

N° 154

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

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 2013, 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 ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugé, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, vice-présidents ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, secrétaires ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Cécile Cukierman, MM. Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Lecerf, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°30) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	7
INTRODUCTION	9
I. ADAPTER LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE FINANCEMENT PUBLIC DE LA VIE POLITIQUE AUX NOUVEAUX ENJEUX	10
A. RENFORCER ENCORE LA TRANSPARENCE DE NOTRE VIE POLITIQUE	10
1. <i>Un encadrement tardif, plusieurs fois modifié, du financement des partis</i>	11
a) Le recours nécessaire à un cadre législatif.....	11
(1) Mettre en place un financement public des partis et groupements politiques	11
(2) Réglementer le financement des campagnes électorales à l'Assemblée nationale et à la présidence de la République	12
(3) Réglementer les dons aux candidats	13
b) Des retouches incessantes.....	13
2. <i>Des règles relatives au financement des campagnes relativement bien stabilisées</i>	14
a) Les règles en matière de financement électoral relatives à l'élection présidentielle	14
(1) L'obligation de dépôt d'un compte de campagne	14
(2) L'apport personnel du candidat	15
(3) Les autres recettes du compte	15
(4) Les règles spécifiques de la propagande à l'étranger.....	16
b) Les règles en matière de financement électoral relatives aux élections législatives	16
3. <i>Des évolutions rendues nécessaires par la pression exercée par l'enjeu et le coût des élections présidentielles</i>	17
a) La nécessité d'une présentation homogénéisée des comptes devant la CNCCFP	18
b) Un renforcement mesuré du contrôle des comptes par la CNCCFP	18
(1) Une hausse du nombre de formations répondant à la définition comptable des partis politiques	19
(2) Un renforcement du contrôle des comptes des partis politiques encadré par la Constitution	19
(3) En parallèle, alléger la certification des comptes des petites formations.....	19
(4) L'impossibilité matérielle d'un contrôle en temps réel, sur pièce et sur place, des comptes des candidats aux élections	21
c) La nécessité de sanctions réelles du dépassement du plafond des dépenses pour l'élection présidentielle	22
d) La redéfinition du plafond des dépenses électorales de l'élection présidentielle et des modalités de son financement public.....	23
(1) Revoir les taux de remboursement des dépenses des candidats à l'élection présidentielle	23
(2) Déterminer un plafond de dépenses par candidat à l'élection présidentielle tenant davantage compte des réalités.....	24
e) Fusionner la CNCCFP et la CTFVP	26
B. FAIRE DES PARTIS LE VECTEUR D'UNE INDISPENSABLE RÉNOVATION DE LA VIE POLITIQUE	28
1. <i>La faible efficacité des sanctions liées au non-respect de la parité</i>	28
a) Des dispositifs théoriquement incitatifs.....	28
b) Des résultats insuffisants	29
c) Récompenser plutôt que sanctionner ?	30
(1) Des sanctions financières renforcées ?.....	31
(2) L'attribution d'un bonus ?	31
2. <i>Vers un nouveau mode de calcul des dotations publiques qui tienne mieux compte des missions des partis</i>	31

3. <i>Faire mieux respecter l'esprit de la loi</i>	32
a) Encadrer plus sévèrement la déductibilité des dons aux partis pour mieux assurer la transparence des financements	32
(1) Le dispositif en vigueur	33
(2) Le resserrement opéré par le projet de loi de finances pour 2013	34
b) Encadrer davantage les flux financiers entre formations politiques pour répondre à l'intention du législateur.....	35
c) Prévenir les difficultés budgétaires des partis politiques.....	36
4. <i>La nécessité d'une définition juridique des partis politiques</i>	38
II. LES CONSÉQUENCES À TIRER DES SCRUTINS ORGANISÉS EN 2012	39
A. LA MISE À L'ÉPREUVE DU PRINCIPE DE SINCÉRITÉ DU VOTE FACE AU DÉVELOPPEMENT DES NOUVEAUX MÉDIAS	39
1. <i>Le respect difficile des interdictions de publication des résultats le jour du scrutin face à la multiplication des sondages</i>	39
a) Une forte augmentation du nombre de sondages.....	39
b) Le respect de l'interdiction de la publication des sondages la veille et le jour du scrutin.....	40
2. <i>Le décompte du temps de parole : entre exigences du pluralisme et réalisme</i>	42
a) Le souci de l'égalité	42
b) Les effets pervers d'une trop grande rigidité dans l'application du principe d'égalité.....	43
c) À la recherche du meilleur équilibre	45
3. <i>Le débat sur l'horaire de fermeture des bureaux de vote</i>	45
4. <i>La question du recours au vote par anticipation</i>	47
5. <i>Le contentieux abondant des élections législatives de 2012</i>	50
B. LE BILAN EN DEMI-TEINTE DE LA PREMIÈRE ÉLECTION DES DÉPUTÉS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE	53
1. <i>Les dispositions relatives aux élections des députés des Français établis hors de France</i>	53
2. <i>Les nombreuses difficultés d'organisation de ces premières élections</i>	54
a) Un contentieux important	55
b) Un coût budgétaire élevé	55
c) Un taux d'abstention élevé.....	57
d) Des difficultés matérielles avérées.....	57
e) Les réticences exprimées par certains États	58
f) Les difficultés d'envoi de la propagande électorale.....	58
3. <i>Les problèmes techniques liés au recours au vote électronique</i>	59
a) Le recours au vote électronique.....	59
b) Les problèmes d'accessibilité technique au vote électronique.....	60
c) La question controversée de la transparence et de la sincérité du vote électronique.....	61
C. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE ADAPTÉE AUX ÉCHÉANCES ÉLECTORALES	63
1. <i>Les crédits inscrits pour assurer le financement public des partis politiques au titre de l'exercice 2013</i>	63
2. <i>Les crédits inscrits au titre de l'exercice 2013 en vue d'assurer l'organisation des élections</i>	65
3. <i>L'anticipation du calendrier électoral pour les exercices à venir</i>	66
III. FINANCER LA VIE ASSOCIATIVE ET CULTUELLE	67
A. L'EXPÉRIMENTATION DU REGISTRE NATIONAL DES ASSOCIATIONS (RNA)	67
1. <i>Un répertoire qui s'inscrit dans le processus de modernisation de l'État</i>	67
2. <i>La généralisation du RNA</i>	68
3. <i>La protection de la confidentialité des informations couvertes par le secret de la vie privée</i>	69

B. LES MOYENS ALLOUÉS À LA LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES	69
1. Une baisse des moyens préjudiciable à l'action de la CAIMADES	70
a) Un travail d'investigation positif.....	70
b) Une mission d'assistance renforcée.....	71
c) Le nécessaire renfort de la CAIMADES.....	71
2. La généralisation des groupes spécifiques de lutte contre les dérives sectaires dans les préfetures	71
3. La réflexion sur l'immunité conférée au président et aux agents de la MIVILUDES.....	72
4. L'attention à porter aux éventuelles conséquences de « La théorie de la fin du monde pour 2012 »	73
C. LE FINANCEMENT PUBLIC DES CULTES EN FRANCE EN 2013	74
ANNEXE LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	77

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, le 21 novembre 2012¹, la commission des lois, réunie le 28 novembre 2012² sous la présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Gaëtan Gorce, les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2013 **au programme « vie politique, culturelle et associative »** de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE).

M. Gaëtan Gorce, rapporteur pour avis, a souhaité mettre l'accent cette année sur le **financement de la vie politique**. Il a prôné le maintien des règles d'encadrement strictes, dans la mesure où elles ont permis d'atteindre les principaux objectifs fixés par le législateur en matière de transparence financière et de lutte contre la corruption.

Toutefois, il a estimé que des ajustements pouvaient être envisagés afin que soit pleinement respecté l'esprit de la loi. Il a notamment relevé que les moyens de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) devaient être renforcés. Il a jugé que le plafond des dépenses en vue de l'élection présidentielle gagnerait à être adapté au coût réel d'une campagne digne de notre démocratie. Il a souhaité dans le même esprit que soit supprimé l'effet de seuil actuel découlant des règles de remboursement des dépenses de campagne présidentielle.

Il a également plaidé pour que soit mise en place une présentation homogénéisée des comptes des partis et des candidats aux élections devant la CNCCFP ;

Enfin, il a précisé qu'une réflexion devrait être engagée sur la pertinence des moyens engagés en vue de l'élection des députés représentant les Français établis hors de France.

Pour le rapporteur, cette réforme du financement de la vie politique permettrait d'accroître la transparence de la démocratie.

La commission a donné un avis favorable 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 2013.

¹ Le compte rendu de l'audition du ministre de l'intérieur est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121119/lois.html#toc12>

² Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20121126/lois.html>

Mesdames, Messieurs,

Lors de chaque grande élection nationale ressurgit la question du financement de la vie politique. L'année 2012 ne fait pas exception à la règle : le financement des campagnes électorales en vue de l'élection présidentielle a, de nouveau, été au cœur de l'actualité.

La France a pourtant mis en place l'une des législations les plus strictes en la matière. Le Parlement a ainsi rigoureusement encadré le financement des partis politiques, en excluant toute contribution d'une personne morale au financement des partis politiques, en particulier des entreprises. Dans le même esprit, le législateur a également instauré, afin de garantir l'égalité entre les candidats, un financement public des partis politiques comme des campagnes, et plafonné les dépenses électorales. Ce dispositif visait, dès l'origine, à favoriser le pluralisme politique et la transparence financière, tout en mettant notre démocratie à l'abri de l'influence de l'argent.

Vingt-cinq ans après le vote de la première loi relative au financement de la vie politique, il est apparu utile de tirer un bilan qu'encourage par ailleurs l'attention portée par l'opinion publique à ces questions auxquelles la Commission sur la rénovation et la déontologie de la vie publique, présidée par M. Lionel Jospin¹, fait aussi une large place.

C'est l'état d'esprit avec lequel votre rapporteur a abordé l'examen des crédits du programme « vie politique, culturelle et associative » de la mission « administration générale et territoriale de l'État » du projet de loi de finances pour 2013.

Ces crédits concourent principalement 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. Ils incluent en outre le budget nécessaire à l'exercice, par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, de ses missions. Leur examen, qui sera détaillé dans la dernière partie de ce rapport, offre donc l'occasion, à la fois, de s'interroger sur les évolutions à apporter afin de mieux protéger notre démocratie des dérives encouragées par le coût

¹ « Pour un renouveau démocratique », rapport de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par M. Lionel Jospin, 9 novembre 2012.

élevé des campagnes électorales, de réfléchir aux enseignements à tirer des élections de 2012 sur la réglementation relative à des questions spécifiques telles que les sondages, l'heure de fermeture des bureaux de vote ou l'organisation du vote électronique pour nos compatriotes à l'étranger, et rappeler succinctement les enjeux des moyens alloués aux associations ou à la lutte contre les dérives sectaires .

I. ADAPTER LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE FINANCEMENT PUBLIC DE LA VIE POLITIQUE AUX NOUVEAUX ENJEUX

La première loi sur le financement de la vie politique, en 1988, fut adoptée pour mettre un terme à des dérives que l'opinion publique, qui avait jusqu'alors préféré les ignorer, ne voulaient plus tolérer. Aussi s'agissait-il d'abord de répondre à des objectifs de transparence que les lois ultérieures sont venues renforcer. Parallèlement, se sont greffées sur cette première législation des préoccupations nouvelles, cherchant à utiliser les mécanismes de dotation publique pour encourager un renouvellement des pratiques politiques et un approfondissement de notre démocratie notamment en matière de parité. Ce sont ces objectifs qu'il convient maintenant de conforter.

A. RENFORCER ENCORE LA TRANSPARENCE DE NOTRE VIE POLITIQUE

Jusqu'en 1988, le financement de notre vie politique ne faisait l'objet d'aucun encadrement. Celui-ci finit par s'imposer à la suite d'une série de révélations sur les pratiques observées au sein des principaux partis politiques, venant relayer les suspicions provoquées par la mise en place de la décentralisation.

Les progrès accomplis depuis lors ne peuvent masquer les difficultés qui subsistent et qui rendent aujourd'hui indispensables un ajustement et un renforcement de l'appareil législatif applicable au financement des partis comme des campagnes.

Des auditions et réflexions conduites par votre rapporteur, il ressort, en particulier, que si les pratiques dénoncées par le passé ont été contenues, sinon éradiquées, l'importance croissante prise dans notre vie politique par les campagnes présidentielles sont aujourd'hui, en raison des moyens qu'elles réclament et des stratégies que doivent déployer les candidats potentiels, à l'origine des principales dérives, ce qui appelle, au-delà de la consolidation du dispositif existant, des précautions supplémentaires.

1. Un encadrement tardif, plusieurs fois modifié, du financement des partis.

Jusqu'en 1988, partis et groupements politiques ne recevaient de l'État aucune aide directe et les dons privés n'étaient pas encadrés.

En revanche, il existait déjà un ensemble de modalités d'aide publique à la vie politique, notamment lors des campagnes électorales. Les candidats bénéficiaient, pour toutes les élections, de la prise en charge partielle des dépenses d'impression de documents électoraux et de facilités matérielles pour l'envoi et l'affichage de ces documents. Les candidats à l'élection présidentielle bénéficiaient, par ailleurs, sous certaines conditions, d'un remboursement forfaitaire de leurs dépenses électorales (cf. *infra*). Les élections présidentielles, législatives et européennes leur offraient, en outre, un droit d'accès aux antennes de la radiodiffusion et de la télévision nationales.

L'aide de l'État se cantonnait donc au financement de dépenses de la campagne officielle. En revanche, aucune règle n'était prévue pour les coûts induits par la compétition électorale, leur prise en charge s'effectuant dans des conditions qui apparaissaient opaques.

Or, comme le soulignait l'ancien président de votre commission des lois et rapporteur des lois du 11 mars 1988¹, notre ancien collègue Jacques Larché², les difficultés et rumeurs nées du financement de la vie politique résultaient du « *coût sans cesse croissant des formes de la compétitivité politique moderne et [de] la nécessité de prendre en compte ces outils aujourd'hui indispensables à la démocratie que sont les partis politiques* ».

Parallèlement, ainsi que le formulait le gouvernement, avec un sens certain de la litote, « *la question du financement de la vie politique a connu récemment, et pour une cause occasionnelle, un regain d'actualité* »³.

Celle-ci conduisait donc le Parlement à régir enfin le cadre financier de la vie politique et le Gouvernement à déposer deux projets de loi – organique et ordinaire – pour y pourvoir.

a) Le recours nécessaire à un cadre législatif

Le dispositif proposé prévoyait notamment de :

- (1) Mettre en place un financement public des partis et groupements politiques.

L'ambition alors affichée était bien de libérer les partis politiques, *via* l'aide publique, des pressions de leurs donateurs. « *La contribution de l'État au financement des partis et groupements politiques, justifiée par le rôle qui leur est reconnu par la Constitution, est de nature à favoriser leur nécessaire indépendance* » est-il alors rappelé⁴.

¹ Lois n° 88-226 et 88-227 du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique.

² Rapport n° 229 (1987-1988) de M. Jacques Larché sur le projet de loi organique relatif à la transparence financière de la vie politique.

³ Exposé des motifs du projet de loi organique n° 1214 AN (VIII législature).

⁴ *Ibid.*

Les crédits correspondants, inscrits en loi de finances, seraient répartis entre eux proportionnellement au nombre de parlementaires ayant déclaré être inscrits ou se rattacher à telle formation politique, à la date de l'ouverture de la première session ordinaire de chaque année ; en conséquence, les bénéficiaires de ces aides devaient arrêter annuellement leurs comptes, les faire certifier par deux commissaires aux comptes et les déposer sur le bureau de l'Assemblée nationale pour leur publication au *Journal officiel*. La sanction du non-respect de ces obligations résidait dans la privation des aides publiques l'année suivante.

(2) Réglementer le financement des campagnes électorales à l'Assemblée nationale et à la présidence de la République

Les dépenses de campagne des candidats étaient plafonnées à 400 000 francs pour les législatives et à 100 millions de francs pour les présidentielles (120 millions de francs pour les deux candidats présents au second tour).

Les dépenses prises en compte étaient celles effectuées dans les trois mois précédant le scrutin dans le premier cas, dans les dix mois dans l'autre.

Le dépassement du plafond n'était, cependant, pas sanctionné.

Les candidats devaient tenir un compte de campagne retraçant selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses effectuées en vue de l'élection, par leur soin ou pour leur compte.

Les comptes des candidats à l'élection présidentielle étaient transmis au Conseil constitutionnel pour leur publication au *Journal officiel*. Pour les élections législatives, ils étaient transmis à la préfecture, seuls ceux des candidats élus étaient transmis au bureau de l'Assemblée nationale sans, dans tous les cas, qu'ils ne fassent l'objet d'une publicité :

- le non-dépôt du compte était sanctionné, pour les députés, par la déchéance de plein droit de leur mandat, ainsi que par la perte du droit au remboursement forfaitaire. Pour l'élection présidentielle, la sanction résidait dans la seule perte du remboursement forfaitaire ;

- le remboursement aux candidats des frais engagés était très sensiblement augmenté.

Le remboursement forfaitaire existant de 250 000 francs aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés était porté à 25 millions de francs. Pour leur part, les candidats ayant recueilli moins de 5 % des suffrages exprimés bénéficiaient d'un remboursement forfaitaire de 5 millions de francs.

Les candidats aux législatives qui, de même, recueillaient au moins 5 % des suffrages, recevaient un remboursement forfaitaire de 40 000 francs.

(3) Réglementer les dons aux candidats

Les dons manuels par des personnes physiques ou morales dûment identifiées ne pouvaient excéder 10 000 francs pour une personne physique et 50 000 francs pour une personne morale.

Tout don de plus de 2 000 francs devait être versé par chèque.

Le montant global des dons en espèces faits au candidat ne pouvait excéder 20 % du total des recettes mentionnées dans son compte de campagne.

Le non-respect de ces règles était pénalement sanctionné : trois mois à deux ans d'emprisonnement et 1 800 à 30 000 francs d'amende.

Il est important d'observer que la législation adoptée en 1988 a fixé le cadre qui régit toujours le financement de la vie politique, sous réserve des nombreuses modifications intervenues depuis lors.

b) Des retouches incessantes

Moins de deux ans plus tard, le Parlement se saisissait à nouveau du dossier en adoptant la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques¹.

Son premier article créait d'abord une instance de contrôle : la **commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)**, instance collégiale dédiée au « *contrôle objectif nécessaire* » et chargée de transmettre « *au juge compétent, sans jamais se substituer à lui, tout ce qui serait susceptible de constituer un manquement.* »².

La même loi mettait en place, dans le même souci, des associations de financement des partis politiques, « *instruments privilégiés de la transparence recherchée* ».

Pour autant, le dispositif légal devait être encore modifié douze fois jusqu'à ce jour, la dernière retouche résultant même de la loi organique du 28 février 2012³.

De ces nouvelles modifications ressortaient surtout l'interdiction faite, par l'effet de la loi du 29 janvier 1993⁴, aux personnes morales – partis et groupements politiques exceptés – de financer les campagnes électorales et les partis politiques, directement ou indirectement, en fournissant des biens, services ou autres avantages à des prix inférieurs à ceux habituellement

¹ Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

² Exposé des motifs du projet de loi n° 798 AN (IX^{ème} législature).

³ Loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle.

⁴ Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

pratiqués ; et la création par la loi du 8 février 1995¹ de la **commission pour la transparence financière de la vie politique**, chargée de recevoir les déclarations de situation patrimoniale des parlementaires, des députés européens, des membres du Gouvernement et des exécutifs locaux, et d'en apprécier la variation.

Pour favoriser l'accès des femmes aux mandats électifs, la loi du 6 juin 2000², qui mettait en œuvre le principe de parité politique introduit en 1999 dans la Constitution, créait une sanction financière, réduisant le montant du financement public aux partis politiques qui ne s'y conformeraient pas.

Parallèlement, les modalités de répartition des aides de l'État étaient modifiées à diverses reprises.

2. Des règles relatives au financement des campagnes relativement bien stabilisées

Parallèlement à l'effort accompli pour mieux s'assurer de l'origine et de l'emploi des ressources des partis politiques, de nouvelles règles sont venues encadrer et plafonner les dépenses électorales engagées, s'agissant notamment des élections présidentielles et législatives.

a) Les règles en matière de financement électoral relatives à l'élection présidentielle

(1) L'obligation de dépôt d'un compte de campagne

Les règles financières relatives à l'élection présidentielle sont principalement fixées par la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel³, modifiée par la loi organique du 5 avril 2006⁴. La loi organique précitée a notamment conféré le soin à la CNCCFP d'approuver ou de rejeter les comptes déposés, une possibilité de recours de plein contentieux devant le Conseil constitutionnel demeurant ouverte pour les candidats.

Aux termes de l'alinéa 4 du II de l'article 3 de la loi précitée du 6 novembre 1962 dans sa rédaction issue de la loi organique du 14 avril 2011⁵ : « *L'obligation de dépôt du compte de campagne ainsi que la présentation de ce compte par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés s'imposent à tous les candidats* ».

¹ Loi n° 95-126 du 8 février 1995 relative à la déclaration du patrimoine des membres du gouvernement et des titulaires de certaines fonctions.

² Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

³ Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

⁴ Loi organique n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République.

⁵ Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs.

En application des dispositions de l'article L. 52-11 du code électoral, le compte de campagne retrace, selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et, selon leur nature, l'ensemble des dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle prises en charge par l'État aux termes du décret du 8 mars 2001¹, par lui-même ou pour son compte, pendant l'année précédant le premier jour de l'élection et jusqu'à la date du dépôt du compte de campagne. En conséquence, le compte de campagne du candidat comporte :

- le relevé et les justificatifs des dépenses payées et des recettes perçues par le mandataire ;
- le relevé et les justificatifs des dépenses payées par les partis politiques ;
- les évaluations des concours en nature consentis par le candidat, par des personnes physiques ou par des partis politiques.

(2) L'apport personnel du candidat

L'apport personnel du candidat comprend les fonds versés par celui-ci au mandataire financier ; les emprunts qu'il a contractés auprès d'un établissement bancaire ou auprès d'un parti politique, étant rappelé que les prêts ou avances remboursables accordés par des personnes physiques sont prohibés par le troisième alinéa du II de l'article 3 de la loi précitée du 6 novembre 1962. Il peut être demandé au candidat de justifier de l'origine de ses fonds.

Une avance forfaitaire de 153 000 euros est versée par l'État à chaque candidat dès la publication, par le Conseil constitutionnel, de la liste des candidats dont la candidature a été jugée recevable. Elle est comprise dans son apport personnel.

(3) Les autres recettes du compte

Elles doivent toujours être justifiées. Il s'agit :

- des contributions des partis politiques (fonds versés à titre définitif au mandataire, dépenses qu'ils ont directement prises en charge) ;
- de concours en nature du candidat, des personnes physiques ou des partis politiques ; les concours en nature ne peuvent figurer sur le compte bancaire du mandataire. Ils doivent faire l'objet d'une évaluation, intégrée à la fois en recettes et en dépenses. La CNCCFP vérifie l'évaluation proposée par le candidat et, en cas de minoration, inscrit la différence ;
- du produit d'opérations commerciales, notamment de la vente d'objets assurant la promotion du candidat. Par exception, la description comptable des banquets républicains est admise pour le solde ;

¹ 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.

- de produits financiers si le compte bancaire unique ouvert par le mandataire est un compte rémunéré.

Pour combler un éventuel déficit, l'apport personnel du candidat, les contributions de partis politiques et les dons de personnes physiques peuvent être versés et encaissés jusqu'au dépôt du compte de campagne.

Les recettes peuvent être supérieures au montant des dépenses, le montant global des recettes recueillies n'est pas plafonné. En revanche, la provenance du financement est strictement encadrée.

Seuls sont admis les dons des personnes physiques, sans condition de nationalité pour celles-ci, ainsi que les apports des partis politiques au sens de la loi précitée du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(4) Les règles spécifiques de la propagande à l'étranger

L'article 10 de la loi organique du 31 janvier 1976 sur le vote des français établis hors de France pour l'élection du Président de la République¹, modifié par la loi organique du 20 juillet 2005² prévoit que « (...) toute propagande électorale à l'étranger est interdite, à l'exception :

1°) *De l'envoi ou de la remise aux électeurs des circulaires et bulletins de vote des candidats effectués par les ambassades et les postes consulaires ;*

2°) *De l'affichage offert aux candidats à l'intérieur des locaux des ambassades et des postes consulaires et des bureaux de vote ouverts dans d'autres locaux. »*

b) Les règles en matière de financement électoral relatives aux élections législatives

Comme pour l'élection présidentielle, chaque candidat à une élection législative est tenu de désigner un mandataire financier (personne physique ou association de financement), de ne pas dépasser le plafond des dépenses applicable (fixé à 38 000 euros par candidat, majoré de 0,15 euros par habitant de la circonscription et d'un coefficient majorateur³), de faire viser son compte par un expert-comptable sauf si aucune dépense et recette n'a été engagée, de déposer à la commission un compte en équilibre ou, éventuellement, en excédent et de fournir toutes les pièces justificatives de dépenses et de recettes.

¹ 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.

² Loi organique n° 2005-821 du 20 juillet 2005 modifiant la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République.

³ Fixé par décret, par principe, à 1,26 et à 1,13 pour Mayotte, 1,08 pour la Polynésie française, 1,28 pour les îles Wallis et Futuna et 1,21 pour la Nouvelle-Calédonie.

3. Des évolutions rendues nécessaires par la pression exercée par l'enjeu et le coût des élections présidentielles

Au total, la mise en place puis l'évolution de ces législations ont constitué d'incontestables progrès, d'autant que celles-ci se sont accompagnés d'efforts concordants pour assainir notre vie publique. Au point qu'il est possible aujourd'hui d'affirmer que la situation de notre pays au regard du comportement de ses élus est globalement satisfaisante. Les magistrats, journalistes, universitaires rencontrés dans le cadre de cette mission en sont tous convenus. Tous ont, cependant, souhaité insister sur la nécessité de ne pas relâcher les efforts entrepris ces dernières décennies. Aussi ont-ils plaidé pour le retour à des dispositifs de prévention, comme la présence des représentants de la direction de la répression des fraudes¹ au sein des commissions d'appel d'offres, aujourd'hui supprimée. De même, ont-ils souligné la nécessité d'assurer l'indépendance du parquet afin d'éviter que celui-ci puisse faire obstacle aux investigations nécessaires.

Sous réserve de ces précautions, on peut considérer que le principal risque de contournement des règles de financement de la vie publique en France vient des campagnes en vue de l'élection présidentielle. Il n'est, à cet égard, pas indifférent d'observer, que les principales affaires qui défraient la chronique en matière financière et politique concernent le financement des campagnes de différents candidats à l'Élysée.

Plusieurs facteurs contribuent à cette situation. Tout d'abord, le coût de plus en plus élevé de ce type de campagne, dont on peut penser qu'il est de plus en plus proche du plafond autorisé, celui-ci ayant été arrêté en quelque sorte « au doigt mouillé ». Cette « explosion » est naturellement liée à l'augmentation exponentielle des dépenses de communication résultant de la médiatisation accélérée de notre vie politique. Ensuite, la nécessité dans laquelle se trouvent les candidats potentiels de se donner les moyens d'exister, de communiquer, de se déplacer très en amont de l'échéance elle-même. La plupart des « présidentiables » – et plus encore ceux qui aspirent à le devenir – sont ainsi incités à se constituer des « trésors de guerre », dont l'utilisation ne sera pas discutée ou disputée par leur parti. La tendance de plus en plus grande à encourager le recours à des « primaires » ne pourra qu'accentuer ce processus.

D'où la nécessité, pour prévenir des dérives, de multiplier, à tous les niveaux, les verrous permettant de s'assurer de l'origine et de la bonne utilisation des fonds mobilisés pour la campagne de l'élection présidentielle. C'est dans cet esprit qu'ont été conçues les recommandations suivantes :

¹ Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

a) La nécessité d'une présentation homogénéisée des comptes devant la CNCCFP

La présentation de leurs comptes par les partis politiques est organisée par l'annexe V de l'avis n° 95-02 relatif à la comptabilité des partis et groupements politiques pris par le Conseil national de la comptabilité, prédécesseur de l'Autorité des normes comptables (ANC)¹. Au-delà de l'ancienneté de l'avis, rendu en 1995, dont certains postes comptables mériteraient une actualisation, son caractère non contraignant ne permet pas d'imposer une homogénéisation de la présentation des comptes déposés devant la CNCCFP. Cette dernière a d'ailleurs sollicité, le 10 décembre 2010, le président de l'ANC afin d'étudier l'opportunité et les modalités de mise en œuvre d'un nouveau plan comptable des partis et groupements politiques, mais aucune réponse ne lui a été apportée à ce jour. Votre rapporteur préconise donc de rendre obligatoire l'utilisation d'un formulaire, agréé par la commission, pour permettre une présentation homogénéisée des comptes des partis politiques et des candidats.

Votre rapporteur, qui a eu l'occasion de consulter dans les locaux de la CNCCFP les comptes de plusieurs formations politiques ainsi que les comptes des deux candidats qualifiés pour le second tour de l'élection présidentielle de 2007², n'a pu que constater l'extrême diversité des éléments fournis par les partis politiques et les candidats aux élections. Précisons que tant les candidats aux élections que les partis politiques respectent scrupuleusement, dans leur immense majorité, les préconisations de la CNCCFP. La procédure contradictoire permet à ces derniers, le cas échéant, d'apporter à la commission les précisions souhaitées.

Néanmoins, l'absence de cadre précis et contraignant rend le contrôle imparfait. À titre d'exemple, les manifestations événementielles des candidats à l'élection présidentielle (organisation d'un meeting, etc.) peuvent figurer sur des lignes budgétaires très disparates selon que le candidat les a organisées lui-même, ou les a confiées à une entreprise qui va les réaliser « clé en mains ». Il n'est donc pas possible de retracer, par exemple, le coût d'un événement de campagne dans sa globalité, sur le fondement des seuls éléments que les partis politiques doivent obligatoirement fournir. Un cadre comptable détaillé, par nature et par fonction, permettrait de croiser et donc de contrôler efficacement les données.

b) Un renforcement mesuré du contrôle des comptes par la CNCCFP

L'hypothèse d'un contrôle sur pièces et sur place mené par la CNCCFP pourrait techniquement être envisageable en ce qui concerne les comptes des partis politiques. Il faut toutefois préciser que le nombre de partis politiques, au sens de la loi précitée du 11 mars 1988 relative à la transparence

¹ Cet avis est consultable à l'adresse suivante : http://www.minefi.gouv.fr/fonds_documentaire/reglementation/avis/avisCNCompta/96-94/avis9502.htm

² 11 et 18 septembre 2012.

financière de la vie politique, a augmenté de 57 % entre 2007 et 2012 (cf. tableau ci-après). Le renforcement éventuel de ce type de contrôle doit donc être fait au regard des moyens humains et matériels de la CNCCFP.

(1) Une hausse du nombre de formations répondant à la définition comptable des partis politiques

Bien qu'il n'existe pas de définition juridique des partis politiques, le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'État ont, par leurs jurisprudences concordantes, précisé les critères de définition comptable des partis politiques. Ainsi, sont considérées comme étant des partis politiques, les formations politiques qui bénéficient de l'aide publique et/ou ont régulièrement désigné un mandataire financier, et qui déposent chaque année leurs comptes, certifiés par deux experts comptables, auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Le tableau suivant¹ récapitule le nombre de formations politiques concernées depuis 2007 :

Année	Nb de partis tenus de déposer leurs comptes	Nb de partis ayant respecté leurs obligations comptables
2007	296	218
2008	283	215
2009	295	215
2010	296	230
2011		317
2012*		347

* au 25/07/2012.

(2) Un renforcement du contrôle des comptes des partis politiques encadré par la Constitution

Outre le nombre de plus en plus important de formations politiques soumises au contrôle de la CNCCFP, la question d'un contrôle accru des comptes des partis par celle-ci se heurte au principe constitutionnel de liberté d'organisation des partis politiques. Une solution intermédiaire, et satisfaisante d'un point de vue juridique, pourrait consister en un renforcement du contrôle sur les dépenses des partis politiques effectuées en faveur des candidats à une élection.

(3) En parallèle, alléger la certification des comptes des petites formations

Certaines formations politiques rencontrent des difficultés à trouver des commissaires aux comptes qui acceptent la mission de certification, compte tenu des obligations comptables spécifiques aux partis politiques, pour

¹ Données fournies par la CNCCFP.

lesquelles ils n'ont souvent pas de compétences particulières, alors que le plus souvent les honoraires restent faibles au regard de leur travail classique de certification des comptes d'entreprises.

Votre rapporteur n'a pas été en mesure de prendre connaissance, par la simple consultation des comptes des partis qu'il a effectuée, du coût moyen de certification pour un travail de co-commissariat aux comptes, la charge financière ne correspondant pas à un poste comptable spécifique au sein des comptes d'ensemble du parti. En outre, les honoraires des commissaires aux comptes liés à la certification des comptes des partis politiques ne sont pas réglementés.

Il est donc impossible de connaître précisément le nombre de partis qui ne déposent pas leurs comptes auprès de la CNCCFP en raison du caractère trop élevé des honoraires des commissaires aux comptes. Il est vraisemblable, au regard des auditions menées, qu'une faible partie seulement des absences de dépôt de comptes certifiés par les partis politiques s'explique par le coût prohibitif des honoraires ; la plupart des absences de dépôt étant probablement le fait de partis en déshérence.

En revanche, il est certain que pour une partie des petites formations politiques, le coût des commissaires aux comptes grève le budget de façon substantielle et les prive de fait, de la possibilité d'une intervention plus importante dans la vie politique: ces partis renoncent potentiellement à l'aide publique à laquelle ils pourraient prétendre en ne sollicitant pas la certification, par deux commissaires aux comptes, des comptes de leurs partis.

Soulignons pourtant qu'« *est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 30 000 euros le fait, pour tout dirigeant de personne ou de l'entité tenue d'avoir un commissaire aux comptes, de ne pas en provoquer la désignation* »¹. Dans les faits cependant, la non désignation des commissaires aux comptes n'est pas signalée au parquet par la CNCCFP, compte tenu des sommes, parfois dérisoires, en jeu.

Dès lors, votre rapporteur suggère de limiter l'exigence du visa de deux commissaires aux comptes aux seuls partis dont les comptes sont de montant élevé ou de structure complexe. Le visa d'un seul commissaire aux comptes pourrait être considéré comme apportant des garanties suffisantes et allègerait la charge financière qui pèse de ce fait sur les partis de faible surface financière ou de structure simple. Une réflexion devrait être engagée pour déterminer le seuil d'activité à partir duquel un parti politique devrait faire certifier ses comptes par un second commissaire aux comptes avant leur dépôt devant la CNCCFP (plusieurs critères pourraient être pris en compte comme le nombre d'adhérents, le nombre d'élus nationaux, le montant annuel des recettes, etc.).

¹ Article L. 820-4 du code de commerce.

En outre, votre rapporteur se réjouit des améliorations apportées par la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique¹, dans la clarification des missions des experts comptables en la matière. Il partage les réflexions, qu'avait formulées le groupe de travail de notre commission des lois sur l'évolution de la législation applicable aux campagnes électorales², relatives à la mission des experts-comptables.

Le code électoral dispose en effet aujourd'hui que ces experts sont chargés de présenter le compte de campagne³ afin de permettre la mise « *en état d'examen* » du compte de campagne. L'expert comptable doit donc garantir la lisibilité, par la CNCCFP, des comptes qui lui sont transmis par les candidats.

En pratique, cette « *mise en état d'examen* » recouvre deux missions :

- d'une part, l'expert-comptable doit s'assurer que la présentation formelle du compte de campagne est conforme aux conventions comptables usuellement employées et ne comporte pas d'erreur dans la classification des dépenses et des recettes ;

- d'autre part, il doit vérifier que les informations présentées dans le compte sont confirmées par des pièces justificatives, qui doivent être jointes au compte et communiquées à la CNCCFP.

Toutefois, comme l'indiquait le rapport du groupe de travail susmentionné, au regard de la législation alors en vigueur, « *selon la CNCCFP, nombreux sont les candidats qui ne connaissent pas le périmètre exact de la mission des experts-comptables. La commission constate ainsi que « les diligences minimales sur le contrôle de l'existence des pièces justifiant les recettes et les dépenses figurant au compte et de la régularité formelle du compte lui-même » ne sont pas clairement définies et que « la portée et les limites de l'intervention de l'expert-comptable ne sont pas toujours interprétées de façon homogène ».* »

(4) L'impossibilité matérielle d'un contrôle en temps réel, sur pièce et sur place, des comptes des candidats aux élections

La problématique est tout autre en ce qui concerne les comptes des candidats aux élections. En effet, le contrôle de la commission relatif aux comptes de campagne s'exerce actuellement sur pièces et *a posteriori*, dans le cadre d'un système déclaratif contrôlé.

¹ Loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.

² Rapport d'information n° 186 (2010-2011) de Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat et Anne-Marie Escoffier et de MM. Alain Anziani, Yves Détraigne et Jean-Pierre Vial, fait au nom de la commission des lois.

³ Deuxième alinéa de l'article L. 52-12 du code électoral.

En tout état de cause, votre rapporteur estime qu'il n'est pas possible que chaque candidat à une élection, y compris si cette règle ne devait s'appliquer qu'à la seule élection présidentielle, fasse l'objet d'un « suivi » comptable, en permanence, dans l'année qui précède l'élection. Cela modifierait substantiellement le travail de la CNCCFP.

Certes, comme le relève la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique dans son récent rapport remis au président de la République, « *il est particulièrement difficile de vérifier le caractère exhaustif des dépenses électorales retracées dans les compte de campagne des candidats* », et « *la CNCCFP reste encore tributaire des informations qui lui sont transmises par les candidats eux-mêmes* ». Le système de veille destiné à recenser les principales manifestations devant être imputées au compte de campagne, s'apparentant à un contrôle « par sondages », a néanmoins vocation à rester la règle.

D'une part, il s'agirait d'une évolution vers un contrôle au caractère « bureaucratique » sans doute excessif. Un tel contrôle pourrait être considéré comme étant un frein à la liberté du candidat de choisir ses moyens de campagne et d'expression et donc une limitation du caractère démocratique de l'élection alors que le système actuellement en place, avec ses défauts et ses limites, permet en théorie à tout citoyen de se porter candidat à une élection avec une chance raisonnable d'être remboursé de ses dépenses électorales si ses idées mobilisent une fraction significative des électeurs.

D'autre part, les moyens de la CNCCFP ne le permettraient pas, cela d'autant plus qu'à douze mois de l'élection, il existe de nombreux « candidats potentiels », non encore officiellement investis par leur formation politique.

c) La nécessité de sanctions réelles du dépassement du plafond des dépenses pour l'élection présidentielle

Le régime des sanctions prévues en cas de non respect du plafond des dépenses est extrêmement strict en ce qui concerne les candidats aux scrutins européen, législatif, régional, cantonal et municipal. En revanche, les candidats à l'élection présidentielle n'encourent aucune sanction d'inéligibilité. Il est paradoxal que l'élection majeure de la vie publique française fasse, sur ce plan, l'objet d'un régime électoral moins strict que les autres élections. Certes, votre rapporteur a conscience du caractère radical que constituerait l'inéligibilité et la démission d'office qu'elle entrainerait, du candidat proclamé élu, cela d'autant plus que la CNCCFP est tenu d'achever son contrôle dans le délai de six mois qui suit le dépôt des comptes, dépôt pouvant intervenir jusqu'au onzième vendredi suivant le premier tour de scrutin. Votre rapporteur suggère d'ailleurs, pour toutes les élections concernées, de fixer à la date limite de dépôt le point de départ du délai de six mois imparti à la CNCCFP pour statuer lorsqu'il n'y a pas de contentieux électoral¹ et non à la date de dépôt de chaque compte.

¹ cf. notamment l'article L. 52-15 du code électoral.

Votre rapporteur n'est toutefois pas convaincu par l'argument selon lequel un candidat élu à la présidence de la République qui n'aurait pas respecté les règles en matière de financement électoral, pourrait être destitué sur le fondement de l'article 68 de la Constitution pour « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* ».

La commission de rénovation et de déontologie de la vie publique a certes proposé que la CNCCFP, ou le Conseil constitutionnel en cas de recours, notifie une éventuelle décision de rejet du compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle aux présidents des deux assemblées afin d'éclairer le Parlement sur l'engagement éventuel d'une procédure de destitution.

Toutefois, le décalage dans le temps évoqué plus haut, l'absence potentielle de volonté politique, le seuil élevé de la majorité qualifiée requise (deux tiers des membres composant la Haute Cour) ainsi que le caractère sans doute disproportionné d'une telle procédure la rendent, dans les faits, inapplicable dans un tel cas de figure. En outre, un tel raisonnement conduit à considérer que seul le candidat proclamé vainqueur de l'élection peut être sanctionné, ce qui n'est en aucune manière justifiable.

Dès lors, votre rapporteur suggère qu'une réflexion soit conduite sur un renforcement des sanctions financières, d'une part, et sur l'impossibilité, d'autre part, pour un candidat à l'élection présidentielle dont le compte n'aurait pas été validé, de se présenter à l'élection présidentielle suivante, voire de siéger un jour au Conseil constitutionnel, autorité amenée à proclamer les résultats de l'élection présidentielle qui ne saurait se satisfaire de compter parmi ses membres des personnalités dont le compte de campagne à une élection présidentielle aurait été rejeté.

d) La redéfinition du plafond des dépenses électorales de l'élection présidentielle et des modalités de son financement public

Événement majeur de la vie politique nationale, l'élection présidentielle fait l'objet, tous les cinq ans, de contestations relatives à son déroulement qui alimentent la polémique électorale. Dans son rapport récemment remis au président de la République, la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique souligne « *la nécessité de faire évoluer les règles relatives au remboursement public des dépenses électorales exposées par les candidats* » à l'élection présidentielle.

(1) Revoir les taux de remboursement des dépenses des candidats à l'élection présidentielle

Votre rapporteur partage le diagnostic de la commission sur l'effet de seuil, injustifiable, provoqué par le mécanisme actuel de financement public des dépenses de campagne.

L'article 3 de la loi précitée du 6 novembre 1962 fixe, en effet, le plafond du remboursement public selon le score obtenu par le candidat au premier tour de l'élection présidentielle. Le plafond du financement est de 4,75 % du plafond total de dépenses pour tout candidat qui recueille moins de 5 % des suffrages exprimés. Il est dix fois plus important (47,5 %) pour tout candidat qui obtient au moins 5 % des suffrages exprimés. À quelques suffrages près, le montant remboursé aux candidats varie donc entre deux plafonds, l'un de 800 000 euros et l'autre de 8 millions d'euros. Cet effet de seuil n'est absolument pas acceptable. Il conduit à une inégalité majeure entre les candidats, dont certains hésitent à s'engager pleinement dans la campagne en raison des incertitudes qui pèsent sur leur score (plus ou moins de 5 % des suffrages exprimés) et sur le financement qui en résulte.

Votre rapporteur préconise un mécanisme de remboursement ambitieux permettant à la fois de **rendre le système de financement public de la campagne présidentielle plus juste** et de mieux maîtriser la dépense publique. Il s'agirait de définir le montant total des remboursements versés aux candidats à l'élection présidentielle par la loi de finances de l'année de l'élection : il serait ainsi connu à l'avance et contenu dans une enveloppe budgétaire fermée.

Le plafond de remboursement applicable aux deux candidats du second tour serait augmenté d'une prime, dont le montant serait forfaitaire et égal, pour chaque candidat et quel que soit le score obtenu au premier tour, à 5 % de l'enveloppe totale (soit plus de 2 millions d'euros). Enfin, les sommes restantes (correspondant au montant total des remboursements diminué de celui des deux « primes ») seraient réparties entre les candidats du premier tour, au prorata des voix obtenues, et permettraient de calculer le plafond de remboursement propre à chacun d'entre eux. En d'autres termes, **le montant maximal du remboursement serait proportionnel au nombre de voix obtenues**. Cette innovation permettrait de mettre fin aux effets de seuil qui caractérisent la législation actuellement en vigueur.

En revanche, votre rapporteur, bien qu'il partage pleinement le diagnostic formulé, n'est pas favorable à la substitution, suggérée par la « commission Jospin », d'une série de tranches de faible ampleur aux deux tranches actuelles (plus ou moins de 5% des suffrages exprimés). La proposition de la commission consiste à créer onze tranches espacées de 2 points (à partir d'une tranche [0-2 %[jusqu'à une tranche]plus de 20 %] et à fixer le taux de remboursement entre 6 et 46 % du plafond des dépenses en fonction du score obtenu. Cette proposition a le mérite de « lisser » l'effet de seuil, mais elle n'y met pas un terme, d'où la nécessité d'une véritable proportionnalité du taux de remboursement et des suffrages obtenus.

(2) Déterminer un plafond de dépenses par candidat à l'élection présidentielle tenant davantage compte des réalités

La détermination d'un plafond de dépenses pour tout candidat à l'élection présidentielle répond à un principe d'égalité entre les candidats. La République souhaite, à juste titre, favoriser le pluralisme politique par cette

règle. Un système dans lequel des entreprises privées peuvent financer la vie politique, et dans lequel il n'existe pas de plafond de dépenses, comme c'est le cas aux États-Unis¹, constitue incontestablement un frein au multipartisme.

Notre pays n'a pas choisi cette voie, qui ne correspond pas à son histoire politique. En application de l'article 112 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012², modifiant l'article L. 52-11 du code électoral, les plafonds des dépenses électorales pour l'élection présidentielle s'établissent, conformément au décret du 30 décembre 2009³, à **16,851 millions d'euros pour les candidats du premier tour** et à **22,509 millions d'euros pour les candidats qualifiés pour le second tour**.

Votre rapporteur suggère une augmentation substantielle des plafonds de dépense pour cette élection, notamment pour ce qui concerne les candidats qualifiés pour le second tour. Il apparaît en effet que les dépenses des principaux candidats, qui mènent une campagne à temps plein pendant plusieurs mois, s'approchent, élection après élection, très sensiblement des plafonds actuellement fixés. Il ne s'agit nullement de remettre en cause le principe d'un plafond de dépenses, dont l'existence constitue un garde-fou essentiel. Il s'agit davantage d'étudier si le montant de ce plafond, dont la revalorisation a sans doute été insuffisante, ne doit pas être revu à la hausse.

Au regard des principaux postes de dépenses et du coût extrêmement important que de nouvelles méthodes de campagne induisent (mise en ligne, maintenance et sécurité du site Internet, déplacements devant les expatriés, organisation de meetings « géants », etc.), ce seuil n'apparaît plus réaliste. Dès lors que les montants engagés par les principaux candidats ne sont plus compressibles, et que chacun convient que nous devons déterminer des règles favorisant une campagne présidentielle digne de notre démocratie, il n'est pas raisonnable de maintenir des plafonds aussi bas. En effet, ces plafonds pourraient conduire des candidats, à l'avenir, à minimiser le montant de certaines dépenses effectuées afin de ne pas dépasser le plafond fixé, plutôt qu'à ne pas effectuer ces dépenses. Dans un objectif de transparence et de réalisme, il conviendrait de revoir ce plafond.

Votre rapporteur suggère en outre que la CNCCFP se dote d'un ensemble de référentiels de tarifs, par type de prestation, dans le cadre d'un échange avec les principales formations politiques, afin de disposer d'éléments de comparaison et d'une base pour évaluer les comptes qui lui sont transmis. Il est entendu que cette proposition doit nécessairement être couplée à celle, également formulée par votre rapporteur, d'une présentation homogène des comptes de campagne.

¹ *La presse américaine a évalué la somme totale engagée par l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle américaine de 2012 (principalement les deux candidats républicain et démocrate) à environ 6 milliards de dollars.*

² *Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.*

³ *Décret n° 2009-1730 du 30 décembre 2009 portant majoration du plafond des dépenses électorales.*

e) Fusionner la CNCCFP et la CTFVP

Ces dernières années sont celles d'une stagnation de la capacité d'action de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et de la commission pour la transparence financière de la vie politique.

Ces deux institutions ne disposent pas des effectifs nécessaires à l'accomplissement de leur mission.

Votre rapporteur a pu constater sur place les conséquences sur le contrôle des comptes d'un effectif insuffisant, aggravé par un encadrement trop souple de la présentation des comptes de campagne des candidats comme de ceux des formations politiques.

Les effectifs de la CNCCFP s'établissent actuellement à 41 équivalents temps plein (ETP) dont trente-trois permanents (fonctionnaires d'État détachés sur contrat et contractuels en contrat à durée déterminée ou contrat à durée indéterminée) et huit vacataires recrutés pour une durée de un à six mois (ce nombre varie en fonction des surcroîts d'activité de la commission).

Les comptes des candidats aux élections présidentielles sont vérifiés chacun par une équipe de deux rapporteurs expérimentés assistés de chargés de mission.

Ces agents effectuent un travail remarquable au regard de la charge colossale que représente la vérification des comptes de campagne qui ne sont pas soumis à une présentation homogénéisée et dont certains ne comportent pas toutes les pièces justificatives ou des mentions trop incomplètes pour permettre un contrôle objectif. Les vérificateurs doivent donc consacrer un temps précieux à collationner les éléments manquants alors même que l'évolution de l'organisation des campagnes électorales a entraîné un accroissement des justificatifs comptables.

La commission est saisie par ailleurs d'un nombre croissant de demandes de consultation des comptes de campagnes et des documents transmis par les partis politiques. Cette charge supplémentaire découle des décisions de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) qui a classé ces pièces au rang des documents accessibles au public : l'ensemble des documents émis ou reçus par la CNCCFP constituent des documents au sens de la loi du 17 juillet 1978¹ (*cf infra*). Si elle contribue à assurer la transparence des administrations, cette jurisprudence provoque un surcroît d'activité non négligeable puisque, préalablement à leur consultation, les pièces consultables doivent avoir été purgées de leurs mentions d'ordre privé. Le personnel de la CNCCFP doit alors se livrer à un fastidieux travail de blanchiment des informations correspondantes.

¹ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

**L'accès aux documents de la commission nationale
des comptes de campagne et des financements politiques**

Avis n° 20113922 du 20 octobre 2011 de la commission d'accès aux documents administratifs :

« La commission rappelle que tant les documents émanant de la CNCCFP que ceux qui lui sont adressés pour l'exercice de ses missions s'analysent comme des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978. Il en va ainsi des comptes de campagne déposés auprès d'elle et des décisions qu'elle rend sur ces comptes, que celles-ci soient ou non adressées, notamment en vertu de l'article L. 118-2 du code électoral, au juge de l'élection (avis n°20084035 du 23 octobre 2008).

Un compte de campagne est donc communicable à toute personne qui en fait la demande à compter de la décision rendue par la commission sur ce compte, sauf dans l'hypothèse, prévue par les dispositions du f) du 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, où cette communication serait de nature à porter atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions. Cette restriction au droit d'accès ne trouve à s'appliquer que lorsque la communication des documents serait de nature à porter atteinte au déroulement de l'instruction, à retarder le jugement de l'affaire ou à compliquer l'office du juge. La seule transmission au juge, en application des dispositions du code électoral, de la décision de la Commission sur le compte de campagne, ne suffit pas à caractériser une telle atteinte.

Dès lors, dans un contexte budgétaire contraint, ne conviendrait-il pas de fusionner les deux instances dédiées au respect de la transparence financière de la vie politique pour renforcer leur « force de frappe » et, partant, leur autorité en regroupant leurs moyens ? Ces deux institutions connaissent, chacune, des pics d'activités liés aux cycles électoraux. Dès lors, la mutualisation de leurs moyens permettrait une optimisation dans le temps de leurs effectifs.

C'est la proposition avancée par l'ancien membre du Conseil constitutionnel, et universitaire Jean-Claude Colliard pour mettre en place une juridiction de moralisation de la vie politique sur le modèle canadien, a-t-il précisé à votre rapporteur.

Les missions de la CNCCFP

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, est une autorité administrative indépendante, chargée conformément à la loi du 15 janvier 1990, 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.

Pour réaliser ses missions, la CNCCFP dispose de crédits regroupés dans l'action n°3 du présent programme : ceux-ci s'élevaient pour 2012 à 3 968 135 euros au titre des autorisations d'engagement (AE) et 5 215 385 euros au titre des crédits de paiement (CP).

B. FAIRE DES PARTIS LE VECTEUR D'UNE INDISPENSABLE RÉNOVATION DE LA VIE POLITIQUE

Les partis ont, dans notre pays, mauvaise presse. Et il faut bien admettre, au vu de certains dysfonctionnements, que cette défiance des citoyens peut parfois se justifier. Pour autant, ils constituent les acteurs incontournables de la vie démocratique. Aussi, plutôt que de les stigmatiser, conviendrait-il de réfléchir à la manière d'en faire les vecteurs d'une modernisation de notre démocratie.

C'est cet objectif qu'à d'ailleurs poursuivi la loi précitée du 11 mars 1988, modifiée par la loi du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, qui a modulé la première fraction de l'aide publique en fonction du principe constitutionnel de parité. Si le bilan de cette réforme reste mitigé, et par conséquent ses résultats perfectibles, celle-ci ouvre la voie à d'autres évolutions qui pourraient consister à mieux prendre en compte dans le calcul de l'aide publique le nombre d'adhérents (pour encourager l'engagement civique) ou les efforts accomplis en matière de formation. Une telle réflexion, que votre rapporteur appelle de ses vœux, devrait conduire à s'interroger sur une définition juridique de ce qu'est un parti politique.

1. La faible efficacité des sanctions liées au non-respect de la parité

Notre Constitution le proclame : « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* »¹.

a) Des dispositifs théoriquement incitatifs

Depuis son introduction par le Constituant en 1999, ce principe a été mis en œuvre par le législateur par deux voies :

- d'une part, par l'introduction de la parité dans les candidatures aux élections régies par le scrutin proportionnel selon une composition alternative « *un homme, une femme (ou l'inverse)* » de la liste.

C'est le cas aux élections municipales dans les communes de 3 500 habitants et plus², régionales³, sénatoriales dans les départements comprenant au moins quatre sièges⁴, européennes⁵ ;

- d'autre part, par l'application d'une sanction financière aux partis et groupements politiques qui ne le respecteraient pas, au montant de l'aide financière publique qui leur est versée.

¹ Cf. art. 1^{er} de la Constitution.

² Article L. 264 du code électoral.

³ Article L. 346 du code électoral.

⁴ Article L. 300 du code électoral.

⁵ Article 7 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés Européennes.

Si l'écart entre le nombre de candidats femmes et hommes aux dernières élections législatives ayant déclaré se rattacher à un parti, excède de 2 % le nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction de l'aide est diminué d'un pourcentage égal aux trois quarts de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats¹.

b) Des résultats insuffisants

Treize ans plus tard, la parité a progressé mais la place des femmes dans la vie politique demeure insuffisante.

Le Sénat, où la parité est applicable sur la moitié des sièges, compte aujourd'hui soixante-quinze sénatrices sur un total de 348 sénateurs, soit 21,6 % du total.

Avant le renouvellement de 2001, première application de la parité, elles n'étaient que vingt. Le principe introduit par la loi a donc permis une meilleure représentation du sexe féminin au sein de la Haute Assemblée en conduisant à près du quadruplement du nombre de sièges occupés par des femmes.

A l'Assemblée nationale, où la féminisation est promue par la voie de l'aide financière aux partis et non directement par l'encadrement des candidatures, les dernières législatives présentent des données contradictoires mais finalement profitables à la parité : le nombre de candidates (40 %) était en recul par rapport à 2007 (41,6 %) ; en revanche, le nombre de députées a progressé de 18,7 % à 26,9 %.

L'observatoire de la parité entre les femmes et les hommes note que les partis politiques de gauche ont investi à 44,8 % des femmes dont 36,7 % ont été élues. A droite, les proportions sont respectivement de 38,7 % et 12,8 %. Europe-Écologie-Les Verts est la seule formation représentée à parité à l'Assemblée : 52,9 % de ses députés sont des femmes.

La difficulté de l'exercice au-delà de l'effet tout relatif de la sanction financière pour certains groupements, tient à la détermination des circonscriptions attribuées aux candidates dont certaines menaient un combat électoral perdu d'avance.

¹ Cf. art. 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

Les femmes dans les assemblées élues

• Représentation nationale au sein des Parlements

-  33 femmes ont été élues députées lors des élections d'octobre 1945, les premières suivant l'ordonnance du 21 avril 1944, sur 586, soit 5,6 %.
Source : Assemblée nationale
-  26,9 % de députées (155 sur 577) en 2012, pour 18,5 % de députées (107 sur 577) en 2007.
-  22,1 % des sénatrices (77 sur 348) en 2011.
Source : Observatoire de la parité 2007, 2011, 2012.
-  23,9% de femmes en moyenne dans les chambres basses/uniques des pays de l'Union européenne allant de 8,7% pour Malte à 46,1% pour la Suède (consultez le document lié).
-  En juin 2012, avec 26,9% de femmes à l'Assemblée nationale, la France est à la 10ème place sur 27.
Sources : Fondation Robert Schuman et Observatoire de la parité 2012.
-  La France est au 69ème rang mondial (sur 190 pays classés par ordre décroissant du pourcentage de femmes dans la Chambre unique ou Chambre basse).
Source : Union interparlementaire au 31 décembre 2011.
-  44,4% de députées françaises au Parlement européen (consultez le document lié).
Source : Observatoire de la parité 2009.
-  19,5% de femmes dans les Parlements du monde toutes chambres confondues.
Source : Union interparlementaire au 31 décembre 2011.

• Représentation locale

-  48,0% de conseillères régionales. 7,7% de présidentes de conseils régionaux, 45,5 % des vice-présidentes.
Source : Observatoire de la parité 2010.
 -  13,9 % de conseillères générales. 5,0 % des présidentes de conseils généraux.
Source : Observatoire de la parité 2011.
 -  35,0% de conseillères municipales et 13,8 % de maires.
 - Dans les communes de plus de 3.500 habitants, il y a 48,5% de conseillères municipales et 9,6 % de maires.
 - Dans les communes de moins de 3.500 habitants, il y a 32,2% de conseillères municipales et 14,2 % de maires.*Source : Observatoire de la parité 2008.*
 -  7,2 % de présidentes d'EPCI
Source : Observatoire de la parité 2009.
- Source : Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes.*

c) Récompenser plutôt que sanctionner ?

Dès lors que les dispositifs législatifs ne permettent pas une féminisation suffisamment rapide des assemblées, il y a lieu de s'interroger sur leur pertinence.

L'alternance hommes/femmes mise en œuvre pour les scrutins proportionnels s'avère naturellement efficace : 48 % de conseillères régionales, 48,5 % de conseillères municipales dans les communes d'au moins 3 500 habitants.

Cependant, l'extension de la proportionnelle à toutes les élections mérite une réflexion sur ses mérites et ses inconvénients : la composition de majorités au sein des assemblées nationales et locales, l'intervention des partis pour les investitures, la viabilité des candidatures « libres »...

(1) Des sanctions financières renforcées ?

La modulation financière n'atteint pas son objectif incitatif pour les deux plus grandes formations politiques.

Comme le souligne l'Observatoire de la parité : « *les deux partis politiques à vocation gouvernementale, l'Union pour la majorité présidentielle (UMP) et le parti socialiste (PS), privilégient le financement par la seconde fraction* »¹.

Renforcer sévèrement les sanctions financières, voire supprimer l'aide publique aux « mauvais élèves » serait-il réellement exemplaire ? Ne risquerait-il pas de porter atteinte au pluralisme politique ?

(2) L'attribution d'un bonus ?

N'est-il pas plus sage de renverser le mécanisme pour récompenser les « bons élèves » en accordant un « bonus » d'aide aux formations qui respecteraient la loi ? Cette prime ne serait-elle pas plus incitative ?

Il conviendrait d'ailleurs, pour la plus grande efficacité de la mesure, de prendre en compte, au titre de cette mesure, non pas le nombre de candidats aux élections, mais l'effectif des élus. Les partis, alors, devraient veiller à ne pas retenir, au titre de la parité, les circonscriptions les plus difficiles, mais à assurer alors un traitement équitable de leurs candidats, quel que soit leur sexe. Ce bonus pourrait ainsi s'appliquer provisoirement à la deuxième fraction.

A défaut, le mécanisme de modulation précédent pourrait être transféré de la première à la deuxième fraction.

2. Vers un nouveau mode de calcul des dotations publiques qui tienne mieux compte des missions des partis

La mise en œuvre des aides de l'État conduit à certaines dérives, produit des effets pervers qu'il importe de réduire.

Certes, les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Mais l'article 4 de la Constitution leur fixe la mission de concourir à l'expression du suffrage.

¹ Rapport du groupe de travail « Parité politique » (septembre 2012).

Est-il cohérent de verser une dotation publique d'un montant non négligeable à un groupement qui participe presque marginalement aux consultations électorales et dispose d'une faible force militante ? Il apparaît légitime en conséquence de s'interroger sur la pertinence des critères de répartition de la première fraction de l'aide publique.

Toute formation qui, aux législatives, a présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions –c'est-à-dire moins d'un dixième du total– dont chacun d'entre eux a recueilli au moins 1 % des suffrages exprimés y est éligible. L'audience requise par la loi peut être singulièrement faible puisque selon les circonscriptions, le nombre minimum total de suffrages exigé peut être de l'ordre de 300. A titre d'exemples, au premier tour des dernières élections législatives, le 10 juin 2012, le nombre des suffrages exprimés s'est respectivement élevé à 26.293 dans la dix-septième circonscription de Paris, 36 841 dans la sixième circonscription du Rhône et 61 621 dans l'unique circonscription de la Creuse. Rappelons que chaque voix « rapporte » 1,68 euro aux formations politiques.

Soulignons que la « souplesse » de ce dispositif est renforcée outre-mer puisque la condition du nombre de circonscriptions ne s'y applique pas.

Les règles d'éligibilité aux aides de l'État apparaissent donc peu exigeantes sur le niveau du concours des formations bénéficiaires à la vie politique.

Il ne saurait utilement être question de porter atteinte à la liberté constitutionnellement garantie des partis.

Cependant, leur rôle citoyen justifie que le législateur conditionne le financement public de leur activité à des critères qui le prennent en compte. Il convient simplement de s'assurer que les bénéficiaires des aides de l'État répondent véritablement à la mission constitutionnelle qui leur est assignée : concourir à l'expression du suffrage, participer à la vie démocratique de notre pays. Aussi, votre rapporteur suggère-t-il qu'une réflexion s'engage sur la possibilité de fixer aussi dans le calcul de la première fraction de la dotation de nouveaux critères relatifs au nombre d'adhérents aux partis et à leur degré d'activité politique. Il est bien évident qu'une telle évolution supposera une définition plus précise de ce qu'est un parti politique.

3. Faire mieux respecter l'esprit de la loi

a) Encadrer plus sévèrement la déductibilité des dons aux partis pour mieux assurer la transparence des financements

Les dons des personnes morales sont interdits depuis 1995. Ont-ils pour autant disparu ?

Une réglementation plus rigoureuse des dons des personnes publiques est un des moyens de s'en assurer.

Aujourd'hui, rappelons-le, toute personne peut financer la ou les formations de son choix dans la limite de 7 500 euros par groupement. En revanche, le nombre des bénéficiaires n'est pas limité. Il peut s'ensuivre une démultiplication des structures pour créer autant de donataires sans que soit encadrée l'utilisation finale de ces financements.

Si la libre constitution des partis politiques est constitutionnellement garantie, le législateur doit cependant veiller avec vigilance à ce que ces financements soient bien utilisés selon l'objectif qui leur est assigné : la vitalité du pluralisme politique. Les dons bénéficient, en effet, d'une exonération fiscale partielle qui se traduit par une réduction d'impôt.

Si la déductibilité incite les citoyens à participer au financement de la vie politique, elle se traduit par une perte de recettes pour l'État. Cette minoration de l'impôt impose que le motif d'intérêt général pour lequel elle a été mise en place ne soit pas détourné de sa finalité.

(1) Le dispositif en vigueur

Les dons effectués par un particulier pour financer un candidat ou un parti bénéficient d'une réduction d'impôt¹. Ils sont versés soit à une association de financement électoral, soit à un mandataire financier.

Cette déductibilité a été étendue aux cotisations versées par les personnes physiques aux partis et groupements politiques par la loi du 19 janvier 1995² qui a aussi 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'appliquaient jusqu'en 2011 pour les versements aux candidats aux élections ou aux partis politiques.

Les dons aux partis ou groupements politiques ne peuvent excéder 7 500 euros par parti, cette limite ne s'appliquant pas aux cotisations.

Les dons au profit d'un ou de plusieurs candidats ne peuvent pas excéder 4 600 euros pour les 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.

¹ cf. article 200 du code général des impôts.

² Cf. art. 21 de la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique.

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, laquelle a été réduite par la loi de finances pour 2012 à 15 000 euros par foyer fiscal pour les dons aux partis (ce plafond correspond à deux dons au maximum autorisé).

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

(2) Le resserrement opéré par le projet de loi de finances pour 2013

A l'initiative de sa commission des finances et en dépit de l'avis défavorable du gouvernement et des réserves de son rapporteur général, l'Assemblée nationale vient d'adopter lors de l'examen en cours du projet de loi de finances pour 2013, un amendement limitant à 7 500 euros, par an, le montant total des dons consentis par une personne physique aux partis politiques¹. Lors de sa séance du 23 novembre 2012, le Sénat a adopté l'article 4 *quinquies* sans modification.

Notre collègue François Marc, rapporteur général de la commission des finances, observe dans son rapport que : « *Le dispositif proposé peut s'interpréter comme une volonté de freiner la multiplication des micros-partis et d'avancer encore dans la transparence du financement de l'activité politique, sans revenir sur les principes fondamentaux ayant guidé le législateur lors de l'adoption de la loi précitée du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. (Il) aurait pour effet de limiter le montant de la dépense fiscale liée au financement des partis politiques, sans que le gain attendu ait pu être chiffré.* »

Cette limitation devrait contribuer à réduire les contournements de la loi par la multiplication des formations ; celles-ci ne contribuent pas toutes directement au débat démocratique, faute d'une audience raisonnable dans l'opinion publique que ne peut permettre le faible nombre de leurs adhésions ou de candidats investis pour les consultations électorales. Concourent-elles réellement à l'expression du suffrage tel que le prévoit l'article 4 de la Constitution ?

Outre qu'elle se présente partiellement comme un cavalier budgétaire, la modification adoptée par le Parlement conduit à réduire globalement les moyens légaux d'existence des partis et intervient dans un contexte de difficultés budgétaires pour plusieurs formations qu'elle ne contribuera donc pas à alléger.

¹ Cf art. 4 *quinquies* du projet de loi de finances pour 2013 (n° 147 - 2012-2013).

La question du meilleur choix se pose en conséquence, la recherche de la ligne d'équilibre entre deux déviations du financement : la multiplication de partis au risque de provoquer la création de « coquilles vides » ou la mise en place de circuits financiers « hors la loi ».

Pour votre rapporteur, le législateur doit tenir compte de ces deux écueils en privilégiant en tout état de cause la voie du financement légal qui doit respecter des modalités de nature à assurer la transparence financière de la vie politique.

b) Encadrer davantage les flux financiers entre formations politiques pour répondre à l'intention du législateur

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 **l'existence de flux financiers entre partis politiques** rend incertaine la destination effective des dons aux partis politiques.

Il arrive en effet 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. Toutefois, une analyse succincte des flux entre formations politiques laisse transparaître que ce sont principalement les formations politiques majeures qui alimentent de petits partis politiques, et non l'inverse. Autrement dit, les courants d'idées, structurés en une association, organisés autour d'une ou plusieurs personnalités, sont assez largement financés par des « formations mères ».

La difficulté vient notamment du fait qu'il n'est pas possible pour la CNCCFP de déterminer, dans les comptes des partis bénéficiant d'une aide publique, la part des dépenses consacrées directement aux campagnes électorales des versements effectués à un autre parti. Des formations politiques peuvent ainsi échapper au périmètre de certification des comptes. Indéniablement, cette situation gagnerait à être clarifiée car le financement public des partis n'a pas vocation à alimenter des formations politiques qui contournent, par leur mode de financement, l'esprit de la loi. Votre rapporteur ne souhaite pas interdire le principe des flux financiers entre partis politiques. En revanche, une réflexion devrait être engagée sur la part maximale que les transferts financiers doivent représenter dans l'ensemble des revenus d'une formation politique.

c) Prévenir les difficultés budgétaires des partis politiques

Votre rapporteur, sans disposer de données exhaustives sur le long terme, a pu constater, au regard des documents consultés au siège de la CNCCFP, que plusieurs formations politiques nationales ont vu leur endettement s'accroître fortement entre 2009 et 2010 (les comptes des partis politiques pour l'exercice 2011 n'ont été transmis à la CNCCFP qu'en juin 2012, leur examen est donc encore en cours).

Il suggère en premier lieu, afin que la CNCCFP puisse à terme assurer un suivi de cet endettement, de rendre obligatoire l'annexion, aux comptes remis par les partis à la CNCCFP, d'un état des dettes et des prêts en cours.

L'endettement des principales formations politiques françaises, en 2009 et 2010, s'établissait ainsi :

2010						
Nom du parti	Emprunts et dettes auprès des établissements de crédit	Emprunts et dettes financières divers	Dettes fournisseurs et comptes rattachés	Dettes fiscales et sociales	Autres dettes	TOTAL
Nouveau parti anticapitaliste	- €	52 146 €	70 750 €	77 038 €	60 929 €	260 863 €
Association PSLE - Nouveau Centre	126 625 €	100 000 €	200 853 €	78 062 €	48 958 €	554 498 €
Mouvement démocrate	2 015 202 €	- €	120 597 €	7 481 €	11 715 €	2 154 995 €
Union pour un mouvement populaire	28 405 731 €	34 484 €	4 895 135 €	3 593 797 €	778 705 €	37 707 852 €
Ligue communiste révolutionnaire	- €	146 000 €	56 299 €	5 809 €	- €	208 108 €
Mouvement Ecologiste indépendant	527 €	- €	97 758 €	- €	42 524 €	140 809 €
Mouvement pour la France	20 €	- €	21 224 €	52 501 €	- €	73 745 €
Solidarité Ecologie gauche alternative	- €	- €	- €	- €	- €	- €
Europe Ecologie les Verts	2 013 631 €	1 709 064 €	549 566 €	1 114 381 €	531 184 €	5 917 826 €
Lutte ouvrière	23 €	- €	178 000 €	37 058 €	3 430 €	218 511 €
Union pour la Démocratie française	- €	- €	35 859 €	200 463 €	885 488 €	1 121 810 €
Chasse Pêche Nature et Traditions	- €	- €	43 830 €	35 831 €	- €	79 661 €
Parti socialiste	3 979 204 €	199 453 €	2 343 529 €	3 773 333 €	7 677 941 €	17 973 460 €
Parti communiste français	1 815 491 €	426 292 €	1 872 484 €	1 640 965 €	2 993 594 €	8 748 826 €
Parti radical de gauche	38 €	15 784 €	63 970 €	56 373 €	41 447 €	177 612 €
Le Trèfle - Les nouveaux écologistes - Homme Nature Animaux	52 000 €	4 269 €	66 080 €	2 758 €	- €	125 107 €
Front national	- €	9 555 212 €	868 135 €	1 051 571 €	179 456 €	11 654 374 €
TOTAL	38 408 492 €	12 242 704 €	11 484 069 €	11 727 421 €	13 255 371 €	87 118 057 €
MOYENNE	2 259 323 €	720 159 €	675 533 €	689 848 €	779 728 €	5 124 792 €

2009						
Nom du parti	Emprunts et dettes auprès des établissements de crédit	Emprunts et dettes financières divers	Dettes fournisseurs et comptes rattachés	Dettes fiscales et sociales	Autres dettes	TOTAL
Nouveau parti anticapitaliste	- €	37 695 €	61 372 €	44 702 €	75 371 €	219 140 €
Association PSLE - Nouveau Centre	100 739 €	100 000 €	238 626 €	110 944 €	6 777 €	557 086 €
Mouvement démocrate	812 371 €	697 €	94 357 €	4 181 €	16 905 €	928 511 €
Union pour un mouvement populaire	12 676 531 €	13 569 €	3 981 129 €	2 002 846 €	737 876 €	19 411 951 €
Ligue communiste révolutionnaire	- €	146 000 €	56 187 €	32 532 €	- €	234 719 €
Mouvement Ecologiste indépendant	225 €	- €	42 023 €	- €	98 642 €	140 890 €
Mouvement pour la France	- €	- €	180 966 €	29 020 €	- €	209 986 €
Solidarité Ecologie gauche alternative	- €	- €	239 €	- €	- €	239 €
Les Verts	2 492 825 €	623 458 €	197 340 €	37 828 €	531 450 €	3 882 901 €
Lutte ouvrière	- €	- €	211 650 €	25 445 €	42 436 €	279 531 €
Union pour la Démocratie française	- €	- €	35 000 €	227 475 €	963 057 €	1 225 532 €
Chasse Pêche Nature et Traditions	- €	- €	42 005 €	30 694 €	- €	72 699 €
Parti socialiste	5 316 692 €	277 747 €	2 459 649 €	3 756 999 €	6 924 180 €	18 735 267 €
Parti communiste français	1 385 600 €	459 932 €	1 927 770 €	1 627 397 €	2 588 265 €	7 988 964 €
Parti radical de gauche	21 €	16 420 €	123 264 €	49 481 €	45 317 €	234 503 €
Le Trèfle - Les nouveaux écologistes - Homme Nature Animaux	78 000 €	4 269 €	57 024 €	12 590 €	- €	151 883 €
Front national	- €	10 249 424 €	733 577 €	740 672 €	174 023 €	11 897 696 €
TOTAL	22 863 004 €	11 929 211 €	10 442 178 €	8 732 806 €	12 204 299 €	56 171 498 €
MOYENNE	1 344 883 €	701 718 €	614 246 €	513 694 €	717 900 €	3 892 441 €

Source : Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Votre rapporteur constate, d'une part, que l'endettement global des formations politiques nationales s'est accru de plus de 20 millions d'euros en une seule année. Pourtant, les dépenses directement électorales ont peu évolué entre 2009 et 2010. Autrement dit, l'accroissement récent de l'endettement des formations politiques n'est pas intégralement imputable au cycle électoral.

En effet, en 2009, les partis politiques ont dépensé 24 844 873 euros en propagande et communication et 4 758 536 euros en aides financières aux candidats, soit un total de 29 603 409 euros ; en 2010, les partis politiques ont dépensé 18 937 698 euros en propagande et communication et 11 302 661 euros en aides financières aux candidats, soit un total de 30 240 359 euros.

Il est, en tout état de cause, peu aisé de faire des analyses pertinentes quant à la corrélation entre les recettes et les dépenses des partis politiques et le cycle électoral : la période électorale (et son financement) débute un an

avant la date de l'élection alors que les comptes des partis politiques retracent une comptabilité annuelle allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'exercice concerné. Les partis politiques n'ont d'ailleurs pas l'obligation de procéder à des provisions pour les campagnes électorales futures, il s'agit d'une simple faculté.

Votre rapporteur estime que l'endettement structurel des partis politiques, lié à un niveau de dépenses supérieur aux recettes, et à l'instabilité des recettes dans le temps, se renforce. Il suggère en conséquence de réfléchir au lissage du financement public des formations politiques afin d'atténuer les cycles de revenus et de prévenir ainsi les risques, pour ces partis, de chercher à recourir à des financements illicites.

4. La nécessité d'une définition juridique des partis politiques

On le voit, ces évolutions soulèvent le problème de la définition des partis.

Votre rapporteur estime qu'il serait souhaitable de disposer d'un cadre juridique minimum dans la définition des partis politiques. A l'heure actuelle, les partis politiques ne sont définis que par la jurisprudence concordante du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'État qui ont précisé des critères de définition comptable des partis politiques. Ainsi, sont considérées comme étant des partis politiques, les associations qui bénéficient de l'aide publique et/ou ont régulièrement désigné un mandataire financier, et qui déposent chaque année leurs comptes, certifiés par deux experts comptables, auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Cette définition, par défaut, apparaît insuffisante. C'est pourquoi il semble essentiel à votre rapporteur de connaître à partir de quelle date un organisme devient juridiquement un parti politique au sens de la loi du 11 mars 1988. À compter de cette date, le parti est habilité à financer la vie politique. En l'état de la définition jurisprudentielle, dès lors qu'un parti politique s'est doté d'un mandataire financier, il est habilité à financer une campagne électorale. Aussi, l'année de leur création, les partis politiques peuvent financer un candidat à une élection alors qu'ils n'ont pas encore déposé leurs comptes à la commission certifiés par deux commissaires aux comptes. Ainsi, la CNCCFP approuve, ou non, le compte de campagne d'un candidat régulièrement financé par un parti politique créé la même année que l'élection et dont les comptes ne seront pas déposés l'année suivante conformément à l'article 11-7 de la loi du 11 mars 1988.

C'est pourquoi, il serait souhaitable que la possibilité pour un parti politique de financer un candidat à une élection soit conditionnée également à la désignation des commissaires aux comptes du parti et non à la seule désignation du mandataire financier.

Il conviendrait naturellement d'aller plus loin et d'ouvrir l'indispensable débat qu'appelle le rôle des partis dans notre démocratie.

II. LES CONSÉQUENCES À TIRER DES SCRUTINS ORGANISÉS EN 2012

Les élections présidentielles et législatives ont rythmé le premier semestre de cette année 2012.

A. LA MISE À L'ÉPREUVE DU PRINCIPE DE SINCÉRITÉ DU VOTE FACE AU DÉVELOPPEMENT DES NOUVEAUX MÉDIAS

1. Le respect difficile des interdictions de publication des résultats le jour du scrutin face à la multiplication des sondages

La publication de nombreux sondages lors des campagnes des élections présidentielle et législative de 2012 a de nouveau posé la question du respect des dispositions de la loi du 19 juillet 1977¹ sur l'interdiction de publier les résultats de sondages nouveaux la veille et le jour du scrutin.

a) Une forte augmentation du nombre de sondages

Les élections législatives et présidentielles de 2012 se caractérisent par le nombre élevé de sondages réalisés. La commission des sondages² a évalué respectivement à 409 et 79 le nombre de sondages réalisés dans le cadre des dernières élections présidentielle et législative. On rappellera, pour mémoire, que le nombre de sondages publiés dans le cadre des trois précédentes élections présidentielles (1995, 2002 et 2007) s'élevait, respectivement, à 157, 193 et 293. La commission constate ainsi qu' « *Avec plus de 400 sondages, le scrutin présidentiel de 2012 a atteint un record, le rythme de publication atteignant environ deux sondages par jour, au cours des quatre derniers mois de la campagne et même trois en toute fin de période.* »

Cette augmentation sensible du nombre de sondages est liée à la combinaison de trois facteurs, mis en exergue par la commission des sondages.

Tout d'abord, l'organisation de primaires en 2011 au sein du parti socialiste pour désigner le candidat à l'élection présidentielle a contribué à une offre de sondages, qui « *alimentaient la campagne entre les candidats à la candidature, en particulier grâce à la comparaison de leur potentiel électoral* ».

¹ Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion.

² « *La commission des sondages face aux élections présidentielles et législatives de 2012* », Commission des sondages, 2012.

Ensuite, le deuxième facteur est la publication d'un sondage quotidien par l'institut Ifop, qui « *a accru l'offre publique de sondages* » : ainsi, la commission a évalué à 84 le nombre de sondages réalisés par cet institut.

Enfin, le troisième facteur relevé par la commission est l'interprétation extensive de la notion de « lien indirect » avec le scrutin : « *Ont ainsi été regardés comme des sondages électoraux au sens de l'article 1er de la loi du 19 juillet 1977, et contrôlés à ce titre par la commission, certaines enquêtes ne comportant aucune intention de vote mais dont le contenu était clairement lié à la campagne électorale, comme, par exemple, des enquêtes portant sur tel candidat et son programme électoral ou encore sur une « proposition phare ou un enjeu fort de la campagne* ». La commission a également estimé que les sondages dont l'objet était de suivre les « électeurs changeants » entraient dans son champ de compétences.

Il convient de noter que la croissance élevée du nombre de sondages publiés en 2012 ne s'est toutefois pas accompagnée d'un nombre élevé de réclamations. On ne dénombre en effet que sept réclamations¹ à l'élection présidentielle et six à l'élection législative.

b) Le respect de l'interdiction de la publication des sondages la veille et le jour du scrutin

Le premier alinéa de l'article 11 de la loi précitée du 19 juillet 1977 dispose que « *La veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci, sont interdits, par quelque moyen que ce soit, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage tel que défini à l'article 1^{er}. Cette interdiction est également applicable aux sondages ayant fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille de chaque tour de scrutin. Elle ne fait pas obstacle à la poursuite de la diffusion des publications parues ou des données mises en ligne avant cette date.* »

En d'autres termes, l'article 11 interdit, la veille et le jour d'un scrutin, la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage électoral. Cette interdiction s'applique également aux sondages ayant fait l'objet d'une publication, d'une diffusion ou d'un commentaire avant la veille du scrutin. La seule exception à cette règle vise à autoriser la poursuite de la diffusion des publications parues avant la veille du scrutin et des données mises en ligne sur internet avant cette même date. Cette interdiction vaut pour les élections générales, quelles qu'elles soient, comme pour les élections partielles s'il y a lieu, sans oublier les référendums. Dans le cas d'une élection partielle ne sont concernés que les sondages portant directement ou indirectement sur cette élection. Sont ainsi visées par cette interdiction les élections législatives et sénatoriales, les élections municipales, cantonales et régionales, les élections européennes, ainsi que l'élection présidentielle.

¹ Le nombre de réclamations lors des élections présidentielles précédentes s'élevait à 9 (1995), 5 (2002) et 7 (2007).

Comme l'avaient relevé nos collègues Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur¹, « *La publication d'un sondage électoral la veille du scrutin donnerait donc l'occasion aux journalistes d'intervenir directement dans la campagne électorale alors que les candidats n'ont plus de droit de réponse. [Or,...] la veille d'une élection et, a fortiori, le jour du scrutin, paraissent se prêter à la réflexion personnelle de l'électeur, sans interférence extérieure, ou le moins possible. Ces deux jours doivent être sanctuarisés afin que l'électeur se retrouve seul avec lui-même, dans une sorte de « recueillement républicain ».* »

Pour le premier tour de scrutin de l'élection présidentielle, cette période de réserve a débuté dans l'Hexagone le samedi 21 avril 2012 à minuit et, pour le second tour, le samedi 5 mai 2012 à minuit. Pour certains départements et collectivités d'outre-mer², où le vote était organisé, en raison du décalage horaire, les samedis 21 avril et 5 mai 2012, la période de réserve a débuté les vendredi 20 avril et 4 mai 2012 à minuit.

La question de la diffusion des résultats, mêmes partiels, des élections présidentielle et législative, s'est trouvée confrontée à un contexte inédit : en effet, avec le développement des réseaux sociaux, de nombreux commentateurs ont jugé dépassées les règles de l'article 11 précité « *au motif qu'il n'était plus possible de la faire respecter* » et ont annoncé leur intention de passer outre cette interdiction. Comme l'a constaté la commission, « *La question de la diffusion, le jour du scrutin avant 20 heures, des premières estimations des résultats s'était déjà posée en 2007. En dépit de certaines déclarations fanfaronnes, l'interdiction avait été bien respectée. Dès la fin de l'année 2011, elle a à nouveau, mais avec une ampleur accrue, alimentée la chronique médiatique jusqu'à devenir un des enjeux de la campagne électorale donnant lieu à des prises de position de plusieurs candidats* ».

Votre rapporteur se félicite du dispositif pédagogique mis en place par la commission, en collaboration avec la commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle, à destination des instituts de sondage et des médias qui avaient annoncé leur volonté de contourner l'interdiction législative. Ce dispositif a permis d'assurer l'efficacité des dispositions de la loi du 19 juillet 1977 ainsi que leur respect par les médias français et étrangers. Aucun sondage, réalisé la veille du scrutin, n'a ainsi été rendu public.

Toutefois, lesdites dispositions n'ont pas été respectées le jour du scrutin. Le rapport de la commission a fait état des infractions commises, lors des deux tours du scrutin, par l'Agence France Presse, la Radio Télévision Belge Francophone (RTBF), plusieurs sites internet dont certains créés uniquement pour contourner la loi et enfin, par des particuliers utilisateurs de réseaux sociaux.

¹ Rapport d'information sur les sondages en matière électorale, n° 54 (2010-2011) de MM. Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-054-notice.html>.

² Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et la Polynésie française.

Votre rapporteur estime que, face à ce constat, les dispositions de la loi du 19 juillet 1977 doivent être maintenues. Il en va notamment du respect de la démocratie et du respect de l'indépendance des électeurs lors du vote, afin d'éviter toute tentative de manipulation préjudiciable à la sincérité du scrutin. Comme l'a d'ailleurs rappelé la commission des sondages, votre rapporteur souligne que l'interdiction de publier les résultats de nouveaux sondages deux jours avant le scrutin a pour objectif de « sanctuariser » le choix des électeurs, afin que chacun d'entre eux puisse se prononcer en toute indépendance. La diffusion d'informations – dont certaines peuvent relever d'une volonté manifeste d'influencer le corps électoral en publiant des résultats falsifiés – peut porter atteinte à la sincérité du scrutin.

Néanmoins, comme l'avaient préconisé nos collègues Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur, le maintien de cette règle peut faire l'objet d'un double aménagement :

- « *les sondages politiques publiés ou diffusés avant vendredi minuit doivent pouvoir continuer de faire l'objet de commentaires et, le cas échéant, demeurer en ligne. Dans les deux cas, la date de première publication ou diffusion devrait être indiquée afin de ne pas induire le public en erreur* » ;

- l'interdiction de publication des sondages doit s'imposer pour l'ensemble du territoire national à partir du vendredi minuit, y compris pour les parties du territoire qui votent le samedi.

En outre, comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans ses observations portant sur les élections présidentielles de 2007 et 2012, le droit n'ayant pas évolué au contraire des technologies, il pourrait être envisagé de :

- reformuler la portée des interdictions prescrites par l'article L. 52-2 du code électoral ;

- préciser les dispositions de la loi précitée du 19 juillet 1977.

2. Le décompte du temps de parole : entre exigences du pluralisme et réalisme

Il revient au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) de fixer les règles garantissant le respect du pluralisme politique durant les campagnes électorales¹ afin d'assurer la meilleure information des citoyens.

a) Le souci de l'égalité

Sa recommandation du 30 novembre 2011 a dressé le cadre applicable à l'ensemble des services de radio et de télévision pour l'élection du président de la République, en distinguant trois périodes :

- la première allait du 1^{er} janvier 2012 jusqu'à la veille du jour de la publication au *Journal officiel* de la liste des candidats établie par le Conseil constitutionnel ;

¹ Cf. article 16 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

- la deuxième courrait de ce jour – 20 mars 2012 – jusqu’à la veille de l’ouverture de la campagne électorale ;

- la troisième couvrait la durée de la campagne officielle ouverte, pour le premier tour du scrutin, à compter du deuxième lundi le précédant, et pour le second tour, à partir de la publication au *Journal officiel* des noms des deux candidats habilités à s’y présenter¹.

À chacun de ces trois moments, a correspondu un principe d’exigence croissant :

- durant la première période, les candidats déclarés ou présumés et leurs soutiens doivent bénéficier « *d’une présentation et d’un accès équitable à l’antenne. Le principe d’équité doit être respecté (...) à la fois pour le temps de parole et le temps d’antenne* » ;

- la deuxième période obéit à une double règle : égalité des temps de parole et équité des temps d’antenne ;

- la campagne officielle, enfin, est régie par l’égalité des temps de parole et d’antenne « *dans des conditions de programmation comparables* ».

Dans l’ensemble, ce dispositif a atteint son objectif. Pour la commission nationale de contrôle de la campagne électorale, il a été respecté même si les règles définies n’ont pas conduit à un résultat absolu : « *la mesure des temps d’antenne (n’était) pas pondérée par l’audience liée aux heures de diffusion (...). L’équité joue, en effet, comme un tempérament en dispensant les chaînes de télévision ou de radio d’accorder les mêmes conditions d’exposition à tous les candidats lors des émissions d’information, des débats ou des soirées qu’elles entendent consacrer au traitement de l’actualité électorale* ». L’impact d’un passage dans le journal est très certainement différent à 13 heures, à 20 heures ou à 23 heures 30. Les émissions politiques n’ont pas toutes la même surface médiatique. La commission nationale note aussi que « *la règle d’égalité du temps de parole des candidats est susceptible de conduire à des inégalités de fait, dans la mesure où elle peut aboutir à une surreprésentation dans les médias de courants de pensée très proches les uns des autres ayant chacun leur candidat, alors qu’ils ne représenteraient qu’une très faible partie de l’opinion du corps électoral* »².

b) Les effets pervers d’une trop grande rigidité dans l’application du principe d’égalité

La gestion de la période intermédiaire a, comme pour la précédente élection, soulevé plusieurs difficultés.

Ce moment spécifique de la campagne a été institué par le CSA en 2007 en raison de l’avancement de trois semaines de la publication – par le Conseil constitutionnel – de la liste des candidats à la présidentielle : il s’est

¹ Cf. article 10 du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001.

² Cf. rapport établi à la suite des scrutins des 22 avril et 6 mai 2012 (JO du 17 juillet 2012).

agi, pour le Conseil supérieur, de « *prendre en compte les conséquences liées à l'officialisation de la liste des candidats tout en assurant aux médias une certaine liberté éditoriale. Elle [la période intermédiaire] a donc été mise en œuvre notamment dans la perspective de faciliter pour les médias la couverture de la campagne présidentielle et de garantir le plus tôt possible l'égalité de traitement entre tous les candidats* »

Cependant, comme en 2007, en raison du grand nombre de candidats, l'application du principe d'égalité a été très complexe puisqu'il impose d'attribuer à chaque candidat et à leurs soutiens un temps de parole égal. Paradoxalement, il conduit les médias à réduire l'ouverture de leur antenne dans la crainte de ne pas parvenir à se conformer à la règle stricte : « *l'égalité a pu avoir pour effet de limiter les possibilités de diffusion d'émissions politiques comportant un volume horaire de temps de parole important, a fortiori la diffusion de débats contradictoires entre certains des douze candidats.* »¹.

Le Conseil constitutionnel lui-même l'a reconnu : « *Ce nombre élevé de candidats a pu affecter la clarté du débat électoral, notamment dans le cadre de la campagne radiotélévisée, en raison de l'exigence légale d'une stricte égalité entre les candidats. Si cette exigence s'impose pour la campagne officielle et ne soulève pas de difficulté, elle est plus difficile à mettre en œuvre dans de telles conditions, s'agissant des programmes que les chaînes de radio et de télévision organisent pour contribuer à l'information des citoyens* »².

Le CSA avait alors proposé de supprimer la période intermédiaire et de prolonger, en conséquence, le principe de l'équité jusqu'à l'ouverture de la campagne officielle.

Cependant, le Conseil constitutionnel a refusé cette évolution au nom du principe de stricte égalité des temps de parole dès la date de publication de la liste des candidats.

En 2012, les candidats étaient au nombre de dix. Les difficultés rencontrées en 2007 se sont reproduites.

Dans son dernier rapport, le CSA relève que, pour la dernière présidentielle, TF1, France 2, France 3, Canal + et M6 ont réduit de moitié le temps consacré à la retransmission des interventions des candidats. Les temps de parole qui leur ont été accordés sur les antennes des radios généralistes et les chaînes d'information continue ont suivi le même mouvement. Les chaînes ont eu « *les plus grandes difficultés à organiser des débats entre candidats* »³.

¹ Rapport du CSA sur la campagne présidentielle de 2007. Bilan et propositions.

² Cf. décision n° 2007-142 PDR du 7 juin 2007.

³ Rapport du CSA sur l'élection présidentielle de 2012. Bilan et propositions

c) À la recherche du meilleur équilibre

Pour le CSA, la suppression de la période intermédiaire est donc une nécessité. Le Conseil envisage, cependant, un nouveau dispositif moins contraignant pour les médias mais tenant compte des exigences du pluralisme politique qui prendrait place dans ce moment particulier de la campagne : « *un dispositif garantissant une proportion minimum d'exposition à chacun d'entre eux (les candidats) jusqu'à l'ouverture de la campagne électorale officielle, date à laquelle le principe d'égalité entrerait en vigueur* ».

Renouvelant ses observations de 2007, le Conseil constitutionnel renvoie au législateur organique la responsabilité de résoudre ces difficultés s'il ne modifie pas les règles de présentation des candidats. Il ouvre, toutefois, une piste : la substitution du principe d'équité au principe d'égalité pour la répartition du temps de parole dans les médias audiovisuels entre la publication de la liste des candidats et le début de la campagne officielle. La même proposition est formulée par la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique. En tout état de cause, pour le Conseil, seule la loi organique peut définir les « *critères objectifs et rationnels en fonction desquels cette représentativité s'apprécierait* »¹.

Pour sa part, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale estime que : « *l'intervention du législateur organique permettrait de procéder, au niveau adéquat, à une nouvelle conciliation des impératifs juridiques en présence que sont l'exigence d'égalité entre les candidats pour l'élection du Président de la République et la prise en compte de la liberté de communication proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.* »

Pour autant, il semble à votre rapporteur que le débat est mal posé. La difficulté tient moins au fonctionnement des médias qu'au nombre de candidats. L'objectif de l'élection présidentielle est de permettre aux français de choisir un chef de l'État. Il ne s'agit pas de donner aux différents courants d'opinion l'occasion de se faire entendre. Aussi faut-il maintenir le principe d'égalité des candidats, seul acceptable en démocratie, sauf à en arriver à la situation qui prévaut aux États-Unis où les « petits candidats » n'ont plus accès aux médias. Aussi est-ce lors de la fixation de la règle des parrainages que la question du nombre de candidats devrait être tranchée, le développement des primaires offrant aux différentes sensibilités politique la possibilité de s'exprimer.

3. Le débat sur l'horaire de fermeture des bureaux de vote

Dans leurs observations et rapports sur l'élection présidentielle de 2012, le Conseil constitutionnel et la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP) ont relevé

¹ Cf. décision n° 2012-155 PDR du 21 juin 2012.

que le risque de diffusion prématurée d'indications sur l'issue du scrutin était, avec le développement des nouvelles technologies, de plus en plus prégnant. En effet, les moyens d'information par lesquels les dispositions de l'article L. 52-2 du code électoral, qui pose cette interdiction, peuvent être contournés, se sont multipliés et ont pris une ampleur nouvelle à l'occasion des élections de 2012. On rappellera pour mémoire que l'article L. 52-2 précité prévoit qu' « *aucun résultat d'élection, partiel ou définitif, ne peut être communiqué au public par la voie de la presse ou par tout moyen de communication au public par voie électronique, en métropole, avant la fermeture du dernier bureau de vote sur le territoire métropolitain* ». Comme l'a rappelé le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), en vertu de cet article, « *Aucun résultat ne pouvait donc être communiqué avant 20 heures, heure de Paris, les dimanches 22 avril et 6 mai 2012.* »

Le CSA se félicite que les chaînes ont respecté, dans leur ensemble, les dispositions de l'article L. 52-2 du code électoral, en ne divulguant aucune estimation de résultats avant 20 heures. De même, elles n'ont pas relayé les estimations diffusées sur les sites internet de certains médias francophones ou sur les réseaux sociaux. Toutefois, quelques irrégularités ponctuelles ont été relevées par le CSA.

« France 2 et RMC ont ainsi été mises en demeure pour avoir donné la parole à des candidats le jour du scrutin. BFM TV a été mise en garde pour une raison identique. Canal + a été mise en demeure pour avoir diffusé des analyses de journalistes donnant des indications sur les résultats avant la fermeture des bureaux de vote. TF1 a été mise en garde pour avoir diffusé des propos d'électeurs ».

Source : Extraits du rapport du CSA.

Cependant, malgré ces résultats positifs, de nombreux sites internet et des médias étrangers, des blogs ou encore des réseaux sociaux ont diffusés, entre la fermeture des premiers bureaux de vote métropolitains, fixée à 18 heures (qui concerne 75 % du corps électoral), et celle des derniers bureaux à 20 heures (correspondant à 25 % du corps électoral), des informations sur l'issue du scrutin.

Pour faire face aux conséquences de cette pratique, la fixation d'une heure unique de clôture des bureaux de vote constituerait le moyen le plus efficace pour mettre un terme à ces difficultés. A défaut et en raison des inconvénients liés à une clôture jugée trop tardive par certaines communes, en particulier les moins peuplées, le Conseil constitutionnel, la CNCCEP et le CSA préconisent de réduire l'écart entre les heures de fermeture des bureaux de vote, de telle sorte que les premiers bureaux ferment à 19 heures et non 18 heures – comme c'est le cas aujourd'hui – et les derniers bureaux à 20 heures, ce qui permettrait de diminuer grandement les risques de diffusion anticipée de résultats. Ils estiment que la fermeture à 18 heures de l'ensemble des bureaux de vote pourrait entraîner un risque d'abstention des électeurs des grandes villes, qui sont habitués à voter jusqu'à 20 heures.

La commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par M. Lionel Jospin, a proposé de fixer à 20 heures la fermeture des bureaux de vote sur l'ensemble du territoire métropolitain. La commission estime que « *La diffusion prématurée de résultats partiels et d'estimations de résultats avant la fermeture des derniers bureaux de vote sur le territoire métropolitain est de nature à perturber le bon déroulement du scrutin et à affecter sa sincérité* ». Fixer l'horaire de fermeture à 20 heures pour l'ensemble des bureaux de vote sur le territoire métropolitain permettrait de « *ne pas prendre le risque d'une diminution du taux de participation dans les villes où les électeurs peuvent traditionnellement voter jusqu'à 20 heures* ». Toutefois, comme l'avaient relevé nos collègues Hugues Portelli et Jean-Pierre Sueur, l'uniformisation de l'horaire de clôture des bureaux de vote en métropole pour les scrutins à enjeu national « *aurait pour conséquence de ne plus permettre l'annonce des résultats par les organes d'information dès 20 heures le dimanche soir. En effet, si une telle annonce est aujourd'hui possible c'est parce que les instituts envoient des enquêteurs dans toute une série de « bureaux de vote tests » qui ferment dès 18 heures. Ces bureaux sont sélectionnés pour leur représentativité politique et sociologique. Les résultats, connus vers 18 heures 15 et annoncés à 20 heures résultent donc, non de sondages portant sur des intentions de vote, mais d'estimations basées sur le décompte de bulletins effectivement dépouillés. Si tous les bureaux de vote devaient fermer, demain, à 20 heures, les résultats ne pourraient être annoncés qu'entre 20 heures 20 et 20 heures 40 en fonction de la diligence du dépouillement des instituts* ».

On soulignera que les heures d'ouverture et de clôture des bureaux de vote sont fixées par le décret de convocation des électeurs ; en d'autres termes, les horaires sont laissés à la libre appréciation du Gouvernement.

En tout état de cause, **quelles que soient les solutions proposées** – fermeture des premiers bureaux de vote à 19 heures ou fermeture de l'ensemble des bureaux de votes à 20 heures – et malgré les avantages et inconvénients attachés à chacune d'entre elles, **votre rapporteur souligne que celles-ci ne devraient pas entraîner de coûts supplémentaires pour l'État**. Il affiche toutefois **une nette préférence pour la fixation d'un horaire unique de fermeture des bureaux de vote à 20 heures, qui mettrait un terme à la diffusion de résultats, mêmes partiels et souvent erronés, des scrutins électoraux et protégerait l'indépendance des électeurs**.

4. La question du recours au vote par anticipation

Le vote par anticipation désigne les modalités de scrutin permettant aux électeurs de voter avant la date officielle. Il est généralement utilisé dans les États où le vote est organisé un jour de semaine et non le dimanche, comme en France. A titre d'exemple, dix-sept millions d'électeurs américains, qui ont élu leur nouveau président le 6 novembre 2012, ont eu recours au vote par anticipation. Tous les États américains autorisent le vote par anticipation,

qui permet aux électeurs d'envoyer leur bulletin ou de le glisser dans l'urne avant la date officielle du scrutin. En 2008, environ 30 % des électeurs avaient utilisé le vote par anticipation.

Le vote par anticipation permet aux électeurs qui ne sont pas disponibles le jour du scrutin officiel de participer à l'élection, ce qui favorise un taux de participation plus élevé. Toutefois, le recours à ce dispositif soulève également un certain nombre de difficultés qui peuvent amoindrir le principe de sincérité du scrutin. En effet, outre le coût et les difficultés d'organisation liés à la fixation des jours et des horaires d'ouverture pendant lesquels les électeurs peuvent voter, la mise en place d'un tel mécanisme serait difficile dans les zones rurales, en raison des difficultés à mobiliser les électeurs pour être assesseurs. Cet aspect constitue, selon votre rapporteur, une rupture d'égalité devant le vote.

Par ailleurs, ce dispositif soulève la question de la sécurité des bulletins envoyés ou glissés directement dans l'urne, afin d'éviter tout soupçon de manipulation et de falsification, ce qui pose la question de la sincérité du scrutin.

Face à ces observations et au succès limité qu'a connu ce dispositif dans le cadre des premières élections des députés des Français établis hors de France, votre rapporteur estime que le cadre retenu par de nombreux États occidentaux ne permet pas de conclure à son efficacité. C'est pourquoi votre rapporteur n'est pas favorable à la généralisation du vote par anticipation sans une réflexion préalable permettant de définir les solutions destinées à écarter les difficultés précédemment soulevées.

Le vote par anticipation au Danemark

Les lois électorales actuellement en vigueur, c'est-à-dire la loi relative aux élections législatives (qui comporte également les dispositions applicables aux référendums), la loi relative aux élections locales et la loi relative aux élections européennes, prévoient que trois groupes d'électeurs peuvent voter de façon anticipée :

- ceux qui ne pourront pas se rendre aux urnes le jour des élections peuvent voter par avance dans n'importe quelle commune ;
- les électeurs qui sont hospitalisés, internés, emprisonnés, ou hébergés dans une maison de retraite, un centre de soins ou une maison de repos peuvent voter par avance dans leur établissement ;
- les électeurs malades ou handicapés peuvent voter par avance à domicile.

Les dispositions législatives applicables aux quatre catégories d'élections sont donc énoncées dans plusieurs textes. Ceux-ci sont complétés par des règlements relatifs aux différentes possibilités de voter par avance (à l'hôpital, en prison, à domicile...). Bien que les règles détaillées varient en fonction de la nature de la consultation et de la situation particulière des électeurs, les principes généraux du vote anticipé restent les mêmes.

1. Le vote anticipé dans n'importe quel bureau de vote

a) Les conditions

Tout électeur qui prévoit de ne pas pouvoir se rendre, le jour des élections, au bureau de vote dans lequel il est inscrit peut voter par avance dans n'importe quelle commune.

Pour les élections nationales, le vote par anticipation a lieu pendant les trois semaines précédant la consultation. Il est possible jusqu'à l'avant-dernier jour ouvrable avant la date du scrutin. Pour les élections locales, le vote par anticipation commence le mardi de la troisième semaine qui précède les élections et s'achève le samedi qui les précède.

b) La procédure

Elle est précisée à l'occasion de chaque élection par une circulaire du ministère de l'Intérieur, parce que les lois ne déterminent que les règles générales et qu'aucun texte réglementaire ne régit cette modalité du vote.

L'organisation du vote par anticipation incombe aux communes. Les circulaires ministérielles leur imposent de permettre le vote pendant « plusieurs heures le dernier samedi avant l'élection » et leur recommandent de le faire également les autres samedis au cours desquels le vote par anticipation est possible.

Elles recommandent aussi l'installation d'un local ad hoc et la désignation de deux personnes chargées d'assister l'électeur et de recevoir son bulletin.

Après que l'électeur a justifié son identité, on lui remet les documents nécessaires (bulletin de vote, enveloppe destinée à le recevoir, bordereau et enveloppe de transmission). À moins d'avoir besoin d'aide, il doit voter seul et signer le bordereau de transmission, qui porte, le cas échéant, la mention de l'aide reçue. L'enveloppe de transmission porte le nom, la date de naissance et le domicile de l'électeur, de façon à pouvoir être communiquée au bureau de vote où l'intéressé est inscrit.

Les communes ont l'obligation d'enregistrer au fur et à mesure les enveloppes correspondant au vote anticipé. Leur validité formelle est vérifiée la veille de l'élection.

2) Le vote anticipé dans des bureaux particuliers

Les hôpitaux, les hospices, les établissements de soins recevant des adultes et les prisons ont la responsabilité d'organiser des bureaux de vote dans leurs locaux. Ils doivent prévenir les personnes qu'ils hébergent de la possibilité de voter sur place.

a) Les conditions

Les personnes qui sont hébergées dans de tels établissements et qui souhaitent prendre part au vote peuvent le faire dans les trois semaines qui précèdent l'élection.

b) La procédure

Chaque jour, pendant les trois semaines où le vote anticipé est possible, la direction de l'établissement a la responsabilité de faire fonctionner un bureau de vote à des horaires déterminés par avance. Des dispositions particulières peuvent être prises, par exemple pour permettre à des malades alités de voter.

Le vote a lieu selon la même procédure que le vote anticipé dans un bureau de vote ordinaire. Les personnes qui assistent les électeurs et reçoivent leur bulletin sont, en fonction du statut de l'établissement, des électeurs désignés pour assurer cette fonction, des employés de l'établissement ou des employés communaux.

3) Le vote anticipé à domicile

a) Les conditions

Les personnes que leur santé empêche de se rendre au bureau de vote où elles sont inscrites et qui n'ont pas la possibilité de voter dans l'un des établissements mentionnés au 2) peuvent voter par anticipation à domicile, à condition d'en faire la demande dans les douze jours qui précèdent l'élection. La demande doit être motivée et signée personnellement par l'électeur, qui doit préciser quel sera son domicile avant l'élection.

Le conseil municipal a l'obligation d'informer les administrés de cette possibilité, en particulier par des annonces dans les journaux municipaux ou locaux.

b) La procédure

Le vote a lieu au domicile de l'électeur le(s) jour(s) fixé(s) par le conseil municipal.

Deux personnes, en principe des électeurs spécialement désignés à cet effet, le conseil municipal pouvant cependant décider que l'un d'eux est un employé municipal, assistent les électeurs. Ils fournissent les documents nécessaires, reçoivent leur vote et envoient les enveloppes de transmission à la commune où l'électeur est inscrit.

Source : « *Le vote par procuration* », *Service des affaires européennes du Sénat, juin 2002.*

5. Le contentieux abondant des élections législatives de 2012

Pour les élections législatives de juin 2012, le Conseil constitutionnel a été saisi de cent huit protestations dirigées contre les opérations électorales dans quatre-vingt-quatre circonscriptions. Les 13 et 20 juillet 2012, il a rejeté cinquante-trois d'entre elles, au motif qu'elles étaient irrecevables, injustifiées ou dénonçant des faits insusceptibles d'avoir altéré la sincérité du scrutin.

À la suite de ces décisions de rejet, le Conseil constitutionnel demeure toujours saisi de cinquante-cinq protestations dirigées contre les opérations électorales dans quarante-cinq circonscriptions. Le Conseil constitutionnel devrait rendre ses premières décisions d'ici la fin de l'année 2012.

Les principaux griefs soulevés devant le Conseil constitutionnel sont multiples. Il s'agit de :

- griefs relatifs aux candidatures, concernant principalement les recours sur l'inéligibilité du suppléant des candidats ;

- griefs relatifs à l'organisation de la campagne électorale : les irrégularités soulevées concernent la distribution de tracts la veille du scrutin¹, l'impossibilité de répondre aux éléments nouveaux de propagande électorale², l'envoi tardif de SMS, l'affichage sauvage³, les tracts diffamatoires, l'inégalité de traitement des candidats à la télévision, des inaugurations et des manifestations la veille du scrutin ainsi que l'utilisation de circulaires tricolores ;

- griefs relatifs au financement de la campagne : sont notamment évoqués le financement prohibé par des personnes morales (provenant de la mairie ou du conseil général), l'utilisation d'agents du conseil général ou de la commune, la publicité dans la presse locale, l'utilisation des fichiers des collectivités territoriales et le dépassement du plafond ou l'irrégularité du compte de campagne ;

- griefs relatifs aux opérations électorales, qui renvoient principalement à :

- la composition irrégulière du bureau de vote (avec la contestation de la désignation des assesseurs ou des délégués) ;
- la non réception de la propagande et la non mise à disposition de bulletins de vote d'un candidat ;

¹ Prohibée par l'article L. 49 du code électoral.

² Conformément aux dispositions de l'article L. 48-1 du code électoral.

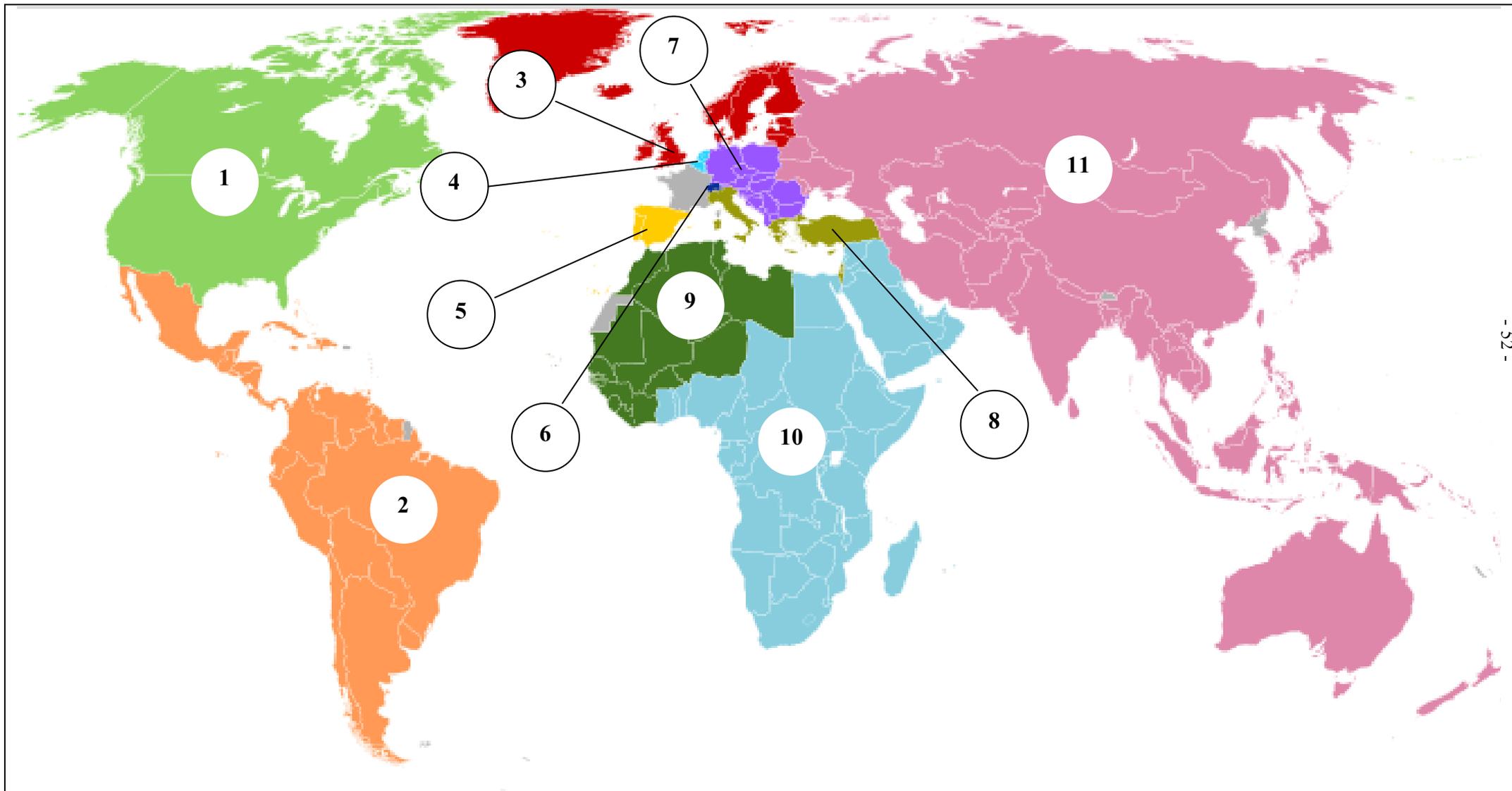
³ Interdit par l'article L. 51 du code électoral.

- l'impossibilité d'établir des procurations ou l'établissement irrégulier de celles-ci ;
- les listes d'émargement comportant des différences de signature, un nombre différent d'émargements et de votants, la radiation ou l'inscription indue de certains électeurs sur la liste, le vote des électeurs inscrits également à l'étranger. Il a également été évoqué la disparition d'une liste d'émargement dans un bureau de vote ;
- les opérations de dépouillement avec, par exemple, la non utilisation de feuilles de dépouillement et le décompte irrégulier des votes nuls.

- griefs relatifs à l'organisation du scrutin pour les députés élus par les Français de l'étranger : il s'agit principalement des difficultés liées au vote par anticipation et celles relatives à la sécurité du vote électronique¹.

¹ Cette question est également traitée par votre rapporteur (III, B, 2).

Les 11 circonscriptions électorales pour l'élection des députés représentant les Français établis hors de France



Source : Commission des lois du Sénat

B. LE BILAN EN DEMI-TEINTE DE LA PREMIÈRE ÉLECTION DES DÉPUTÉS REPRÉSENTANT LES FRANÇAIS ÉTABLIS HORS DE FRANCE

En application de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 24 de la Constitution prévoit désormais que les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

1. Les dispositions relatives aux élections des députés des Français établis hors de France

Ainsi, l'ordonnance du 29 juillet 2009¹ rend applicable à cette élection les dispositions de droit commun des élections législatives. Elle pose le principe d'une élection au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. Onze circonscriptions législatives à l'étranger ont été instaurées.

Les onze circonscriptions sont les suivantes :

- 1^{ère} circonscription : USA/Canada ;
- 2^{ème} circonscription : Amérique Centrale et du Sud ;
- 3^{ème} circonscription : Europe du Nord ;
- 4^{ème} circonscription : Benelux ;
- 5^{ème} circonscription : Espagne, Portugal, Monaco, Andorre ;
- 6^{ème} circonscription : Suisse, Liechtenstein ;
- 7^{ème} circonscription : Europe Centrale et Orientale ;
- 8^{ème} circonscription : Europe du Sud ;
- 9^{ème} circonscription : Afrique de l'Ouest ;
- 10^{ème} circonscription : Afrique de l'Est, Moyen-Orient ;
- 11^{ème} circonscription : Asie, Océanie.

Des adaptations sont toutefois prévues afin de prendre en compte les spécificités qu'impose l'élection de députés par les Français établis hors de France, parmi lesquelles :

- le dépôt de la candidature doit avoir lieu au plus tard le troisième vendredi précédant le premier tour du scrutin (et non le quatrième) et être effectué auprès de l'autorité ministérielle compétente (et non auprès de la préfecture) ;

¹ Ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009 relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France, ratifiée par 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, prise en application de la loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés.

- la déclaration du mandataire financier a lieu auprès de la préfecture de police de Paris et son compte doit être ouvert en France. Les plafonds de dépenses sont également adaptés, en raison de l'exclusion des frais de transport et leur soumission à un remboursement *ad hoc*. En outre, le mandataire financier peut déléguer ses pouvoirs à une personne dans chaque pays de la circonscription : ces mandataires secondaires peuvent donc régler les dépenses du candidat à la place du mandataire financier ;

En application du premier alinéa de l'article L. 330-6-1 du code électoral, les mandataires financiers des candidats à l'élection des députés des Français établis hors de France peuvent autoriser par écrit une personne par pays de la circonscription électorale à régler les dépenses de campagne électorale à leur place.

En application du deuxième alinéa de cet article, dans les pays où la monnaie n'est pas convertible, dans ceux où les transferts financiers en France sont impossibles et dans ceux où existe un contrôle des changes faisant obstacle en tout ou partie aux transferts nécessaires aux dépenses électorales, les mandataires financiers des candidats peuvent également autoriser ces personnes à ouvrir un compte bancaire au niveau local pour déposer les fonds collectés pour la campagne.

L'arrêté du 5 octobre 2011 pris pour l'application de l'article L. 330-6-1 du code électoral a fixé la liste des soixante-douze pays concernés :

- 2^{ème} circonscription : Argentine, Belize, Brésil, Chili, Cuba, Guyana, Haïti, Nicaragua, Paraguay, Pérou, Venezuela ;

- 3^{ème} circonscription : Islande ;

- 7^{ème} circonscription : Albanie, Serbie ;

- 9^{ème} circonscription : Algérie, Côte d'Ivoire, Gambie, Guinée, Lybie, Maroc, Sénégal, Sierre Leone, Tunisie ;

- 10^{ème} circonscription : Angola, Burundi, Cameroun, Congo, Djibouti, Émirats arabes unis, Érythrée, Éthiopie, Gabon, Ghana, Guinée équatoriale, Kenya, Koweït, Madagascar, Malawi, Mozambique, Oman, Qatar, République centrafricaine, Soudan, Somalie, Syrie, Zimbabwe ;

- 11^{ème} circonscription : Arménie, Azerbaïdjan, Bhoutan, Biélorussie, Birmanie, Chine, Corée du Nord, Corée du Sud, Fidji, Kirghizstan, Iran, Laos, Maldives, Moldavie, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Philippines, Sri Lanka, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Vanuatu, Vietnam.

- une durée de quinze jours sépare les deux tours du scrutin ;

- le vote par correspondance est autorisé, sous pli fermé ou par voie électronique, chaque électeur pouvant être porteur de trois procurations.

2. Les nombreuses difficultés d'organisation de ces premières élections

Les premières élections des députés représentant les Français établis hors de France se sont déroulé les 3 et 17 juin 2012. Plusieurs difficultés ont entaché leur bilan : au nombre élevé de contestations s'ajoutent le coût financier élevé de ces élections et de nombreuses difficultés techniques.

a) Un contentieux important

Les premières élections des députés représentant les Français établis hors de France sont à l'origine d'un contentieux important. D'après les informations fournies à votre rapporteur, dix recours contentieux ont été déposés auprès du Conseil constitutionnel pour les onze députés élus. A titre de comparaison, seuls trente recours ont été déposés contre l'élection des 566 autres députés élus.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer le nombre élevé de contentieux. Outre les contestations du vote par voie électronique, la complexité de ces élections a suscité certaines incompréhensions, notamment sur le vote par correspondance, en raison des délais légaux d'expédition impossibles à respecter matériellement.

A ce jour, le Conseil constitutionnel ne s'est pas encore prononcé sur ces recours.

b) Un coût budgétaire élevé

En préambule, il convient de préciser que le coût des élections présidentielles et législatives à l'étranger de 2012 ne peut pas être établi de façon définitive. En effet, le montant de certaines dépenses n'est pas, à ce jour, encore connu, notamment en ce qui concerne les remboursements forfaitaires des dépenses de campagne des candidats.

Toutefois, d'après les évaluations fournies à votre rapporteur, le coût de ces élections s'élèverait à 20 231 192 euros, répartis de la façon suivante :

- 4 363 304,12 euros en 2011, pour les dépenses de vacations accordées aux postes, les crédits délégués pour la mise à jour des logiciels consulaires, la formation des agents en poste et le cadre général du vote électronique ;

- 12 275 887,89 euros en 2012, pour les mêmes postes de dépenses décrits précédemment, auxquels se sont ajoutés le matériel des bureaux de vote (codes, urnes, isolements, etc.), les scrutins par voie électronique, l'assistance à l'électeur spécifique au vote électronique, les envois de matériel électoral aux postes ainsi qu'aux électeurs et les permanences durant les scrutins ;

- 3 592 000 euros remboursés directement en 2012 par le ministère de l'Intérieur aux candidats aux élections législatives, pour leurs frais de campagne, de propagande et de transport.

Selon les données fournies par le ministère de l'Intérieur, le coût général peut également se répartir entre :

- 7 895 454,95 euros pour les dépenses de tronc commun des élections présidentielles et législatives ;

- 2 650 542,61 euros spécifiques à l'organisation de l'élection présidentielle ;

- 9 685 194,45 euros spécifiques aux élections législatives, dont 3 276 852,48 euros consacrés au vote électronique et 3 592 000 euros remboursés directement en 2012 par le ministère de l'Intérieur, comme précisé précédemment.

Ainsi, rapporté aux 1 067 225 électeurs inscrits, le coût des élections législatives des députés des Français établis hors de France, par électeur, s'élève à 18,95 euros à l'étranger contre 8,38 euros en France.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, le vote par voie électronique a représenté 55 % des suffrages exprimés. Rapporté à la partition élections présidentielles / élections législatives, le coût moyen s'élève à 7,40 euros pour les dépenses de tronc commun, à 2,48 euros pour l'élection présidentielle, à 9,07 euros pour les élections législatives.

Toutefois, le mode de comptabilisation des dépenses engendrées par l'organisation de ces élections ne permet pas d'analyser les coûts par électeur inscrit, circonscription par circonscription, la plupart d'entre elles faisant l'objet de marchés globaux présidentielle / législatives. Le tableau ci-dessous se base sur une analyse des coûts, par circonscription, des envois du matériel électoral aux électeurs, incluant les frais engendrés par le matériel spécifique au vote par correspondance.

Il est à noter que les délais impartis, ainsi que les destinations pour lesquelles les services postaux locaux sont déficients, ont engendré des coûts d'envois « en exprès » et par Valise diplomatique, également comptabilisés dans le tableau suivant.

Votre rapporteur estime qu'une réduction plus conséquente des coûts des élections devra nécessairement passer par une réforme de la propagande électorale, le coût résultant de son impression et de son envoi aux électeurs représentant parfois plus de la moitié des dépenses réalisées lors d'une élection.

Analyse des coûts, par circonscription, des envois du matériel électoral aux électeurs

Circonscription	Coût des envois du matériel aux électeurs hors vote par correspondance	Coût spécifique au vote par correspondance	Total	Corps électoral par circonscription	Coût par électeur inscrit	Nombre de candidats	Coût par candidat
1 ^{ère}	356 797	36 227	393 025	156 645	2,5	18	21 835
2 ^{ème}	166 797	5 501	172 298	73 229	2,4	12	14 358
3 ^{ème}	201 364	22 740	224 104	88 405	2,5	20	11 205
4 ^{ème}	220 859	21 284	242 143	96 964	2,5	16	15 134
5 ^{ème}	181 149	16 427	197 576	79 530	2,5	13	15 198
6 ^{ème}	243 010	39 020	282 030	106 689	2,6	21	13 430
7 ^{ème}	202 922	19 389	222 311	89 089	2,5	15	14 821
8 ^{ème}	249 160	13 042	262 202	109 389	2,4	10	26 220
9 ^{ème}	221 096	8 029	229 125	97 068	2,4	14	16 366
10 ^{ème}	208 013	6 273	214 286	91 324	2,3	19	11 278
11 ^{ème}	179 698	13 567	193 265	78 893	2,4	20	9 663
	2 430 867	201 499	2 632 366	1 067 225			

c) Un taux d'abstention élevé

Le taux d'abstention des premières élections des députés des Français établis hors de France est particulièrement élevé, notamment au regard de son coût comme votre rapporteur vient de le signaler. Cette situation pose la question de l'utilité de la création de ces nouveaux députés, et des conditions dans lesquelles a été mise en œuvre cette élection.

A partir des données recueillies par votre rapporteur, le tableau suivant présente le taux d'abstention pour chaque circonscription, pour les deux tours de scrutin.

**Taux d'abstention des élections des députés
représentant les Français établis hors de France de 2012**

	1 ^{er} TOUR	2 nd TOUR
1 ^{ère} circonscription	79,6 %	80,7 %
2 ^{nde} circonscription	84,1 %	84,4 %
3 ^{ème} circonscription	79,2 %	79,4 %
4 ^{ème} circonscription	75,9 %	74 %
5 ^{ème} circonscription	79,6 %	79,2 %
6 ^{ème} circonscription	78,1 %	77,6 %
7 ^{ème} circonscription	76,3 %	75,9 %
8 ^{ème} circonscription	86,6 %	87,2 %
9 ^{ème} circonscription	82,3 %	81,7 %
10 ^{ème} circonscription	76,7 %	77 %
11 ^{ème} circonscription	72,1 %	73,9 %

d) Des difficultés matérielles avérées

D'après les informations fournies à votre rapporteur, l'organisation des tours de scrutin a représenté, pour les postes consulaires et les sections consulaires d'ambassades, une charge considérable. Pour y faire face, certains agents ont été contraints de délaissier une partie de leur activité quotidienne, en raison des moyens humains et matériels limités. Des renforts ont été parfois nécessaires. Par ailleurs, ont du être organisées des missions régionales de formation, en raison de la complexité de la législation et de la réglementation. Au niveau de l'administration centrale, le vote par internet a nécessité la mobilisation d'importantes ressources, afin d'assurer une assistance à l'électeur, 24h/24 pendant toute la durée de l'ouverture du portail de vote.

En outre, afin de remédier au fort taux d'abstention, la densité du maillage des bureaux de vote a été renforcée, passant de 550 bureaux à 780, soit une hausse de 40 % entre 2007 et 2012. Cette nouvelle organisation s'est accompagnée de difficultés d'organisation, aussi bien en termes humains que logistiques. De nombreux volontaires ont été recrutés mais, compte-tenu du faible taux de participation, le ministère des affaires étrangères craint un effet de démobilisation de ces derniers, risquant de compromettre un recrutement d'une telle envergure pour les prochaines élections.

En plus des questions de mobilisation humaine, la création de plus de 200 nouveaux bureaux de vote et l'obligation légale de prévoir une urne supplémentaire pour le vote par correspondance sont également à l'origine de difficultés et de coûts supplémentaires. Votre rapporteur n'a toutefois pas pu obtenir une estimation de ces dépenses.

e) Les réticences exprimées par certains États

La Chine n'a pas autorisé l'ouverture de bureaux de vote hors locaux régis par les conventions de Vienne.

De même, le Canada a exprimé de vives réticences quant au principe de l'organisation, sur son territoire, des élections de représentants d'un parlement étranger. Toutefois, ces difficultés ont pu être résolues par une campagne d'information des électeurs respectueuse des réticences canadiennes, et par un dispositif de bureaux de vote plus restreint que celui prévu pour l'élection présidentielle.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, en raison de la discrétion de la campagne législative, tenue essentiellement par correspondance, les autorités locales n'ont finalement pas réagi, au-delà d'un simple rappel formel de leur position, à l'annonce de l'ouverture d'un bureau de vote au collège Marie de France, propriété domaniale française. Le scrutin a donc pu se dérouler dans de bonnes conditions.

En dehors de ces deux États, il n'a été émise aucune objection à la tenue de ces scrutins, quel que soit le dispositif de bureaux de vote hors les murs proposé par les postes consulaires.

f) Les difficultés d'envoi de la propagande électorale

L'envoi de la propagande électorale a été parfois perturbé en raison de l'absence d'actualisation des adresses postales, liée soit à la négligence de certains électeurs pour compléter leur adresse ou signaler leur changement de domiciliation, soit à la distribution aléatoire du courrier dans certains États.

C'est pourquoi, afin de réduire le taux de non-distribution pour 27 % des listes électorales consulaires représentant 5,3 % du corps électoral, le ministère des affaires étrangères a préféré confier aux postes consulaires le soin d'organiser la distribution des courriers, soit pour des raisons politiques (territoires occupés de Palestine), soit parce que la poste locale n'était pas suffisamment fiable et que seul un portage à domicile pouvait garantir un certain taux de distribution.

Par ailleurs, la calendrier des opérations électorales, particulièrement serré malgré l'avancement d'une semaine du premier tour du scrutin législatif, n'a pas toujours permis aux candidats de faire imprimer leurs bulletins et leurs professions de foi, de les faire valider par la commission électorale et de les déposer au prestataire chargé de l'expédition à l'étranger dans des conditions satisfaisantes. Cette situation les a souvent conduits à acheminer directement leur matériel vers les bureaux.

De même, le délai imparti au ministère des Affaires étrangères pour l'envoi du matériel électoral et la propagande, entre la publication de la liste des candidats admis au second tour et l'ouverture du scrutin, s'est révélé excessivement court. Dans de nombreux cas, ces envois ont été inutiles, car parvenus après la fermeture des bureaux de vote.

3. Les problèmes techniques liés au recours au vote électronique

Introduit pour la première fois dans le cadre d'une élection politique à enjeu national, le vote électronique a été utilisé par 57,4 % des suffrages exprimés lors du premier tour des élections des députés représentant les Français établis hors de France, et 53,5 % des suffrages exprimés lors du second tour.

a) Le recours au vote électronique

Le recours au vote par internet est prévu par l'article 1^{er} de l'ordonnance précitée du 29 juillet 2009, codifiée à l'article L. 330-13 du code électoral. L'objectif est de surmonter les contraintes de déplacement et de sécurité des Français de l'étranger résidant souvent loin de leur bureau de vote.

Le décret du 15 juillet 2011¹ fixe les caractéristiques du recours au vote électronique, aujourd'hui codifiées aux articles R. 176-3 à 176-10 du code électoral. Un arrêté du 27 avril 2012², pris après avis de la Commission nationale informatique et libertés, est venu également préciser certains aspects du dispositif.

¹ Décret n° 2011-843 du 15 juillet 2011 relatif à l'élection de députés par les Français établis hors de France.

² Arrêté du 27 avril 2012 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel prévu à l'article R. 176-3 du code électoral.

D'après les informations fournies à votre rapporteur, le vote électronique mis en place lors des élections des premiers députés des Français établis hors de France semble conforme aux principales recommandations de la commission nationale informatique et libertés (CNIL), telles qu'elles sont énoncées dans sa délibération du 21 octobre 2010 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique. Ainsi, conformément à cette délibération, une équipe d'experts indépendants a suivi l'ensemble des opérations du système de vote électronique avant, pendant et après les scrutins et a pu en attester dans des rapports d'audit qu'elle a élaborés puis transmis à la CNIL.

Le coût du vote électronique s'élève à 3 276 856 euros. En le rapportant au nombre d'inscrits sur les listes électorales consulaires pour le premier tour de l'élection législative 2012 (1 067 225 inscrits) et au nombre total de votants par voie électronique (244 623 votants pour les deux tours, soit un électeur sur quatre), le coût du vote électronique représente alors 3,07 euros par inscrit et 13,39 euros par votant. Votre rapporteur souligne le coût élevé de ce dispositif compte-tenu du nombre peu élevé de suffrages exprimés.

Il se félicite que votre commission aborde la question du vote électronique, confiée à nos collègues Alain Anziani et Antoine Lefèvre, dont les conclusions seront connues dans le courant de l'année 2013.

De vastes campagnes de communication, aussi bien audiovisuelles que *via* Internet, relayées par les consulats, ont été organisées auprès des électeurs afin de les inciter à mettre à jour leurs coordonnées, nécessaires à l'envoi des instruments d'authentification pour voter par Internet.

Un test « grandeur nature » a été ensuite organisé en janvier 2012, auprès des Français préalablement sollicités et inscrits sur les listes électorales consulaires. L'objectif était d'effectuer une répétition générale du vote par Internet en conditions quasi réelles, afin de disposer d'un bilan sur l'utilisation pratique du site de vote par les électeurs. Les conclusions de ce test ont démontré que les utilisateurs rencontraient, dans leur grande majorité, des difficultés d'ordre technique, relevant de la configuration de leur ordinateur. Selon les informations fournies à votre rapporteur, seule une partie du parc informatique mondial était compatible avec les normes de sécurité imposées au dispositif. C'est pourquoi, dès le 30 mars 2012, le service « MonVoteSécurisé » a été mis en ligne afin de permettre aux électeurs de vérifier la compatibilité de leur ordinateur et d'effectuer, le cas échéant, les mises à jour nécessaires.

b) Les problèmes d'accessibilité technique au vote électronique

La préparation qui a précédé les élections des 3 et 17 juin 2012 s'est finalement avérée insuffisante au regard des nombreuses difficultés techniques apparues au cours des élections, ce que votre rapporteur déplore. En effet, alors que le ministère des affaires étrangères se félicite des différents dispositifs mis en place pour faciliter les premières élections législatives des

Français établis hors de France, votre rapporteur constate avec regret que ces élections ont engendré de nombreuses difficultés techniques qui n'ont vraisemblablement pas été suffisamment anticipées.

L'essentiel des problèmes recensés est lié au passage du logiciel Java 1.6 à une nouvelle version 1.7 en mai 2012, soit quelques jours seulement avant le premier tour des élections. Toutefois, il semblerait que le comité de pilotage n'ait pas considéré ce changement de version comme un problème technique mais plutôt comme une mesure de sécurité. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, seuls les ordinateurs munis d'une version du logiciel Java préalablement testée étaient autorisés à voter. Oracle, l'éditeur du logiciel, avait publié une version 1.7 en juillet 2011, qui avait ensuite été retirée en raison de dysfonctionnements. Une nouvelle version 1.6_032 avait été proposée sur le marché et recommandée aux électeurs en lieu et place de la version 1.7. En juin 2012, c'est-à-dire au moment des élections législatives, Oracle a lui-même recommandé la désinstallation de la version 1.7 au profit de la version 1.6 pour certaines de ses suites logicielles.

Pourtant, ces difficultés techniques ne semblent pas avoir affecté l'accès au vote par Internet, selon les informations recueillies par votre rapporteur. Sur 244 623 votants sur l'ensemble des deux tours, seuls 12 893 électeurs ont tenté de se connecter au site de vote sans toutefois déposer de bulletin dans l'urne électronique, soit un taux d'accès égal à 95 %.

Le Gouvernement se félicite qu'avec 57 % des votants au premier tour et 54 % au second tour, le vote électronique se soit imposé comme la modalité de vote majoritaire dans l'élection législative de juin 2012. Or, votre rapporteur souligne que la participation à cette élection est restée très inférieure à la moyenne nationale, ce qui atténue fortement ces résultats.

c) La question controversée de la transparence et de la sincérité du vote électronique

Si le ministère des affaires étrangères semble se féliciter du succès – pourtant relatif – du recours au vote électronique, votre rapporteur s'interroge sur la protection de la transparence et de la sincérité du vote par le recours d'un tel dispositif.

Le respect du caractère secret du vote électronique

Le caractère secret du vote est garanti par deux moyens :

- la séparation physique de l'urne électronique et de la liste d'émargement nominative dans les dispositifs du système de vote ;

- le chiffrement de bout en bout du vote par des algorithmes réputés forts. Ce chiffrement s'opère grâce à une application (une « applet Java ») internet mise à disposition des électeurs. Cette application correspond à un isolement virtuel dans lequel l'électeur peut exercer son droit de vote sans risque. Une fois son vote réalisé, celui-ci est chiffré directement sur l'ordinateur de l'électeur puis transmis à l'urne électronique via une ligne sécurisée. Le bulletin de vote est donc chiffré depuis son émission et le demeure jusqu'au dépouillement ; on parle de chiffrement de bout en bout.

Avant l'ouverture du scrutin, la clef de déchiffrement a été fragmentée, chaque fragment étant enregistré sur une carte à puce. Chaque membre du bureau de vote électronique (BVE) reçoit une carte qu'il protège par un mot de passe connu de lui seul. Pendant toute la période de vote, la clef de déchiffrement n'existe donc pas dans son intégralité. Elle est reconstruite uniquement lors du dépouillement par la réunion des membres du BVE et l'insertion de leur carte à puce dans le dispositif de dépouillement.

De plus, l'urne électronique qui contient les bulletins chiffrés, est contrôlée en permanence, d'abord par le responsable des traitements puis par le BVE et enfin par la commission électorale, jusqu'à sa destruction définitive à l'expiration des délais de recours. Pendant toute la période de vote, l'urne est située dans le Data Center hautement sécurisé à Vendôme. Toutes les actions sur celle-ci sont enregistrées dans des journaux inaltérables dont l'intégrité est contrôlée tout au long du scrutin.

Ces dispositions permettent au BVE d'être le premier garant du secret de vote, mais aussi de la sincérité du scrutin et de l'accès au suffrage. Sa composition a été publiée par arrêté du 4 mai 2012. Les délégués des candidats qui l'accompagnent, en suivant ses travaux et décisions, sont associés à sa mission de contrôle.

Il convient de rappeler, comme l'a d'ailleurs souligné notre collègue Alain Anziani dans une question orale sans débat¹, qu'il est possible techniquement d'introduire dans le programme des systèmes de vote par internet des logiciels malveillants permettant de connaître l'identité des électeurs et de détourner ainsi leurs identifiants et de modifier leur vote.

La CNIL a d'ailleurs émis plusieurs réserves sur la confidentialité du vote électronique. Un jugement récent du tribunal d'instance de Brest² a annulé les résultats des élections de délégués du personnel et au comité d'entreprise organisées dans le Finistère par voie électronique, en considérant que toutes les garanties de sincérité du scrutin n'étaient pas en l'espèce réunies.

D'après la réponse apportée par le Gouvernement à la question orale sans débat d'Alain Anziani, « *le système de vote a respecté les prescriptions du référentiel général de sécurité adopté par l'État en 2010. Avant sa mise en œuvre, le système de vote par Internet a donné lieu à des audits de sécurité*

¹ Question orale sans débat n° 0167S de M. Alain Anziani (Gironde – SOC), publiée dans le JO Sénat du 11/10/2012 – page 2200.

² Tribunal d'instance de Brest, jugement du 7 juin 2012, n° 11-11-000973.

réalisés par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, placée sous l'autorité du Premier ministre, ainsi qu'à un audit réalisé par un expert indépendant sur le respect des dispositions de la loi informatique et libertés. Ces audits ont permis aux ministères des affaires étrangères et de l'intérieur d'homologuer le système de vote ainsi que les conditions d'utilisation de celui-ci ».

M. Manuel Valls, ministre de l'intérieur, lors de son audition devant votre commission, a indiqué que la généralisation du recours au vote électronique n'était pas envisagée en raison des nombreuses difficultés qu'il engendre. Votre rapporteur souscrit pleinement aux conclusions du ministre.

C. UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE ADAPTÉE AUX ÉCHÉANCES ÉLECTORALES

1. Les crédits inscrits pour assurer le financement public des partis politiques au titre de l'exercice 2013

Parmi les cinq actions du programme « *Vie politique, culturelle et associative* », deux sont relatives à la vie politique : l'action 1 « Financement des partis » et l'action 2 « organisation des élections ».

Concernant les crédits inscrits au titre du financement des partis politiques, la dotation pour 2013 est stable par rapport à 2012 en ce qui concerne les autorisations d'engagement (76,26 millions d'euros) mais en hausse de 4,26 millions d'euros en ce qui concerne les crédits de paiement (76,26 millions d'euros). En effet, si le montant « théorique » de l'aide publique (c'est-à-dire le montant des autorisations d'engagement) reste inchangé par rapport à 2012, il n'est pas encore possible de déterminer avec précision le montant des subventions qui seront effectivement versées aux partis politiques (crédits de paiement).

En 2012, le montant des CP ouverts au titre de l'aide publique correspondait au montant des subventions effectivement versées aux partis politiques eu égard à la modulation financière appliquée à l'encontre des partis qui n'avaient pas respecté les règles relatives à la parité dans les candidatures présentées à l'occasion des élections législatives de 2007.

Les élections législatives de 2012 conduiront à une nouvelle répartition de l'aide publique en 2013. Dans l'attente des résultats de ce nouveau calcul, qui permettra de déterminer le montant des crédits qui, sur toute la durée de la législature, ne seront pas versés aux partis politiques du fait de la modulation liée au non respect de la parité, le montant théorique de l'aide publique est rétabli en crédits de paiement à hauteur du montant « théorique » d'aide publique.

Pour rappel, le montant perçu par chaque formation politique au titre de l'aide publique pour 2012 s'est établi ainsi :

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	Première fraction 2012	Seconde fraction 2012	AIDE PUBLIQUE 2012	Montant de la modulation financière appliquée en 2012 du fait du non respect des règles de parité lors des élections législatives de 2007
Union pour un mouvement populaire - UMP	12 449 433,46	17 693 680,48	30 143 113,94	-3 927 002,50
Parti socialiste	9 748 354,57	13 133 018,21	22 881 372,78	-491 756,76
UDF- Mouvement démocrate	2 634 665,69	929 023,80	3 563 689,49	-422 309,39
Parti communiste français - PCF	1 779 748,46	1 562 449,11	3 342 197,57	-64 587,65
Front national - FN	1 744 403,17	0,00	1 744 403,17	0,00
Europe-Ecologie Les Verts	1 368 704,69	591 196,96	1 959 901,65	0,00
Parti Radical de Gauche	478 966,35	844 567,09	1 323 533,44	-102 343,24
Ligue communiste révolutionnaire - LCR	851 146,82	0,00	851 146,82	0,00
Mouvement pour la France - MPF	567 975,65	126 685,06	694 660,71	0,00
Lutte ouvrière - LO	347 410,02	0,00	347 410,02	0,00
Chasse, pêche, nature et traditions - CPNT	341 290,67	0,00	341 290,67	0,00
Solidarité écologie gauche alternative - SEGA	102 684,31	84 456,71	187 141,02	-13 876,26
le Trèfle-Les Nouveaux écologistes Homme-Nature-Animaux	155 222,14	802 338,73	957 560,87	-3 338,11
Mouvement écologiste indépendant - MEI	117 390,75	0,00	117 390,75	-5 590,04
Sous-total I	32 687 396,75	35 767 416,16	68 454 812,91	-5 030 803,94
II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	Première fraction 2012	Seconde fraction 2012	AIDE PUBLIQUE 2012	Montant de la modulation financière appliquée en 2012 du fait du non respect des règles de parité lors des élections législatives de 2007
Fetia Api	812,68	1 182 393,92	1 183 206,60	-812,68
Démocratie et République - anciennement Metz pour tous	13 922,95	506 740,25	520 663,20	0,00
Parti communiste réunionnais	70 557,19	84 456,71	155 013,90	-23 519,06
Cap sur l'avenir	1 537,80	84 456,71	85 994,51	0,00
Tahoeraa Huiraatira	28 766,83	84 456,71	113 223,54	-28 766,83
Parti progressiste martiniquais	26 040,67	126 685,06	152 725,73	0,00
WALWARI	4 960,43	84 456,71	89 417,14	0,00
Front de libération de la Polynésie	25 954,70	42 228,35	68 183,05	-25 954,70
Mouvement indépendantiste martiniquais	17 402,90	42 228,35	59 631,25	-17 402,90
Guadeloupe unie socialisme et réalités	11 071,82	42 228,35	53 300,17	0,00
Rassemblement démocratique pour la Martinique	5 024,11	0,00	5 024,11	0,00
La Relève	3 056,49	0,00	3 056,49	0,00
Mouvement libéral populaire	2 835,21	42 228,35	45 063,56	0,00
Parti communiste guadeloupéen	1 125,49	42 228,35	43 353,84	0,00
Identité et République	27 091,34	0,00	27 091,34	0,00
Groupement France-Réunion	18 945,47	0,00	18 945,47	0,00
RAUTAHI	8 344,86	0,00	8 344,86	0,00
L'Action	7 832,26	0,00	7 832,26	0,00
No oe e te nunaa	7 550,49	0,00	7 550,49	0,00
Rassemblement pour la Calédonie	6 928,05	0,00	6 928,05	0,00
NOFWAP la Guadeloupe en action	5 941,05	0,00	5 941,05	0,00
Bâtir le pays Martinique	4 654,78	0,00	4 654,78	-4 654,78
Parti socialiste réunionnais	4 195,51	0,00	4 195,51	-1 798,08
Droite sociale (anciennement Union centriste et libérale)	2 878,20	0,00	2 878,20	0,00
Archipel demain	1 747,93	0,00	1 747,93	0,00
Te'Avei'a	862,82	0,00	862,82	0,00
Parti pour la libération de la Martinique	1 052,26	0,00	1 052,26	0,00
Sous-total II	311 094,29	2 364 787,84	2 675 882,13	-102 909,03
Aide publique 2012 Total	32 998 491,04	38 132 204,00	71 130 695,04	-5 133 712,97

La liste des partis bénéficiaires de l'aide publique pour 2013 et le montant des subventions qui seront octroyées en 2013 n'est pas connue à ce jour. En effet, chaque année, le décret de répartition est publié en début d'exercice budgétaire, après le rendu des décisions de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, concernant le respect par les partis éligibles de leurs obligations comptables.

En outre, la seconde fraction de l'aide publique est répartie après la transmission par les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat au ministère de l'intérieur, au cours du mois de novembre, des déclarations de rattachement des parlementaires à un parti.

Précisons que, par un communiqué de presse en date du 14 novembre 2012, les bureaux des deux assemblées ont décidé de rendre publiques les déclarations de rattachement des députés et des sénateurs aux partis politiques, bien que la loi précitée du 11 mars 1988 ne le prévoit pas.

Enfin, l'aide publique 2013 ne pourra pas être répartie avant la parution de l'ensemble des décisions du Conseil constitutionnel sur les contentieux en cours relatifs aux élections législatives de juin 2012. En effet, conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, les voix des candidats déclarés inéligibles au titre de l'article L.O. 128 du code électoral ne sont pas prises en compte dans le cadre de la répartition de la première fraction de l'aide publique.

À cet effet, votre rapporteur suggère d'ailleurs que cette deuxième fraction de l'aide publique soit arrêtée plus en amont, en premier lieu de manière provisoire, afin que son versement puisse intervenir plus tôt. En effet, la règle actuelle est justifiée par le « risque » d'annulation de l'élection des parlementaires. Seuls les parlementaires dont l'élection est définitivement validée sont pris en compte dans la détermination de la deuxième fraction d'aide publique. Compte tenu du faible nombre de parlementaires dont l'élection est annulée, il ne semblerait pas illogique que le versement soit calculé sur la base d'affiliations provisoires. Un réajustement interviendrait en cours d'exercice, en fonction d'éventuelles annulations. Ce mécanisme prendrait la forme d'une avance précédant un décompte définitif.

2. Les crédits inscrits au titre de l'exercice 2013 en vue d'assurer l'organisation des élections

Les crédits de l'action 2 « Organisation des élections » connaissent en revanche une évolution à la baisse en passant de 317,1 millions d'euros en autorisation d'engagements et 318,3 millions d'euros en crédits de paiement en 2012, à 62,8 millions d'euros en autorisation d'engagements et 59,8 millions d'euros en crédits de paiement en 2013.

Cette baisse s'explique par le fait que, contrairement à 2012, aucun scrutin d'ampleur nationale ne sera organisé en 2013. Plus de 80 % des crédits électoraux ouverts en 2013 seront ainsi consommés pour solder les dernières dépenses relatives à l'organisation des élections présidentielle et législatives de

2012 (paiement des campagnes audiovisuelles et remboursements des dépenses de campagne des candidats aux élections législatives notamment). Le reste des crédits (13,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,1 millions d'euros en crédits de paiement) sera consacré à l'organisation des élections territoriales prévues en Polynésie française en janvier 2013 et à l'organisation des élections partielles qui se tiendront au cours de l'exercice.

3. L'anticipation du calendrier électoral pour les exercices à venir

L'abrogation des dispositions de la loi de réforme des collectivités territoriales¹ relatives au conseiller territorial pourrait conduire le Gouvernement à proposer au Parlement un nouveau mode de scrutin pour l'élection des conseillers généraux. Conformément à ce qu'a annoncé le Premier ministre lors de son discours de politique générale, « *le mode d'élection des conseillers généraux [sera] modifié pour permettre une meilleure représentativité des assemblées départementales* » et les élections cantonales et régionales de 2014 devraient être reportées en 2015². A cette fin, le Conseil des ministres a adopté, le 28 novembre 2012, d'une part, un projet de loi organique relatif à l'élection des conseillers municipaux, des délégués communautaires et des conseillers départementaux et, d'autre part, un projet de loi relatif à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des délégués communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

Le nouveau calendrier électoral local 2014-2015 pourrait avoir des conséquences positives pour la CNCCFP. En l'état actuel, les échéances électorales s'établissent ainsi :

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)

¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

² Cf. Débats AN, séance du 3 juillet 2012.

Votre rapporteur se réjouit de la suppression programmée du conseiller territorial car, comme il l'indiquait dans son rapport pour 2012, *« cette réforme, si elle était mise en œuvre, aurait 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 serait pas sans impact sur l'activité de la Commission, qui verrait se succéder des périodes très denses (où elle devra probablement traiter plus de 15 000 comptes de campagne) et des périodes totalement « creuses ».*

Dès lors, votre rapporteur ne peut que se satisfaire des effets bénéfiques sur la charge de travail de la CNCCFP résultant de l'étalement dans le temps des échéances électorales.

III. FINANCER LA VIE ASSOCIATIVE ET CULTUELLE

A. L'EXPÉRIMENTATION DU REGISTRE NATIONAL DES ASSOCIATIONS (RNA)

Les crédits prévus par l'action n° 5 du programme 232 de la mission « Vie politique, culturelle et associative » s'élèvent, comme en 2012, à 85 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Cette action regroupe les activités liées au respect de la législation relative aux associations et aux établissements d'utilité publique. Ces crédits, qui se répartissent entre 35 000 euros de dépenses d'investissement et 50 000 euros de dépenses de fonctionnement sont destinés à la maintenance et au développement du répertoire national des associations (RNA).

Votre rapporteur se félicite que les remarques qu'il avait formulées dans son dernier avis budgétaire aient été prises en compte. Il avait notamment souhaité que l'ensemble de la procédure de création d'une association soit dématérialisée et que soit élaborée une passerelle entre le télé-service et le RNA. Ces dispositifs ont été mis en œuvre en 2012 ou sont en voie d'être finalisés en 2013.

1. Un répertoire qui s'inscrit dans le processus de modernisation de l'État

Par un arrêté du 14 octobre 2009¹ pris après avis de la CNIL², la RNA a succédé au répertoire WALDEC³. Il s'agit d'un système d'information national qui contient les données de l'ensemble des associations déclarées dans les départements où s'appliquent les dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 et de son décret d'application.

¹ Arrêté du 14 octobre 2009 portant création du répertoire national des associations. NOR : IOCA0817561A.

² Déclaration n° 1294526 du 11 juillet 2008.

³ Waldec (Web des associations librement déclarées) était une application informatique permettant la gestion dématérialisée des procédures de déclarations en préfecture, l'archivage des documents joints à la déclaration et la mise en place d'un répertoire national des associations.

Cet outil interministériel, implanté sur le réseau ADER (réseau intranet des services de l'État), poursuit deux objectifs :

- d'une part, permettre aux préfetures, aux sous-préfetures et aux directions départementales interministérielles, de tenir le greffe des associations dites « loi 1901 » dans le cadre d'un réseau national, et à l'ensemble des services de l'État de consulter les données communicables de ces associations ;

- d'autre part, simplifier les démarches administratives des associations et permettre la production de statistiques en matière de démographie associative.

2. La généralisation du RNA

Le RNA est désormais opérationnel sur l'ensemble du territoire national, à l'exception de l'Alsace-Moselle soumis à des règles locales. Ainsi, selon les données fournies à votre rapporteur, au 1^{er} août 2012, plus d'un million d'associations étaient recensées sur le RNA.

Instrument à vocation interministérielle, le RNA facilite également la dématérialisation des procédures administratives concernant les associations, telles que les déclarations de création, de modification ou de dissolution, mais également l'instruction des demandes de subventions ou d'agréments.

Les renseignements saisis par l'utilisateur sont ensuite automatiquement dirigés vers le RNA au moyen d'une passerelle informatique entre le télé-service et le RNA, afin d'éviter une nouvelle opération de saisie par les agents de l'État des informations renseignées par les usagers dans le télé-service.

Une première expérimentation de la démarche a été organisée dans trois départements pilotes : Paris, le Nord et la Manche. Votre rapporteur n'a pu disposer d'informations sur le bilan de l'expérimentation du RNA dans ces trois départements. D'après les rares éléments fournis à ce sujet, l'expérimentation semble avoir été concluante, puisqu'elle a été généralisée à l'ensemble du territoire national le 6 janvier 2012, à l'exception des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, soumis à des règles locales spécifiques.

Au cours du premier semestre 2012, 10 % des créations d'association ont été déclarées sur Internet, ce qui démontre, selon votre rapporteur, une véritable attente de ce service de la part des usagers.

Les prochaines évolutions de la dématérialisation des démarches relatives aux associations sont la réalisation, au plus tard au premier semestre 2013, d'un outil performant permettant la restitution de données enregistrées dans le RNA. L'objectif est de dispenser l'utilisateur de ressaisir les informations déjà contenues dans le répertoire. De surcroît, les administrations disposeront d'informations fiables et cohérentes. Il est ensuite prévu d'étendre la dématérialisation aux procédures de déclaration de modification et de dissolution des associations en 2013.

3. La protection de la confidentialité des informations couvertes par le secret de la vie privée

Le RNA contient seulement des informations dont la communication est autorisée par l'article 2 du décret du 16 août 1901 pris pour l'application de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

En d'autres termes, et conformément à l'avis précité de la CNIL du 11 juillet 2008, le RNA ne dispose pas d'informations nominatives. En effet, figurent dans ce répertoire les seules informations non nominatives relatives à chaque association : le titre, l'objet, le siège social, l'adresse de ses établissements, le statut juridique de l'association, deux codes d'objet social.

En outre, sous forme de documents numérisés, indexés sous le nom de l'association, le RNA enregistre :

- d'une part : les statuts de l'association ainsi que la liste des personnes habilitées à représenter l'association et chargées de son administration, contenant les informations nominatives énumérées dans la loi du 1^{er} juillet 1901 : nom, prénom, profession, domicile, nationalité et fonction au sein de l'association ;

- d'autre part : les récépissés remis à l'association justifiant l'accomplissement des obligations déclaratives requises par la réglementation en vigueur.

Enfin, aux termes de l'arrêté précité du 14 octobre 2009, seuls les agents des administrations raccordées au réseau ADER peuvent accéder aux informations enregistrées dans le RNA. Les documents numérisés sont communicables aux tiers sur leur demande et à leurs frais à la préfecture ou à la sous-préfecture du siège de l'association concernée, conformément aux règles en vigueur pour la transmission des documents administratifs.

B. LES MOYENS ALLOUÉS À LA LUTTE CONTRE LES DÉRIVES SECTAIRES

Une partie des crédits du programme 232 visent à lutter contre les dérives sectaires, en étroite coordination avec la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES). On soulignera que la coordination entre le ministère de l'intérieur et le réseau préfectoral, d'une part, et la MIVILUDES, dont le pilotage est assuré par les services du Premier ministre, constitue le socle de la lutte contre les dérives sectaires. Toutefois, votre rapporteur, comme il l'avait déjà souligné dans son dernier avis budgétaire, souhaite de nouveau attirer l'attention de votre commission sur deux aspects : les moyens insuffisants alloués à la CAIMADES, d'une part, et les inquiétudes suscitées par la « *théorie de la fin du monde pour 2012* », d'autre part.

Votre rapporteur rappelle qu'une commission d'enquête sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé a récemment été mise en place au Sénat, dont la présidence a été confiée à notre collègue Jacques Mézard. Ses conclusions devraient être présentées en avril 2013. C'est pourquoi votre rapporteur se bornera à rappeler les principaux outils à la disposition de l'État pour lutter contre les dérives sectaires, afin de ne pas interférer avec les orientations qui seront préconisées par la commission d'enquête.

1. Une baisse des moyens préjudiciable à l'action de la CAIMADES

Parmi les outils dont s'est doté l'État pour lutter contre les dérives sectaires, on retiendra ce qu'on peut assimiler à une « police des dérives sectaires » : la Cellule d'Assistance et d'Intervention en Matière de Dérives Sectaires (CAIMADES). Créée le 1^{er} septembre 2009 au sein de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), la CAIMADES est placée sous l'autorité de l'Office central pour la répression des violences aux personnes (OCRVP). Son principal objectif est 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.

a) Un travail d'investigation positif

D'après les informations fournies à votre rapporteur, la CAIMADES a été saisie, en 2011, de onze nouveaux dossiers, dont trois à caractère international et deux en co-saisine, qui s'ajoutent à une douzaine d'affaires débutées en 2010. Les enquêtes menées en préliminaire ou sur commission rogatoire, visent des infractions criminelles ou délictuelles : viol, atteintes sexuelles de toutes natures, violences, escroqueries, exercice illégal de la médecine, provocations au suicide, non-assistance à personne en danger ou encore des abus de faiblesse liés à une manipulation psychologique.

Malgré des difficultés liées à la mise en évidence de ces infractions ou de leur éventuelle prescription, la CAIMADES a produit un travail de qualité et obtenu de bons résultats en 2011, ce dont se félicite votre rapporteur. Toutefois, selon les informations recueillies, ces bons résultats en termes d'investigation restent toujours en attente d'une concrétisation judiciaire sans ambiguïtés, qui légitimerait complètement les méthodes de travail employées par la CAIMADES, notamment dans l'établissement de l'infraction de l'article 223-15-2 du code pénal qui réprime l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse. Du fait de la longueur des procédures, aucune affaire importante dans laquelle elle est intervenue n'a encore été jugée à ce jour.

b) Une mission d'assistance renforcée

En complément de ses missions d'investigation, la CAIMADES assume également des missions d'assistance à tous les services d'enquête chargés de la lutte contre les dérives sectaires, liées à l'application de l'article 223-15-2 du code pénal.

La CAIMADES répond, en moyenne, à une dizaine de sollicitations par mois émanant des services de police et de gendarmerie, qui peuvent consister en de simples demandes de conseils ou de renseignements ou prendre la forme d'une véritable expertise d'un phénomène sectaire.

Enfin, dans la perspective de la « *fin du monde* » annoncée par certains mouvements sectaires pour le 21 décembre 2012, la CAIMADES se montre particulièrement vigilante, notamment au sujet des incitations aux suicides collectifs dont elle pourrait être informée, et se tient prête à intervenir le cas échéant.

c) Le nécessaire renfort de la CAIMADES

Cellule unique en Europe, ayant la charge de dossiers dont certains, très complexes, comprennent des ramifications internationales, votre rapporteur rappelle que la CAIMADES s'est forgée une expérience dans l'application de la loi, notamment sur le délit d'emprise mentale qui requière une expertise particulière.

La poursuite de ces missions nécessite d'un effectif suffisant. Or, force est de constater que le niveau des effectifs de la CAIMADES ne correspond pas à celui nécessaire pour un service à compétence nationale. Alors qu'elle disposait de sept policiers et gendarmes lors de sa constitution, elle ne disposait plus, en 2011, que de quatre agents, tous issus de la Police nationale. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, deux officiers de police judiciaire sont venus compléter cet effectif depuis le mois de septembre 2012. Ainsi, la CAIMADES est aujourd'hui composée de six policiers, soit un effectif quasi-équivalent à celui dont elle disposait à sa création. Si votre rapporteur se félicite de ce renforcement, il estime toutefois que l'effectif actuel est encore insuffisant pour assurer la lutte contre les dérives sectaires, même s'il salue les excellents résultats obtenus, liés à la motivation et au professionnalisme des agents de cette cellule.

2. La généralisation des groupes spécifiques de lutte contre les dérives sectaires dans les préfetures

La circulaire du 25 février 2008 relative à la lutte contre les dérives sectaires crée, dans chaque département, sous l'autorité du préfet, un groupe de travail spécifique.

Dans son dernier avis budgétaire, votre rapporteur constatait qu'en 2011, toutes les préfetures n'avaient pas encore mis en place les groupes

spécifiques de lutte contre les dérives sectaires. Par ailleurs, le ministère de l'intérieur avait également reconnu que certains préfets, dans les départements peu ou pas touchés par le phénomène sectaire, n'avaient pas estimé nécessaire de réunir ces groupes de travail tous les trois mois, fréquence pourtant recommandée par la circulaire précitée du 25 février 2008.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, la création de groupes de travail spécifiques mis en place par la circulaire du 25 février 2008 est désormais effective dans toutes les préfetures. Ils permettent incontestablement une meilleure centralisation de l'information concernant les éventuelles dérives sectaires. Ainsi, les rapports transmis par les préfets à la suite de la circulaire du 10 février 2010 ont-ils permis de déterminer 270 groupements susceptibles de se livrer, par leurs actions, à des dérives sectaires et nécessitant ainsi un travail de vigilance.

Dans un grand nombre de départements, les questions relatives aux dérives sectaires sont parallèlement abordées lors des réunions des états-majors de sécurité qui rassemblent, chaque mois, autour du préfet et du procureur de la République, tous les responsables de la sécurité dans le département.

En 2011, il a été expressément demandé aux préfets d'insister sur la relation avec les acteurs de la société civile en constituant, au besoin, une cellule de suivi particulière émanant du conseil départemental de prévention de la délinquance. Cette cellule vise à éviter le sentiment de certaines associations de voir cette question diluée lors des réunions plénières du conseil départemental de prévention de la délinquance.

Enfin, l'évocation et le signalement de phénomènes de dérives sectaires peut également s'effectuer désormais dans le cadre des conférences départementales de la liberté religieuse et de la laïcité mises en place par la circulaire du 21 avril 2011, qui rassemblent périodiquement élus locaux, responsables de services publics et représentants des cultes.

3. La réflexion sur l'immunité conférée au président et aux agents de la MIVILUDES

La mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) a été instituée auprès du Premier ministre par un décret présidentiel du 28 novembre 2002¹. Elle poursuit une triple mission :

- elle mène une action d'observation et d'analyse du phénomène sectaire à travers ses agissements attentatoires aux droits de l'homme, aux libertés fondamentales et autres comportements répréhensibles ;

- elle coordonne l'action préventive et répressive des pouvoirs publics à l'encontre des dérives sectaires et contribue à la formation et l'information de ses agents ;

¹ Décret n° 2002-1392 du 28 novembre 2002 instituant une mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires.

- elle informe le public sur les risques voire les dangers auxquels il est exposé et facilite la mise en œuvre d'actions d'aide aux victimes de dérives sectaires.

Elle établit à cette fin un rapport annuel remis au Premier ministre, dont la publication est à l'origine de procédures contentieuses de nature judiciaire ou administrative à l'encontre de la MIVILUDES. Ces actions sont introduites par certains groupes cités dans les rapports de la mission dans le but manifeste de gêner ou de retarder son action. A ce jour, aucune procédure n'a abouti. Toutefois, le président et les membres de la mission font l'objet d'actes d'intimidation dans le cadre de leur mission professionnelle, afin d'entraver leurs missions.

Face à ce constat, l'Assemblée nationale avait adopté un article 94 A dans la loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives¹, selon lequel « *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* ».

Cette disposition a cependant été déclarée non conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel² au motif qu'elle ne présentait pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans la proposition de loi et qu'elle a été adoptée selon une procédure contraire à l'article 45 de la Constitution.

Votre rapporteur souscrit, sur le fond, à l'initiative de l'Assemblée nationale et estime qu'une réflexion doit être rapidement menée sur la question de l'immunité accordée aux membres de la MIVILUDES. Il renvoie aux conclusions de la commission d'enquête, présidée par notre collègue Jacques Mézard, sur l'influence des mouvements à caractère sectaire dans le domaine de la santé, créée par la conférence des Présidents le 5 septembre 2012, et dont les travaux seront finalisés en avril 2013.

4. L'attention à porter aux éventuelles conséquences de « La théorie de la fin du monde pour 2012 »

Les prédictions pour décembre 2012 sont fondées sur plusieurs croyances annonçant de grands changements ou des événements cataclysmiques pour le 21 décembre 2012. À l'origine, cette date marque la fin des 5 125 années d'un cycle du compte long du calendrier maya, interprétée par certains comme la fin définitive de ce calendrier.

L'interprétation New Age de cette transition postule que cette date marquera le début d'une nouvelle ère au cours de laquelle la Terre et ses habitants connaîtront une transformation spirituelle ou physique radicale. Selon d'autres, le

¹ Loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

² Conseil constitutionnel, n° 2012-649 DC du 15 mars 2012.

21 décembre 2012 marquera la fin du monde ou une catastrophe similaire. Parmi les différents scénarios évoqués on peut citer un maximum du cycle solaire ou une collision de la Terre avec un trou noir, un objet *géocroiseur* ou l'hypothétique planète *Nibiru*.

Cette « théorie », à l'origine de déclinaisons aussi variées que fantaisistes, pourrait prêter à sourire si elle n'était pas susceptible d'engendrer des dérives majeures, soulignées par la MIVILUDES. Cette dernière envisage, au regard des expériences passées, l'hypothèse d'une recrudescence de suicides, individuels ou collectifs, à l'approche du 21 décembre 2012. Ainsi, dans son rapport d'activités 2010, la MIVILUDES notait que « *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* ».

A l'instar de ce qu'il avait demandé dans son dernier avis budgétaire, votre rapporteur insiste pour que tout soit mis en œuvre 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.

C. LE FINANCEMENT PUBLIC DES CULTES EN FRANCE EN 2013

L'action n° 4 « Cultes » du programme 232 recouvre, comme l'indique le projet annuel de performance consacré à la mission « Administration générale et territoriale de l'État », « *le suivi des affaires relatives aux différents cultes : tutelle administrative sur les congrégations et collectivités religieuses, et application du Concordat dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.* »

Les crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2013 s'élèvent à 1 978 700 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, qui se répartissent entre :

- 660 000 euros de dépenses d'intervention, destinés à financer les travaux relevant de la responsabilité de l'État propriétaire des quatre implantations cultuelles des départements concordataires d'Alsace et de Moselle (grands séminaires et palais épiscopaux de Metz et Strasbourg) ;

- 1,3 million d'euros de dépenses d'intervention, qui couvre les subventions aux communes pour les travaux sur les édifices cultuels et les subventions de fonctionnement aux cultes d'Alsace et de Moselle.

Les crédits de cette action sont maintenus à leur niveau de 2012, mais sont en diminution au regard des crédits ouverts par la loi de finances pour 2011 qui s'élevaient à 2 181 000 euros, soit une baisse de près de 10 % entre 2011 et 2012/2013.

Les crédits des personnels des cultes figurent dans le programme « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et demeurent répartis, depuis 2006, entre le culte catholique (74 % des crédits), les différents cultes protestants (22 %) et le culte israélite (4 %).

On soulignera également que cette action ne comprend pas la rémunération des ministres du culte catholique en Guyane, ce département étant toujours sous le régime de l'ordonnance royale du 27 août 1828. Ces ministres sont des agents contractuels du département : l'évêque bénéficie d'ailleurs d'un statut d'agent de catégorie A et les prêtres d'un statut de catégorie B.

*

* *

Les **crédits affectés** au programme pour 2013 connaissent une diminution significative, passant en autorisations d'engagement de 421,2 à 144,8 millions d'euros (- **65,6 %**) et en crédits de paiement de 419,2 en 2012 à 143 millions d'euros pour 2013 euros (- **65,9 %**), principalement **en raison du cycle électoral : aucun scrutin d'ampleur nationale ne se tiendra en 2013.**

Ces crédits sont ainsi répartis entre les cinq actions du programme :

Numéro et intitulé de l'action/sous action		Autorisation d'engagement			Crédits de paiement		
		Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total	Titre 2 Dépenses de personnel	Autres titres	Total
01	Financement des partis		76 264 408	76 264 408		76 264 408	76 264 408
02	Organisation des élections	1 010 000	61 755 800	62 765 800	1 010 000	58 796 000	59 806 000
03	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques	2 854 570	840 000	3 694 570	2 854 570	1 994 951	4 849 521
04	Cultes		1 978 700	1 978 700		1 978 700	1 978 700
05	Vie associative (libellé modifié)		85 000	85 000		85 000	85 000
Total		3 864 570	140 923 908	144 788 478	3 864 570	139 119 059	142 983 629

Source : *Projet annuel de performance de la mission « AGTE », annexé au projet de loi de finances pour 2013.*

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au programme « vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » dans le projet de loi de finances pour 2013.

ANNEXE
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Conseil d'État

- **M. Yves Robineau**, président de la section de l'Intérieur

Cour d'appel de Paris

- **M. Patrick Desmure**, président de chambre de l'instruction

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

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

Tribunal de grande instance d'Évry

- **M. Armand Riberolles**, premier vice-président, ancien juge d'instruction

Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN)

- **Mme Evelyne Ratte**, présidente
- **M. Patrick Pierrard**, préfet

Transparence internationale

- **M. Daniel Lebegue**, président du conseil d'administration de la branche française

Feltesse Warusfel Pasquier & Associés (FWPA)

- **M. Bertrand Warusfel**, professeur à l'Université Lille 2, avocat au barreau de Paris

Personnalités qualifiées

- **M. Jacques Robert**, professeur de droit, ancien membre du Conseil constitutionnel
- **M. Philippe Blanchetier**, avocat
- **M. Jean Garrigue**, professeur à l'université d'Orléans
- **M. Jean-Claude Colliard**, professeur agrégé de droit public et de science politique, ancien président de l'université Paris-1-Panthéon-Sorbonne
- **M. Abel François**, maître de conférences en sciences économiques, université de Strasbourg
- **Mme Vanessa Ratignier**, journaliste
- **M. Pierre Péan**, journaliste

Médiapart

- **M. Fabrice Arfi**, journaliste
- **M. Michaël Hajdenberg**, journaliste
- **Mme Mathilde Mathieu**, journaliste

Anticor

- **Mme Catherine Le Guernec**, présidente
- **Mme Séverine Tessier**
- **M. Jean-Luc Trotignon**