

N° 112

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME XXI

VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Par M. Gaëtan GORCE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Éliane Assassi, Esther Benbassa, MM. Yves Détraigne, Patrice Gélard, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-Pierre Michel, François Pillet, M. Bernard Saugey, Mme Catherine Tasca, vice-présidents ; Nicole Bonnefoy, Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Virginie Klès, secrétaires ; Jean-Paul Amoudry, Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Nicole Borvo Cohen-Seat, Corinne Bouchoux, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Jacqueline Gourault, Jean-Jacques Hyst, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Roger Madec, Jean Louis Masson, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Catherine Troendle, André Vallini, René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 29) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LA NATION S'EST-ELLE DOTÉE D'UN CADRE JURIDIQUE ET BUDGÉTAIRE LUI PERMETTANT D'ASSUMER LE COÛT D'UNE DÉMOCRATIE TRANSPARENTE ?	9
A. UN FINANCEMENT DES PARTIS ENCORE INSUFFISAMMENT CONTRÔLÉ	9
1. <i>La mise en place, à compter de 1988, d'un cadre législatif garantissant une plus grande transparence du financement de la vie politique</i>	9
a) Le financement privé	10
b) Le financement public	10
c) Un arsenal juridique globalement efficace	11
2. <i>La persistance de failles préoccupantes</i>	11
a) Les micro-partis	11
b) Les dons et les cotisations	13
c) L'insuffisance des pouvoirs conférés à la CNCCFP par le législateur	14
B. DES RÈGLES DE FINANCEMENT DES CAMPAGNE ÉLECTORALES TOUJOURS PERFECTIBLES	15
1. <i>Vers une dématérialisation de certains instruments de la propagande électorale ?</i>	15
2. <i>La hausse des crédits pour 2012 liée à l'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives</i>	15
3. <i>Les difficultés spécifiques à l'élection pour la 1^{ère} fois en 2012 de députés par les Français établis hors de France</i>	16
4. <i>La baisse contestable du plafond des dépenses</i>	17
5. <i>Les questions spécifiques liées aux campagnes présidentielles</i>	19
C. UNE COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES QUI A SU FAIRE LA PREUVE DE SON EFFICACITÉ	20
1. <i>Des crédits en progression pour tenir compte du calendrier électoral</i>	21
2. <i>Un « train de vie » de mieux en mieux contrôlé</i>	22
3. <i>Une gestion budgétaire que les modifications du calendrier électoral pourraient amener à totalement repenser</i>	23
II. LES CRÉDITS AFFECTÉS À LA VIE CULTUELLE ET ASSOCIATIVE POUR 2012 SONT-ILS ADAPTÉS À LA POURSUITE DE LA LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES ?	24
A. LES CRÉDITS PUBLICS ALLOUÉS AUX CULTES	24
B. LA DÉMATÉRIALISATION DE LA DÉCLARATION DE CONSTITUTION D'UNE ASSOCIATION : L'EXPÉRIMENTATION DE « E-CRÉATION »	25
C. L'ATTENTION TOUTE PARTICULIÈRE À PORTER À LA LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES	27
1. <i>Les vives inquiétudes suscitées par la baisse des moyens alloués à la CAIMADES</i>	27
2. <i>Agir de manière plus efficace dans la lutte contre les dérives sectaires</i>	28
3. <i>L'attention toute particulière à porter aux conséquences éventuelles de la « théorie de la fin du monde pour 2012 »</i>	30

ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	31
ANNEXE 2 MONTANT DES AIDES PUBLIQUES ALLOUÉES AUX PARTIS POLITIQUES.....	32

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le 8 novembre 2011, la commission des lois, réunie le mercredi 23 novembre 2011 sous la présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Gaëtan Gorce, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2012 **au programme « vie politique, culturelle et associative »** de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » (AGTE).

M. Gaëtan Gorce, rapporteur pour avis, a souligné, s'agissant du **financement de la vie politique**, que la tenue des élections présidentielles et législatives en 2012 serait l'occasion de faire le point sur leur cadre législatif.

- il a relevé que l'**efficacité des dispositions législatives** sans cesse affinées **depuis 1988** a enrayé les pratiques passées, mais que des **formes, apparues plus récemment, de contournement de l'esprit de la législation**, comme le recours à des **partis satellites**, sans être illégales, devaient faire l'objet d'une réflexion plus poussée. Il a jugé que cette révision pouvait être engagée par le prisme de la fiscalité, et notamment un encadrement plus strict du régime de la déductibilité fiscale des dons aux partis politiques ; il a souhaité dans le même esprit qu'une attention plus grande soit portée aux modalités de financement des partis politiques via le renforcement possible des moyens d'investigation de la CNCCFP. Il s'est enfin interrogé sur l'opportunité d'enquêter de manière plus approfondie sur les risques et les modalités d'infraction à la loi sur les campagnes électorales. Il s'est en outre opposé à la baisse du plafond des dépenses électorales ;

- il a précisé que, malgré l'approche des élections, les **interrogations relatives à l'organisation matérielle de l'élection de députés par les Français établis hors de France**, soulevées notamment par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, n'étaient pas levées ;

Concernant la **lutte contre les dérives sectaires**, il a souhaité que le ministère de l'intérieur agisse de manière encore **plus efficace** et davantage en **étroite coordination** avec la MIVILUDES dans un contexte très inquiétant de **recrudescence potentielle des mouvances sectaires fondées sur la « théorie de la fin du monde pour 2012 »**. Il a également **regretté la diminution**, cette année encore, **des moyens alloués** à la CAIMADES. Enfin, il a souligné que l'expérimentation du dispositif « e-crédation » démontrait la nécessité d'accompagner les usagers en matière de dématérialisation des démarches administratives.

La commission a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme « vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », inscrits dans le projet de loi de finances pour 2012.

Mesdames, Messieurs,

De tous les rendez-vous que notre démocratie se fixe à elle-même, la conjonction, désormais régulière, tous les cinq ans, des élections présidentielles et législatives, est de loin le plus important.

Aussi devons-nous veiller à ce qu'il se déroule dans des conditions d'efficacité, d'équité et de probité indiscutables. L'examen des crédits budgétaires du Ministère de l'Intérieur doit en être l'occasion, la mission dont l'examen a été confié à votre rapporteur s'étendant cependant à d'autres crédits comme les cultes ou les associations.

Le programme « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE) -analysée de 2008 à 2010 par notre excellent collègue Alain Anziani- regroupe en effet principalement les crédits destinés à la mise en œuvre des lois de 1901 sur la liberté associative, de 1905 sur la séparation des églises et de l'État, et de 1988, 1990 et 1995 sur le financement de la vie politique.

Le programme est composé de **cinq actions** :

- l'action n° 1 « **financement des partis** » correspond à la mise en œuvre des lois n° 88-227 du 11 mars 1988 et n° 90-55 du 15 janvier 1990 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales ;

- l'action n° 2 « **organisation des élections** » correspond aux activités de mise en œuvre des dispositions relatives au déroulement des scrutins ;

- l'action n° 3 « **Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques** » (CNCCFP) retrace les activités de cette Commission, autorité administrative indépendante qui, conformément à la loi du 15 janvier 1990 précitée, est chargée de réceptionner et contrôler les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle en application de la loi organique n°2006-404 du 5 avril 2006, et aux élections européennes, législatives, régionales, cantonales et municipales pour les communes et les cantons de plus de 9.000 habitants, ainsi qu'aux élections aux assemblées territoriales ou provinciales de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie. La CNCCFP veille également au respect des obligations comptables légales des partis et groupements politiques et des associations de financement de ceux-ci ;

- l'action n° 4 « **cultes** » recouvre le suivi des affaires relatives aux différents cultes : tutelle administrative sur les congrégations et collectivités religieuses, application du Concordat dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

- l'action n° 5 « **vie associative et soutien** » regroupe les activités liées au respect de la législation relative aux associations et aux établissements d'utilité publique.

En premier lieu, votre rapporteur constate que les **crédits affectés** au programme pour 2012 connaissent une **hausse très marquée**, passant en autorisations d'engagement de 191 071 374 euros à 430 076 360 euros (+ 225 %) et en crédit de paiement de 184 770 667 euros à 428 051 952 euros (+ 230%), principalement en raison de **l'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives**.

Présentation des crédits du programme « vie politique, culturelle et associative »

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2011	Demandées pour 2012	Ouverts en LFI pour 2011	Demandés pour 2012
Titre 2. Dépenses de personnel	18 219 928	78 051 952	18 219 928	78 051 952
Rémunérations d'activité	17 297 758	77 026 004	17 297 758	77 026 004
Cotisations et contributions sociales	810 587	961 847	810 587	961 847
Prestations sociales et allocations diverses	111 583	64 101	111 583	64 101
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	78 127 938	236 435 300	78 120 639	237 582 550
Dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel	78 127 938	236 435 300	78 120 639	237 582 550
Titre 5. Dépenses d'investissement	4 825 000	1 395 000	2 796 000	2 487 750
Dépenses pour immobilisations corporelles de l'État	4 700 000	1 360 000	2 681 000	2 452 750
Dépenses pour immobilisations incorporelles de l'État	125 000	35 000	115 000	35 000
Titre 6. Dépenses d'intervention	89 898 508	114 194 108	85 634 100	109 929 700
Transferts aux collectivités territoriales	9 140 760	33 731 895	9 140 760	33 731 895
Transferts aux autres collectivités	80 757 748	80 462 213	76 493 340	76 197 805
Total	191 071 374	430 076 360	184 770 667	428 051 952

(source : *Projet annuel de performance de la mission « AGTE »*)

Cette hausse des crédits, qu'il convient de souligner au regard du contexte économique difficile que nous connaissons, **ne doit pas masquer les difficultés et les interrogations liées au financement de la vie politique, culturelle et associative**, et aux règles qui s'y attachent.

À ce stade, votre rapporteur s'efforcera de répondre principalement à deux séries de questions.

I. LA NATION S'EST-ELLE DOTÉE D'UN CADRE JURIDIQUE ET BUDGÉTAIRE LUI PERMETTANT D'ASSUMER LE COÛT D'UNE DÉMOCRATIE TRANSPARENTE ?

A. UN FINANCEMENT DES PARTIS ENCORE INSUFFISAMMENT CONTRÔLÉ

1. La mise en place, à compter de 1988, d'un cadre législatif garantissant une plus grande transparence du financement de la vie politique

Jusqu'en 1988, le financement des partis politiques n'était pas encadré par un régime juridique précis. Cette lacune avait favorisé certaines dérives auxquelles le Parlement a entendu mettre un terme, d'où la mise en place progressive d'un cadre qui a donné lieu à pas moins de treize lois (*cf.* encadré).

Les nombreuses dispositions législatives encadrant le financement de la vie politique

- loi organique et loi ordinaire du 11 mars 1988 relatives au **financement de la vie politique** ;
- loi du 15 janvier 1990 relative à la **limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques** ;
- loi du 29 janvier 1993 relative à la **prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques** ;
- loi du 19 janvier 1995 relative au **financement de la vie politique** ;
- loi organique du 20 janvier 1995 relative au **financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République** ;
- loi du 8 février 1995 relative à la **déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions** ;
- loi du 29 janvier 1996 prise pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle no 95-880 du 4 août 1995 qui ont institué une session parlementaire ordinaire unique et modifié le régime de l'inviolabilité parlementaire ;
- loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser **l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives** ;
- loi du 10 juillet 2000 relative à **l'élection des sénateurs** ;
- loi organique du 5 février 2001 modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à **l'élection du Président de la République au suffrage universel** ;
- loi du 11 avril 2003 (dispositions relatives au financement des partis politiques) et ordonnance du 8 décembre 2003 portant simplification administrative en matière électorale
- loi organique du 5 avril 2006 (élection présidentielle) ;

- loi du 14 avril 2011 portant **simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique**

Pour financer leurs dépenses, les partis disposent désormais de deux sources principales de revenus : un **financement privé**, généralement modeste, et **l'aide publique de l'État**, dont la part est devenue déterminante. Selon des estimations approximatives, les cotisations des adhérents et des militants représenteraient environ 15 % des ressources des formations percevant l'aide publique (cf. *infra*).

a) Le financement privé

Le financement privé des partis provient principalement des **cotisations des adhérents ainsi que de la cotisation perçue auprès des élus locaux et des parlementaires** adhérents, la pratique variant toutefois beaucoup d'un parti à l'autre sur ce point.

Les partis peuvent disposer d'autres revenus privés, mais dans les limites étroites d'une législation de plus en plus restrictive : ressources provenant **d'activités commerciales ou industrielles du parti, legs**, etc. Entrent également dans cette catégorie les « **dons des personnes physiques** » régis par les lois de 1995, étant entendu que depuis cette même date les personnes morales, quelles qu'elles soient à l'exception des partis eux-mêmes, ne sont plus autorisées à verser le moindre don ni à consentir le moindre avantage en nature aux partis politiques.

b) Le financement public

Les dispositions des lois de 1988 et subséquentes, en instituant une **aide financière de l'État** au profit des partis et groupements politiques, ont amorcé le processus de leur financement public, aujourd'hui prépondérant. Les crédits de l'action n° 1 du présent programme ont en partie vocation à être affectés aux partis et groupements politiques. Ces crédits sont répartis entre les partis et groupements, pour moitié à raison de leurs **résultats aux dernières élections législatives (« première fraction »)** et pour moitié à **ceux qui perçoivent la première fraction, en fonction de leur représentation au Parlement (« deuxième fraction »)**.

Il convient de bien mesurer la nature du dispositif légal d'aide de l'État au financement des partis et groupements politiques. Car si cette aide est réservée aux partis et groupements politiques satisfaisant à un certain nombre d'exigences légales, ces exigences ne constituent pas, pour autant, des obligations générales imposées aux partis. En effet, en vertu de l'article 4 de la Constitution, ceux-ci se forment et s'administrent librement ; aucun parti n'est donc tenu de se soumettre aux exigences comptables prévues par la loi. Mais si un parti politique n'y satisfait pas, il renonce à la possibilité de percevoir l'aide financière de l'État. De même, **son aide est amputée dès lorsqu'il ne respecte pas les règles relatives à la parité**.

Quoi qu'il en soit, l'aide de l'État est devenue, désormais, la première source de financement des partis politiques. Ce dispositif s'est révélé performant puisqu'il a permis de régler en toute transparence la difficulté qu'aurait pu faire naître l'interdiction de la participation des entreprises au financement de la vie politique à partir de 1995. Cela étant, le régime actuel, déjà ajusté à plusieurs reprises, a eu pour effet pervers d'inciter les partis à multiplier les candidatures pour bénéficier d'une manne financière plus importante. A titre indicatif, il s'avère ainsi que chaque voix obtenue rapporte chaque année environ 1,70 euro (jusqu'aux législatives suivantes) ; on comprend mieux, dès lors, « l'inflation de candidatures » constatée au premier tour des élections législatives.

Pour tenter de l'endiguer, le Parlement a adopté une nouvelle loi prévoyant que la fraction attribuée en fonction des résultats aux dernières législatives serait désormais réservée aux seuls partis et groupements politiques ayant atteint 1 % des suffrages exprimés dans au moins 50 circonscriptions, c'est-à-dire aux seules formations offrant des garanties de représentativité suffisantes.

c) Un arsenal juridique globalement efficace

Sans conférer aux partis politiques un statut propre, nécessairement source de rigidité et difficilement compatible avec l'article 4 de la Constitution qui dispose que les partis et groupements politiques « *se forment et exercent leur activité librement* », la législation mise en place a manifestement permis depuis 1988 une **plus grande transparence** dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Elle a favorisé l'**égalité entre les candidats** par les plafonds de dépenses instaurés, a pallié l'**insuffisance du financement militant en mettant en place un financement public**, a développé un **arsenal juridique dissuasif**, avec des sanctions pénales, financières et des peines d'inéligibilité, et elle a contribué **au contrôle du patrimoine des élus** pour détecter les cas d'enrichissement personnel.

Les principaux objectifs assignés à la législation dans ce domaine semblent donc atteints, même si des évolutions et adaptations restent à opérer.

2. La persistance de failles préoccupantes

Des pratiques de contournement de la législation ont vu le jour en réaction à cet encadrement accru. Sans jeter l'opprobre sur quiconque, il semble nécessaire, selon votre rapporteur, de franchir un nouveau stade dans la lutte contre le financement irrégulier de la vie politique.

a) Les micro-partis

La **poursuite de la transparence** est indéniablement l'un des motifs qui a conduit à l'élaboration d'une réglementation en matière de financement

de la vie politique. Or il s'avère que le **financement possible par une même personne physique de plusieurs formations politiques**, encouragé par le régime de déduction fiscale en place (*cf.* encadré), **combiné à l'existence de flux financiers entre partis politiques**, rend incertaine la destination effective des dons aux partis politiques. En outre, le ministère des finances n'est à ce jour **pas en mesure d'évaluer avec exactitude le coût des mesures fiscales incitatives en direction des partis politiques**, notamment du fait de l'absence de définition juridique de ces derniers.

Il arrive ainsi que des particuliers, pour contourner la limite fixant à 7 500 euros le don par parti politique, et par an, effectuent la même année des dons à plusieurs « micro-partis politiques », anticipant un retour ultérieur de l'ensemble de ces dons vers une même formation politique « centrale », par le jeu des flux financiers entre partis politiques que la législation ne limite pas. Ces micro-partis, sans qu'ils soient davantage définis juridiquement que les partis « traditionnels », constituent des formations politiques qui peuvent n'avoir d'autre fondement que de financer des formations politiques plus importantes ou de recevoir de celles-ci des dotations dont l'origine comme le destinataire sont incontrôlables.

Sans qu'il soit possible de déterminer le nombre exact de « micro-partis », votre rapporteur rappelle que, selon la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, un quart des deux-cent vingt sept formations politiques dénombrées pour l'exercice 2009 a perçu 98,4% des recettes totales des partis politiques. Le tableau suivant présente le nombre de formations politiques concernées pour chaque niveau de recettes¹ :

Classe de recettes	Nombre de partis	Recettes totales 2009
de 0 à 1.500 €	24	11.426 €
de 1.500 à 15.000 €	72	458.188 €
de 15.000 à 150.000 €	93	4.744.442 €
de 150.000 à 1.500.000 €	24	12.496.014 €
Au-delà de 1.500.000 €	14	180.861.209 €
Ensemble	227	198.571.279 €

La difficulté vient notamment du fait qu'il n'est pas possible à la CNCCFP de déterminer, dans les comptes des partis bénéficiant d'une aide publique, la part des dépenses consacrées aux campagnes électorales soit directement, soit par des versements à un autre parti. Ceux-ci, qui représentaient 15 millions d'euros en 2009, peuvent ainsi également échapper au périmètre de certification des comptes. Cette situation gagnerait à être clarifiée.

¹ Treizième rapport annuel d'activités de la CNCCFP, 2010

La déductibilité fiscale des dons aux partis politiques

L'article 18 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 a étendu le bénéfice de la réduction d'impôt visée à l'article 200 du code général des impôts aux dons effectués par des particuliers pour le financement des candidats aux élections et pour le financement des partis politiques (plus précisément aux dons prévus à l'article L. 52-8 du code électoral versés à une association de financement électorale, ou à un mandataire financier visé à l'article L. 52-4 du même code).

Par ailleurs, l'article 21 de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique a :

- étendu aux cotisations versées, depuis le 1er janvier 1995, par les personnes physiques aux partis et groupements politiques, le bénéfice de la réduction d'impôt jusqu'alors réservé aux dons ;

- relevé le plafond des dépenses prises en compte au titre de cette réduction.

Un seul plafond global (20 % du revenu imposable) et un taux de réduction unique (66 %) s'appliquent donc pour les versements aux candidats aux élections ou aux partis politiques.

Les sommes peuvent être versées par chèque, virement, prélèvement automatique ou carte bancaire, au profit :

- d'un parti ou groupement politique. Les dons ne peuvent pas excéder 7 500 € par parti, cette limite ne s'appliquant pas aux cotisations ;

- d'un ou de plusieurs candidats ;

Les dons ne peuvent pas excéder 4 600 € pour les mêmes élections (ensemble des scrutins d'un même type) :

- > pour l'élection présidentielle, les législatives ou les régionales ;

- > pour les municipales ou les cantonales dans les circonscriptions d'au moins 9 000 habitants ;

- > pour l'élection des représentants français au Parlement européen.

- > pour les élections sénatoriales à compter du renouvellement de 2014.

La limitation du montant du don par personne et par an à chaque parti politique (7 500 euros) ou par élection et par personne (4 600 euros) doit être distinguée de la limite maximale des dons et versements ouvrant droit à déduction fiscale, fixée à 20% du revenu imposable du foyer fiscal (tous dons consentis au titre de l'article 200 du CGI compris).

Il faut noter que lorsque le montant des dons dépasse la limite de 20 % du revenu imposable, l'excédent est reporté sur les 5 exercices suivants et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions.

b) Les dons et les cotisations

Votre rapporteur préconise une **réflexion autour de la déductibilité fiscale des dons aux partis politiques** ouverte au titre du 3. de l'article 200 du code général des impôts. En effet, il est anormal, *a fortiori* en période de rigueur budgétaire, que l'État favorise, par le maintien d'une niche fiscale sur laquelle il ne dispose pas d'une vision exhaustive, des dons dont il connaît pas la destination réelle. **Sans nullement remettre en cause la liberté**

individuelle, dont chacun doit disposer, de pouvoir effectuer des dons à plusieurs partis politiques, et **sans aller jusqu'à interdire les flux financiers entre partis politiques**, il ne faut pas que l'État, par sa politique fiscale, se prive à terme de ressources fiscales, alors même que celles-ci sont perdues en raison d'un contournement de la loi. **Dès lors, votre rapporteur juge qu'il serait opportun de limiter, bien en deçà du plafond global de 20 % du revenu imposable** comme c'est le cas actuellement, **les dons consentis aux partis politiques**. Il invite le Sénat à mener, dans un cadre adapté, une réflexion sur ce sujet.

Par ailleurs, si les dons de personnes physiques sont plafonnés, il n'en est rien des cotisations d'adhérents qui peuvent en outre permettre, si elles sont versées au mandataire du parti, de faire bénéficier le cotisant d'un avantage fiscal, même s'il s'agit d'une cotisation d'élu. C'est pourquoi **votre rapporteur suggère qu'une étude plus approfondie soit engagée sur la traçabilité, le montant et les avantages fiscaux des cotisations**.

c) L'insuffisance des pouvoirs conférés à la CNCCFP par le législateur

En outre, les prérogatives confiées par le législateur à la CNCCFP peuvent aujourd'hui apparaître insuffisantes.

En premier lieu, votre rapporteur souligne que la CNCCFP est privée de pouvoir d'investigation, ce qui lui interdit de déterminer, en cas de doute, l'origine ou l'emploi exact des fonds utilisés par les candidats ou par les partis politiques.

Deuxièmement, la Commission ne dispose pas de la capacité de consolider elle-même les comptes des partis politiques : elle doit s'en remettre aux comptes simplifiés qui lui sont remis par les commissaires aux comptes, si bien qu'elle ne dispose pas d'informations exhaustives concernant les ressources et les dépenses des partis politiques alors que ceux-ci bénéficient d'une aide publique.

Par ailleurs, il convient de souligner que la CNCCFP s'est heurtée à l'interprétation stricte, par le Conseil d'État, de l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988 modifiée. Compte tenu de la rédaction en vigueur de ce dernier, seuls les partis politiques bénéficiaires de l'aide publique directe encourent des sanctions financières.

Or, jusqu'en 2007, la Commission estimait *a contrario* qu'une formation politique qui se plaçait dans l'illégalité ne pouvait continuer à faire bénéficier ses donateurs ou cotisants de l'aide publique indirecte que constituent les avantages fiscaux attachés aux dons et cotisations versés au mandataire. En conséquence, elle retirait l'agrément octroyé aux associations de financement des partis politiques en cause et refusait de délivrer des formules numérotées de reçus-dons aux mandataires financiers. Le Conseil d'État, dans sa décision *Free Dom et Rassemblement pour la Guyane dans la*

*République*¹ n'a pas suivi ce raisonnement et a annulé les décisions de la Commission de retrait d'agrément de deux associations de financement. Cette décision, bien que conforme à l'esprit comme à la lettre de la loi, démontre les limites apportées par le législateur aux pouvoirs de la CNCCFP et la quasi-impossibilité d'appliquer des sanctions à certaines formations politiques, même en présence de comportements manifestement illégaux.

B. DES RÈGLES DE FINANCEMENT DES CAMPAGNE ÉLECTORALES TOUJOURS PERFECTIBLES

1. Vers une dématérialisation de certains instruments de la propagande électorale ?

Malgré les garanties données par le ministère de l'intérieur pour l'année 2012, le débat sur les économies que générerait une transmission dématérialisée aux électeurs inscrits sur les listes électorales des bulletins de vote et des professions de foi, ou, à défaut, sur une transmission en version papier par « foyer électoral », et non plus à titre individuel, est devenu récurrent.

Dans ce cadre, votre rapporteur rappelle son attachement à voir chaque citoyen bénéficiaire individuellement d'une propagande électorale « papier » afin de ne pas accroître les disparités entre citoyens selon qu'ils disposeraient ou non d'un accès Internet.

2. La hausse des crédits pour 2012 liée à l'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives

L'action n°2 « **organisation des élections** », correspondant aux activités de mise en œuvre des dispositions relatives au déroulement des scrutins, connaît pour 2012 une très forte hausse des crédits alloués par rapport à l'année précédente en raison de l'organisation des élections présidentielles et législatives. En autorisations d'engagement, les crédits passeraient, si le projet de loi de finances initial sur ce programme était maintenu en l'état, de 103, 296 millions d'euros en 2011 à 343,780 millions d'euros en 2012 et les crédits de paiement de 101,170 millions d'euros en 2011 à 344,772 millions d'euros en 2012. Cette action **explique à elle seule la quasi-totalité de la hausse des crédits prévus pour l'ensemble du programme**. On notera que les crédits de paiement pour 2012 comprennent aussi le reliquat des dépenses, payées en 2012, liées aux élections qui se sont déroulées en 2011.

À l'exception du coût spécifiquement lié à l'organisation de l'élection pour la première fois en 2012 de députés par les Français établis hors de France, abordé par la suite, **le coût des élections en 2012 paraît globalement contenu**. Il devrait s'établir, d'après les éléments fournis par le ministère des

¹ CE, 6 juillet 2007, « Free Dom et Rassemblement pour la Guyane ».

finances en annexe au projet de loi de finances, à 4,96 euros par électeur inscrit sur les listes électorales pour l'élection présidentielle (dont 3,08 euros destinés à la propagande électorale) et à 3,85 euros par électeur inscrit pour les élections législatives (dont 1,99 euro destinés à la propagande électorale).

3. Les difficultés spécifiques à l'élection pour la 1^{ère} fois en 2012 de députés par les Français établis hors de France

À plusieurs reprises au cours de l'année 2011 (lors de son audition par M. Patrice Gélard, dans le cadre de l'examen des textes du « paquet électoral » (lois du 14 avril 2011), à l'occasion d'un déplacement de M. Alain Anziani à la CNCCFP à l'été 2011, puis au cours des auditions qui ont précédé le présent rapport pour avis), M. François Logerot, président de la CNCCFP, a fait état des inquiétudes de celle-ci sur le déroulement de la campagne pour l'élection des onze nouveaux députés des Français de l'étranger.

Les inquiétudes exprimées par la CNCCFP en vue de l'organisation matérielle de l'élection de onze députés par les Français établis hors de France peuvent être récapitulées comme suit :

- le taux de conversion entre l'euro et la (ou les) autre(s) monnaie(s) utilisée(s) sera calculé à date fixe, ce qui peut être problématique pour celles et ceux qui seront candidat(e)s dans des pays où la parité de la monnaie locale et de l'euro est extrêmement volatile : en effet, dans ce dernier cas, on assistera à une forte évolution du taux de change entre la date où celui-ci devra être pris en compte et la date d'engagement effectif des dépenses électorales ;

- le mandataire devra être déclaré à Paris, ce qui pourrait poser de lourds problèmes pratiques aux candidats ;

- les pièces justificatives devront être traduites en français. Outre des problèmes de faisabilité pour les candidats, cette exigence soulève une incertitude sur le statut des dépenses de traduction et sur la manière dont elles seront prises en compte (seront-elles des dépenses électorales, mises « sous plafond » et susceptibles de remboursement ?);

- en ce qui concerne les mandataires « délégués », la CNCCFP estime que le système prévu par le législateur est peu logique et présente de forts risques de fraude : le législateur d'avril 2011 a en effet introduit, par le biais de ces mandataires « délégués », un système permettant d'alimenter le compte de campagne dans les États où il n'existe aucune convertibilité des monnaies ou vers lesquels les transferts financiers sont impossibles. Toutefois, cette multiplication des mandataires complexifiera le contrôle de la Commission et soulève des problèmes de fond (et notamment le suivant : comment l'alimentation des comptes de campagne « secondaires » sera-t-elle contrôlée, alors même que ces comptes ne pourront pas être abondés par des recettes provenant d'États tiers, dont la France ?) ;

- enfin, les déplacements des candidats entre Paris et leur circonscription ne seront pas considérés comme une dépense électorale (contrairement aux dépenses de déplacement dans ladite circonscription) : ils ne seront donc ni mis sous plafond, ni susceptibles d'être remboursés, créant de ce fait une inégalité entre les candidats.

En somme, force est de constater que le système prévu, actuellement, par le code électoral, ne comporte **pas suffisamment de garanties contre les fraudes et permet de nombreuses irrégularités.**

Outre ces interrogations qui demeurent en suspens, votre rapporteur s'est interrogé sur le **coût des élections législatives dans les onze circonscriptions situées à l'étranger.** L'expression selon laquelle « la démocratie a un coût » trouve tout son sens du fait des nouvelles règles électorales en vue de la désignation de ces onze députés. Il rappelle à cet égard que la désignation de ces onze députés conduit à augmenter globalement de presque **8 millions d'euros** le coût global des élections législatives par rapport à 2007, alors même que le nombre de députés est resté le même. Sur ces 8 millions, environ **2 millions d'euros sont consacrés à la seule « machine de vote »** (coût de l'application, sécurisation, cryptage, campagne de propagande sur les modalités spécifiques de vote, etc.).

4. La baisse contestable du plafond des dépenses

Lors de la discussion du présent projet de loi de finances, les députés ont adopté (conformément aux annonces faites par M. François Fillon, Premier ministre, sur le nouveau « plan de rigueur » du gouvernement) un amendement du gouvernement **réduisant de 5 % le taux de remboursement par l'État des dépenses électorales** exposées par les candidats à toutes les élections faisant l'objet d'un compte de campagne. L'aide aux partis politiques sera, elle aussi, diminuée de 5 %. Parallèlement, un « gel » du montant des plafonds de dépenses électorales à leur niveau de 2011 sera mis en place pour une durée indéterminée.

Le gouvernement a également fait état de son intention de déposer, dans un avenir proche, un **projet de loi organique** visant à diminuer de 5 % le remboursement des dépenses des candidats à l'élection présidentielle afin que cette réduction s'applique au scrutin d'avril-mai 2012¹.

Selon les déclarations en séance publique à l'Assemblée nationale de Mme Valérie Pécresse, ministre du Budget, ces mesures devraient générer une économie de 8 millions d'euros.

¹ Contrairement aux autres élections, régies par le code électoral, les règles relatives au financement de la campagne présidentielle figurent en effet dans la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962 (article 3).

Toutefois, votre rapporteur considère que **la diminution du montant du taux de remboursement des dépenses électorales soulève deux problèmes.**

D'une part, de manière générale, il apparaît peu compatible avec l'objectif d'égal accès de tous les citoyens à la candidature de diminuer le montant du remboursement sans modifier le plafond de dépenses : une telle mesure revient en effet à **avantager les candidats qui disposent de moyens financiers autonomes, détachés du financement accordé par l'État.** En d'autres termes, la réforme prévue par les députés favoriserait les candidats qui disposent d'une fortune personnelle ou ceux qui sont rattachés à une « grosse » formation politique, et aurait l'effet inverse sur les plus « petits » candidats.

À cet égard, votre rapporteur souligne que le choix de diminuer le montant du remboursement public des frais de campagne est d'autant plus discutable, sur le fond, que **les mêmes effets auraient pu être atteints via une baisse du plafond de dépenses électorales** : aux termes de l'article L. 52-11-1 du code électoral, le montant maximal du remboursement public est en effet égal à la moitié du plafond de dépenses, si bien qu'une baisse de ce plafond aurait mécaniquement eu un impact sur le montant du remboursement, en même temps qu'elle aurait préservé l'égalité entre les candidats.

Lors de son audition par votre commission, le 8 novembre dernier, M. Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, s'était d'ailleurs associé à ce raisonnement¹ et avait estimé qu'une baisse des plafonds de dépenses serait « plus cohérente » qu'une simple diminution du montant du remboursement.

D'autre part, le gouvernement souhaite que la modification des règles relatives au remboursement des dépenses électorales s'applique aux élections présidentielle et législatives, c'est-à-dire à des élections qui auront lieu dans moins d'un an. Or, on rappellera que le compte de campagne des candidats doit retracer l'ensemble des dépenses exposées par eux en vue de l'élection **dans le délai d'un an avant le premier tour du scrutin** : théoriquement, le compte de campagne des candidats aux élections qui auront lieu entre avril et juin 2012 a donc déjà débuté.

On perçoit aisément les problèmes qui peuvent découler d'une modification « en cours de route » de la législation (quelle que soit d'ailleurs la nature de cette modification potentielle), qui priverait les candidats de visibilité sur le traitement de leurs dépenses électorales et pourrait déstabiliser la conduite de leur campagne. Cette remarque s'applique particulièrement aux candidats à l'élection présidentielle -qui sont engagés dans une campagne longue et coûteuse.

¹ Voir le compte-rendu de la réunion de commission du 8 novembre, disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111107/lois.html>

Votre rapporteur relève, dans ce contexte, que **le Parlement s'était jusqu'ici imposé de ne pas modifier les règles relatives au financement des campagnes électorales moins d'un an avant le scrutin** : c'est d'ailleurs pour cette raison, comme en attestent tant le rapport de notre collègue Patrice Gélard¹ que les débats en séance publique sur les textes du « paquet électoral » d'avril 2011, que l'application de la législation sur les comptes de campagne aux candidats aux élections sénatoriales avait été repoussée à 2014.

Votre rapporteur déplore que le gouvernement n'ait pas jugé bon de respecter cette règle constante et non-partisane, alors même que le montant des économies espérées est dérisoire face à celui des déficits publics.

5. Les questions spécifiques liées aux campagnes présidentielles

La question du financement des campagnes électorales, et notamment des campagnes présidentielles, a récemment ressurgi à la faveur d'affaires révélées par la presse et mettant en cause la régularité de certains financements. S'il convient de prendre ces éléments, dont la véracité n'est aujourd'hui pas prouvée, avec la plus grande prudence, il n'en reste pas moins que ces révélations créent un **climat de suspicion néfaste à la sérénité de l'expression démocratique et à l'image de la classe politique en général** - celle-ci devant, aux yeux de votre rapporteur, être au-dessus de tout soupçon pour garantir la stabilité de l'État de droit.

Cette atmosphère doit être prise en compte par le législateur, auquel il incombe d'assurer, par des normes prévenant efficacement toute dérive, l'autorité des dirigeants politiques et, à plus forte raison, du chef de l'État. Votre rapporteur relève, à cet égard, que le principe de liberté des partis politiques découlant de l'article 4 de la Constitution (et qui a souvent été invoqué pour justifier les limites apportées au contrôle du financement des formations politiques et des campagnes électorales) ne fait pas obstacle à un éventuel **durcissement de la législation**, dans la mesure où il est tempéré par le nécessaire respect de la souveraineté et, surtout, de la démocratie.

Une double mission doit donc être exercée par le Parlement : prévenir, en amont, les atteintes à une législation qui a globalement réussi à renforcer la transparence de la vie politique ; sanctionner, en aval, les irrégularités qui auraient été commises.

En amont, le travail du législateur se révèle particulièrement difficile puisqu'il conduit à s'interroger sur l'origine des ressources perçues par les candidats, fréquemment *via* leur parti. Or, les mécanismes à partir desquels des recettes illégales peuvent être sollicitées et introduites dans les comptes de campagne se révèlent **d'autant plus sophistiqués que la loi s'est voulue au fil des ans plus rigoureuse**.

¹ Rapport n° 311 (2010-2011) sur la proposition de loi portant simplification du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, disponible à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/110-311/110-311.html>

En aval, la perspective de l'annulation de l'élection du Président de la République au suffrage universel au motif que celui-ci aurait violé la légalité en matière de compte de campagne paraît à tous insusceptible d'être mise en œuvre. Pour autant, il n'est pas possible, sauf à encourager des dérives, de laisser celle-ci sans conséquence. La seule issue satisfaisante et envisageable devrait donc être recherchée dans la mise en œuvre de l'article 68 de notre Constitution, dont on ne peut que déplorer que ses textes d'application n'aient pas été encore adoptés.

Pour synthétiser, votre rapporteur ne peut qu'inviter notre Haute Assemblée, sous la forme qu'elle estimera être la plus adaptée (commission d'enquête, mission commune d'information, groupe de travail interne à la commission des lois, etc.) à **étudier les risques et les modalités éventuelles de contournement de la législation actuellement en vigueur en matière de financement des campagnes électorales, en particulier en ce qui concerne les élections présidentielles** ; il juge qu'une commission d'enquête permettrait à la fois de faire la lumière sur certains faits et de comprendre les mécanismes à partir desquels la loi peut être détournée afin de mieux en « verrouiller », à l'avenir, l'application.

C. UNE COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES QUI A SU FAIRE LA PREUVE DE SON EFFICACITÉ

Créée par la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des actions politiques, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a été transformée en autorité administrative indépendante par l'ordonnance du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale. Ce statut permet à la Commission de **gérer librement les crédits qui lui sont alloués par le législateur**. La CNCCFP est dotée, chaque année, d'une dotation comprise entre 4,4 et 5 millions d'euros.

Composée de magistrats nommés pour cinq ans, la Commission est constituée :

- de trois membres nommés sur proposition du vice-président du Conseil d'État ;
- de trois membres nommés sur proposition du Premier président de la Cour de cassation ;
- de trois membres nommés sur proposition du Premier président de la Cour des comptes.

Ces membres élisent le président de la Commission (il s'agit actuellement de M. François Logerot), ce dernier désignant un vice-président.

La Commission exerce principalement deux missions :

- **l'examen des comptes des partis et groupements politiques bénéficiant de l'aide publique** et/ou autorisés à recueillir des dons (environ 200 entités) ;

- **le contrôle des comptes de campagne des candidats** aux élections au suffrage universel dans les circonscriptions de plus de 9 000 habitants¹.

1. Des crédits en progression pour tenir compte du calendrier électoral

En 2011, la dotation attribuée à la CNCCFP s'élève à 5 072 228 euros (dont approximativement 60 % pour les dépenses de personnel et 40 % pour les dépenses de fonctionnement -principalement des dépenses de loyer) ; le plafond d'emplois a été maintenu à 41 équivalents temps plein (ETP), dont 8 ont été utilisés pour embaucher des contractuels vacataires (ce qui permet à la Commission de moduler ses effectifs en fonction de sa charge de travail). Parmi les 33 permanents, 15 sont détachés (émanant notamment du ministère de l'intérieur et du ministère de la Justice) et 18 sont des contractuels.

Le tableau ci-après récapitule l'évolution de la dotation de la Commission depuis 2007.

Crédits ouverts au profit de la CNCCFP en loi de finances initiale	
LFI 2011	5 072 228
LFI 2010	4 747 535
LFI 2009	4 894 615
LFI 2008	4 475 448
LFI 2007	4 992 774

Ces crédits sont à mettre en regard avec le **nombre de comptes de candidats contrôlés** par la Commission, ce nombre constituant la partie variable de son activité et pouvant expliquer les évolutions du montant de la dotation.

¹ Rappelons, à cet égard, que la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique dispense du dépôt de leur compte de campagne les candidats ayant obtenu moins de 1 % des suffrages et n'ayant pas reçu de dons de personnes physiques : les comptes de ces candidats ne sont donc plus contrôlés par la CNCCFP.

Nombre de comptes de candidats ou de listes contrôlés par la CNCCFP	
2010 (élections régionales)	254
2009 (élections européennes)	160
2008 (élections municipales et cantonales)	9 910
2007 (élections présidentielles et législatives)	7 408

Ces crédits doivent aussi être replacés dans un **contexte de recrudescence des contentieux**, qui génèrent une activité importante pour la Commission. Les élections régionales de 2010 ont ainsi suscité 19 cas de contentieux et les élections cantonales de 2011 plus de 1200, ce qui a d'autant plus d'incidence sur l'activité de la CNCCFP que le **délai** dont dispose cette dernière pour rendre son avis est **ramené de six à deux mois en cas de contentieux**.

Rappelons que la relative faiblesse de la dotation prévue en 2008 et l'importance des enjeux électoraux de cette même année avait été la cause de lourds problèmes en exécution : comme le soulignait le rapport pour avis de M. Anziani sur le projet de loi de finances pour 2009, « *la fin de l'exécution budgétaire 2008 s'est révélée, selon les termes même de la Commission, 'tendue' [...] la CNCCFP a indiqué que la dotation pour les dépenses de personnel était insuffisante et que 'malgré un effort de gestion particulièrement rigoureux, [la dotation de fonctionnement pour 2008] ne permettra pas de couvrir un certain nombre de dépenses imprévues [...] ou sous-évaluées [...] ou différées'* » : 521 000 euros pour les dépenses de personnel et 90 000 euros pour les autres dépenses ont donc dû être mis à la disposition de la Commission fin 2008.

Enfin, la CNCCFP affirmait, dans son dernier rapport d'activité, que la montée en puissance de certaines tâches annexes à ses missions et non-prises en compte dans l'évaluation de ses besoins financiers pouvait, à l'avenir, venir déséquilibrer son budget : ainsi, la multiplication des demandes de consultation des comptes des partis politiques dans le cadre du droit d'accès aux documents administratifs implique une surcharge de travail (notamment en raison du travail d'anonymisation qui doit être mené par la Commission avant la communication des documents en cause) de plus en plus importante.

2. Un « train de vie » de mieux en mieux contrôlé

Un rapport de MM. René Dosière et Christian Vanneste consacré aux autorités administratives indépendantes¹, établi au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale

¹ Assemblée nationale, rapport d'information n°2925 du 28 octobre 2010 sur les autorités administratives indépendantes.

a pointé, en octobre 2010, le montant élevé des frais de fonctionnement de la CNCCFP.

Plus particulièrement, la surface utile nette (SUN), correspondant au nombre de mètres carrés par poste de travail, de **25,1 m²** : apparaissait très nettement supérieure à la cible fixée par France Domaine (12 m²), même si elle peut s'expliquer par la variabilité des effectifs de la CNCCFP. De même, les coûts de loyer de **564 euros par mètre carré**, sont supérieurs non seulement à la valeur moyenne acquittée par des organismes privés pour le même quartier de Paris (543 euros), mais aussi au loyer moyen calculé par le comité pour les 19 AAI qu'il a étudiées (471 euros). Le comité avait d'ailleurs estimé que, dans l'absolu, le « quartier central des affaires » (où se trouvent les locaux de la CNCCFP, situés avenue de Wagram) « *devrait être réservé aux implantations de prestige (ministres et cabinets ministériels, rôle de représentation* », et donc qu'aucune AAI ne devrait y être implantée.

Sur ce second point, on notera toutefois que **la Commission a engagé des efforts pour réduire ses coûts de fonctionnement et notamment son loyer**. Son rapport d'activité pour 2010 souligne ainsi que, « *soucieuse de la part croissante que prend l'enveloppe des loyers et charges dans son budget de fonctionnement (environ les deux tiers) et de l'effort demandé à tous les services de l'État dans le cadre d'une politique immobilière volontariste, la Commission s'est engagée, d'abord seule, puis avec le service national France Domaine, dans une démarche de renégociation des deux baux actuels, pour ses locaux avenue de Wagram à Paris XVII^e. Le résultat obtenu dans le cadre de la renégociation s'étant avéré encore supérieur à la valeur-cible des nouveaux loyers imposée par le ministre chargé du Budget, la Commission a été invitée par ce dernier, en juillet, à **prospector pour trouver une nouvelle implantation** répondant à la fois aux engagements gouvernementaux et aux contraintes du cahier des charges propre à la commission* ».

La CNCCFP a réussi à résilier son bail sans indemnités à compter du 1^{er} janvier 2012 et a décidé de déménager, au début du mois prochain, sans attendre la fin des baux en cours ; selon les informations communiquées à votre rapporteur, ses nouveaux locaux se situent ainsi dans un ancien immeuble industriel à l'intersection de la rue du Louvre et de la rue Saint-Honoré qui a fait l'objet de travaux effectués par le propriétaire moyennant un surloyer pendant 6 ans.

3. Une gestion budgétaire que les modifications du calendrier électoral pourraient amener à totalement repenser

En dernier lieu, la gestion budgétaire de la Commission pourrait être perturbée par le **nouveau calendrier électoral** induit par la création des conseillers territoriaux. En effet, cette réforme, si elle est mise en œuvre, aura pour effet de **regrouper l'ensemble des élections locales (municipales et territoriales) sur un seul mois** (mars), tous les six ans : cette concentration des scrutins dans le temps ne sera pas sans impact sur l'activité de la Commission, qui verra se succéder des périodes très denses (où elle devra

probablement traiter plus de 15 000 comptes de campagne) et des périodes totalement « creuses ». Une telle situation contrastera avec le « lissage » qui caractérise le calendrier électoral actuel.

Année	Nombre de scrutins
2012	2 (élections présidentielle et législatives)
2013	0
2014	4 (élections municipales, territoriales, sénatoriales et européennes)
2015	0
2016	0
2017	3 (élections sénatoriales, présidentielles et législatives)
2018	0
2019	1 (élections européennes)
2020	3 (élections municipales, territoriales et sénatoriales)
2021	0
2022	2 (élections présidentielles et législatives)
2023	1 (élections sénatoriales)
2024	1 (élections européennes)

Dès lors, il est souhaitable que le gouvernement s'engage à **renforcer les moyens matériels et humains de la CNCCFP lors des années électorales, en anticipant au mieux le calendrier électoral.** Votre rapporteur souligne **l'inquiétante absence de réflexion du Gouvernement, à ce jour, sur les conséquences du futur calendrier électoral pour la CNCCFP** et préconise que le Parlement, le ministère de l'intérieur et la CNCCFP mènent un travail approfondi en amont à ce sujet.

II. LES CRÉDITS AFFECTÉS À LA VIE CULTUELLE ET ASSOCIATIVE POUR 2012 SONT-ILS ADAPTÉS À LA POURSUITE DE LA LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES ?

A. LES CRÉDITS PUBLICS ALLOUÉS AUX CULTES

Le programme « vie politique, culturelle et associative », comprend, pour 2012, **1 978 700 euros** en autorisations d'engagement, et autant en

crédits de paiement, destinés à l'action « cultes ». Ces crédits correspondent aux dépenses engendrées par la **tutelle administrative sur les congrégations et collectivités religieuses** et par **l'application du Concordat dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle**.

Les crédits de cette action sont **en baisse** au regard des 2 181 100 euros qui avaient été ouverts en 2011.

Ils se répartissent entre **des dépenses d'intervention**, à hauteur de 1,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, qui recouvrent les **subventions aux communes pour des travaux sur les édifices culturels et les subventions de fonctionnement aux cultes**.

Les crédits d'investissement prévus (660 000 euros) sont destinés à financer les **travaux d'entretien et de mise en sécurité effectués sur les bâtiments culturels dont l'État est propriétaire en Alsace et en Moselle**. En 2012, ces crédits permettront de réaliser, notamment la remise en état de la salle du tribunal ecclésiastique à Metz (0,3 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,2 million d'euros en crédits de paiement), la réfection des fenêtres et des fluides du Grand séminaire de Strasbourg (0,36 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,26 million d'euros en crédits de paiement) ainsi que divers travaux d'entretien des bâtiments du culte de Metz et du Bas-Rhin (0,2 millions d'euros en crédits de paiement).

Précisons que **cette action ne compte aucun effectif**, les emplois y concourant étant inscrits sur le programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ». Précisons également que **cette action ne comprend pas la rémunération des ministres du culte catholique en Guyane** (département toujours sous le régime de l'ordonnance royale du 27 août 1828) qui, pour rappel, sont des agents contractuels du département (l'évêque ayant un statut d'agent de catégorie A et les prêtres, dont le nombre vient d'être limité à 33 par le département de Guyane, un statut de catégorie B).

B. LA DÉMATÉRIALISATION DE LA DÉCLARATION DE CONSTITUTION D'UNE ASSOCIATION : L'EXPÉRIMENTATION DE « E-CRÉATION »

Les crédits que le Gouvernement propose de dédier à la vie associative en 2012, soit 85 000 euros, concernent essentiellement **l'application informatique dite RNA** (répertoire national des associations)¹, qui vise à simplifier les conditions d'exercice de la vie associative et à mieux connaître le nombre et le fonctionnement des associations.

Dans le cadre de cette application sont progressivement mises en place diverses téléprocédures et notamment le téléservice « e-creation » qui permettra de dématérialiser la procédure de déclaration, de modification et de

¹ Nouvelle dénomination de WALDEC depuis l'arrêté du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en date du 14 octobre 2009.

dissolution d'association. « E-creation » fait l'objet d'une expérimentation qui a débuté fin juin dans trois départements, le Nord, la Manche et Paris. Pour les usagers de ces trois départements, cette démarche est accessible sur le portail « Votre Compte Association » (compteasso.service-public.fr).

À ce jour, 213 déclarations en ligne ont été effectuées dans les trois départements concernés, soit le quart des déclarations totales. Votre rapporteur souligne que les deux tiers des dossiers ont fait l'objet d'un rejet en raison d'informations complétées par les usagers de manière erronée, alors que pour la procédure de déclaration en Préfecture, le rejet n'est « que » de 40%.

Malgré la nécessaire période d'accoutumance à de nouvelles méthodes, qui explique ce taux de rejet plus élevé, ce qui est sans doute provisoire, votre rapporteur a acquis la conviction que cette procédure **entièrement dématérialisée** devrait **faire gagner un temps considérable aux agents préfectoraux**, même si elle ne les dispensera pas de procéder à certaines vérifications (présence de toutes les pièces, légalité de l'objet de l'association, etc.) et **aux usagers** qui évitent ainsi d'avoir à se déplacer.

« E-crédation » sera généralisée à l'ensemble du territoire à l'automne 2011, à l'exception des départements de la Moselle, du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, soumis aux règles locales. Les perspectives d'évolution de la dématérialisation des démarches relatives aux associations sont subordonnées à la réalisation en cours d'un outil performant permettant la restitution de données enregistrées dans le RNA. L'utilisateur sera ainsi dispensé de constituer des dossiers dont l'administration possède déjà les pièces dans le RNA. En outre, les administrations disposeront d'informations fiables et cohérentes.

Les développements de différentes applications permettant aux associations de déclarer sur Internet leur modification ou dissolution ou de réaliser leurs demandes de subvention ou d'agrément auprès des différents services ministériels sont actuellement en cours et devraient aboutir durant l'année 2012.

Certes, un formulaire Cerfa (n° 13971) était, depuis peu, utilisable par les associations, ce qui a au moins le mérite, par rapport « au papier libre », d'homogénéiser les contenus des déclarations adressées aux préfetures. Toutefois, ce formulaire ne peut aujourd'hui qu'être rempli en ligne et imprimé, et non pas télétransmis à la (sous-)préfeture. Cette dernière doit donc scanner les documents pour les intégrer dans la base RNA.

En conséquence, **il est souhaitable que soit mise en œuvre, à terme, une procédure entièrement dématérialisée** qui conjuguera l'envoi électronique des déclarations en préfeture et sous-préfeture avec la duplication automatique dans le RNA des données transmises afin d'éviter une nouvelle opération de saisie par les agents de l'État des informations renseignées par les usagers dans le télé-service.

Sur un plan informatique, le ministère de l'intérieur indique que cette procédure se traduira par l'élaboration d'une **passerelle entre le télé-service et le RNA**.

C. L'ATTENTION TOUTE PARTICULIÈRE À PORTER À LA LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES

Une partie des crédits affectés au ministère de l'intérieur dans le cadre du présent programme lui permet de lutter contre les **dérives sectaires, en étroite coordination**, théoriquement, avec la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (**MIVILUDES**). La coordination entre le ministère de l'intérieur, à travers le réseau préfectoral, et la MIVILUDES, pilotée par les services du premier ministre, apparaît comme le socle de la lutte contre les dérives sectaires et votre rapporteur, même s'il considère que des progrès ont été accomplis en la matière, souhaite attirer l'attention de votre commission sur deux aspects essentiels : les moyens alloués à la CAIMADES et les inquiétudes suscitées par la « *théorie de la fin du monde pour 2012* ».

1. Les vives inquiétudes suscitées par la baisse des moyens alloués à la CAIMADES

Votre rapporteur invite le ministère de l'intérieur à lutter aussi **efficacement** que possible contre les dérives sectaires dont l'ampleur dans notre pays a été rappelée par un récent sondage IPSOS¹ qui souligne :

- qu'un quart des Français dit avoir « *été personnellement contacté par une secte ou les membres d'une secte* » ;
- qu'un Français sur cinq connaît personnellement dans son « *entourage familial, amical ou professionnel une ou plusieurs personnes qui ont été victimes de dérives sectaires* » ;
- que les mouvements sectaires représentent une menace importante pour la démocratie pour une large majorité de français (66 %).

Votre rapporteur se félicite en conséquence de la mise en place, depuis le 1^{er} septembre 2009, de la **Cellule d'Assistance et d'Intervention en Matière de Dérives Sectaires** (CAIMADES), qu'on peut assimiler à une « police des dérives sectaires », dont les objectifs sont principalement d'apporter une expertise dans le traitement judiciaire des affaires sectaires, d'élaborer des outils destinés aux enquêteurs et de mettre en place un réseau de spécialistes.

Cette cellule, **unique en Europe**, gère aujourd'hui 15 dossiers, d'après les informations communiquées par M. Fenech, Président de la

¹ Sondage réalisé par téléphone les 10/11 et 24/25 septembre pour le compte de la MIVILUDES auprès d'un échantillon de 962 personnes.

MIVILUDES, au cours de son audition, dont certains sont très complexes et comprennent des ramifications internationales. Elle s'est forgée une expérience dans l'application de la loi, notamment sur le délit d'emprise mentale qui requière une expertise toute particulière.

Or, au cours de leur audition, les représentants de la MIVILUDES ont cette année encore regretté **l'insuffisance des effectifs de la CAIMADES pour un service à compétence nationale**. Elle n'est en effet composée que de quatre agents, aujourd'hui tous issus de la Police nationale, alors qu'elle comptait sept policiers et gendarmes lors de sa constitution.

C'est pourquoi votre rapporteur porte une **attention particulière aux moyens humains conférés à cette cellule**. Pour donner un exemple des conséquences de la diminution des moyens alloués à la CAIMADES, il signale que cette dernière a dû décliner la proposition qui lui était faite de travailler sur « *l'affaire Xavier de Ligonès* ».

2. Agir de manière plus efficace dans la lutte contre les dérives sectaires

Votre rapporteur se réjouit des **avancées permises, en matière de lutte contre les dérives sectaires, par la mise en place d'un arsenal juridique adapté** : création de la CAIMADES, formation professionnelle, encadrement du titre de psychothérapeutes, signature de partenariats entre la MIVILUDES et plusieurs ministères, partenariat avec la Protection judiciaire de la jeunesse, etc. Le travail important de communication notamment fait d'ailleurs qu'aujourd'hui 44 % des Français interrogés déclarent connaître la MIVILUDES, ce qui semble satisfaisant pour un organisme créé aussi récemment.

Cependant, votre rapporteur estime qu'il faut à présent aller au-delà de l'image et des effets d'annonce pour s'intéresser aux prérogatives et aux moyens des structures compétentes, en rendant systématiques les actions de prévention contre les dérives sectaires dans chaque département.

En premier lieu, votre rapporteur constate à regret, malgré les recommandations en ce sens de son prédécesseur, que **toutes les préfectures n'ont pas encore mis en place des groupes spécifiques de lutte contre les dérives sectaires** alors que la circulaire précitée de 2008 le préconise pourtant sans ambiguïté.

En outre, lorsque ces groupes existent, le ministère de l'intérieur reconnaît que certains préfets, situés dans des départements pas ou peu touchés par le phénomène sectaire, n'ont pas estimé nécessaire de réunir ces groupes de travail **tous les trois mois**, fréquence recommandée par la même circulaire. Le ministère, au cours des auditions menées, a considéré qu'une « réunion semestrielle » ou des « réunions ponctuelles » sont suffisantes¹.

¹ Source : Réponses du ministère aux questionnaires qui lui ont été adressés par le rapporteur.

Ces décisions sont pourtant contraires à la lettre même de la circulaire de 2008 et sont justifiées par le motif qu'il « *paraît de bonne administration de laisser à chaque préfet toute latitude pour organiser au mieux la lutte contre les dérives sectaires.* »

Votre rapporteur insiste pour que se tienne une **réunion semestrielle obligatoire** de ces groupes, même dans les départements où le phénomène sectaire est très limité, et ce pour deux raisons essentielles : d'une part, ces groupes sont des lieux de dialogue qui permettent aux services déconcentrés de mieux se connaître, d'échanger de nombreuses informations et ainsi d'apporter une réponse adaptée en cas d'urgence ; d'autre part, il est symboliquement essentiel, alors que les pouvoirs publics sont régulièrement soupçonnés en France de minimiser le danger représenté par les dérives sectaires, que ces groupes se réunissent à une **fréquence raisonnable**.

De surcroît, votre rapporteur estime que le ministère de l'intérieur doit agir de manière **plus coordonnée**. Or, votre commission souligne, cette année encore, et bien que des progrès aient été accomplis, que la coordination entre la MIVILUDES et le ministère de l'intérieur, dont les rôles sont complémentaires, **mérite d'être améliorée**. En particulier, il convient d'inviter systématiquement la MIVILUDES aux réunions dès lors qu'elles sont organisées par les préfetures, alors que ce n'est toujours pas le cas.

Enfin, votre rapporteur tient à souligner que la MIVILUDES fait régulièrement l'objet de **procédures contentieuses de nature judiciaire ou administrative**, notamment à l'occasion de la publication de son rapport annuel, introduites par certains groupes cités dans ledit rapport dans le but manifeste de gêner ou de retarder son action, étant précisé qu'aucune procédure n'a abouti à une condamnation à ce jour. Le Président de la MIVILUDES a ainsi eu l'occasion de faire le point avec votre rapporteur sur les procédures dont il fait, ou a fait l'objet, dans le cadre des jugements ou propos émis par lui à l'occasion de l'exercice de sa mission professionnelle.

En conséquence, votre rapporteur, même s'il ne s'agit pas directement de l'objet du présent rapport budgétaire pour avis, ne peut que souscrire sur le fond à l'initiative de l'Assemblée nationale qui a inséré, à l'occasion de l'examen en première lecture de la proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, un article 94 A nouveau qui, à ce stade, prévoit que « *les membres de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires ne peuvent être recherchés, poursuivis, arrêtés, détenus ou jugés en raison des opinions qu'ils émettent dans le rapport annuel remis au Premier ministre dans l'exercice de leurs fonctions.* »

3. L'attention toute particulière à porter aux conséquences éventuelles de la « théorie de la fin du monde pour 2012 »

S'appuyant sur le « calendrier maya », qui comportait différents cycles concomitants, d'une durée très variée, dont un cycle long équivalent à 5 125 ans actuels, **des « prédictions » annoncent de grands changements, voire la « fin du monde », le 21 décembre 2012, date supposée de la fin d'un cycle du compte long.** Cette « théorie », qui donne lieu à des déclinaisons aussi variées que fantaisistes, pourrait prêter à sourire si elle n'était pas, selon la MIVILUDES, susceptible d'engendrer des dérives majeures. Outre la prolifération de groupes sectaires, spécifiquement constitués autour de l'apocalypse supposée pour 2012, la MIVILUDES envisage l'hypothèse, crédible au regard d'événements passés, d'une recrudescence des suicides, individuels ou collectifs à l'approche du 21 décembre 2012. Dans son rapport d'activités pour 2010, elle notait ainsi, à propos des mouvements sectaires fondant leur discours sur une théorie de la fin imminente du monde¹ : *« Ces mouvements expriment souvent dans leurs discours et écrits les derniers jours qu'ils croient vivre au moment présent. Cela les amène alors à prendre sans tarder les dispositions nécessaires pour assurer leur salut, ce qui peut rapidement dévier vers une dérive criminelle voire mortifère en cas de mauvaise interprétation des événements présents ou des paroles véhiculées par le gourou. »*

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur insiste pour qu'en 2012, plus encore que les années précédentes, tout soit fait pour qu'une parfaite coordination entre la MIVILUDES et le ministère de l'intérieur facilite la détection de mouvements sectaires dont le discours pourrait inciter des personnes fragiles au suicide.

*

* *

En raison de ces observations, votre commission a donné un avis défavorable aux crédits du programme « vie politique, culturelle et associative ».

¹ Rapport d'activités de la MIVILUDES pour 2010, remis à M. le Premier ministre le 15 juin 2011.

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur

- **M. Michel Bart**, secrétaire général du ministère de l'intérieur
- **M. Laurent Touvet**, directeur des libertés publiques et juridiques
- **M. Yves Le Breton** adjoint au directeur de la modernisation de l'action territoriale, responsable du service des élections

Commission pour la transparence financière de la vie politique

- **M. Brice Bohuon**, secrétaire général

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

- **M. François Logerot**, président
- **M. Régis Lambert**, secrétaire général

MIVILUDES

- **M. Georges Fenech**, président
- **M. Hervé Machi**, secrétaire général
- **M. Henri-Pierre Debord**, conseiller financier

Autres personnes auditionnées

- **M. Didier Maüs**, professeur de droit

Contribution écrite

- **Mme Anne Levade**, professeur de droit

ANNEXE 2 MONTANT DES AIDES PUBLIQUES ALLOUÉES AUX PARTIS POLITIQUES

LES AIDES PUBLIQUES AUX PARTIS

(en euros)

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	2010	dont 2^e fraction	2011	dont 2^e fraction
Union pour un mouvement populaire (UMP)	33 339 645	20 219 613	33 122 661	20 022 194
Parti socialiste	23 212 255	12 938 798	23 255 000	12 996 863
UDF - Mouvement démocrate	4 004 673	1 228 089	3 826 243	1 053 800
Parti communiste français (PCF)	3 761 610	1 885 994	3 629 152	1 756 333
Front national (FN)	1 838 367	–	1 835 626	–
Les Verts	1 793 314	350 883	1 835 455	395 175
Parti radical de gauche	1 250 392	745 626	1 382 180	878 166
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	896 995	–	895 657	–
Mouvement pour la France (MPF)	817 872	219 302	729 402	131 725
Lutte ouvrière (LO)	366 124	–	365 578	–
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	359 675	–	359 138	–
Le trèfle-les nouveaux écologistes homme-nature-animaux	163 583	–	163 339	–
Mouvement écologiste indépendant	123 714	–	123 530	–
Solidarité écologie gauche alternative	108 215	–	239 779	131 725
Sous-total I	72 036 434	37 588 305	71 762 741	37 365 980
II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	2010	dont 2^e fraction	2011	dont 2^e fraction
Fetia Api	1 448 247	1 447 391	1 405 921	1 405 066
Démocratie et République (anciennement Metz pour tous)	409 416	394 743	585 459	570 808
Parti communiste réunionnais	162 078	87 721	162 064	87 817
Cap sur l'avenir	45 481	43 860	133 343	131 725
Tahoeraa Huiraatira	118 037	87 721	118 088	87 817
Parti progressiste martiniquais	159 024	131 581	115 219	87 817
Walwari	–	–	93 036	87 817
Front de libération de la Polynésie - Tavini Huiraatira no te ao ma'ohi	–	–	71 220	43 908
Mouvement indépendantiste martiniquais	62 201	43 860	62 221	43 908
Guadeloupe unie socialisme et réalités	99 389	87 721	55 559	43 908
Rassemblement démocratique pour la Martinique	49 155	43 860	49 195	43 908
La relève	46 848	43 860	47 125	43 908
Mouvement libéral populaire (anciennement Mouvement libéral martiniquais)	46 848	43 860	46 892	43 908
Parti communiste guadeloupéen	45 046	43 860	45 093	43 908
Identité et République	28 551	–	28 508	–
Groupement France Réunion	19 966	–	19 936	–
Rautahi	8 794	–	8 781	–
L'action	8 254	–	8 242	–
No oe e te nunaa	7 957	–	7 945	–
Rassemblement pour la Calédonie	7 301	–	7 290	–
NOFWAP la Guadeloupe en action	6 261	–	6 252	–

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	2010	<i>dont 2^e fraction</i>	2011	<i>dont 2^e fraction</i>
Bâtir le pays Martinique	4 906	–	4 898	–
Avenir meilleur population Réunion	4 624	–	4 617	–
Parti socialiste réunionnais	4 422	–	4 415	–
Droit sociale (anciennement Union centriste et libérale)	3 033	–	3 029	–
Parti socialiste guyanais	–	–	2 394	–
Archipel demain	1 842	–	1 839	–
Te'Avei'a	909	–	908	–
Sous-total II	2 845 083	2 543 899	3 099 490	2 766 224
TOTAL	74 881 516	40 132 204	74 862 231	40 132 204