanence les difficultés rencontrées par nos concitoyens dans un tout autre domaine, mais non le moindre, celui de la justice, du fait de décisions mécaniques de fermetures des tribunaux d'instance dans les petites villes de nos départements, sans qu'aucune réorganisation en aval n'ait accompagné ces suppressions.

L'un des objectifs doit être d'améliorer considérablement l'accueil des usagers, notamment des étrangers. Qu'ils sollicitent un premier titre de séjour, son renouvellement, ou ne serait-ce qu'un récépissé, ils doivent aujourd'hui attendre des heures sans bien sûr émettre la moindre protestation.

Mon deuxième commentaire porte sur le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » dans lequel sont reconduits 83 millions d'euros au titre des dépenses de contentieux et de protection juridique, somme qu'il faudra peut-être abonder encore d'une quarantaine de millions d'euros au vu du budget précédent. Vous connaissez le problème, je ne m'y étends pas. Nous pourrions en revanche débattre de l'opportunité d'imputer pour partie cette dépense à la mission « Égalité des territoires, logement et ville », car c'est bien parce qu'on manque de logements et qu'une solution d'hébergement ne peut pas toujours être proposée que les préfets sont parfois amenés à refuser le concours de la force publique.

Plus immédiatement – et j’espère que l’on ne jugera pas ma proposition impertinente –, des économies seraient possibles sur le contentieux relatif aux étrangers, qui mobilise un grand nombre de magistrats. Les préfets pourraient être invités à accepter plus souvent l’autorité de la chose jugée et à ne faire appel du jugement d’un tribunal de premier ressort qu’à bon escient et de façon tout à fait exceptionnelle. Je n’ai, hélas, pas constaté dans mon expérience professionnelle antérieure que tel était le cas, bien que cette judicieuse recommandation ait été formulée il y a plus de dix ans.

Ces remarques étant faites, je tiens, monsieur le ministre, à vous dire ma satisfaction de voir enfin une réflexion de qualité engagée sur le sujet du réseau des sous-préfectures et vous propose bien modestement quelques pistes pour réduire les dépenses de contentieux qui vous préoccupent aussi.

**M. Olivier Marleix.** Si les crédits de cette mission ne portent pas de façon éclatante les signes du changement promis, ils traduisent plusieurs renoncements qui inquiètent les parlementaires du groupe UMP.

Dans le programme « Administration territoriale » qui comprend les moyens des préfectures et des sous-préfectures, en supprimant 450 équivalents temps plein, vous suivez presque scrupuleusement la règle du non-remplacement d’un fonctionnaire sur deux partant en retraite, puisque 46 % des départs en retraite prévisionnels ne seront ainsi pas remplacés. Nous ne vous en blâmons d’ailleurs pas.

Toutefois, vous ne précisez pas l’évolution des missions qui permettra de réduire ainsi ces effectifs. La modernisation de la délivrance des titres l’a permis par le passé – je pense en particulier aux cartes grises, aujourd’hui délivrées dans 90 % des cas par les concessionnaires automobiles pour les véhicules neufs. En dépit de vos propos rassurants, nous craignons que cela ne s’effectue demain par une réforme plus brutale que vous ne voulez bien le dire. Vous avez d’ailleurs confirmé que des sous-préfectures fermeraient.

Vous avez lancé une mission de réflexion sur l’évolution de ce réseau. Mais les moyens de fonctionnement du programme sont dès à présent réduits de près de 10 millions d’euros, soit de 6,3 %, bien au-delà de ce que justifie la baisse de 1,6 % des effectifs. D’ores et déjà, vous taillez dans la masse. Les parlementaires UMP se demandent toujours quelle est l’influence sur le Gouvernement du président de l’Association des régions de France, qui souhaite que « l’État se retire complètement de secteurs où il n’exerce plus qu’un contrôle aussi inefficace que coûteux, comme à travers son réseau napoléonien de sous-préfectures ».

Les députés UMP sont très attachés, monsieur le ministre, à cette présence territoriale de l’État, indispensable à l’égalité des territoires. Pour les élus, les administrés et les entreprises des territoires ruraux, le sous-préfet est souvent le seul conseil juridique, le seul agent de développement, le seul soutien accessible

pour monter des projets. N'oubliez pas cette réalité dans le chantier que vous avez ouvert.

Deuxième sujet d'inquiétude : l'immobilier. Seuls 97 000 euros ont été inscrits en crédits de paiement pour la mise en accessibilité des bâtiments des préfectures et des sous-préfectures. Rapporté aux besoins, ce montant dérisoire laisse pantois. Comme je n'imagine pas que vous ayez prévu de fermer toutes les sous-préfectures d'un coup, faut-il y voir l'anticipation par votre ministère d'un report de l'objectif de mise en accessibilité des bâtiments publics d'ici à 2015 ? On ne peut que s'en inquiéter pour l'accueil des personnes handicapées.

Dernière interrogation sur ce programme : bien qu'il se soit amélioré depuis 2010, les « délais d'instruction des dossiers d'installations classées pour la protection de l'environnement et loi sur l'eau » sont encore en moyenne de 320 jours, ce qui est préoccupant. Comment comptez-vous les améliorer ? Il y va de la contribution de votre ministère à la compétitivité hors coût de nos entreprises.

S'agissant du programme « Vie politique, culturelle et associative », vous venez de confirmer l'évolution du mode de scrutin qui remplacera celui prévu pour l'élection du conseiller territorial et l'imminence d'un redécoupage électoral de grande envergure, dont je ne sais si on peut encore l'appeler cantonal. Comment allez-vous procéder d'ici à 2014 tout en respectant la tradition républicaine selon laquelle on ne touche plus aux modes de scrutin un an avant l'élection ? Avec quels crédits ? Avec quels effectifs ? Selon quelle méthode de concertation ?

Enfin, s'agissant de la carte nationale d'identité électronique, je regrette que soit abandonnée la mise en œuvre de la loi du 28 mars 2012. Je relève en revanche avec intérêt votre souci de réfléchir à un nouvel outil plus performant que celui censuré par le Conseil constitutionnel. Il y a urgence à légiférer sur la protection de l'identité quand on sait qu'il y a 200 000 usurpations chaque année. Voilà trop longtemps que l'ouvrage est remis sur le métier.

**M. Thierry Benoit.** Nous savons tous que l'État doit se réorganiser. Selon la Cour des comptes, la part des dépenses publiques, qui représentent en France 56 % du PIB, est beaucoup trop élevée par rapport aux pays voisins. La Cour estime que cette part pourrait être abaissée sans nuire à la qualité des services publics, et j'en suis moi aussi convaincu. Votre combat devra être permanent, monsieur le ministre. Nous le mènerons avec vous.

Je suis certain qu'on peut redimensionner et requalifier la présence de l'État dans les territoires, à condition de le faire en concertation avec l'échelon local.

Permettez-moi de vous citer l'exemple des Marches de Bretagne. Le préfet a confié au sous-préfet, non pas une étude d'impact, mais la mission de travailler à la réorganisation de la présence des services de l'État dans l'arrondissement de Fougères, le plus petit de Bretagne, qui était voué à la disparition. En concertation

avec l'ensemble des élus locaux, cet arrondissement a été étendu au pays de Vitré, si bien que le nouvel ensemble regroupe aujourd'hui 150 000 habitants. Cela nous a permis de mutualiser l'administration préfectorale, les forces de gendarmerie et de police. Nous avons aussi travaillé sur les trésoreries, et avons obtenu le rétablissement d'une juridiction de proximité. C'est ainsi que notre territoire a pu s'en tirer. J'en tire l'enseignement qu'il faut travailler en concertation et écouter les propositions locales, le plus souvent raisonnables car les élus locaux sont raisonnables.

Le gouvernement précédent avait doté les départements bretons, notamment celui d'Ille-et-Vilaine, de moyens pour recruter au sein des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM). Mais ces recrutements ont lieu dans la ville principale plutôt que dans les territoires. Et les dossiers d'instruction des permis de construire par exemple doivent remonter jusqu'à elle car on ne dispose pas des personnes compétentes sur place. Pour justifier la situation, on invoque le manque d'attrait de certains territoires. Il y a là un danger, car, pour un coût égal, nous aurions pu procéder à ces recrutements sur place et parfaire la réorganisation dans les territoires.

Cela étant, l'exemple de notre arrondissement montre la voie. Je vous invite d'ailleurs, monsieur le ministre, à venir nous rendre visite en Marches de Bretagne dès que votre emploi du temps vous le permettra.

Je ne reviens pas sur la question de la carte nationale d'identité électronique. Vous avez déjà répondu à notre collègue Gilles Bourdouleix. J'appelle seulement votre attention sur la mise en place de l'Agence nationale des titres sécurisés.

Le passeport biométrique semble être une réussite. Combien de ces passeports ont-ils été délivrés à ce jour ? Les conditions de délivrance seraient fiables et les services efficaces, dites-vous. Il existe pourtant de grandes disparités entre Paris, la région parisienne et la province. Si, à Paris, un rendez-vous peut être pris rapidement, il faut parfois attendre plusieurs mois en province pour obtenir un tel passeport. Le nombre de points de délivrance est sans doute encore insuffisant. Comptez-vous l'augmenter, ce qui éviterait à nos concitoyens de longs déplacements ?

Le projet FAETON, qui permettra d'adapter notre fichier national du permis de conduire à la réglementation européenne, devrait être opérationnel le 19 janvier 2013. Quelles avancées exactes permettra ce nouveau fichier ?

Vous remerciant par avance de vos réponses, je vous adresse, monsieur le ministre, tous mes encouragements. L'effort de maîtrise des dépenses publiques exige de redimensionner les services et de redéfinir les missions de l'administration territoriale. Nous pouvons y parvenir en concertation avec les acteurs locaux.

**M. Jean-Jacques Candelier.** Nous sortons de cinq années difficiles pour le fonctionnement de nos administrations préfectorales. Dans certaines préfectures et sous-préfectures, les effectifs ont atteint la limite en dessous de laquelle certaines missions ne peuvent plus être remplies. La nouvelle majorité va-t-elle poursuivre une révision générale des politiques publiques qui ne dirait pas son nom ?

Force est de constater que la mutualisation de réseaux et les suppressions de postes se poursuivent. En témoigne la diminution drastique de 7,8 % des crédits de fonctionnement courant. Il n'y aura qu'une légère « bosse » dans ces crédits en 2014, afin de pouvoir organiser correctement les élections prévues cette année-là.

Nul ne nie qu'il soit nécessaire d'évoluer et de s'adapter. Mais le service public ne doit pas en souffrir. Il est inquiétant que les sous-préfectures soient dans le collimateur. Vous avez évoqué, monsieur le ministre, l'attachement des élus à leurs sous-préfectures. Il ne s'agit pas d'un fétichisme de la part des élus, mais d'un attachement massif de la part des citoyens. Des services publics sont en jeu.

La suppression de sous-préfectures compliquerait encore certaines formalités pour nos concitoyens, car il leur faudrait se rendre plus loin, donc passer plus de temps dans les transports.

En Seine-Saint-Denis, les files d'attente sont interminables pour se voir délivrer une carte d'identité, un passeport ou un titre de séjour. Il faut des moyens pour traiter les demandes de naturalisation, cet accès à la citoyenneté française.

Les étrangers, qu'ils soient en situation régulière ou irrégulière, ne parviennent plus à déposer leur dossier ni même à obtenir un rendez-vous auprès des services. Est-il acceptable qu'ils doivent prendre place dans une file d'attente dès quatre heures du matin pour que leur requête ait une chance d'être prise en compte, quand ils n'ont pas l'humiliation de la voir rejetée avant même d'avoir été instruite ?

Il faut des moyens pour une véritable politique d'intégration égale pour tous. Il y va de l'efficacité autant que du respect des usagers. La garantie d'un traitement égal pour tous, quels que soient son lieu d'habitation, sa situation sociale et sa nationalité, est aussi une garantie contre les effets de la crise dans notre société.

Pouvez-vous nous dire, monsieur le ministre, quels moyens spécifiques seront consacrés à votre politique en matière d'immigration et d'acquisition de la nationalité française ?

Je parlerai enfin des crédits consacrés aux cultes reconnus d'Alsace-Moselle, cela dût-il faire bondir certains. Comment qualifier d'héritage républicain un concordat qui fut conclu entre le pape Pie VII et Napoléon Bonaparte ? On a connu plus grands républicains ! Le statut dérogoire de l'Alsace-Moselle, voté dans la douleur en 1924 à titre provisoire, n'a jamais

depuis suscité l'adhésion des Français. Les 58 millions d'euros de dépenses de personnels des cultes sont un non-sens constitutionnel et un non-sens républicain.

Déterminés à ce que l'Église soit clairement séparée de l'État, la liberté de conscience assurée et l'unité de la République garantie, nous refusons toute forme de communautarisme et demandons l'application de la laïcité sur l'ensemble du territoire national.

**M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur.** L'organisation de l'État n'a pas suivi les différentes étapes de la décentralisation, engagée depuis trente ans. L'État a souvent subi les effets de la décentralisation sans que soit engagée de réflexion stratégique sur son rôle, sa place, ses missions. Il nous faut aujourd'hui redéfinir ses missions. La tâche est d'autant plus difficile – je vous remercie de vos encouragements – que nous sommes confrontés à une crise économique et à une crise des territoires, que se fait jour une très forte demande de protection par l'État et que va s'engager une nouvelle étape de la décentralisation qui, pour la première fois depuis l'origine, aura lieu dans un contexte de crise des finances locales. Le défi est de taille mais, bien que le chemin de crête soit étroit, nous ne le relèverons pas en imposant brutalement nos décisions depuis Paris.

Le réseau des préfectures et sous-préfectures a été fortement sollicité dans le cadre du budget triennal pour 2009-2011, le taux de non-remplacement des départs à la retraite atteignant 85 % : on est donc bien loin de la règle du « un sur deux ». La mise en œuvre du schéma d'emploi du ministère s'est ainsi traduite par une diminution de 2 175 postes, ce qui me conduit nécessairement à un recentrage des missions – de ce point de vue, je me garderai bien d'invoquer la rupture.

Comme M. Benoit l'a dit à propos de la Bretagne, les solutions doivent venir du terrain, même s'il nous faut redéfinir la taille des arrondissements, ainsi que l'organisation et les missions des sous-préfectures, qui, dans certains territoires, jouent un rôle majeur : j'ai pu m'en apercevoir lors de mes déplacements dans les Alpes-de-Haute-Provence et le nord du Gard, ou encore à l'occasion de manifestations, pétitions ou articles dans la presse régionale, surtout lorsque ces réductions d'effectifs font suite à la disparition de services publics. Nous aurons à prendre des décisions difficiles, mais je souhaite, dans le cadre d'une réflexion associant ma collègue Marylise Lebranchu, le Parlement et les associations d'élus, trouver les solutions qui assurent la plus grande efficacité de l'État sur le terrain.

Qu'il s'agisse du développement économique, de la recherche, de l'emploi ou de la création d'activité, les missions des sous-préfets ont changé au cours des dernières années, et peuvent au demeurant dépendre de leurs profils personnels. Une chose est de supprimer une sous-préfecture, une autre est de supprimer un poste de sous-préfet. En l'occurrence, je n'ai jamais caché qu'il nous faudrait fermer des sous-préfectures.

Le Concordat en Alsace-Moselle, monsieur Candelier, impose certes une forte présence de l'Église, mais celle aussi de l'État, et ce à travers le réseau des sous-préfectures – j'ai bien compris, cependant, lequel des deux vous souhaitiez supprimer (*Sourires*). Une réflexion est en cours sur l'éventualité d'une collectivité unique en Alsace : si ce projet se concrétisait, l'État devrait-il modifier ses propres structures ? Nous devons y réfléchir sereinement, en dépit de l'urgence financière : les différentes mesures que j'ai énumérées – allègements des missions préfectorales, évolution du réseau des sous-préfectures, centralisation en préfecture du contrôle de légalité, mutualisations interministérielles ou régionalisation, avec Chorus, des centres de services partagés – y contribueront.

L'ancien maire d'Évry que je suis est sensible au problème de l'accueil des étrangers en préfecture, madame Untermaier, monsieur Candelier. J'en ai fait une priorité de mon ministère, à travers la mission de l'IGA, le relogement de la sous-préfecture à Saint-Denis et un programme de 13 millions d'euros en 2013 pour améliorer l'accueil, notamment à travers des travaux immobiliers – auxquels s'associent, je suppose, les collectivités, à l'instar de ce que l'agglomération d'Évry avait fait pour la préfecture de l'Essonne.

Les conditions d'accueil ne sont pas acceptables ; je veux donc les améliorer, tout d'abord en limitant le temps d'attente par la prise de rendez-vous en ligne et le pré-accueil. Mais encore faut-il que le système fonctionne : bien souvent, aujourd'hui, l'accueil par téléphone est un moyen de décourager les candidats à la naturalisation ou au titre de séjour. Par ailleurs, le référentiel Qualipref intègre désormais des engagements de service précis quant à la délivrance des titres pour les étrangers, et les processus Lean permettent de fluidifier l'instruction des dossiers et d'améliorer l'organisation des services, comme j'ai pu le constater à la préfecture des Hauts-de-Seine.

Nous réfléchissons à la création d'un titre de séjour de trois ans, mesure qui, loin d'ouvrir les vannes de l'immigration, peut être un élément de stabilité pour les étrangers dont on sait qu'ils resteront plusieurs années sur notre sol, et qui, aujourd'hui, doivent renouveler leur titre tous les ans. Cela allégera aussi la charge de travail des préfectures.

L'appel est évidemment un droit pour tous, madame Untermaier, quand par ailleurs les procédures d'urgence se multiplient.

Depuis trois ans, monsieur Marleix, un seul départ à la retraite sur cinq a été remplacé : le « un sur deux » que nous instaurons est donc bien plus favorable, même si je ne cache pas que nous sommes face à de réelles difficultés financières. Un ministère qui a fait de la police et de la gendarmerie une priorité – bien qu'il ne puisse répondre à toutes leurs demandes en matière d'immobilier – agit forcément dans un cadre très contraint pour le réseau des préfectures et des sous-préfectures. Mais nous ne pouvons à la fois tenir nos engagements de réduction des dépenses publiques et répondre à toutes les demandes : il nous faut donc faire preuve d'imagination.

Les 97 000 euros alloués à l'immobilier représentent une somme bien modique, certes, mais ils ne concernent que la mise aux normes. Les objectifs seront difficiles à atteindre, comme pour les autres ministères. Rappelons tout de même que rien n'a été fait depuis dix ans, alors qu'il s'agissait d'un grand chantier lancé par Jacques Chirac.

Les procédures relatives aux installations classées étant complexes, les dossiers sont surtout traités par les unités territoriales de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). L'un des enjeux, pour le préfet, est de mobiliser les services et les interlocuteurs afin d'aller au plus vite.

Je suis preneur, monsieur Marleix, de vos conseils éclairés en matière de découpage électoral : vous me prêterez les ciseaux que j'imagine soigneusement gardés dans votre coffre familial. (*Sourires.*) Plus sérieusement, lorsque l'arbitrage aura été rendu, je discuterai avec les parlementaires du mode de scrutin relatif aux conseillers départementaux. Le scrutin binominal suppose, pour garantir l'ancrage territorial et la parité – ainsi que l'a rappelé le Président de la République lors des États généraux de la démocratie territoriale –, un redécoupage complet, lequel devra tenir compte des préconisations du Conseil d'État, de l'avis des conseils départementaux et des formations politiques, du poids démographique – les disparités pouvant aujourd'hui aller de 1 à 47 dans certains départements –, mais aussi de la nature des territoires. Les problèmes du statu quo sont évidents – disparité cantonale et absence de parité –, et un scrutin départemental de liste serait préjudiciable à l'ancrage territorial. M. Favier, président du conseil général du Val-de-Marne, insistait aussi, cet après-midi au Sénat, sur la nécessité du pluralisme. Au plan juridique, le redécoupage cantonal ressortit au Conseil d'État, dont, le cas échéant, je solliciterai par conséquent l'avis, tout en procédant à la consultation la plus large des formations politiques. Reste que l'ancrage cantonal, tâche ardente que j'espère pouvoir mener à bien, doit être lié aux réalités administratives départementales.

J'en viens à des questions plus précises. Le premier passeport biométrique fut délivré le 31 octobre 2008 ; au 30 septembre de cette année, près de 10 millions d'autres l'ont été. Au 31 juillet 2012, le délai de mise à disposition en mairie était, en moyenne nationale, de onze jours, la production et la livraison des titres exigeant quant à elle en moyenne entre quatre et cinq jours. Est-il possible d'améliorer ces performances ? Le ministre de l'intérieur ne peut que le souhaiter.

S'agissant du projet FAETON, la principale nouveauté apportée par la directive européenne est le caractère renouvelable du permis de conduire dont la durée de validité n'excède pas quinze ans, afin de permettre un renouvellement régulier de la photographie. Le permis sera délivré sous un format unique au début de 2013, même si des retards sont toujours possibles. En tout cas, la totalité des permis de conduire actuels devra être renouvelée avant le 19 janvier 2033. Dans la lignée des processus de dématérialisation administratifs, le projet FAETON offre à tous les acteurs de la gestion du permis de conduire souplesse et rapidité.

Je souhaite moi aussi un État proche des usagers, monsieur Candelier. Le réseau des sous-préfectures, qui est resté le même depuis 1926, doit évoluer. Cependant la crise budgétaire ne doit pas affecter la qualité du service public, nous en sommes bien d'accord.

En tant que représentant de l'État, j'ai rencontré le pape dimanche dernier à l'occasion d'une canonisation. Le journal *L'Humanité* en a fait reproche au Gouvernement, mais l'État se doit d'avoir des rapports équilibrés et intelligents avec l'Église catholique. Je n'ai pas parlé de votre proposition au pape (*Sourires*), mais j'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer sur le Concordat : celui-ci fait partie de notre histoire ; le remettre en cause, même si je respecte bien entendu vos convictions, me semblerait inopportun au regard des spécificités de l'Alsace et de la Moselle, qui, en matière de tolérance et de dialogue, nous donnent parfois de belles leçons.

**M. Pascal Popelin.** Je souhaite revenir sur le programme « Vie politique, culturelle et associative », pour soulever deux points relatifs à l'organisation des élections.

Ma première remarque concerne l'externalisation de la mise sous pli de la propagande électorale dans près de la moitié des départements. Cette opération aurait permis, selon le rapport de M. Molac, une économie de 4,3 millions d'euros pour l'élection présidentielle et de 2,6 millions pour les élections législatives. Selon la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, la mécanisation de ces opérations a pour avantages de « réduire les délais de mise sous pli, de limiter les erreurs de manipulation, de faciliter la distribution aux électeurs par les services postaux et de réaliser des économies budgétaires ».

Si le dernier argument semble validé par le rapport, je ne partage absolument pas le reste de l'analyse, ni sur les délais ni sur la qualité de la prestation. Au-delà du fait que cette forme de privatisation ôte aux personnels des mairies, traditionnellement volontaires pour assumer cette tâche, un complément de rémunération apprécié, nous avons déploré à plusieurs reprises, dans mon département, une multiplication des erreurs. Je plaide donc pour que l'extension de ce système ne devienne pas l'objectif mais l'exception, si et seulement si le service public n'est pas en mesure de l'assumer.

Comme je suis soucieux du bon usage des deniers publics et favorable à l'objectif de réduction des dépenses de l'État, ma deuxième remarque concerne des possibilités d'économies bien plus considérables en la matière : je veux parler de la fin de l'envoi des bulletins de vote pour les scrutins uninominaux. Vous avez déjà répondu sur ce point au rapporteur spécial, mais j'y insiste pour ajouter que, lors des auditions que nous avons menées, il a été indiqué qu'une telle mesure pourrait générer une économie de l'ordre de 15 millions d'euros pour l'élection présidentielle et de 5 millions pour les élections législatives. Elle constituerait de surcroît un acte « écocitoyen ».

**M. Jean-Luc Reitzer.** Je veux saluer la position de M. le ministre sur le Concordat d'Alsace-Moselle, auquel tous les élus du territoire sont attachés. En témoignant des souffrances et des déchirements de nos départements, il fait partie de leur substance historique. Vos propos, monsieur le ministre, seront donc salués par l'ensemble des Alsaciens, quels que soient leurs convictions et leurs engagements politiques.

J'ajoute, monsieur Candelier, que le Concordat recouvre également un droit local qui inclut non seulement des jours fériés spécifiques, mais aussi, par exemple, un régime de sécurité sociale excédentaire. Au lieu d'être montré du doigt, il devrait donc être cité en exemple pour notre pays.

Mon intervention concerne aussi notre réseau de 245 sous-préfectures, que la Cour des comptes, dans son rapport, suggère de réorganiser. Malgré votre souci de la concertation que je salue, monsieur le ministre, et malgré les déclarations du Président de la République qui, le 14 juillet dernier, s'est dit attaché à la présence de l'État en milieu rural, je reste inquiet. Mon département du Haut-Rhin compte sans doute plus de sous-préfectures que d'autres ; mais c'est aussi le fruit de l'histoire que j'évoquais.

Certains, y compris dans ma propre formation politique, remettent en cause le rôle des sous-préfectures ; mais, fort de mon expérience de maire d'Altkirch, chef-lieu d'arrondissement, je puis témoigner qu'elles jouent souvent un rôle de conseil auprès des élus locaux, en particulier pour le contrôle de légalité, et de service pour le public. Celle qui est installée dans mon arrondissement a ainsi délivré 25 000 cartes grises, et elle conseille 111 communes.

Lors de drames économiques ou de fermetures d'usine, comme Peugeot cycles, c'est encore le sous-préfet qui réunit les services de l'État et les collectivités autour de la table pour trouver des solutions. Bref, la sous-préfecture est un lieu de rencontre et de concertation. Lorsque le drapeau tricolore ne flotte plus sur le bâtiment d'une sous-préfecture, d'une gendarmerie ou d'un tribunal – et je fus tout aussi virulent avec l'ancienne majorité, lorsqu'elle supprima des tribunaux –, c'est un peu de la République et de la France qui s'en vont. J'espère donc, monsieur le ministre, que vous tiendrez compte de l'attachement quasi viscéral des élus locaux à leurs sous-préfectures.

**M. Sébastien Denaja.** Le ministère a-t-il anticipé les économies prévisibles de l'abrogation du conseiller territorial, dont il faut rappeler qu'il a coûté beaucoup plus cher, quoi qu'en aient dit ses promoteurs, que le système antérieur ?

Si je ne vous soutiens qu'à 99,9 %, monsieur le ministre, c'est peut-être que ma réflexion sur le régime concordataire n'est pas achevée... Quoi qu'il en soit, je plaide résolument pour le maintien du contrôle de légalité, selon les termes de l'article 72 de la Constitution : il y va de l'application de la loi républicaine sur

l'ensemble du territoire. Ce contrôle doit cependant évoluer dans son organisation. Aussi, je crois utile de le centraliser au sein des préfectures. J'ajoute que les critiques les plus virulentes qui lui ont été adressées n'émanent pas de l'Association des régions de France (ARF), mais de l'ancien président du Sénat, M. Gérard Larcher.

S'agissant de la redéfinition des missions des sous-préfectures, monsieur le ministre, je salue également votre méthode qui consiste à prendre le temps de la concertation. Les agents de l'État, qui pour 95 % d'entre eux travaillent dans les services déconcentrés, attendaient cette marque de respect qui a tant fait défaut au cours des cinq années précédentes. Vous avez d'ailleurs eu raison, monsieur Reitzer, de rappeler la brutalité avec laquelle fut menée la réforme de la carte judiciaire.

**M. Guillaume Chevrollier.** À l'heure où chacun s'accorde à dire que l'État-providence est en crise, et que seules les économies budgétaires peuvent sortir notre pays et l'Europe de l'ornière, la responsabilité impose de présenter des budgets en baisse.

Le précédent gouvernement avait fait des efforts notables en la matière, à travers, d'une part, une RGPP qui affichait l'objectif courageux du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, et, de l'autre, la rationalisation des dépenses par l'analyse de pratiques administratives dont l'utilité apparaît douteuse, et qui entravent le dynamisme des entreprises et des territoires.

En vingt ans, notre pays a ainsi vu le nombre de ses fonctionnaires augmenter de plus de 1 million, alors que, en Allemagne, il diminuait de plus de 2 millions. Or force est de constater que la situation économique de l'Allemagne est plus enviable que la nôtre. J'aimerais donc savoir ce que le Gouvernement entend faire pour rendre à la France sa compétitivité et réduire la part des dépenses publiques devenues insupportables. Les économies doivent porter non seulement sur les dépenses déconcentrées, mais aussi sur les administrations centrales : c'est le seul moyen d'effectuer le redressement invoqué par le Gouvernement.

**M. Guillaume Larrivé.** Je tiens d'abord à rendre hommage aux femmes et aux hommes servant notre pays au sein du ministère de l'intérieur, dans l'administration centrale comme dans les services territoriaux : notre société est fragile et leur mission est en effet toujours plus difficile.

Dans son discours à la Sorbonne lors des états généraux de la démocratie territoriale, le Président de la République a annoncé son intention de confier aux seuls conseils régionaux la gestion des crédits européens. Or cette compétence constitue aujourd'hui pour l'État un levier d'action puissant d'appui aux entreprises et aux grands projets d'équipement : ce transfert ne risque-t-il pas d'affaiblir l'État et, en particulier, le ministère de l'intérieur ?

Lors de la campagne pour l'élection présidentielle, François Hollande a indiqué dans son programme qu'il proposerait « d'inscrire les principes fondamentaux de la laïcité dans la Constitution » : avez-vous été chargé de préparer un projet de loi constitutionnelle à cet effet ? En quoi la Constitution, dont l'article 1er précise déjà que la République est laïque, serait-elle modifiée ? La ministre de la justice vous a-t-elle informé de ses intentions à cet égard ?

**M. Jacques Valax.** Au sujet de la réforme des sous-préfectures, je me réjouis, monsieur le ministre, de votre volonté de concertation et d'écoute, de votre pondération en ce qui concerne la conservation d'un maillage sur l'ensemble du territoire – qui est un élément important – et de votre souci de donner du temps à la réflexion.

Je m'inscris en faux contre l'œcuménisme exprimé ici tendant à défendre l'ensemble des sous-préfectures : il est temps d'engager des réformes adaptées à l'évolution de nos comportements et complémentaires des lois de décentralisation que le Gouvernement doit prochainement proposer. Nous devons dépasser les réflexes conservateurs et un peu égoïstes que nous avons lorsqu'il s'agit de nos territoires, au profit d'une conception plus globale du territoire national. Chacun ici est favorable à une certaine rationalisation et à la décentralisation : il faudra donc – dans le cadre de la concertation rappelée par M. le ministre – prendre des décisions sur le maintien de certaines sous-préfectures, sachant qu'elles sont déjà 242 et que nous avons par ailleurs 99 préfectures.

**M. Frédéric Reiss.** Nous avons, dans mon département, un sous-préfet pour deux arrondissements. Or j'ai été interpellé par une grande majorité des maires concernés, qui souhaitent garder un sous-préfet par arrondissement, comme ce fut le cas pendant très longtemps : la proximité de l'État en milieu rural est importante et fortement ancrée dans l'esprit des gens. Quel est votre avis sur cette question ?

**M. Philippe Gosselin.** Je relaie les inquiétudes du Coutançais dans la Manche et d'autres territoires ruraux : on ne peut apprécier la réforme de la carte des sous-préfectures de la même façon dans les agglomérations, où les distances sont courtes, et en milieu rural, où existe un besoin de proximité avec la population comme avec les élus locaux.

Au-delà de l'objectif légitime de faire des économies, la présence et l'autorité de l'État sont en jeu : combien de fois nos sous-préfets ont joué un rôle d'arbitrage et de conseil, au surplus dans un cadre plus convivial que le simple rappel de la loi ! Il est important de maintenir ce maillage. Par ailleurs, confirmez-vous, monsieur le ministre, que, au-delà de la question de la présence des sous-préfets dans nos territoires, est envisagé un redécoupage des arrondissements ?

S'agissant de la réforme des modes de scrutin, quels moyens seront mis en œuvre pour réaliser les redécoupages qui s'avèreraient nécessaires, sachant que le mode de scrutin binominal sera un peu difficile à expliquer ?

Enfin, quels seront les moyens des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) en ce qui concerne l'application du droit des sols ? De vraies difficultés se font jour dans ce domaine dans les territoires ruraux et il est nécessaire que l'État – cela vaut d'ailleurs également pour les collectivités locales – garde une capacité d'expertise plutôt que de s'en remettre toujours à des cabinets extérieurs.

**M. Paul Molac, rapporteur pour avis.** Je suis étonné d'entendre mes collègues se considérer comme orphelins du rôle de l'État dans leurs territoires : les élus locaux que vous êtes ne doivent pas avoir peur de prendre le pouvoir ! Il faut choisir : soit on déconcentre et on maintient toutes les préfectures sans transférer de pouvoir aux collectivités territoriales, soit on décentralise et on enlève des compétences à l'État au profit de celles-ci. Nous sommes le dernier pays centralisé d'Europe : tous les autres sont à l'origine des États fédéraux ou le sont devenus – le dernier étant le Royaume-Uni, qui a donné en 1999 un statut d'autonomie au Pays de Galles, à l'Écosse et à l'Irlande du Nord.

Il me semble que le Président de la République a souhaité une nouvelle décentralisation, renforçant les régions et les intercommunalités : on ne peut donc donner la même chose à celles-ci et aux services de l'État, comme c'est le cas aujourd'hui – sachant que ces services exercent un contrôle sans avoir les moyens financiers, comme autrefois, et que les régions s'occupent désormais quasiment de tout. Ces services, de plus en plus redondants, pourraient ainsi faire l'objet d'économies.

Cela ne veut pas dire forcément qu'il y aura moins de service public, mais ce ne seront pas les mêmes acteurs qui l'assureront. Ainsi, des communautés de communes exercent-elles aujourd'hui des compétences qui étaient autrefois du ressort des DDTM.

**M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur.** Monsieur Popelin, en ce qui concerne l'externalisation de la mise sous pli, il appartient au préfet d'en décider. Si elle a peut-être permis d'obtenir ici ou là des gains significatifs, aucune statistique précise ne permet d'apprécier le taux d'erreur selon les différentes formules retenues. Un bilan doit être effectué avant de décider d'y recourir à nouveau. Je suis très ouvert à vos propositions dans ce domaine : si les erreurs que vous évoquez sont avérées, il serait utile que l'État s'interroge sur ce mode de gestion.

En ce qui concerne la réforme des sous-préfectures, attendons la fin du travail en cours. Je comprends tout à fait les difficultés que vous évoquez, surtout dans cette période de crise. Mais le Président de la République a choisi la voie de la sagesse au sujet de la réforme des collectivités territoriales.

Le département du Haut-Rhin, qui compte six arrondissements et cinq sous-préfectures, est bien doté. Cependant, il va falloir évoluer, trouver des économies, gagner en efficacité, sans opposer forcément décentralisation et déconcentration. En tant que républicain, je crois beaucoup au rôle des collectivités territoriales pour assurer l'égalité des territoires, mais il revient aussi à l'État de le faire, sous une forme modernisée. Tel est l'objet du débat essentiel qui nous attend.

La France n'est pas une somme de régions et de départements, mais un État, lequel constitue sa colonne vertébrale. Nous aurons ainsi à régler les questions plus techniques sur la nature et le rôle de celui-ci dans un contexte de crise financière majeure. Je conduirai une réforme dans ce domaine en vue d'une plus grande efficacité des services : je ne doute pas de la contribution que le Parlement pourra apporter à cet égard.

Monsieur Denaja, il est difficile de dire quelles seront les économies engendrées par la suppression du conseiller territorial. Il y aura peut-être moins de travaux d'aménagement de nos hôtels de région ou de département, sachant que les dépenses correspondantes devaient a priori être prises en charge par les collectivités territoriales. Par ailleurs, 172 millions étaient prévus en 2014 pour les élections des conseillers territoriaux, mais nous aurons à assumer les coûts liés aux réformes de 2015 que j'ai déjà évoquées.

Il est nécessaire de faire des économies : les crédits de la mission baissent d'ailleurs pour le fonctionnement et l'investissement, de 4 %, soit 8 millions d'euros, pour les préfetures, et de 4,2 %, soit 12 millions d'euros, pour l'administration centrale. On enregistre en outre une baisse de 276 millions d'euros pour les élections en raison du calendrier électoral.

Je ne m'en réjouis pas, mais nous devons accomplir un véritable effort collectif de redressement, qui passe par un plan d'économies considérable, de 10 milliards d'euros pour 2013. Chacun y participe.

L'effort de l'administration centrale se traduit en outre par la réduction de 104 emplois l'an prochain et deux départs sur trois non remplacés, soit plus proportionnellement que pour l'administration territoriale.

Je ferai également des propositions sur l'organisation de mon ministère pour qu'il gagne en efficacité et en lisibilité.

Monsieur Larrivé, si les préfets de région ont joué un rôle important dans les politiques économiques, notamment en matière d'emploi, le transfert des fonds européens aux régions annoncé par le Président de la République doit permettre d'être plus efficace et de mieux impulser l'investissement public : il constitue une avancée importante.

Cependant, l'État doit garantir l'essentiel de la politique de l'emploi. Les questions sur le rôle de la préfeture de région, son lien avec le département et le

réseau des sous-préfectures s'inscrivent dans le cadre du débat sur l'efficacité de l'État, lequel pourrait avoir une architecture allégée et plus concentrée sur ses missions principales. Il est en effet des tâches qu'il ne doit plus assumer – et qu'il n'aura d'ailleurs plus les moyens de réaliser. Une telle réforme nécessitera du courage, mais elle permettra de faire des économies.

Cela dit, je suis en désaccord total avec le président de la région Aquitaine, qui serait favorable à la suppression des sous-préfectures, voire peut-être même des préfets ! La France n'est pas l'Espagne : le rôle de l'État y est nécessaire. Il y a d'ailleurs une très forte demande à cet égard, y compris, paradoxalement, parmi les plus libéraux d'entre vous.

Concernant les moyens des DDTM, qui dépendent des ministres chargées de l'écologie et de l'égalité des territoires et du logement, le Premier ministre a insisté pour que le niveau départemental soit traité équitablement en matière de normes et de suppressions d'emploi.

Quant à la question de la laïcité, elle est juridiquement complexe : pendant la campagne présidentielle, François Hollande a indiqué, dans un courrier très précis, que sa proposition ne remettait pas en cause le Concordat. La réforme constitutionnelle que vous évoquez est de la compétence du Président de la République et, à ce stade, aucun texte n'est en préparation.

**M. Yves Censi, président.** Monsieur le ministre, je vous remercie.

*La réunion de la commission élargie s'achève à vingt-trois heures cinq.*

\*  
\* \*

*À l'issue de l'audition de M. Manuel Valls, ministre de l'Intérieur, la Commission examine, pour avis, les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (M. Gilles Bourdouleix, rapporteur pour avis « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » ; M. Paul Molac, rapporteur pour avis « Vie politique, culturelle et associative »).*

*Conformément aux conclusions de M. Paul Molac pour le programme « Vie politique, culturelle et associative » et contrairement à l'avis de M. Gilles Bourdouleix pour les programmes « Administration territoriale » et « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur », la Commission donne un avis **favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » pour 2013.*

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

### **• Ministère de l'Intérieur :**

M. Didier Lallement, secrétaire général

M. Jean-Benoît Albertini, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT)

M. Yves Le Breton, adjoint au directeur de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT)

M. Marc Tschiggfrey, chef du bureau des élections (DMAT)

M. Thierry Gentilhomme, directeur de l'évaluation de la performance et des affaires financières et immobilières (DEPAFI)

### **• Ministère des Affaires étrangères :**

Mme Odile Soupison, chef du service des Français de l'étranger

M. Gérard Ménard, sous-directeur de l'administration des Français de l'étranger

Mme Delphine Vidal, rédactrice à la sous-direction de l'administration des Français de l'étranger

M. Raymond Quereilhac, chef de la mission de gestion administrative et financière à la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire