

N° 123

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 octobre 2015

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le coût de l'organisation des élections,

Par M. Hervé MARSEILLE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, présidente ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, vice-présidents ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
AVANT-PROPOS	7
 PREMIÈRE PARTIE : L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS REPRÉSENTE UN COÛT IMPORTANT MAIS DIFFICILEMENT PILOTABLE	
I. L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS : UNE MOSAÏQUE DE COÛTS	9
A. LE COÛT DE LA PRÉPARATION ET DE L'ORGANISATION MATÉRIELLE DES ÉLECTIONS.....	13
1. <i>Le coût de la gestion des listes électorales</i>	14
2. <i>Le coût du vote par procuration</i>	16
3. <i>Le coût de la production et de l'envoi des cartes électorales</i>	18
4. <i>Les dépenses de personnel et les indemnités.....</i>	20
5. <i>Les dépenses de mise sous pli et d'acheminement de la propagande électorale et le coût de la propagande audiovisuelle</i>	22
6. <i>Les frais d'assemblée électorale</i>	24
7. <i>Le coût spécifique de l'organisation des élections à l'étranger</i>	26
8. <i>Le budget de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)</i>	27
B. LE COÛT DES REMBOURSEMENTS AUX CANDIDATS DE TOUT OU PARTIE DE LEURS DÉPENSES DE CAMPAGNE	28
1. <i>Le remboursement des dépenses de propagande électorale officielle.....</i>	30
2. <i>Le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats.....</i>	31
II. LES DÉPENSES ÉLECTORALES SONT DIFFICILEMENT MAÎTRISABLES.....	37
A. DES PARAMÈTRES DE COÛT DIFFICILES À PILOTER.....	37
B. UNE DÉLICATE MESURE DE LA PERFORMANCE BUDGÉTAIRE	39

**DEUXIÈME PARTIE : DIX PROPOSITIONS POUR ORGANISER LES ÉLECTIONS
AU MEILLEUR COÛT**

I. ACCROÎTRE LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES ET SUPPRIMER LES DOCUMENTS INUTILES	41
A. RÉFORMER LA PROPAGANDE ÉLECTORALE.....	41
1. <i>Expérimenter la dématérialisation de la propagande électorale à l'occasion de la prochaine élection présidentielle.....</i>	<i>41</i>
2. <i>À défaut d'une dématérialisation de la propagande électorale, supprimer l'envoi des bulletins de vote aux électeurs et poursuivre l'externalisation de la mise sous pli de la propagande.....</i>	<i>44</i>
B. ACHEVER LE PROCESSUS DE DÉMATERIALISATION DES PROCURATIONS.....	45
C. EXPÉRIMENTER LA SUPPRESSION DE L'ENVOI DE LA CARTE ÉLECTORALE AUX ÉLECTEURS.....	47
II. SIMPLIFIER LE SYSTÈME D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES ET AMÉLIORER L'INFORMATION DES CANDIDATS SUR LE REMBOURSEMENT DE LEURS DÉPENSES DE CAMPAGNE.....	48
A. REFONDRE LE SYSTÈME D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ELECTORALES.....	48
B. CLARIFIER LES RÈGLES RELATIVES AU REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE CAMPAGNE DES CANDIDATS.....	49
EXAMEN EN COMMISSION.....	53
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63
ANNEXE.....	65
LE COÛT DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES DE 2012 CALCULÉ PAR L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION.....	65

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Les principales observations

- L'organisation des élections représente un coût important pour l'État et les communes. En 2012, l'élection présidentielle et les élections législatives ont représenté pour l'État une dépense de 342 millions d'euros. En prenant en compte certaines dépenses non comptabilisées par le ministère de l'intérieur, l'Inspection générale de l'administration (IGA) parvient à un montant de 437 millions d'euros.
- La dépense électorale varie selon les scrutins et est difficilement pilotable, en raison de paramètres de coût sur lesquels l'administration ne peut pas agir (nombre de candidats, montants des dépenses électorales remboursables, etc.). Il existe toutefois des pistes d'économies certaines.
- Toutes élections confondues, les dépenses relatives à propagande électorale (mise sous pli et envoi de la propagande et remboursement de l'impression aux candidats) représentent le premier poste de dépense (52 % en 2012, soit 180 millions d'euros) et le remboursement forfaitaire aux candidats de leurs dépenses de campagne le second poste (24 % en 2012, soit 82,8 millions d'euros).
- Le coût du processus de vote par procuration est important (47,5 millions d'euros en 2012) et sa dématérialisation peine à aboutir.
- Le système d'inscription sur les listes électorales est défaillant et conduit à des erreurs et à des doubles inscriptions.
- L'externalisation de la mise sous pli de la propagande électorale par les préfetures permet de réaliser des économies substantielles.
- Les cartes électorales envoyées à chaque électeur inscrit sur les liste ont peu d'utilité et sont souvent perdues ou oubliées par les électeurs lors des scrutins.
- Les frais d'assemblée électorale versés par l'État aux communes afin de compenser de manière forfaitaire les coûts que celles-ci supportent pour l'organisation des scrutins ne couvrent qu'une faible partie de leurs dépenses (environ 15 %) et leur base de calcul n'a pas été réévaluée depuis 2006.
- Les règles relatives au remboursement des dépenses de campagne sont méconnues par les candidats et les informations qui leur sont communiquées sont parfois contradictoires.

Les principales recommandations

Recommandation n° 1 : expérimenter la dématérialisation de la propagande électorale à l'occasion de l'élection présidentielle de 2017, en informant les électeurs sur les modalités d'accès aux documents de propagande en ligne.

Recommandation n° 2 : harmoniser les décisions des commissions administratives de propagande par la rédaction d'un vadémécum recensant des « décisions-types », afin de remédier aux différences de traitement existantes.

Recommandation n° 3 : supprimer l'envoi des bulletins de vote au domicile de chaque électeur, qui ne présente qu'une faible utilité.

Recommandation n° 4 : généraliser, lorsque cela est possible, l'externalisation par les préfetures de la mise sous pli de la propagande électorale.

Recommandation n° 5 : achever le projet de dématérialisation totale du processus de vote par procuration.

Recommandation n° 6 : expérimenter la suppression de l'envoi de la carte électorale, en prévoyant un moyen d'informer les électeurs du lieu de leur bureau de vote par affichage en mairie ou sur internet.

Recommandation n° 7 : créer un répertoire national unique des électeurs, afin d'éviter les doubles inscriptions et de faciliter la procédure d'inscription et de radiation des électeurs.

Recommandation n° 8 : supprimer, à terme, les commissions administratives de révision des listes électorales, qui occasionnent des lourdeurs de fonctionnement et dont la fonction de contrôle est limitée.

Recommandation n° 9 : améliorer l'information des candidats quant aux modalités de remboursement de leurs dépenses de campagne par la rédaction d'un nouveau guide exhaustif et harmoniser les informations délivrées par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et les services préfectoraux.

Recommandation n° 10 : clarifier par la loi les règles d'imputation des dépenses effectuées lors de primaires « ouvertes » dans les comptes de campagne des candidats.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Les élections politiques constituent le **socle de la démocratie représentative**. Elles permettent l'expression du pouvoir souverain du peuple, rappelé à l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

Bien que les rendez-vous électoraux soient marqués par une abstention forte de la part des citoyens, ils demeurent la source essentielle de la légitimité des pouvoirs institutionnels. En témoigne la multiplication des consultations électorales depuis l'instauration de la V^e République, avec en particulier l'élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel depuis 1979 et celle des conseillers régionaux depuis 1986.

Si essentielles qu'elles soient à la vie démocratique de notre pays, **les élections ont un coût substantiel**. En 2012, d'après les données d'exécution du programme budgétaire 232 « Vie politique, culturelle et associative » qui regroupe les crédits consacrés à l'organisation des élections, **l'élection présidentielle a coûté 180 millions d'euros et les élections législatives 154 millions d'euros**. Il s'agit d'un coût *a minima*, qui ne prend pas en compte certaines dépenses qui sont supportées par d'autres programmes budgétaires, à l'instar des dépenses relatives au personnel mobilisé lors des élections, ou les dépenses engagées par les communes. Dans un rapport d'avril 2015¹, l'Inspection générale de l'administration (IGA) a tenté de présenter un chiffrage exhaustif du coût pour l'État de l'organisation des élections de 2012, et est parvenue à un **total de 437 millions d'euros**.

Sans remettre en cause le bien-fondé de la dépense électorale, utile lorsqu'il s'agit d'informer les citoyens sur les programmes des candidats à travers la propagande électorale ou nécessaire pour garantir l'expression pluraliste des opinions grâce au financement public d'une partie des dépenses de campagne des candidats, il paraît légitime de se poser la question suivante : **les élections sont-elles organisées au meilleur coût ?**

Dans le cadre du projet de modernisation de l'action publique, le Gouvernement a confié à l'IGA la mission de procéder à une évaluation du processus d'organisation des élections. L'Inspection a remis un rapport, publié le 7 avril 2015, faisant plusieurs propositions de réforme. L'organisation des élections faisant partie de la revue des dépenses de 2015, l'IGA a été une nouvelle fois sollicitée afin d'examiner plus particulièrement la question de la dématérialisation de la propagande électorale.

¹ Inspection générale de l'administration, « Moderniser l'organisation des élections », avril 2015.

C'est dans cette séquence que s'inscrit le présent rapport. **Votre rapporteur spécial a en effet voulu examiner à son tour cette question et faire des propositions** permettant de moderniser l'organisation des élections et de réaliser des économies budgétaires, tout en garantissant le respect des exigences démocratiques.

Au total, votre rapporteur spécial formule **10 recommandations afin d'organiser les élections au meilleur coût.**

PREMIÈRE PARTIE : L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS REPRÉSENTE UN COÛT IMPORTANT MAIS DIFFICILEMENT PILOTABLE

I. L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS : UNE MOSAÏQUE DE COÛTS

L'organisation des élections politiques représente un coût important. **Ce coût est supporté tant par l'État**, qui assure le pilotage de l'élection au niveau central et déconcentré et rembourse aux candidats, sous certaines conditions, une partie de leurs dépenses de campagne, **que par les communes**, qui assurent l'organisation matérielle des élections.

Les dépenses de l'État en matière d'organisation des élections sont en majeure partie retracées au sein du programme budgétaire 232 « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ». Néanmoins, ce programme ne comptabilise pas toutes les dépenses de l'État associées aux élections, puisque **les dépenses relatives au personnel du ministère de l'intérieur mobilisé lors des scrutins sont retracées dans d'autres programmes**¹. Par ailleurs, les dépenses d'autres ministères également impliqués dans l'organisation des élections, comme le ministère des affaires étrangères s'agissant de l'organisation du vote des Français établis hors de France, sont également prises en compte dans d'autres programmes budgétaires.

Le coût pour les communes ne fait pas l'objet d'un suivi par le ministère de l'intérieur ; il est donc difficilement estimable. Toutefois, une partie de ce coût peut être appréhendé à travers les subventions que l'État verse aux communes afin de compenser de manière forfaitaire les dépenses qu'elles supportent lors de la tenue d'élections.

Ces différentes incertitudes font qu'**il n'est pas possible de disposer d'une vue complète sur le coût associé à l'organisation des élections en France**.

Dans son rapport intitulé « Moderniser l'organisation des élections »² publié en avril 2015, l'Inspection générale de l'administration (IGA) a toutefois cherché à évaluer le montant des dépenses engagées par l'État à l'occasion de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2012. En additionnant les crédits de l'action 2 « Organisation des élections » du programme 232 destinés à financer l'organisation des élections ainsi que

¹ Il s'agit des dépenses relatives au personnel mobilisé pour l'organisation des élections en administration centrale, en préfecture, mais aussi dans la police et la gendarmerie, respectivement retracées dans les programmes 216, 307, 176 et 152.

² Inspection générale de l'administration, « Moderniser l'organisation des élections », avril 2015.

les autres dépenses non retracées par ce programme, **l'IGA parvient à un coût total de 437 millions d'euros** (cf. annexe 1)¹.

Ce montant exhaustif, bien qu'approximatif, est supérieur aux seuls crédits inscrits sur le programme 232, pour lequel la dépense lors de l'élection présidentielle et des élections législatives de 2012, reconstituée à partir des données de l'exécution budgétaire des années 2012 et 2013², **s'établit à un montant total de 342,2 millions d'euros**. En 2012, l'élection présidentielle a ainsi représenté un coût pour l'État d'environ 180 millions d'euros et les élections législatives un coût de 154 millions d'euros.

¹ Pour arriver à ce montant, l'IGA a dû notamment procéder à ses propres calculs afin d'estimer les dépenses de personnel du ministère de l'intérieur consacrées à l'organisation des élections en 2012. S'agissant par exemple des dépenses résultant des personnels de police et de gendarmerie mobilisés pour l'émission des procurations, l'IGA a mesuré le temps par agent que représente le traitement d'une procuration et l'a multiplié par le nombre de procurations établies en 2012 afin d'évaluer le nombre total d'ETPT mobilisés.

² Compte tenu des délais d'instruction des comptes de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, une part importante de la dépense associée aux remboursements forfaitaires des dépenses de campagne des candidats a été mise en paiement en 2013 (cf. infra).

Coût de l'organisation des élections présidentielle et législatives de 2012

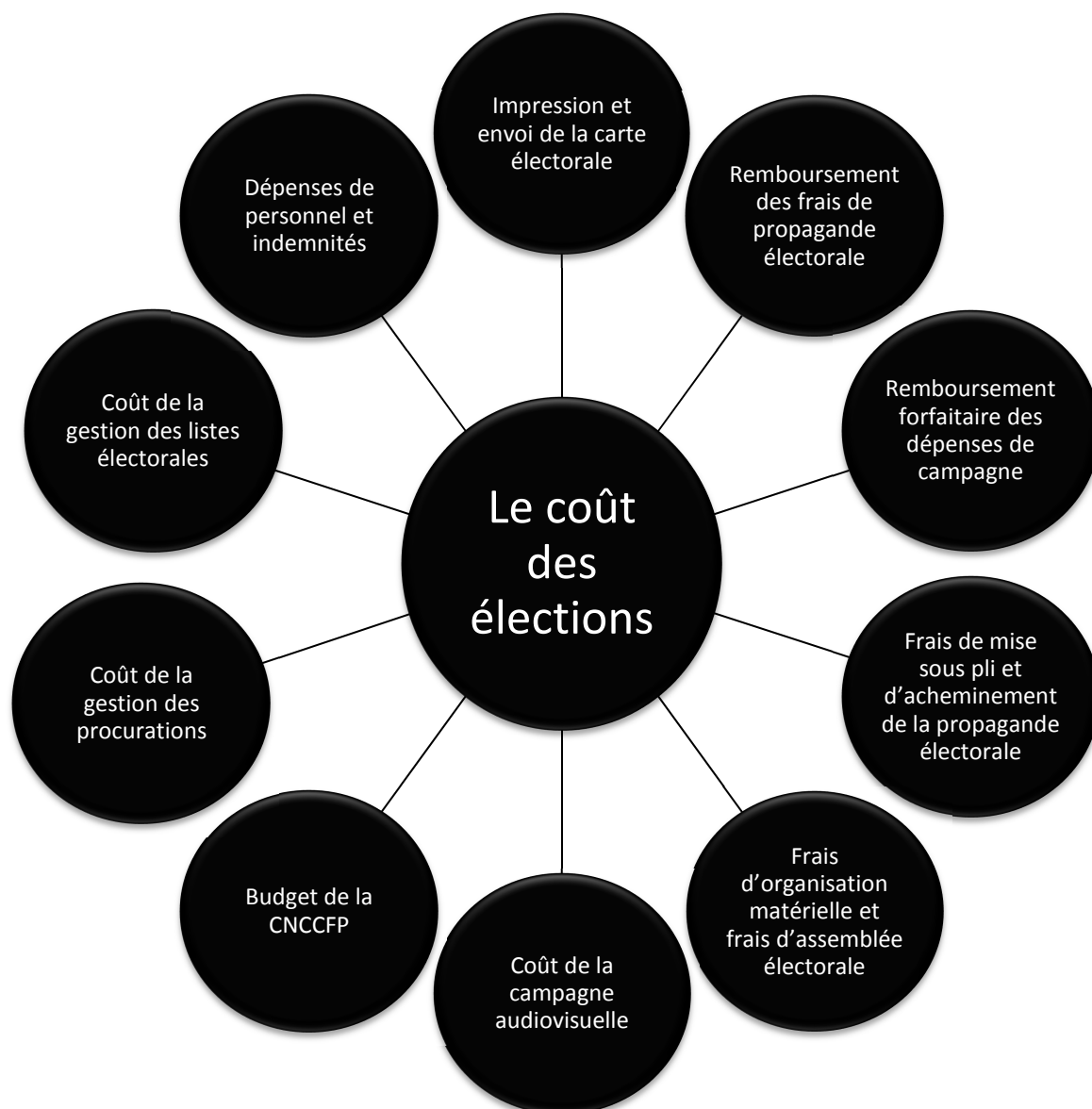
(en millions d'euros)

	Élection présidentielle	Élections législatives
Indemnités versées au personnel	14,6	15,7
Mise sous pli et envoi de la propagande électorale	68,7	56,3
Remboursement des dépenses de propagande	39,8	15,2
Remboursement forfaitaire des dépenses de campagne	34,8	48,7
Frais d'assemblée électorale	15,2	14,8
Campagne audiovisuelle	1,6	1,4
Frais divers (dont impression des bulletins de vote)	5	1,6
<i>Sous-total</i>	179,7	153,7
Dépenses communes (dont envoi des procurations)	9,8	
Total	342,2	

Source : rapports annuels de performance 2012 et 2013 de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »

Le coût pour l'État de l'organisation des élections résulte principalement de deux types de dépenses. Il s'agit, d'une part, du coût de la préparation et de l'organisation matérielle du scrutin par l'administration centrale et les préfetures, des indemnités versées aux personnels mobilisés lors des scrutins ainsi que des frais d'assemblée électorale versés aux communes. D'autre part, ce coût résulte des montants associés aux remboursements aux candidats des frais d'impression et d'affichage des documents de propagande électorale officiels et de leurs dépenses de campagne, sous certaines conditions.

Schéma synthétique des différentes composantes de la dépense électorale



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »

Ces différents types de coûts font l'objet d'une présentation détaillée ci-dessous. À ce stade, votre rapporteur spécial entend toutefois souligner le **poids prépondérant des dépenses relatives à la propagande électorale**, c'est-à-dire des dépenses de mise sous pli et d'envoi de la propagande ainsi que du remboursement aux candidats des frais d'impression et d'affichage de la propagande, qui ont représenté respectivement 36 % et 16 % de la dépense électorale totale en 2012. **Le second poste de dépense est constitué par le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats,**

pour une part dans la dépense totale de 24 % en 2012¹. Bien que leurs proportions varient selon les scrutins, ces deux postes de dépense constituent, toutes élections confondues, une part déterminante de la dépense électorale totale.

A. LE COÛT DE LA PRÉPARATION ET DE L'ORGANISATION MATÉRIELLE DES ÉLECTIONS

Pilotée par le ministère de l'intérieur, l'organisation des élections répond à un calendrier précis et implique une succession d'opérations en amont et en aval du scrutin.

Comme l'a indiqué le ministère de l'intérieur dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, **l'organisation des opérations électorales se décompose schématiquement en cinq phases** :

- le recueil des candidatures et la préparation du scrutin ;
- la vérification et la distribution de la propagande électorale, sous le contrôle des commissions de propagande ;
- l'organisation des opérations de vote et le dépouillement au sein des communes ;
- le recensement général des votes effectués ;
- la prise en charge des dépenses relevant notamment du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne et du remboursement des dépenses de propagande officielle.

Ces différentes étapes mobilisent en premier lieu les services des préfetures de département, qui coordonnent les modalités juridiques et pratiques d'organisations des scrutins, en liaison avec les mairies. Les préfetures sont également chargées de la mise sous pli et de l'envoi de la propagande électorale.

Les mairies sont pour leur part chargées de l'organisation pratique des opérations électorales. **Les maires agissent alors comme des agents de l'État, sous l'autorité des préfets.** Ils sont principalement responsables de l'inscription des électeurs sur les listes électorales, de l'envoi des cartes d'électeur, de la mise en place et de la tenue des bureaux de vote, du dépouillement des bulletins et de la proclamation des résultats.

L'administration centrale intervient dans l'organisation des élections à travers la préparation des circulaires destinées à l'administration préfectorale et aux maires, ainsi que la rédaction de guides spécifiques destinés aux candidats. Elle adresse également à l'ensemble des bureaux des

¹ Cette part aurait toutefois été supérieure en l'absence du rejet par le Conseil constitutionnel, dans une décision du 4 juillet 2013, du compte de campagne d'un candidat à l'occasion de l'élection présidentielle de 2012.

élections du réseau territorial des directives et des communications techniques.

Par ailleurs, **plusieurs commissions électorales interviennent dans l'organisation des scrutins**. Il s'agit des commissions administratives de révision des listes électorales, qui dressent et révisent les listes électorales pour chaque bureau de vote, des commissions administratives de propagande, chargées de l'envoi des documents de propagande officielle aux électeurs inscrits sur les listes électorales, des commissions de contrôle des opérations de vote, instituées par arrêté préfectoral dans chaque commune de plus de 20 000 habitants afin de veiller à la régularité des opérations de vote, et des commissions de recensement des votes.

Enfin, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) a pour fonction principale de contrôler les comptes de campagne des candidats et d'arrêter le montant du remboursement forfaitaire que l'État doit leur verser.

1. Le coût de la gestion des listes électorales

Le processus d'établissement et de révision des listes électorales est complexe et coûteux.

En vertu de l'article L. 17 du code électoral, **les listes électorales sont dressées pour chaque bureau de vote de chaque commune par une commission administrative de révision** composée de trois membres : le maire ou son représentant, un délégué de l'administration désigné par le préfet ou le sous-préfet et un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance. Lorsqu'il existe plusieurs bureaux de vote au sein d'une même commune, une liste électorale générale est dressée à partir des listes spéciales à chaque bureau de vote, lors de la clôture des listes électorales.

Si l'inscription sur les listes électorales est obligatoire, **la seule sanction consécutive au fait de ne pas être inscrit réside dans l'impossibilité de participer aux scrutins électoraux**. L'inscription sur la liste électorale de la commune de résidence se fait à la demande des électeurs, sauf pour les jeunes atteignant l'âge de dix-huit ans entre le 1^{er} mars de l'année en cours et le dernier jour du mois de février de l'année suivante, qui sont inscrits d'office depuis la loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997¹.

Les listes électorales font l'objet d'une procédure de révision annuelle. Elles sont clôturées le dernier jour de février pour une entrée en vigueur le 1^{er} mars suivant. Les électeurs peuvent adresser leurs demandes d'inscription en mairie jusqu'au dernier jour ouvrable de décembre inclus.

¹ Loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 relative à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales.

L'examen de la recevabilité d'une demande d'inscription sur liste électorale relève exclusivement de la commission administrative compétente.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 37 du code électoral, **l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) tient un fichier général des électeurs afin de contrôler les inscriptions sur les listes électorales.** Ainsi, chaque commune est tenue de faire parvenir à l'INSEE les avis d'inscription et de radiation sur sa liste électorale. L'INSEE est chargé de s'assurer de la cohérence des listes entre elles, afin d'éviter les doubles inscriptions. Lorsqu'il constate qu'un électeur déjà inscrit sur la liste d'une commune s'inscrit dans une autre commune, il adresse à la première commune une demande de radiation.

Dans son rapport précité¹, **l'IGA dresse un constat sévère de la procédure d'inscription sur les listes électorales et du fonctionnement des commissions administratives de révision.** D'après l'Inspection, le fichier général tenu par l'INSEE et les listes électorales locales ne **concordent pas dans 95 % des communes.** Le cumul des écarts s'élèverait à 1,1 million d'électeurs, soit 2,5 % du corps électoral. Cette discordance montre qu'un nombre important de doubles inscriptions sur les listes électorales est probable.

Par ailleurs, de nombreux citoyens ne sont pas inscrits sur les listes électorales de leur commune de résidence et les commissions administratives de révision sont loin de procéder à toutes les radiations nécessaires des électeurs qui ne résident plus dans leurs communes.

En conséquence, un nombre important d'électeurs n'habitent plus à l'adresse indiquée sur les listes électorales. Selon l'IGA, lors des élections européennes de 2014, 2,9 millions d'enveloppes de propagande officielle imprimée n'ont pas pu être délivrées par La Poste, ce qui signifierait que **6,3 % des électeurs n'habitaient plus à l'adresse indiquée.**

Le coût de la gestion des listes électorales est difficile à évaluer car il est supporté par plusieurs acteurs et relève principalement de dépenses de personnel. **Ce coût incombe avant tout aux communes, qui engagent des dépenses à plusieurs stades de la procédure de révision :** elles réceptionnent les demandes d'inscription, elles procèdent à la notification des décisions de refus d'inscription et des décisions de radiation prises par les commissions administratives, elles envoient à l'INSEE les avis de toute inscription ou radiation effectuées sur la liste électorale de la commune, ou encore elles transmettent aux préfetures la liste électorale définitive. Ces différentes opérations mobilisent de nombreux agents, en particulier dans la période précédant la clôture des listes électorales. **L'État prend à sa charge les dépenses correspondant à la fourniture des formulaires et imprimés nécessaires** (récépissés de dépôt de demande d'inscription, bordereaux d'envoi à l'INSEE, avis d'inscription et de radiation sur les listes électorales,

¹ Inspection générale de l'administration, « Moderniser l'organisation des élections », avril 2015.

etc.). **En revanche, depuis le 1^{er} septembre 2013, les frais postaux relatifs à la révision des listes électorales ne sont plus remboursés aux communes.** Selon le ministère de l'intérieur, ils représentaient 253 683 euros en 2011 pour 837 communes et 323 154 euros en 2012 pour 906 communes. La ville de Paris a estimé que le coût d'une révision ordinaire des listes électorales s'élevait au total à près de 110 000 euros, dont 38 % était imputable à des dépenses de personnel et 62 % à des dépenses d'organisation diverses (achat de papier et d'enveloppes, édition des courriers, frais d'envoi des courriers, etc.).

Les frais postaux issus de l'envoi des différents documents précités résultent en partie d'une insuffisante dématérialisation des procédures. Cela est particulièrement vrai s'agissant de la transmission par les communes à l'INSEE des avis d'inscription et de radiation. Ainsi, en 2011-2012, **86 % des communes ont communiqué leurs avis sous forme imprimée**, ce qui représente un tiers des avis reçus par l'INSEE¹. De même, si la transmission aux préfetures des tableaux rectificatifs et des listes électorales se fait de plus en plus par voie dématérialisée par le biais de l'application *e-listelec*, un tiers des listes ont fait l'objet d'une transmission sur support papier ou sur cédérom en 2014².

En outre, la saisie et le traitement des avis reçus et l'envoi des notifications aux communes représentent une charge de travail importante pour l'INSEE et un coût non négligeable, qui se serait élevé à 550 000 euros en 2011-2012³.

2. Le coût du vote par procuration

Le vote par procuration permet à un électeur absent le jour d'une élection (mandant) de se faire représenter par un électeur inscrit dans la même commune que lui (mandataire). Pour réaliser cette démarche, le mandant peut se présenter au commissariat de police, à la gendarmerie, au tribunal d'instance de son domicile ou de son lieu de travail ou auprès des autorités consulaires, après avoir rempli le formulaire requis⁴. Les autorités habilitées à émettre des procurations procèdent ensuite à l'instruction de la demande, vérifient l'identité du mandant, puis transmettent le formulaire de procuration à la commune concernée par voie postale.

Le nombre d'électeurs ayant recours au vote par procuration connaît une progression importante et continue depuis le début des années 2000. Cette augmentation est particulièrement importante s'agissant de l'élection présidentielle et des élections législatives. Ainsi, entre 2007 et 2012, le nombre de procurations accordées pour le vote aux premier et second

¹ Inspection générale de l'administration, « Moderniser l'organisation des élections », avril 2015.

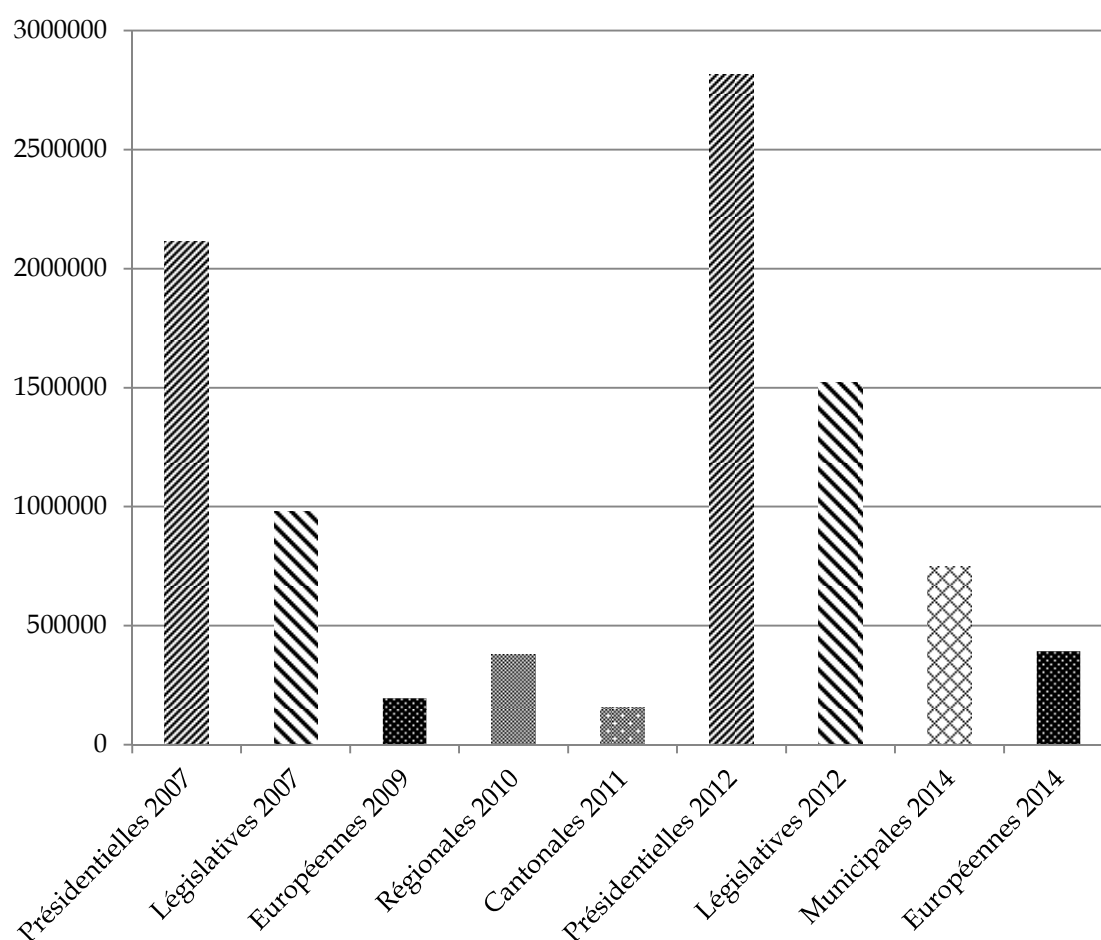
² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Formulaire Cerfa n° 14952*01.

tours a augmenté de 33 % pour l'élection présidentielle et de plus de 55 % pour les élections législatives.

Évolution du nombre d'électeurs ayant eu recours au vote par procuration depuis 2001



Source : réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

Le vote par procuration engendre plusieurs types de coûts. Tout d'abord, un **coût lié à la production et à la livraison des formulaires de vote par procuration aux préfetures et aux hauts-commissariats**, qui est pris en charge par les services centraux du ministère de l'intérieur grâce aux crédits du programme 232. Ce coût était d'environ 400 000 euros en 2012.

Ensuite, le vote par procuration implique des **frais postaux liés à l'envoi des formulaires vierges aux différentes autorités habilitées à délivrer des procurations, puis à l'envoi aux mairies de ces formulaires complétés**. Ces frais, qui sont pris en charge sur les crédits délégués aux préfetures pour l'organisation des élections politiques, ont représenté un total de près de 5,9 millions d'euros en 2012.

Coût de production et d'envoi des formulaires de procuration

	Nombre de formulaires commandés	Coût de production et de livraison dans les préfectures et les hauts commissariats (en euros)	Frais postaux d'envoi aux mairies des formulaires de procuration (en euros)
2012	4 346 500	402 135	5 890 012
2013	1 842 500	167 579	14 610
2014	2 962 887	271 669	1 241 142
2015	282 000	21 259	-

Source : réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

Enfin, le traitement des demandes de vote par procuration se traduit par des **dépenses de personnel qui, contrairement aux dépenses précédentes, ne sont pas retracées dans le programme 232 mais dans d'autres programmes**, et en particulier les programmes 176 « Police nationale » et 152 « Gendarmerie nationale ». L'IGA a estimé à quinze minutes le temps de travail moyen des agents de l'État mobilisés pour le traitement d'une procuration. En multipliant cette durée par le nombre de procurations établies, l'Inspection a ainsi estimé qu'en 2012, 766 équivalents temps plein travaillé (ETPT) avaient été mobilisés pour le traitement des procurations, en majorité au sein de la police nationale (457 ETPT) et de la gendarmerie (280 ETPT). Ceci aurait représenté un coût de 41,2 millions d'euros.

Le coût associé à la réception et au traitement des procurations par les personnels des services municipaux n'a quant à lui pas fait l'objet d'estimation à la connaissance de votre rapporteur spécial.

Au total, en 2012, le coût associé à la gestion des procurations aurait représenté un total de 47,5 millions d'euros, soit un coût unitaire par procuration d'environ dix euros.

3. Le coût de la production et de l'envoi des cartes électorales

La carte d'électeur est un document qui atteste de l'inscription sur les listes électorales de la commune. En vertu de l'article R. 14 du code électoral, les cartes électorales sont établies par le maire et sont envoyées aux nouveaux électeurs l'année qui suit leur inscription, ainsi qu'à tous les électeurs lors des opérations de refonte des listes électorales qui interviennent généralement tous les trois à cinq ans. D'après les informations transmises à votre rapporteur spécial, **la prochaine refonte des listes devrait**

intervenir en 2017 et conduire à l'envoi, à chaque électeur, d'une nouvelle carte électorale (ce qui représente environ 50 millions de cartes électorales à produire et à acheminer).

Le coût de la production et de la livraison des cartes électorales aux préfectures et aux hauts-commissariats est à la charge de l'État et s'impute sur les crédits du programme 232. Pour cela, le ministère de l'intérieur a recours à un prestataire dans le cadre d'un marché public. Lors de la refonte des listes électorales en 2012, près de 53 millions de cartes électorales ont été livrées dans les préfectures et les hauts-commissariats pour un **coût de production et de livraison d'environ 416 000 euros**. Ce coût est supérieur de 70 % au coût constaté lors de la dernière opération de refonte des listes en 2007 (pour un nombre de cartes livrées de 50,5 millions).

Une fois en possession des cartes électorales vierges, les préfectures les adressent aux maires qui ont la responsabilité de les personnaliser et de les adresser aux électeurs. **Les frais postaux liés à l'envoi aux électeurs de ces cartes sont pris en charge par les communes**. La Poste applique à cet envoi un tarif spécial de 0,05 euro par carte. Ainsi, le coût estimé des frais postaux liés à l'envoi des cartes électorales supporté par les mairies était de **2,6 millions d'euros en 2012**, contre 2,5 millions d'euros en 2007. Les mairies prennent également en charge les frais liés à la production et à la livraison des enveloppes contenant les cartes électorales, pour un coût que le ministère n'a pas estimé.

Coût de production et d'envoi des cartes électorales

	Nombre de cartes électorales livrées dans les préfectures et hauts-commissariats	Coût de production et de livraison des cartes électorales aux préfectures et hauts-commissariats (en euros)	Coût estimé des frais postaux liés à l'envoi des cartes électorales aux électeurs (en euros)
2007*	50 529 000	243 602	2 526 450
2008	6 475 530	33 515	323 777
2009	5 232 250	26 060	261 613
2010	4 875 800	38 713	243 790
2011	2 836 131	22 832	141 807
2012*	52 903 213	415 972	2 645 161
2013	4 691 468	42 223	234 573
2014	5 590 811	47 744	279 541
2015	11 896 232	106 043	594 812

* Ces années ont été caractérisées par une refonte des listes électorales et l'envoi de cartes électorales à l'ensemble des électeurs inscrits.

Source : réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

4. Les dépenses de personnel et les indemnités

Les différentes étapes qui jalonnent l'organisation des élections rappelées précédemment mobilisent des agents, tant en administration centrale et déconcentrée qu'en mairies. Il est toutefois difficile d'estimer précisément le nombre total d'emplois équivalents temps plein travaillé (ETPT) qui sont exclusivement dédiés à la préparation et à la tenue scrutins au sein de ces administrations. En effet, **la masse salariale des agents concourant à l'organisation des élections en administration centrale et en préfecture est regroupée sur d'autres programmes que le programme 232¹.**

Dans son rapport précité, l'IGA estime que le ministère de l'intérieur a consacré, en dehors des effectifs de la police nationale et de la gendarmerie, environ **409 ETPT à l'organisation des élections de 2012**, dont 384 ETPT (soit 93 %) au sein des préfectures et 25 ETPT au sein du bureau des élections et des études politiques du ministère de l'intérieur.

¹ Il s'agit des programmes 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur » et 307 « Administration territoriale ».

Par ailleurs, en cas d'élections importantes, les préfetures ont la plupart du temps recours à des agents habituellement affectés à d'autres fonctions afin d'assurer les tâches de préparation et d'organisation nécessaires. Les préfetures peuvent également faire appel à des personnels supplémentaires hors de leurs effectifs, comme des vacataires, pour effectuer les travaux de mise sous pli (lorsqu'elles exercent cette activité en régie directe) ou lors de la phase de réception des candidatures. Toutefois, le ministère de l'intérieur ne dispose pas de données concernant le nombre de personnels supplémentaires mobilisés par les préfetures pour la mise sous pli, ni par les communes lorsque la mise sous pli leur est déléguée, et n'est donc pas en mesure d'évaluer le coût correspondant.

Au sein de la préfecture de Seine-Saint-Denis, à titre d'exemple, les opérations électorales mobilisent 5 ETPT en année pleine et entre 60 et 71 personnes sur une période d'une semaine à quinze jours au moment des scrutins. Cette dépense liée aux personnels supplémentaires mobilisés s'est élevée à 29 737 euros pour les élections municipales de 2014¹.

Si elle ne regroupe pas les dépenses de personnel dédiées à la tenue des scrutins, l'action n° 2 « Organisation des élections » du programme 232 **retrace cependant les crédits liés aux indemnités versées aux agents du ministère de l'intérieur en cas d'élections**. En effet, les périodes électorales se traduisent par un surcroît d'activité pour les personnels, et donc par le versement d'indemnités correspondantes :

- des **indemnités pour travaux supplémentaires** allouées aux agents des préfetures et des services centraux du ministère de l'intérieur ;
- des **indemnités de mise sous pli** pour les agents associés à cette activité et pour les secrétaires des commissions de propagande ;

Ces indemnités représentent des montants variables en fonction de l'activité électorale de l'année considérée, mais aussi du recours plus ou moins important par les préfetures à des sociétés privées de routage pour assurer les opérations de mise sous pli de la propagande officielle. Pour l'année 2014, marquée par l'organisation de trois élections générales (élections municipales, européennes et sénatoriales), ainsi que par des élections partielles et des élections provinciales en Nouvelle-Calédonie, **ces indemnités ont représenté un montant de près de 13 millions d'euros**, dont 6,4 millions d'euros pour les élections municipales et 5,9 millions d'euros pour les élections européennes. **La moitié de ce montant (6,6 millions d'euros) étaient imputables aux indemnités de mise sous pli.**

¹ D'après les documents transmis à votre rapporteur spécial par la préfecture de Seine-Saint-Denis.

Évolution des indemnités versées aux agents du ministère de l'intérieur

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Indemnités versées	63,2	12,8	15,2	19,4	5,8	30,5	0,41	12,8
<i>Dont indemnités de mise sous pli de la propagande électorale</i>	53,7	9,3	13,2	16,7	3,7	23,3	0,25	6,6

Source : réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

Par ailleurs, d'autres indemnités sont versées à l'occasion des élections, qui ne sont pas retracées dans le programme 232. Il s'agit notamment des indemnités versées aux membres des commissions de contrôle des opérations de vote et de celles versées aux délégués des officiers de police judiciaire chargés de recueillir les procurations au domicile des personnes ne pouvant se déplacer.

5. Les dépenses de mise sous pli et d'acheminement de la propagande électorale et le coût de la propagande audiovisuelle

Les dépenses de propagande électorale représentent une part majeure du coût de l'organisation des élections. En effet, l'État prend en charge les opérations de mise sous pli et d'acheminement de la propagande et il rembourse aux candidats, sous certaines conditions, les frais qu'ils ont engagés pour l'impression de celle-ci (cf. *infra*).

Les candidats doivent imprimer eux-mêmes leurs bulletins de vote, leurs affiches et leurs professions de foi, puis adresser ces documents à des **commissions administratives de propagande**. Ces dernières sont chargées de contrôler la conformité des affiches et des circulaires aux dispositions des articles R. 27 et R. 29 du code électoral¹ et des bulletins de vote aux dispositions des articles R. 30 et R. 110 du code électoral² et de valider leur envoi. Ces commissions, prévues pour tous les scrutins à l'exception des élections municipales dans les communes de moins de 2 500 habitants³, sont composées d'un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel, d'un fonctionnaire désigné par le préfet et d'un représentant de l'opérateur chargé de la distribution de la propagande.

¹ L'article R. 27 prévoit l'interdiction des affiches et circulaires électorales comprenant une combinaison des trois couleurs : bleu, blanc et rouge à l'exception de la reproduction de l'emblème d'un parti ou groupement politique. L'article R. 29 régit la taille et le grammage des circulaires.

² L'article R. 30 régit la taille et le grammage des bulletins de vote. L'article R. 110 prévoit que le bulletin de vote doit faire mention du nom des personnes appelées à remplacer les membres du binôme de candidats aux élections départementales en cas de vacance de poste.

³ Dans ces communes, les candidats aux élections municipales sont chargés de diffuser eux-mêmes leur propagande.

Une fois les documents de propagande validés par la commission, **il revient aux services préfectoraux d'assurer leur mise sous pli et leur acheminement aux électeurs**. Les préfetures peuvent choisir d'effectuer cette activité en régie directe, de la déléguer à des collectivités territoriales et en particulier aux communes¹, ou de recourir à un prestataire extérieur.

Les opérations de mise sous pli engendrent des dépenses de fonctionnement, en raison par exemple des salles que certaines préfetures doivent louer à cette fin ou du paiement des sociétés de routage pour effectuer cette opération. Ces dépenses ont représenté un montant de 25,6 millions d'euros en 2014.

L'envoi de la propagande électorale fait l'objet d'un marché public conclu avec le groupe La Poste par le ministère de l'intérieur, avec des tarifs variant en fonction du poids des plis et de la date de prise en charge par La Poste de ces plis. Ce poste de dépense a représenté en 2014 un montant de 49,2 millions d'euros.

Évolution des frais de mise sous pli et d'acheminement du matériel électoral

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Frais de mise sous pli du matériel électoral	18,5	6,7	8,3	12,5	7,3	38,3	0,3	25,6
Frais d'acheminement du matériel électoral	81,7	21,3	28,5	37,3	15,1	86,8	1,1	49,2

Source : réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

Quant au **coût des campagnes audiovisuelles télévisées et radiodiffusées** lors de quatre scrutins nationaux (référendums et élections présidentielle, législatives et européennes) et de neuf scrutins territoriaux en Corse et en outre-mer, il est pris en charge par l'État à travers des crédits du programme 232. Lors des élections présidentielles de 2007 et de 2012, le coût des campagnes audiovisuelles s'est élevé respectivement à 2,1 millions d'euros et à 1,6 million d'euros.

¹ Les préfetures concluent à cette fin avec les collectivités concernées des conventions fixant les modalités techniques et financières de réalisation de la mise sous pli. Pour compenser les différentes charges transférées aux collectivités dans le cadre de cette mise sous pli « déléguée », les conventions prévoient le versement aux collectivités d'une enveloppe de crédits calculée en fonction du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune. Ainsi, lors des élections municipales de 2014, les préfetures ont majoritairement confié la mise sous pli aux communes dans le cadre de conventions.

6. Les frais d'assemblée électorale

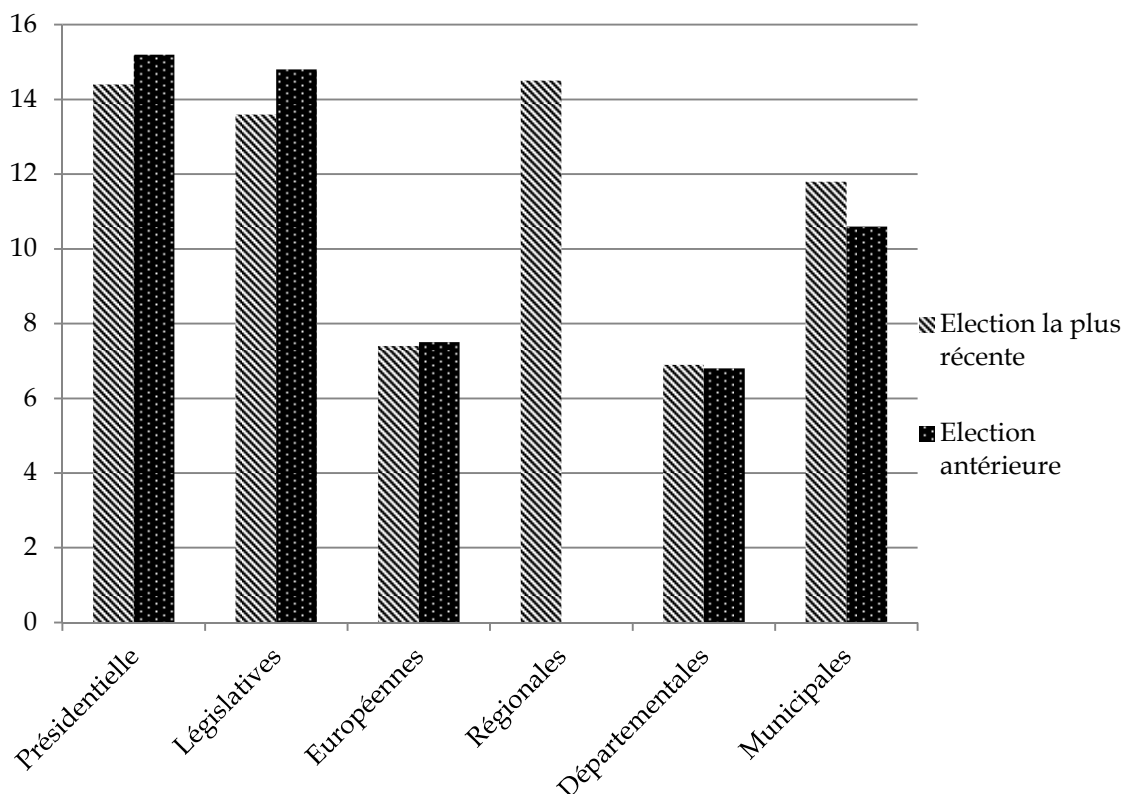
En vertu de l'article L. 70 du code électoral, « *les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes sont à la charge de l'État* ». L'État verse ainsi aux communes, postérieurement aux élections, des **subventions venant compenser de manière forfaitaire les frais supplémentaires qu'elles supportent pour l'organisation d'un scrutin**, qu'il s'agisse des frais d'aménagement et d'entretien des bureaux de vote - y compris des isolements -, des frais relatifs aux panneaux d'affichage (achat, entretien, installation et enlèvement) ou des frais de manutention engagés à cet effet hors des heures ouvrables.

Ces subventions sont calculées par les préfetures, par tour de scrutin, **sur la base du nombre d'électeurs inscrits au 28 février de l'année concernée et du nombre de bureaux de vote ouverts**. Elles représentaient, en 2015, un montant de 0,10 euro par électeur et de 44,73 euros par bureau de vote. Les préfetures versent cette subvention sans demande préalable des communes. Par ailleurs, une subvention pour l'achat d'urnes transparentes peut également être versée aux communes à raison d'un montant unitaire de 190 euros.

Au total, pour l'année 2014, **les frais d'assemblées électorales ont représenté pour l'État un montant de 18,5 millions d'euros**, dont 10,6 millions d'euros pour les élections municipales et 7,5 millions d'euros pour les élections européennes. À élection comparable, le montant des subventions accordées par l'État a eu tendance à s'accroître pour l'ensemble des scrutins, suivant en cela l'augmentation du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales (+ 1,7 million entre 2007 et 2015).

Évolution des frais d'assemblée électorale versés aux communes

(en millions d'euros)



Note de lecture : les élections les plus récentes prises en compte correspondent aux années suivantes : 2014 (élections européennes et municipales) ; 2012 (élections présidentielle et législatives) ; 2011 (élections cantonales) ; 2010 (élections régionales). Les élections antérieures prises en compte correspondent aux années suivantes : 2009 (élections européennes) ; 2008 (élections départementales et municipales) ; 2007 (élections présidentielle et législatives).

Source : réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

Toutefois, **ces frais ne couvrent qu'une faible partie des dépenses totale effectivement réalisées par les communes**. L'association des maires de France (AMF) évalue cette part à **15 % en moyenne**¹.

Ces subventions ne permettent parfois pas de couvrir les seules dépenses des communes liées au matériel électoral et à la tenue des bureaux de votes. Par exemple, lors des élections présidentielles et législatives de 2012, la commune de Tours a effectué une dépense de 13 898 euros en matériel électoral et 18 798 euros en frais de tenue des bureaux de vote, soit un total de 32 696 euros². Or elle a perçu des frais d'assemblée électorale à hauteur de 10 096 euros, qui ont couvert un tiers des dépenses réalisées.

¹ D'après les données communiquées par l'AMF à votre rapporteur spécial, à partir d'une enquête réalisée en 2015.

² Ibid.

Surtout, **le montant de cette subvention n'a pas évolué depuis 2006, alors même que le taux d'inflation a progressé d'en moyenne 1,5 % par an.** Jusqu'en 2006, la subvention était calculée sur la base de 38,11 euros par bureau de vote et 0,09 euro par électeur inscrit. En outre, l'État versait chaque année aux communes, même en l'absence de scrutin, une subvention pour l'achat et l'entretien des isolements, sur la base de 5,40 euros par bureau de vote. En 2006, la subvention relative aux isolements a été intégrée à la subvention pour frais d'assemblée électorale, dont les bases de calcul ont été relevées à hauteur de 44,73 euros par bureau de vote et 0,10 euros par électeur inscrit. Ces montants n'ont pas été réévalués depuis.

Dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le Gouvernement indique que le ministre de l'intérieur a reçu plusieurs courriers d'élus se plaignant du fait que les dépenses supportées par les communes sont supérieures aux frais d'assemblée électorale perçus.

S'il semble bien qu'en matière d'organisation des élections, le maire agissant comme agent de l'État ne peut prétendre à ce que les dépenses électorales engagées par sa commune soient compensées à l'euro près par l'État¹, votre rapporteur spécial estime que ce dernier doit prendre une part suffisante aux coûts qui résultent de la tenue des scrutins pour les communes. Il estime que les taux de base permettant le calcul des frais d'assemblée électorale devraient être revalorisés afin de tenir compte de la réalité des dépenses des communes.

7. Le coût spécifique de l'organisation des élections à l'étranger

Les Français établis hors de France peuvent voter soit directement dans un bureau de vote ouvert au sein d'une ambassade ou d'un poste consulaire, soit dans leur commune d'inscription en France, selon qu'ils sont inscrits sur les listes consulaires ou sur les listes électorales d'une commune française.

Ceux qui sont inscrits sur les listes électorales consulaires participent à l'élection présidentielle, aux élections législatives dans le cadre des onze circonscriptions délimitées pour ce corps électoral et à l'élection des représentants au Parlement européen.

¹ L'arrêt du Conseil d'État « Commune de Maisons-Laffitte » du 27 juillet 2001 rappelle que, lorsque le maire agit comme agent de l'État, les dépenses engagées par la commune ne relèvent pas des dispositions de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales relatives au transfert par l'État aux collectivités des ressources nécessaires concomitamment aux transferts de compétences effectués. Cet article stipule que « tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'État aux collectivités territoriales ou à leurs groupements des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'État au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, dès la première année, comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées ».

C'est le ministère des affaires étrangères qui est chargé de l'organisation du vote des Français de l'étranger dans les circonscriptions consulaires. Toutefois, le ministère de l'intérieur participe au financement de l'organisation de ce vote via des transferts de crédits effectués dans le cadre du projet de loi de finances ou en cours de gestion du programme 232 vers le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

Ainsi, en 2012, le coût de l'organisation de l'élection présidentielle et des élections législatives pour les Français établis hors de France s'est élevé à 20,6 millions d'euros. Le ministère de l'intérieur a pris en charge les dépenses directement associées à l'organisation matérielle des scrutins, et a donc **participé à la dépense à hauteur de 13,3 millions d'euros** (soit 65 % du coût total) à travers des transferts de crédits sur le programme 151.

De même, l'organisation des élections des représentants au Parlement européen en 2014 a représenté, pour le ministère des affaires étrangères, une dépense de 3,06 millions d'euros. Le ministère de l'intérieur a effectué un transfert de crédits de près de 1,37 million d'euros, contribuant ainsi à hauteur de 45 % à la dépense engagée.

8. Le budget de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

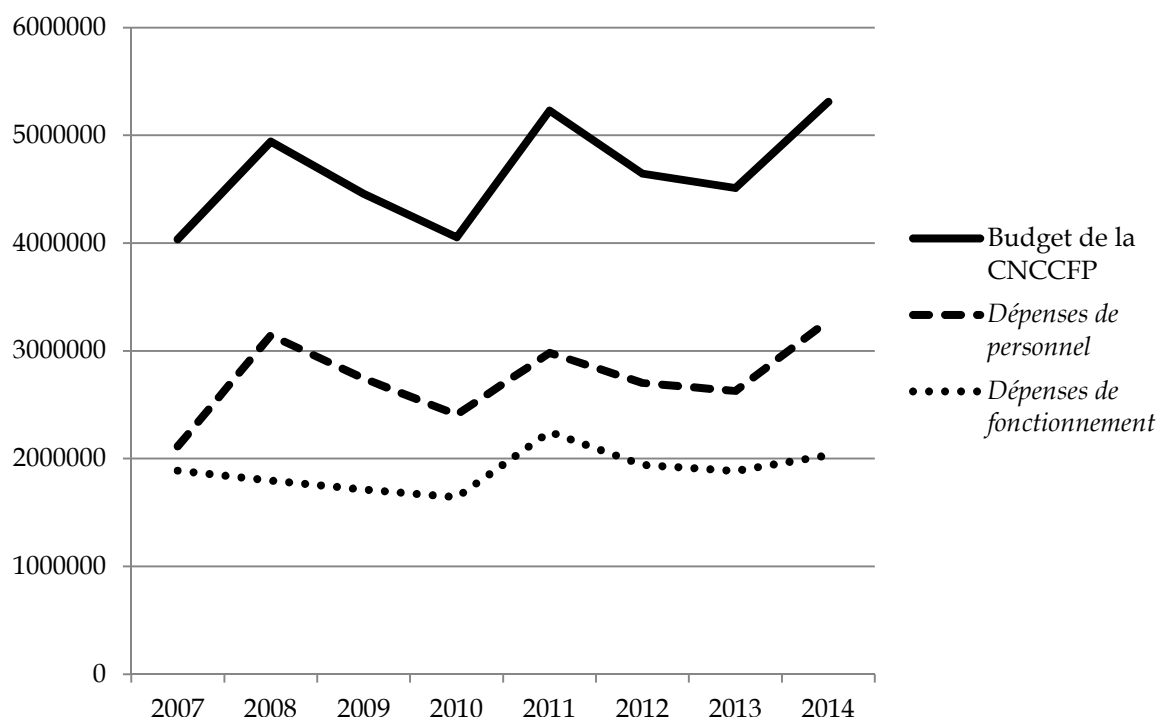
Pour disposer d'une vision exhaustive du coût de l'organisation des élections, il convient de prendre en compte les crédits budgétaires inscrits dans le programme 232 au profit de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Autorité administrative indépendante créée en 1990¹, **la CNCCFP a pour fonction de contrôler les comptes de campagne des candidats** à l'élection présidentielle et aux élections européennes, législatives, sénatoriales, régionales, départementales, municipales, territoriales et provinciales (Outre-Mer) **et de vérifier le respect par les partis de leurs obligations comptables et financières.** La mission de contrôle des comptes de campagne constitue sa principale activité.

Le budget de la CNCCFP connaît une relative stabilité depuis plusieurs années, et ne suit qu'imparfaitement l'évolution du calendrier électoral. Les crédits de paiement alloués à la CNCCFP se sont établis à 5,3 millions d'euros en 2014, dont 3,3 millions d'euros de dépenses de personnel et 2 millions d'euros de dépenses de fonctionnement. Il en est de même du nombre d'emplois au sein de la Commission, qui était en 2014 de 43 ETPT après avoir plafonné à 41 ETPT entre 2008 et 2013.

¹ La CNCCFP a été créée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Évolution du budget de la CNCCFP

(en euros)



Source : réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

B. LE COÛT DES REMBOURSEMENTS AUX CANDIDATS DE TOUT OU PARTIE DE LEURS DÉPENSES DE CAMPAGNE

Le financement des campagnes électorales fait l'objet d'un encadrement strict par la loi. Ce financement est à la fois d'origine privé, à travers les apports personnels des candidats et les dons qu'ils peuvent percevoir jusqu'à la date de dépôt du compte de campagne et dont les montants sont plafonnés¹, et d'origine publique, à travers le remboursement de tout ou partie des dépenses de campagne par l'État.

Plus précisément, **les dépenses de campagne des candidats sont susceptibles de faire l'objet de deux types de remboursement public**. D'une part, à condition d'avoir atteint un certain seuil de suffrages exprimés, les candidats peuvent se voir rembourser intégralement leurs frais d'impression de la propagande électorale officielle. D'autre part, les

¹ Seuls sont admis les dons des personnes physiques et les apports des partis politiques. Les dons ou aides matérielles de toute autre personne morale de droit privé ou de droit public sont interdits. Le montant des dons de chaque personne physique ne peut excéder 4 600 euros, quel que soit le nombre de candidats soutenus. Les dons des personnes physiques sont plafonnés à 150 euros pour les versements en espèce. Le montant global des recettes recueillies par dons n'est pas plafonné.

candidats se voient rembourser, sous condition, tout ou partie de leurs dépenses de campagne.

Par ailleurs, **une forme indirecte d'aide publique au financement des campagnes électorales existe** à travers la possibilité, pour les personnes physiques, de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % des dons versés à une association de financement électoral ou à un mandataire financier pour le financement d'une campagne électorale¹ (dans la limite de 20 % du revenu imposable²).

La part du financement public (hors dépense fiscale) dans le financement des campagnes électorales est substantielle, bien qu'elle varie logiquement en fonction des années électorales, du montant des recettes privées récoltées par les partis et du montant des dépenses électorales faisant l'objet d'un remboursement.

Part du financement public dans le financement des campagnes électorales depuis 2007*

	Remboursements forfaitaires des dépenses de campagne versés aux candidats	Part du financement public dans le financement des campagnes électorales
2007	86 932 037	46 %
2008	72 907 275	51 %
2009	27 534 314	73 %
2010	36 706 461	67 %
2011	26 669 498	74 %
2012	85 781 219	45 %
2014	89 782 165	41 %

* L'année 2013 n'est pas indiquée car il s'agit d'une année sans élections générales.

Source : réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

¹ Article 200 du code général des impôts.

² Lorsque le montant des dons dépasse la limite de 20 % du revenu imposable, l'excédent est reporté sur les cinq années suivantes et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions.

1. Le remboursement des dépenses de propagande électorale officielle

Les dépenses de propagande électorale des candidats liées à l'impression des bulletins de vote, des affiches et des professions de foi officielles, ainsi qu'aux frais d'affichage, peuvent faire l'objet d'un remboursement par l'État. Les conditions nécessaires à l'obtention de ce remboursement varient selon les élections. Pour la plupart des élections, les candidats doivent avoir obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés à l'un des deux tours du scrutin. S'agissant de l'élection présidentielle, l'impression de la propagande électorale est directement prise en charge par l'État.

Seuils de remboursement des frais d'impression de la propagande électorale

		Seuils requis de suffrages exprimés	Seuil requis à l'un des deux tours de scrutin
Élection présidentielle		-	
Élections législatives		5 %	
Élections européennes		3 %	
Élections municipales		5 %	
Élections départementales		5 %	x
Élections régionales		5 %	
Élections sénatoriales	<i>Scrutin proportionnel</i>	5 %	
	<i>Scrutin majoritaire</i>	10 %	x

Source : réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

L'article R. 39 du code électoral fixe le nombre d'imprimés que les candidats peuvent se voir rembourser par l'État, et prévoit que la somme remboursée « ne peut excéder celle résultant de l'application, au nombre des imprimés admis à remboursement, des tarifs d'impression et d'affichage fixés par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'économie ».

Cette rédaction résulte de la modification des dispositions de l'article R. 39 introduite par l'article 18 du décret n° 2013-938 du 18 octobre 2013 portant application de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral. Auparavant, les tarifs *maxima* de remboursement étaient fixés par des arrêtés préfectoraux pris dans chaque département, ce qui conduisait à des tarifs de remboursement hétérogènes selon les territoires. **Depuis les élections municipales de mars 2014, un arrêté national des tarifs *maxima* de remboursement de la propagande est pris pour chaque d'élection¹.**

Comme il a été rappelé précédemment, le remboursement des dépenses de propagande aux candidats représente, à côté de celui relatif à la mise sous pli et à l'acheminement de la propagande, un des postes de dépense majeurs lors de la tenue d'élections, qui oscille entre 14 % et 20 % de la dépense électorale totale.

Évolution du remboursement des dépenses de propagande électorale

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Remboursement des dépenses de propagande électorale	56,7	29,4	22,4	26	13,7	55	0,5	42,8
<i>Part des remboursements dans la dépense électorale totale</i>	18 %	13,7 %	18,1 %	15,9 %	16,6 %	19,4 %	-	20,6 %

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

2. Le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats

Outre les dépenses de propagande électorale, les candidats aux élections peuvent prétendre, sous certaines conditions, au remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne.

En vertu de l'article L. 52-11 du code électoral, les dépenses électorales de chaque candidat ou liste de candidats sont plafonnées. Le législateur a fixé des plafonds de dépense pour chaque élection. Un montant fixe est déterminé pour l'élection présidentielle et l'élection des

¹ À titre d'exemple, les tarifs *maxima* de remboursement des frais d'impression et d'affichage des documents électoraux pour les élections départementales du 22 et 29 mars 2015 ont été fixés par un arrêté du 22 janvier 2015.

représentants au Parlement européen, alors que pour les autres élections, le plafond varie en fonction de la population de la circonscription d'élection. Les candidats ne sont pas autorisés à dépenser plus que ce plafond, sous peine de voir leurs comptes de campagne invalidés par la CNCCFP.

Afin de bénéficier de ce remboursement forfaitaire, **les candidats doivent avoir obtenu un certain nombre de suffrages exprimés au premier tour de scrutin**, qui est de 5 % sauf pour l'élection des représentants au Parlement européen où il est de 3 % et pour l'élection présidentielle qui connaît un régime particulier, et doivent avoir respecté la législation relative à la transparence financière des dépenses électorales¹.

Ils peuvent alors bénéficier d'un **remboursement de leurs dépenses électorales dont le montant ne peut dépasser plus de 47,5 % du montant du plafond en vigueur**. Ce taux, qui était auparavant de 50 %, a été abaissé par l'article 112 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 afin de limiter les dépenses de l'État en matière de remboursement des dépenses électorales. Cet article a également prévu que **les montants des plafonds de dépenses électorales ne seront plus revalorisés en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation des ménages** à compter de 2012, tant que le déficit public des administrations publiques ne sera pas devenu nul.

Le montant du remboursement forfaitaire versé par l'État ne peut pas non plus excéder le montant de l'apport personnel du candidat.

S'agissant de l'élection présidentielle, le pourcentage du plafond de dépenses pouvant faire l'objet d'un remboursement a été abaissé, par analogie avec les autres élections, à 47,5 % pour les candidats ayant obtenu plus de 5 % du total des suffrages exprimés au premier tour par la loi organique n° 2012-272 du 28 février 2012 relative au remboursement des dépenses de campagne de l'élection présidentielle. Contrairement aux autres élections, **les candidats ayant obtenu moins de 5 % du total des suffrages exprimés bénéficient quand même d'un remboursement de leurs dépenses électorales jusqu'à 4,75 % du plafond des dépenses**.

¹ Il s'agit en particulier des diverses prescriptions légales relatives à la tenue et aux délais de dépôt d'un compte de campagne.

Modalités de calcul des plafonds de dépenses électorales pour les différentes élections

		Plafond des dépenses de campagne <i>(en euros)</i>	Seuil requis de suffrages exprimés au 1 ^{er} tour de scrutin pour obtenir le remboursement forfaitaire <i>(en pourcentage)</i>
Élection présidentielle	<i>1^{er} tour</i>	13 700 000	-
	<i>2^e tour</i>	18 300 000	
Élections législatives		38 000 par candidat + 0,15 par habitant de la circonscription	5 %
Élections européennes		1 150 000	3 %
Élections municipales		Plafond variable en fonction de la population de la circonscription d'élection	5 %
Élections départementales			
Élections régionales			
Élections sénatoriales	<i>Scrutin proportionnel</i>	10 000 par candidat + 0,02 par habitant du département	5 %
	<i>Scrutin majoritaire</i>	10 000 par candidat + 0,05 par habitant du département	5 %

Source : réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

Comme il a été rappelé précédemment, les dépenses liées au remboursement forfaitaire des dépenses de campagne des candidats représentent pour l'État, après les dépenses liées à la propagande électorale, le **second poste de dépense le plus important** lors de la tenue d'élections.

Les dépenses de campagne doivent être ventilées, au sein du compte de campagne, par catégories de dépenses, selon une nomenclature élaborée par la CNCCFP. Parmi ces catégories figurent des postes de dépenses importants, comme les dépenses de matériels et de locaux, l'organisation des réunions publiques ou les impressions hors propagande électorale officielle

faisant l'objet d'un remboursement à part entière, dites impressions « hors R. 39¹ ».

À l'exception des élections présidentielles, **le poste le plus important de dépenses déclarées à la Commission sont les impressions « hors R. 39 », qui représentent environ 50 % du montant des dépenses du compte**, comme lors des élections municipales de 2008 et 2014 ou des élections législatives de 2007 et 2012, voire 60 % comme lors des élections cantonales de 2011. Pour les élections présidentielles, les dépenses liées aux réunions publiques représentent la part la plus importante des dépenses déclarées (42 % en 2007 et 48 % en 2012).

¹ L'article R. 39 du code électoral prévoit le remboursement des frais d'impression et d'affichage de la propagande électorale aux candidats.

Dépenses déclarées par les candidats selon différents postes de dépenses

(en euros)

	Impressions hors R. 39	Frais postaux et de distribution	Déplacements, restauration, réception	Locaux, téléphone, matériel	Études et communication	Frais de personnel	Réunions publiques
Présidentielle 2007	14 622 429	570 725	2 203 028	5 251 426	2 496 176	8 834 814	31 932 892
Présidentielle 2012	12 412 607	524 222	2 402 969	3 499 385	1 458 448	8 199 903	35 487 226
Législatives 2007	39 178 367	8 879 548	7 349 964	7 811 092	3 201 870	2 290 428	2 489 147
Législatives 2012	39 052 828	9 042 418	8 141 224	7 263 891	4 054 000	2 424 823	2 138 211
Municipales 2008	42 789 140	4 850 525	2 974 843	10 632 291	6 072 440	1 424 931	4 367 243
Municipales 2014	50 443 857	5 793 021	3 918 973	14 793 680	8 584 221	2 037 467	5 003 074
Cantoniales 2008	16 363 222	2 047 508	1 941 957	2 022 910	1 324 354	245 629	292 182
Cantoniales 2011	22 149 416	2 705 929	2 979 813	2 791 919	2 020 362	617 312	665 911
Européennes 2009	8 263 897	2 705 653	3 705 557	4 201 916	2 011 417	3 888 584	3 845 023
Européennes 2014	6 333 778	2 958 783	2 134 237	2 051 812	1 806 889	3 533 356	4 174 785
Régionales 2010	17 964 276	5 051 271	4 384 945	5 843 672	4 814 164	4 118 466	3 928 766

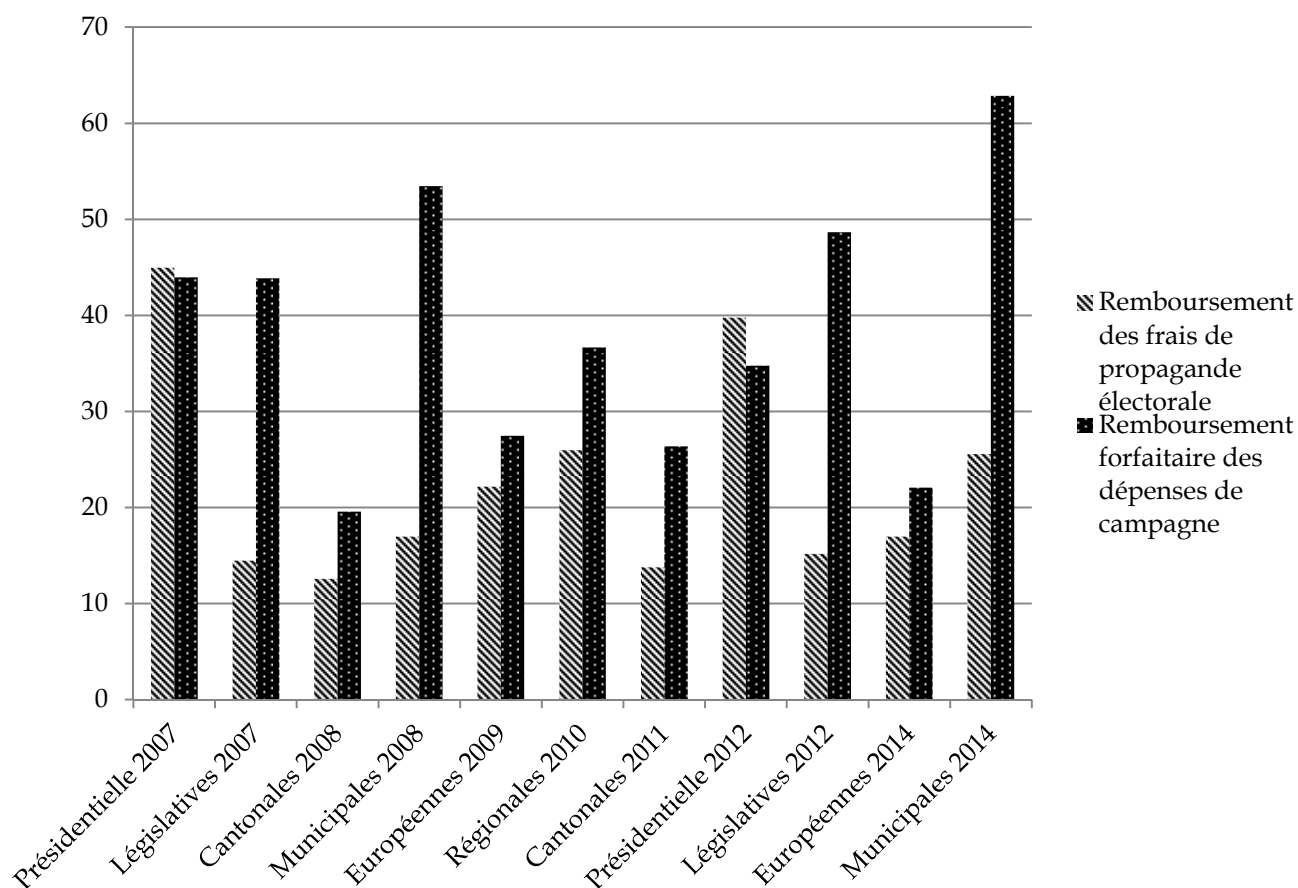
Source : réponses du ministère de l'intérieur au questionnaire de votre rapporteur spécial

Le montant des remboursements forfaitaires aux candidats connaît une évolution contrastée selon les élections, qui résulte de paramètres non prévisibles liés au nombre de candidats ayant droit au remboursement de tout ou partie de leurs dépenses électorales et aux montants donnant lieu à remboursement. Le graphique ci-dessous permet de mesurer cette évolution selon les années et de la comparer à celle des dépenses de remboursement des frais de propagande électorale officielle. **Il existe une relative instabilité dans l'évolution du montant des remboursements forfaitaires** en fonction des scrutins. Ainsi, les élections législatives de 2012 ont été caractérisées par

une hausse des remboursements forfaitaires de 11 % par rapport au scrutin de 2007 principalement due à un nombre de candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages au premier tour élevé (2 375 candidats ont franchi ce seuil contre 2 157 en 2007). En revanche, le montant des remboursements forfaitaires a baissé lors des élections européennes de 2014 par rapport aux élections précédentes en raison de dépenses des listes de candidats inférieures aux prévisions budgétaires.

Évolution des remboursements des frais de propagande électorale et des remboursements forfaitaires des dépenses de campagne depuis 2007

(en millions d'euros)



Source : rapports annuels de performance de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »

II. LES DÉPENSES ÉLECTORALES SONT DIFFICILEMENT MAÎTRISABLES

A. DES PARAMÈTRES DE COÛT DIFFICILES À PILOTER

La dépense électorale varie en fonction de paramètres **difficilement pilotables par l'administration**. En effet, le coût d'une élection dépend avant tout du nombre d'électeurs, du nombre de candidats par circonscription et par tour de scrutin, du nombre de candidats obtenant le seuil requis pour bénéficier du remboursement de leurs frais de propagande officielle ou du remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne et du montant des dépenses de campagne déclarées faisant l'objet d'un tel remboursement.

À titre d'exemple, lors de la dernière élection présidentielle de 2012, cinq candidats ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour, alors que les hypothèses de budgétisation avaient été construites en retenant un chiffre de quatre candidats comme lors de l'élection présidentielle de 2007. Ceci aurait pu avoir pour conséquence d'augmenter de 7,2 millions d'euros le montant des remboursements forfaitaires versés aux candidats, avant que les comptes de campagne d'un candidat soient rejetés suite à la décision du Conseil constitutionnel du 4 juillet 2013¹.

De même, les élections municipales de 2014 ont coûté 10,6 millions d'euros de plus que la budgétisation initiale en raison notamment de remboursements forfaitaires des dépenses de campagne de candidats plus importants que prévus, le nombre de candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ayant augmenté de 18 % par rapport aux précédentes élections municipales et les dépenses des candidats ayant été supérieures de 4 000 euros en moyenne à celles effectuées en 2008.

S'agissant du montant des dépenses des candidats, le tableau suivant montre la grande variabilité des dépenses déclarées selon les scrutins et du nombre de candidats ayant déposé un compte de campagne. **Cela se traduit par une évolution de la dépense moyenne par candidat erratique, qui suit toutefois une tendance haussière s'agissant de l'élection présidentielle et des élections législatives.**

¹ Conseil Constitutionnel, décision n° 2013-156 du 4 juillet 2013.

Évolution des dépenses déclarées des candidats

	Nombre de candidats	Dépenses déclarées (en euros 2014)	Évolution de la dépense moyenne par candidat (+/-) (en pourcentage)
Présidentielle 2007	12	84 177 142	+ 10,86 %
Législatives 2007	7 634	86 883 320	+ 13,51 %
Cantoniales 2008	5 784	29 347 655	- 8,06 %
Municipales 2008	4 126	87 955 788	- 10,76 %
Européennes 2009	160	35 374 669	- 23,53 %
Régionales 2010	254	55 332 000	- 13,3 %
Cantoniales 2011	7 047	39 785 327	+ 2,08 %
Présidentielle 2012	10	75 175 500	+7,71 %
Législatives 2012	4 382	80 837 252	+ 25,98 %
Municipales 2014	4 748	102 416 239	- 0,54 %
Européennes 2014	105	26 716 505	- 20,88 %

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

Cette variabilité se traduit par une **difficulté pour l'administration à anticiper le coût réel du scrutin et donc à inscrire en loi de finances initiale les crédits budgétaires correspondants**. La budgétisation de la dépense est donc complexe, et s'effectue sur la base des crédits consommés lors des dernières élections de même nature et de l'évolution annuelle moyenne du nombre d'électeurs.

À l'issue de chaque élection, le ministère de l'intérieur doit actualiser le coût estimé en fonction de ces différents paramètres, à partir des programmations actualisées des dépenses que lui communiquent les services préfectoraux, et procéder aux ajustements nécessaires des dotations de crédits déléguées aux préfetures¹.

Il est ainsi arrivé que les crédits fixés en loi de finances pour l'organisation des élections se révèlent insuffisants. Ainsi, en 2007, plusieurs facteurs ont concouru à ce que la dépense électorale dépasse la prévision budgétaire : le nombre d'électeurs a crû de 4,2 % en un an, le

¹ 80 % des crédits du programme 232 sont consommés localement par les préfetures.

nombre de formulaires de procuration envoyés a été deux fois supérieur à celui de 2002, et les tarifs d'acheminement de la propagande électorale ont été doublés par rapport au montant attendu. Un abondement de crédits par décret d'avance puis par décret de virement a donc été nécessaire¹.

B. UNE DÉLICATE MESURE DE LA PERFORMANCE BUDGÉTAIRE

En raison de l'existence de plusieurs paramètres d'évolution de la dépense qui ne sont pas pilotables, le coût d'une élection peut varier fortement d'une année à l'autre **sans que l'on puisse nécessairement en tirer un enseignement au regard de l'efficacité de la dépense publique.**

Le suivi de la performance budgétaire est également rendu difficile par le fait que le calendrier de la dépense électorale ne suit pas le calendrier budgétaire, soumis au principe de l'annualité. En effet, **de nombreuses dépenses sont mises en paiement l'année suivant le scrutin concerné**, compte tenu notamment des délais d'instruction des comptes de campagne par la CNCCFP et de remboursement des dépenses de campagne aux candidats². Ces reliquats importants ne facilitent pas la prise en compte du coût consolidé des élections par le législateur.

Ainsi, malgré l'absence de tenue d'élections générales en 2013, 36,6 millions d'euros de crédits de paiement ont été dépensés au titre de l'élection présidentielle de 2012, dont 34,8 millions d'euros pour le remboursement forfaitaire des dépenses de campagne et 1,6 million d'euros pour le paiement de la campagne audiovisuelle, et 30,4 millions d'euros au titre des élections législatives de 2012. Au total, **73,7 millions d'euros de crédits de paiement ont ainsi été dépensés en 2013.**

La mesure de la performance de la dépense électorale est nécessairement incertaine. Un **indicateur de performance retraçant le coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales** est renseigné dans les projets annuels de performance et permet de comparer le coût d'organisation des différents scrutins. Mais il est difficile de tirer des enseignements de l'évolution de cet indicateur, et de faire la part des choses entre ce qui relève d'évolutions conjoncturelles (paramètres de dépenses non maîtrisables) ou structurelles (organisation des élections au meilleur coût). Ainsi, les actions menées par le ministère de l'intérieur afin de rationaliser

¹ Le décret d'avance du 25 octobre 2007 a ouvert sur le programme 232 un montant de 13 millions d'euros de crédits de titre 2 et de 51,8 millions d'euros de crédits hors titre 2. Le décret de virement du 6 décembre 2007 a abondé le programme 232 d'un montant de 5,5 millions d'euros de crédits hors titre 2 en provenance du programme 307 « Administration territoriale ».

² En vertu de l'article L. 52-12 du code électoral, la CNCCFP se prononce, hors procédure contentieuse, dans les six mois suivants le dépôt des comptes. Le remboursement total ou partiel des dépenses retracées dans le compte de campagne n'est possible qu'après l'approbation du compte de campagne par la commission. En 2014, le délai moyen pour l'instruction des comptes de campagne non visés par une procédure contentieuse a été de 158 jours pour les élections municipales et 148 jours pour les élections européennes.

l'organisation des élections, en particulier en encourageant l'externalisation de la mise sous pli de la propagande électorale par les préfetures, sont difficiles à appréhender à travers les documents budgétaires.

Le coût moyen des élections par électeur inscrit sur les listes électorales

(en euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014	2015*
Présidentielle	4,60					4,04		
Législatives	3,37					3,5		
Municipales		2,57					3,10	
Cantoniales		2,74			3,75			3,61
Sénatoriales		0,15			0,13		0,28	
Régionales				3,55				3,96
Européennes			2,48				2,12	

* Valeurs prévisionnelles actualisées

Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial

DEUXIÈME PARTIE : DIX PROPOSITIONS POUR ORGANISER LES ÉLECTIONS AU MEILLEUR COÛT

Si l'administration ne dispose pas de tous les leviers d'action afin de maîtriser la dépense électorale, **des pistes de réformes sont néanmoins envisageables afin de simplifier et de moderniser l'organisation des élections.** La réduction du coût de l'organisation des élections peut porter sur les deux grands volets de la dépense, c'est-à-dire soit sur l'organisation matérielle des élections afin de dégager des économies de fonctionnement, soit sur le remboursement auxquels les candidats peuvent prétendre. Ces deux moyens ont été utilisés conjointement par le passé. La loi de finances pour 2012 a abaissé le plafond des remboursements forfaitaires (50 % à 47,5 %) et a gelé l'actualisation du plafond des dépenses de campagne jusqu'au retour à l'équilibre des comptes publics. Cette contribution à la maîtrise du déficit par la baisse du montant des remboursements des dépenses de campagne est sans aucun doute légitime et nécessaire. Désormais, **votre rapporteur spécial estime que les efforts doivent porter sur les conditions d'organisation des élections, où des marges de manœuvre existent.**

Afin d'identifier les éléments de réforme envisageables, votre rapporteur spécial s'est appuyé sur les travaux de l'Inspection générale de l'administration (IGA) qui, dans le cadre de la revue des dépenses de 2015 a publié deux rapports sur l'organisation des élections. Ces travaux formulent des propositions innovantes auxquelles votre rapporteur spécial souscrit pour partie.

L'objectif n'est pas seulement de baisser les coûts de manière mécanique mais bien de **moderniser l'organisation des élections**, qui parfois paraît archaïque, en procédant notamment à la refonte du système d'inscription sur les listes électorales, en supprimant certains documents devenus inutiles ou en clarifiant les règles de remboursement des dépenses de campagne aux candidats.

I. ACCROÎTRE LA DÉMATÉRIALISATION DES PROCÉDURES ET SUPPRIMER LES DOCUMENTS INUTILES

A. RÉFORMER LA PROPAGANDE ÉLECTORALE

1. Expérimenter la dématérialisation de la propagande électorale à l'occasion de la prochaine élection présidentielle

La principale piste d'économie envisagée ces dernières années par le **Gouvernement** en matière d'organisation des élections a porté sur la **dématérialisation de la propagande électorale.**

Cette réforme a été proposée une première fois lors du projet de loi de finances pour 2014 s'agissant des élections européennes¹. Il s'agissait de substituer à l'envoi par courrier de la propagande électorale la publication de celle-ci sur plusieurs sites internet. Le Gouvernement évaluait à 27,6 millions d'euros l'économie qui aurait été réalisée. L'Assemblée nationale avait supprimé cette disposition lors d'examen du projet de loi de finances. Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015, le Gouvernement a de nouveau proposé de dématérialiser la propagande électorale pour les élections départementales, régionales et des assemblées de Guyane et de Martinique², pour une économie nette évaluée à 131,5 millions d'euros. La suppression de cette disposition avait été votée par l'Assemblée nationale et confirmée par le Sénat.

Votre rapporteur spécial s'était prononcé contre la dématérialisation de la propagande électorale en 2015, estimant que celle-ci risquait de provoquer des inégalités d'accès à l'information entre les citoyens, certains n'étant pas reliés à internet ou ayant un accès difficile aux contenus disponibles en ligne. Par ailleurs, **il paraissait peu judicieux de réaliser une telle réforme alors même que le mode de scrutin des élections départementales avait été profondément modifié et que les cantons avaient fait l'objet d'un redécoupage à travers la loi du 17 mai 2013³**.

Votre rapporteur spécial est toutefois conscient du coût important associé au remboursement de l'impression de la propagande électorale officielle ainsi qu'à sa mise sous pli et à son envoi qui incombe à l'État. Par ailleurs, comme l'ont rappelé les membres de l'IGA lors de leur audition, l'envoi des circulaires aux électeurs connaît des dysfonctionnements importants. Ainsi, lors des élections européennes de 2014, certains plis ont été adressés à de mauvais destinataires ou sont arrivés après le scrutin, voire n'ont pas pu être remis en raison de l'absence des destinataires à l'adresse indiquée⁴.

En outre, lors des élections départementales de 2015, **le ministère de l'intérieur a expérimenté une dématérialisation « partielle » de la propagande électorale dans cinq départements pilotes⁵**. En parallèle de l'envoi papier de la propagande aux électeurs, les documents officiels des binômes de candidats l'ayant accepté ont été publiés sur un site dédié⁶. Cette expérimentation a démontré la faisabilité technique de la dématérialisation de la propagande.

¹ Article 61 du projet de loi de finances pour 2014.

² Article 46 du projet de loi de finances pour 2015.

³ La loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral, a introduit un scrutin binominal majoritaire à deux tours.

⁴ Selon l'IGA, La Poste a ainsi enregistré un taux de plis non distribuables de 6,34 %.

⁵ L'Allier, l'Aude, l'Ille-et-Vilaine, la Loire-Atlantique et la Savoie.

⁶ <http://www.programme-candidats.interieur.gouv.fr>. 517 binômes de candidats ont vu leurs documents de propagande publiés sur ce site.

Compte tenu de ces éléments, **votre rapporteur spécial propose d'expérimenter la dématérialisation de la propagande électorale à l'occasion de la prochaine élection présidentielle.** Il s'agirait de publier les professions de foi des candidats sur un site internet dédié. Réaliser cette réforme lors de ce scrutin permettrait d'éviter les écueils précédemment évoqués : **la forte couverture médiatique lors de l'élection présidentielle assure aux candidats une publicité suffisante** et par conséquent une large diffusion de leurs idées et de leurs programmes politiques auprès des électeurs. Par ailleurs, le nombre limité de candidatures lors de ces élections garantirait un accès aisé aux professions de foi des candidats sur internet.

La dématérialisation de la propagande électorale à l'occasion de l'élection présidentielle de 2017 nécessiterait toutefois de prévoir des moyens d'information pour les électeurs, et en particulier la conduite d'une campagne d'information ambitieuse sur ces nouvelles modalités de consultation de la propagande électorale ainsi qu'une mise à disposition d'exemplaires papier de propagande électorale dans les préfetures, les sous-préfetures et les mairies.

Recommandation n°1 : expérimenter la dématérialisation de la propagande électorale à l'occasion de l'élection présidentielle de 2017, en informant les électeurs sur les modalités d'accès aux documents de propagande en ligne.

En revanche, **votre rapporteur spécial s'oppose à la proposition faite par l'IGA de transférer le contrôle de conformité de la propagande électorale des commissions de propagande aux préfetures.** Confier la décision d'autoriser ou non l'envoi de la propagande à un représentant de l'État plutôt qu'à une commission présidée par un magistrat indépendant présenterait le risque que les décisions rendues soient soupçonnées de partialité et fassent l'objet de nombreux recours contentieux.

Les commissions de propagande doivent donc être maintenues, mais leur travail mériterait d'être harmonisé. En effet, les décisions rendues sur la conformité des documents de propagande aux dispositions du code électoral sont parfois hétérogènes selon les départements, ce qui provoque souvent l'incompréhension des candidats. **Il conviendrait ainsi qu'un vademécum soit rédigé recensant des « décisions-types » sur différents éléments récurrents.** Par exemple, il conviendrait qu'une « décision-type » soit renseignée afin d'arbitrer la question de savoir si le port de la légion d'honneur par un candidat sur sa photographie de campagne contrevient ou non aux dispositions de l'article R. 27 du code électoral, qui prohibe la présence de la combinaison des couleurs « bleu, blanc et rouge » sur les affiches et les circulaires électorales.

Recommandation n° 2 : harmoniser les décisions des commissions administratives de propagande par la rédaction d'un vademécum recensant des « décisions-types », afin de remédier aux différences de traitement existantes.

2. À défaut d'une dématérialisation de la propagande électorale, supprimer l'envoi des bulletins de vote aux électeurs et poursuivre l'externalisation de la mise sous pli de la propagande

D'autres pistes d'économies relatives à la propagande électorale sont envisageables si celle-ci continuait à être envoyée sous format papier au domicile des électeurs.

La première solution consisterait à supprimer, parmi les documents de propagande envoyés aux électeurs, les bulletins de vote des candidats. Le coût du bulletin inclus dans l'enveloppe est en effet non négligeable.

La suppression de l'envoi des bulletins de vote permettrait des économies tant en matière de frais d'impression, que de frais de mise sous pli, avec une baisse estimée par le ministère de l'intérieur à 20 % de ces frais compte tenu de la baisse du volume de documents, et de frais postaux, en raison de tarifs plus avantageux. **Les gains attendus d'une telle suppression ont ainsi été estimés à 5,9 millions d'euros pour les élections départementales de 2015.**

Dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère de l'intérieur a indiqué qu'il avait envisagé de ne conserver cet envoi que pour les élections au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, partant du principe que si l'envoi des bulletins de vote aux électeurs « *semble utile pour les élections au scrutin de liste à la représentation proportionnelle pour permettre aux électeurs de prendre connaissance du nom des membres de chaque liste, il n'en est pas de même pour les élections au scrutin majoritaire* ». Le ministère a également fait mention d'un sondage réalisé par l'institut IPSOS en janvier 2011 ayant démontré que « *près de 8 Français sur 10 seraient favorables à la suppression de ces bulletins* ».

Votre rapporteur spécial estime que recevoir le bulletin à domicile présente peu d'utilité pour les électeurs. Ces bulletins étant disponibles dans les bureaux de vote, ceux qui sont envoyés ne sont que marginalement utilisés par les électeurs et représentent donc une dépense superflue.

Recommandation n° 3 : supprimer l'envoi des bulletins de vote au domicile de chaque électeur, qui ne présente qu'une faible utilité.

La seconde piste d'économies réside dans la poursuite de l'externalisation de la mise sous pli par les préfetures. La mise sous pli est traditionnellement effectuée en régie par les préfetures, qui font pour cela appel aux agents préfectoraux ou territoriaux. Toutefois, les préfetures sont souvent confrontées à des difficultés pour mobiliser le nombre d'agents nécessaire et doivent leur verser des indemnités de mise sous pli comme il a été rappelé précédemment. Afin de décharger les préfetures de ces opérations logistiques, de plus en plus de préfets ont décidé de confier la mise sous pli à des routeurs dans le cadre de marchés publics. Ainsi, **en 2012, près de la moitié des préfetures ont fait le choix de l'externalisation** à l'occasion de l'élection présidentielle et des élections législatives. De même, pour les élections européennes de 2014, la mise sous pli a été externalisée par 57 % des préfetures à des routeurs.

Le recours à des prestataires privés présente plusieurs avantages. D'une part, la mécanisation des opérations permet de **réduire les délais de mise sous pli ainsi que le nombre d'erreurs de distribution.** D'autre part, l'externalisation de la mise sous pli procure des **gains financiers importants.** Lors des scrutins organisés en 2012, les économies réalisées se sont élevées à 5,4 millions d'euros et lors des élections européennes de 2014 à 2 millions d'euros.

Cependant, comme l'a indiqué le chef du bureau des élections du ministère de l'intérieur, la généralisation de l'externalisation de la mise sous pli de la propagande électorale se heurte au faible nombre de prestataires capables de réaliser de telles opérations. Ainsi, lors des élections européennes de 2014, 80 % des préfetures ont eu recours au même routeur qui a effectué la mise sous pli pour 65 % des électeurs sur différents sites de production. Par ailleurs, pour que les routeurs aient un intérêt financier à procéder à ces opérations, il faut que la taille du marché soit suffisante, ce qui explique que de nombreux territoires ruraux où le nombre d'électeurs est réduit ne soient pas couverts.

Votre rapporteur spécial préconise donc d'inciter les préfetures à continuer de recourir, lorsque cela est possible, à l'externalisation de la mise sous pli lors des prochains scrutins.

<p>Recommandation n° 4 : généraliser, lorsque cela est possible, l'externalisation par les préfetures de la mise sous pli de la propagande électorale.</p>

B. ACHEVER LE PROCESSUS DE DÉMATERIALISATION DES PROCURATIONS

Comme il a été rappelé précédemment, le vote par procuration engendre des coûts importants liés notamment au coût de production des

formulaire de procuration et aux frais postaux d'envoi de ces formulaires aux mairies.

Lors du premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012, **le Gouvernement a décidé de procéder à la dématérialisation du processus de vote par procuration**. Ce projet de réforme a été conçu en deux étapes.

La première étape a consisté à mettre en ligne le formulaire de demande de procuration, afin que les mandants puissent le télécharger et le remplir à domicile avant de le faire valider au commissariat, en brigade de gendarmerie, au tribunal d'instance ou au sein des services consulaires. Les électeurs qui ne sont pas équipés d'un ordinateur et d'une imprimante peuvent toujours obtenir le formulaire cartonné de demande de vote par procuration au guichet des autorités habilitées. **Cette première étape a été achevée**, et le formulaire est disponible en ligne depuis fin 2013. Selon l'IGA, environ 30 à 40 % des usagers recourent à cette possibilité¹.

La deuxième phase consiste à dématérialiser l'ensemble du processus de vote par procuration. Dans ce nouveau système, les mandants rempliraient directement le formulaire en ligne et se rendraient au guichet de validation pour que leur identité soit vérifiée et que leur signature électronique soit recueillie. Puis, l'agent habilité validerait la procuration en ligne et celle-ci serait transmise par voie dématérialisée à la commune. Comme l'a indiqué le ministère de l'intérieur à votre rapporteur spécial, ce projet n'a pas encore abouti car il « *nécessite le développement d'une application informatique dont le cahier des charges est en cours de validation par les acteurs concernés* ». Il implique également que les guichets d'enregistrement soient équipés de postes informatiques et de tablettes permettant de recueillir la signature électronique du mandant.

Afin de lever ces difficultés techniques et de résoudre ces problèmes d'équipement, l'IGA propose, dans son rapport sur la modernisation des élections, de remplacer la signature du mandant par la saisie, par l'agent habilité, du numéro de la pièce d'identité de ce dernier. Toutefois **votre rapporteur spécial s'associe à la préoccupation exprimée par le ministère de l'intérieur selon laquelle la suppression de la signature de l'électeur soulève d'importants risques contentieux**. La signature du requérant constitue en effet un élément de preuve de la fiabilité d'une procuration en cas de recours contentieux.

En tout état de cause, votre rapporteur spécial invite le ministère à **poursuivre et à achever le projet de dématérialisation du vote par procuration** lancé en 2013, qui simplifierait les démarches des citoyens et générerait des économies substantielles.

¹ Inspection générale de l'administration, « Moderniser l'organisation des élections », avril 2015.

Recommandation n° 5 : achever le projet de dématérialisation totale du processus de vote par procuration.

C. EXPÉRIMENTER LA SUPPRESSION DE L'ENVOI DE LA CARTE ÉLECTORALE AUX ÉLECTEURS

Les cartes électorales sont envoyées à chaque électeur l'année qui suit son inscription sur une liste électorale, ou lors des refontes périodiques des listes électorales. **Leur intérêt principal réside en ce qu'elles permettent aux électeurs de connaître la localisation de leur bureau de vote.**

Cependant, **leur fonction est avant tout symbolique** en ce qu'elles matérialisent le statut d'électeur. **Elles ne sont ni nécessaires ni suffisantes pour pouvoir voter** : l'électeur doit dans obligatoirement présenter une pièce d'identité le jour du scrutin. D'ailleurs, ces cartes sont souvent perdues par les électeurs ou oubliées lors du jour du vote. Parfois, elles créent la confusion, certains électeurs ne l'ayant pas reçue ne sachant pas s'ils sont quand même en capacité de voter.

De faible utilité, les cartes électorales ne représentent pas moins un coût non négligeable pour l'État, mais aussi et surtout pour les communes qui sont chargées de les adresser aux électeurs (cf. *supra*). Comme pour la propagande électorale, les erreurs contenues dans les fichiers électoraux conduisent à ce qu'un certain nombre de cartes ne puissent pas être adressées à leurs destinataires. La mairie de Paris a ainsi estimé qu'entre 10 % en 15 % des cartes électorales envoyées étaient retournées faute d'atteindre leurs destinataires.

Votre rapporteur spécial considère que les cartes électorales ne sont pas des documents essentiels à l'exercice démocratique et préconise donc d'expérimenter leur suppression. Afin que les électeurs soient informés sur le lieu du bureau de vote où ils sont appelés à se rendre, un affichage du lieu de vote de chaque électeur en mairie ou sur internet pourrait être envisagé. La mairie de Paris a par exemple créé un service en ligne « Quel est votre bureau de vote ? » qui permet à chaque électeur de trouver, à partir de l'adresse de son domicile, le lieu de son bureau de vote.

La suppression de l'envoi de la carte électorale pourrait être donc mise en œuvre à partir d'une date donnée, par exemple le 1^{er} janvier 2017, c'est-à-dire avant la prochaine refonte générale des listes électorales prévue. **Il conviendrait ensuite d'évaluer les conséquences de cette suppression pour les électeurs** (taux de participation électorale, information sur le lieu de vote) afin d'en décider la pérennisation ou non.

Recommandation n° 6 : expérimenter la suppression de l'envoi de la carte électorale, en prévoyant un moyen d'informer les électeurs du lieu de leur bureau de vote par affichage en mairie ou sur internet.

II. SIMPLIFIER LE SYSTÈME D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES ET AMÉLIORER L'INFORMATION DES CANDIDATS SUR LE REMBOURSEMENT DE LEURS DÉPENSES DE CAMPAGNE

A. REFONDRE LE SYSTÈME D'INSCRIPTION SUR LES LISTES ELECTORALES

Le dispositif actuel de gestion des listes électorales est source de nombreux dysfonctionnements, qui ont été rappelés ci-dessus. Les erreurs d'inscription ou doubles inscriptions qui surviennent sont dues à l'existence d'une multiplicité de listes électorales locales qui sont gérées de manière autonome. Le fichier général des électeurs tenu par l'INSEE est nécessairement imparfait, puisque sa mise à jour dépend des avis d'inscription transmis par les communes. Par ailleurs, certaines demandes de radiation adressées par l'INSEE ne sont pas prises en compte par les communes, conduisant à des incohérences entre fichiers locaux et fichier général.

Afin de remédier à ces défaillances, l'IGA propose de créer un répertoire national unique des électeurs, qui serait la base de données centrale, et dont les listes électorales communales seraient extraites. **Votre rapporteur spécial souscrit à cette proposition**, qui semble faire consensus parmi les différents acteurs rencontrés.

Dans le système proposé par l'IGA, chaque électeur disposerait d'un identifiant numérique unique qui lui permettrait de s'identifier sur un site dédié, de remplir un formulaire d'inscription en ligne et de joindre les copies numériques de ses pièces justificatives. Le système d'information identifierait automatiquement l'électeur dans le fichier général des électeurs. Puis, chaque commune pourrait s'identifier sur le site de manière sécurisée et extraire la liste de l'ensemble des demandes d'inscription en attente de validation. La validation de la demande d'inscription entraînerait la radiation automatique de la liste de la précédente commune d'inscription. Un tel système permettrait de simplifier la procédure d'inscription et d'empêcher toute double inscription de se produire. Les communes resteraient responsables de la validation des inscriptions sur leurs listes électorales.

Une telle évolution **permettrait de procéder à des révisions des listes locales de manière continue, jusqu'à un mois avant la tenue d'élections**, puisque la procédure d'inscription et de mise en cohérence des différentes listes serait simplifiée.

Il appartient au ministère de l'intérieur d'étudier les modalités pratiques de création d'un tel répertoire unique. A ce stade, **la seule interrogation que soulève votre rapporteur spécial concerne le coût de gestion d'un tel fichier**, qui serait nécessairement très volumineux.

Recommandation n° 7 : créer un répertoire national unique des électeurs, afin d'éviter les doubles inscriptions et de faciliter la procédure d'inscription et de radiation des électeurs.

En parallèle de la création d'un répertoire national unique, **votre rapporteur spécial préconise de supprimer les commissions de révision des listes électorales**. Ces commissions, qui sont chargées de statuer sur les demandes d'inscription au cours de la période de révision des listes, font généralement confiance au travail préalablement effectué par les services municipaux. Les membres des commissions de révision désignés par les préfets et les présidents des tribunaux de grande instance sont souvent des retraités bénévoles qui n'ont pas les moyens d'exercer un véritable contrôle sur ce qui leur est proposé. Si les membres des commissions de révision ne sont ni rémunérés ni défrayés pour leurs frais de déplacement, le processus de convocation des commissions est fastidieux et coûteux.

L'IGA propose de remplacer ces commissions de révision par un contrôle départemental hiérarchisé en fonction du risque. L'idée est de confier une mission de contrôle à un magistrat de l'ordre de judiciaire compétent pour un département, qui examinerait des dossiers d'inscription et de radiation qu'il aurait sélectionnés de manière aléatoire ou en fonction d'informations obtenues relatives à des risques de mouvements anormaux sur les listes électorales. **Votre rapporteur spécial souscrit à cette proposition.**

Recommandation n° 8 : supprimer, à terme, les commissions administratives de révision des listes électorales, qui occasionnent des lourdeurs de fonctionnement et dont la fonction de contrôle est limitée.

B. CLARIFIER LES RÈGLES RELATIVES AU REMBOURSEMENT DES DÉPENSES DE CAMPAGNE DES CANDIDATS

Les modalités de remboursement forfaitaire aux candidats de tout ou partie de leurs dépenses de campagne sont peu lisibles. En l'absence de précision de la part du législateur sur ce qui constitue une dépense électorale ou une dépense électorale remboursable, c'est la CNCCFP qui, par ses

décisions, est venue graduellement apporter des clarifications. **La CNCCFP dispose ainsi d'un véritable pouvoir d'appréciation, sous le contrôle du juge.** Mais cette démarche au coup par coup est insatisfaisante, et place les candidats dans une certaine insécurité juridique.

À titre d'exemple, la CNCCFP a, à l'issue du contrôle des comptes de candidats aux élections régionales de 2010, modifié sa jurisprudence relative à la prise en compte des intérêts d'emprunts déclarés par les candidats, en décidant de réduire de douze à neuf mois après l'élection la période maximale de comptabilisation des intérêts¹.

Il est d'ailleurs arrivé que des décisions de la CNCCFP s'agissant de la prise en compte ou non de certaines dépenses soient annulées par le juge administratif. Par exemple, la CNCCFP avait exclu des dépenses électorales remboursables les dépenses d'objets promotionnels, considérant que ceux-ci n'avaient ni pour finalité ni pour effet de contribuer au débat électoral. Saisi de différentes requêtes contre ces décisions, le Conseil d'État a jugé au contraire que ces dépenses devaient être prises en compte dans l'assiette des dépenses ouvrant droit au remboursement forfaitaire de l'État².

Le nombre de compte de campagnes réformés et les montants réformés à chaque élection sont un indicateur du faible niveau d'information des candidats quant aux dépenses pouvant faire l'objet d'un remboursement ou non. Selon le président de la CNCCFP auditionné par votre rapporteur spécial, environ 50 % des comptes de campagne font aujourd'hui l'objet d'une réformation. Lors des élections municipales de 2014, la Commission a pris 2 435 décisions d'approbation après réformation, sur 4 675 comptes de campagne examinés et 4 122 comptes pouvant prétendre au remboursement forfaitaire de l'État. Il est même permis de s'interroger sur la question de savoir si un tel niveau de réformation des comptes de campagne n'a pas une finalité budgétaire, en permettant un moindre remboursement des candidats.

Dans son rapport d'activité adopté le 30 mars 2015³, la CNCCFP énumère les principaux motifs de retrait des comptes de certaines dépenses déclarées. Il s'agit de dépenses n'ayant pas de caractère électoral, de dépenses post-électorales ou engagées le jour du scrutin, de retranchements liés aux intérêts d'emprunt, du coût du matériel ramené à sa valeur d'usage, de requalifications de dons en apport personnel et de dépenses relatives à la

¹ Une jurisprudence constante depuis 2004 fondée sur l'avis du Conseil d'État n° 263319 du 30 avril 2004 conduisait la CNCCFP à admettre comme imputables au compte de campagne et pouvant ouvrir droit au remboursement forfaitaire de l'État les intérêts d'emprunt réglés à l'établissement bancaire à la date de dépôt du compte, le cas échéant avec paiement par anticipation pour une période de douze mois à compter de la date de l'élection. Dans le cadre de l'examen des comptes de campagne des candidats aux élections cantonales de 2011, la commission a réduit de douze à neuf mois après l'élection la période maximale de comptabilisation des intérêts afin d'éviter tout risque d'enrichissement sans cause.

² Conseil d'État, 3 décembre 2010, *Le Pen*.

³ CNCCFP, *Seizième rapport d'activité 2014*.

propagande officielle (article R. 39 du code électoral). Si la jurisprudence de la CNCCFP concernant les dépenses effectuées le jour du scrutin ou post-scrutin ou la prise en compte de la valeur d'usage du matériel acheté est aujourd'hui clairement établie, il n'en va pas de même de l'appréciation relative à la nature électorale ou non de certaines dépenses de campagne.

La plupart des candidats sont de bonne foi, et voient le plus souvent leurs comptes réformés voire rejetés par méconnaissance des règles applicables à la tenue des comptes de campagne. Certes, la CNCCFP et le ministère de l'intérieur publient, à chaque élection, un memento à l'usage du candidat précisant certaines règles relatives aux dépenses électorales. **Mais force est de constater que ces informations ne sont pas suffisamment exhaustives. Surtout, il n'est pas rare que des incohérences existent entre les décisions rendues par la Commission et les informations délivrées par les préfetures aux candidats.**

Votre rapporteur spécial considère donc que l'information à destination des candidats sur les modalités de remboursement de leurs dépenses de campagne est largement perfectible. Il **préconise donc que les informations délivrées par les services préfectoraux et par la CNCCFP soient harmonisées et propose pour cela la rédaction, conjointement par le ministère de l'intérieur et la Commission, d'un nouveau guide détaillant avec précision les dépenses relevant de dépenses électorales ou non**, qui devrait être régulièrement actualisé en fonction des problèmes nouveaux pouvant surgir.

Recommandation n° 9 : améliorer l'information des candidats quant aux modalités de remboursement de leurs dépenses de campagne par la rédaction d'un nouveau guide exhaustif et harmoniser les informations délivrées par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et les services préfectoraux.

Un des problèmes récents auxquels a été confrontée la CNCCFP réside dans la prise en compte des dépenses effectuées dans le cadre de « primaires ouvertes » organisées par des partis politiques dans le compte de campagne du candidat désigné. En 2012, suite à l'organisation d'une « primaire ouverte » par le Parti socialiste, la Commission avait considéré que les dépenses du parti liées à l'organisation proprement dite de la primaire n'avaient pas à être comptabilisées dans le compte de campagne du candidat investi mais, qu'en revanche, les dépenses exposées dans l'année précédant l'élection et pour son propre compte par ce candidat devaient être comptabilisées comme dépenses électorales¹.

¹ CNCCFP, *Quinzième rapport d'activité 2012-2013*.

Par la suite, saisi par le Gouvernement sur cette question, le Conseil d'État avait, dans un avis du 31 octobre 2013, indiqué que les dépenses engagées ou effectuées à l'occasion d'une élection primaire ouverte à l'ensemble des électeurs devaient être considérées comme engagées en vue de l'élection et figurer dans le compte de campagne du candidat désigné¹.

Votre rapporteur spécial estime qu'afin d'éviter les recours contentieux et de clarifier définitivement la situation, cette doctrine proposée par le Conseil d'État mériterait d'être inscrite dans la loi.

Recommandation n° 10 : clarifier par la loi les règles d'imputation des dépenses effectuées lors de primaires « ouvertes » dans les comptes de campagne des candidats.

¹ Conseil d'État, avis n° 388003 du 31 octobre 2013.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 28 octobre 2015, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Hervé Marseille, rapporteur spécial, sur la mission « Administration générale et territoriale de l'État » et a entendu une communication sur son contrôle budgétaire concernant le coût de l'organisation des élections.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Il me revient de vous présenter les conclusions du contrôle budgétaire que j'ai mené sur le coût de l'organisation des élections. Ce coût, supporté tant par l'État que par les communes, est significatif. En 2012, d'après les données du programme 232 qui regroupe les crédits associés à l'organisation des élections, les élections présidentielles et législatives ont représenté pour l'État une dépense totale d'environ 342 millions d'euros. En prenant en compte certaines dépenses non retracées, en particulier les dépenses relatives au personnel mobilisé lors des scrutins, ce coût s'élèverait, d'après l'Inspection générale de l'administration (IGA), à 437 millions d'euros. L'effort financier réalisé par les communes lors de la tenue de scrutins ne fait pas l'objet d'un suivi par le ministère de l'intérieur mais a été estimé à 200 millions d'euros en 2012 par l'IGA.

Afin de compenser une partie des coûts supportés par les communes lors de la tenue de scrutins, l'État leur verse à chaque élection des frais d'assemblée électorale. Mais cette subvention ne couvre qu'une faible partie des dépenses effectivement engagées par les communes, 15 % en moyenne. À titre d'exemple, la ville de Paris a dépensé 1 million d'euros lors des élections européennes de 2014 et a reçu de l'État une subvention de 165 000 euros. Surtout, le montant de cette subvention, calculé en fonction du nombre de bureaux de vote et d'électeurs inscrits, n'a pas évolué depuis 2006, alors que le taux d'inflation a été en moyenne de 1,5 % par an. Il y a donc bien un désengagement financier de l'État au détriment des communes, qui n'est pas acceptable.

Il existe plusieurs déterminants de la dépense électorale. Le poste le plus important est constitué par les dépenses liées à la propagande électorale, qui ont représenté plus de la moitié de la dépense électorale totale en 2012, soit 180 millions d'euro. Elles recouvrent les dépenses de mise sous pli et d'envoi des professions de foi et des bulletins de vote, ainsi que les remboursements aux candidats de leurs frais d'impression. Le second poste de dépenses est constitué par les remboursements forfaitaires aux candidats de tout ou partie de leurs dépenses de campagne, pour 83 millions d'euros. Il existe plusieurs autres déterminants de la dépenses électorale, dont les montants mis bout à bout sont significatifs, qu'il s'agisse des coûts associés à

la révision des listes électorales, à la gestion des procurations ou à l'impression et à l'envoi des cartes électorales.

L'administration ne dispose pas de tous les leviers pour maîtriser la dépense électorale, puisque celle-ci dépend notamment du nombre d'électeurs, de candidats ou encore du montant des dépenses électorales de ces derniers. Toutefois, j'ai pu identifier des marges de manœuvre qui permettraient de réduire le coût d'organisation des scrutins.

Premièrement, je propose d'expérimenter la dématérialisation de la propagande électorale à l'occasion de l'élection présidentielle de 2017. Le Gouvernement a proposé à deux reprises de dématérialiser la propagande pour les élections européennes de 2014 puis pour les élections départementales et régionales de 2015. Ce projet a été rejeté, à juste titre, par le Parlement, car il risquait de provoquer une inégalité d'accès à l'information électorale entre les citoyens. Surtout, il paraissait inopportun de supprimer l'envoi papier de la propagande en 2015 alors que le mode de scrutin des élections départementales et le périmètre des cantons venaient d'être modifiés.

Pourquoi alors proposer la dématérialisation de la propagande à l'occasion d'une élection présidentielle ? Contrairement aux autres élections, l'élection présidentielle jouit d'une forte couverture médiatique qui assure aux candidats une publicité suffisante de leurs propos et de leurs programmes. Dématérialiser la propagande électorale dans ces conditions, en publiant les professions de foi des candidats sur un site Internet dédié et en informant les citoyens sur ces nouvelles modalités de consultation, ne remettrait pas en cause l'égale information de tous les électeurs. En revanche, je reste attaché à l'envoi papier de la propagande électorale s'agissant des élections locales, qui sont par nature moins médiatisées.

Deuxièmement, je considère qu'il est nécessaire de créer un répertoire national unique regroupant l'ensemble des électeurs. Actuellement, chaque commune gère sa propre liste électorale et l'INSEE tient un fichier général afin de s'assurer de la cohérence des listes entre elles et d'éviter les doubles inscriptions. Mais il existe des écarts importants entre les listes locales et le fichier général, qui concerneraient selon l'IGA 2,5 % du corps électoral, soit environ un million d'électeurs. Créer un répertoire unique, dont les listes électorales communales seraient extraites, permettrait de remédier à cette situation. En parallèle, je préconise de supprimer, à terme, les commissions de révision des listes électorales qui sont actuellement chargées de statuer sur les demandes d'inscription au cours de la période de révision des listes, mais qui se contentent le plus souvent d'avaliser le travail préalablement effectué par les services municipaux et dont le coût de fonctionnement n'est pas anodin.

Troisièmement, il conviendrait d'achever la dématérialisation totale du processus de vote par procuration, qui a été lancée en 2013 mais qui peine

à aboutir. L'objectif est de permettre aux mandants de remplir le formulaire de procuration en ligne avant de venir s'identifier auprès des autorités habilitées à établir les procurations. Puis, ces autorités enverraient les formulaires par voie dématérialisée aux communes concernées. Il s'agit d'une mesure de simplification et d'économie qui me paraît bienvenue.

Quatrièmement, je propose de supprimer l'envoi aux électeurs de documents peu utiles. Il s'agit, d'une part, des bulletins de vote des candidats envoyés au domicile de chaque électeur, qui présentent peu d'intérêt puisqu'ils sont de toute façon disponibles dans les bureaux de vote. Or, ils représentent un coût important : le ministère de l'intérieur avait estimé les gains attendus d'une telle suppression à 5,9 millions d'euros pour les élections départementales de 2015. D'autre part, je m'interroge sur l'utilité des cartes électorales, qui ont avant tout une fonction symbolique, mais qui ne sont ni nécessaires ni suffisantes pour pouvoir voter, puisque les électeurs doivent obligatoirement présenter une pièce d'identité le jour du scrutin. Elles ont certes pour intérêt de permettre aux électeurs de connaître la localisation de leur bureau de vote. Toutefois, il pourrait être envisagé d'expérimenter leur suppression, en prévoyant d'informer les électeurs de leur lieu de vote par affichage en mairie ou sur Internet.

Cinquièmement et enfin, il est nécessaire d'améliorer l'information des candidats sur les modalités de remboursement de leurs dépenses. En effet, nombre de comptes de campagne sont réformés à chaque élection par la Commission des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) du fait d'une mauvaise information des candidats ou de contradictions entre la jurisprudence de la Commission et les indications délivrées par les services préfectoraux. La CNCCFP dispose d'un véritable pouvoir d'appréciation. Il conviendrait donc de rédiger un nouveau guide détaillant avec précision les dépenses relevant de dépenses électorales. Par ailleurs, il conviendrait de clarifier par la loi les règles d'imputation des dépenses effectuées lors de primaires ouvertes dans les comptes de campagne des candidats, qui est un problème nouveau auquel la CNCCFP fait face.

Ainsi serait-il possible de moderniser l'organisation des élections en France, tout en garantissant le respect des exigences démocratiques.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois. – Une remarque tout d'abord sur la nouvelle organisation territoriale. Comment va-t-on concilier la création de grandes préfectures de région et un déploiement des services sur différents sites ! Tout change mais rien ne change, nous dit-on... Comment les sites seront-ils spécialisés ? Comment les gens s'y retrouveront-ils ? Mystère.

Les services de l'État ont été réorganisés avant les élections régionales, mais ce n'est qu'après celles-ci que les régions restructureront leurs services. Il faudra mettre des cierges pour que tout cela corresponde !

Enfin, je suis persuadé que la lutte contre le terrorisme passe non seulement par un renforcement des moyens policiers mais aussi par une action psychologique, de réflexion, de compréhension, et de propagande. Bourses pour la formation des imams, recherche en islamologie, organisation de colloques, etc. : les crédits consacrés à cette action n'augmentent que de 400 000 euros. C'est bien mais c'est trop peu.

M. Jean-Claude Boulard. – Dans les villes, lorsqu'une sous-préfecture ferme, elle est remplacée par une maison de l'État ou une maison de services au public. Les maisons de l'emploi qu'on ouvrait hier ferment aujourd'hui, à croire que toute nouvelle maison a vocation à devenir close. Cette floraison masque mal en réalité le recul de l'État, qui ne se résumera jamais à une « maison ».

Il ne faudrait pas non plus que l'État calque l'organisation territoriale de son administration sur la carte des grandes régions. Rien de tel pour éloigner l'État des territoires. L'échelon de proximité doit rester le département. De plus, en régionalisant l'administration de l'État, on renforce paradoxalement les directions régionales. Le préfet de région a beaucoup moins de contrôle sur les administrations régionales que le préfet de département sur les directions départementales. Voyez les DREAL, qui sont devenues quasi-autonomes !

M. André Gattolin. – Je salue le travail du rapporteur mais ne partage pas toutes ses recommandations, en particulier sur la dématérialisation de la propagande électorale et des bulletins de vote. Sans doute, dira-t-on, est-ce paradoxal pour un écologiste, mais je place la démocratie au-dessus de l'écologie ! Il est bon que les électeurs reçoivent les bulletins à leur domicile : cela évite de montrer, dans le bureau de vote, qu'on ne les prend pas tous... La propagande électorale est une forme d'information sur le scrutin. À supprimer tous les documents, on accroît le risque d'abstention. Certains jeunes dans les quartiers n'hésitent pas à brandir leur carte d'électeur avec fierté en cas de contrôle d'identité, comme marque de leur citoyenneté. D'autres choisissent de renvoyer leur carte en signe de protestation. Ne sacrifions pas cela à des mesures de petites économies.

Il y a deux ans, on a réduit le financement public des partis politiques, les dotations par parlementaire ont été réduites. Veut-on que les citoyens financent eux-mêmes directement les partis ? Il y a une perversion à fonder le financement des partis sur le nombre de voix au premier tour des législatives : depuis l'inversion du calendrier électoral, le taux de participation aux législatives a chuté de 10%. Autant de moins pour les partis ! La présidentialisation et le fonctionnement à deux tours favorisent la bipolarisation, au détriment de l'équité. Il est malsain de réduire les ressources des partis en cours de mandat. Plutôt que de nous faire hara-kiri, n'ayons pas peur d'affirmer que la démocratie vit de subventions publiques. Les financements privés ou des militants ne doivent pas être prépondérants.

M. Philippe Dallier. – Souvenez-vous des péripéties autour de l'installation de machines pour prendre des photos sécurisées dans les mairies. C'était gratuit, cela marchait. Puis les photographes sont montés au créneau, on a fait machine arrière, réhabilité les photographes de quartier et les photomatons. C'était ridicule. Cette fois, on tombe dans l'absurde en demandant aux photographes d'établir une liaison sécurisée avec l'ANTS. Combien cette fantaisie nous coûte-t-elle ?

Votre quatrième recommandation propose de généraliser l'externalisation des mises sous pli de la propagande électorale et de l'envoi des bulletins. À chaque fois qu'on a tenté de le faire en Seine-Saint-Denis, cela a été une catastrophe. Les personnes, qui sont payées une misère, se désintéressent du travail. Cette mesure ne vise qu'à économiser les quelques subsides accordés aux fonctionnaires communaux. Le jeu en vaut-il la chandelle ?

Mme Marie-France Beauvils. – Je suis inquiète des conséquences de la nouvelle organisation des services de l'État sur la vie préfectorale. Dernièrement, nous avons voulu organiser dans ma ville une simulation d'évacuation de la population, en prévention du risque d'inondation. Les services de l'État nous ont dit qu'ils n'avaient pas les outils pour le faire. C'est pourtant la vocation de l'État de jouer le rôle de coordinateur ! Ni les petites communes, ni les intercommunalités, ne sont armées pour cela. Il faut laisser aux préfetures les moyens de répondre aux besoins des territoires.

Je partage les préoccupations d'André Gattolin sur le financement des partis politique. Il est aussi important de conserver la carte d'électeur : pour beaucoup de nos concitoyens, la recevoir alerte sur la tenue prochaine d'élections. Ne prenons pas le risque d'augmenter encore l'abstention. Les documents papier ont le mérite de servir de support à la discussion, à l'échange, notamment dans les quartiers populaires. Pour le moment, la dématérialisation me paraît prématurée. Il faut privilégier tout ce qui contribue à intéresser l'électeur à l'élection, c'est une question de démocratie.

M. Vincent Delahaye. – Les crédits liés aux dépenses de contentieux du ministère de l'intérieur baissent de 25 %. Est-ce pour financer la lutte contre le terrorisme ? Serait-ce sinon de l'insincérité budgétaire, sachant que ces dépenses sont systématiquement sous-dotées ?

Le rapporteur ne propose que d'expérimenter la dématérialisation des documents électoraux. Je suis volontaire pour tenter à Massy l'expérience de la suppression de la carte d'électeur. Comme motif de fierté, Monsieur Gattolin, la carte nationale d'identité fait très bien l'affaire ! Je suis très attaché à l'idée d'un répertoire national des électeurs car beaucoup se trouvent inscrits dans deux communes, l'Insee n'enregistrant pas toujours les radiations. Croyez-moi, c'est le bazar. Mieux vaudrait que cela soit automatique.

M. Roger Karoutchi. – Plus personne ne croit que la refonte de la carte régionale sera source d'économies. Là où l'ancienne préfecture disparaîtra, on créera l'équivalent avec une maison de l'État, sans économies à la clef.

Supprimer la carte d'électeur ne me paraît pas une bonne idée : recevoir sa carte rappelle l'imminence de l'élection. N'en déplaise à André Gattolin, je ne crois pas que les jeunes l'utilisent comme document d'identité, mais il s'agit bien d'un élément d'appartenance au corps électoral.

Toutes les formations politiques préconisent de diminuer le nombre de parlementaires. Mais passer à 400 députés et 200 sénateurs signifierait réduire le financement des partis politiques de 13 millions d'euros !

M. Francis Delattre. – À titre personnel, je ne voterai pas les crédits de cette mission. La nouvelle carte régionale maltraite l'histoire, la géographie et le bon sens, sans permettre de réaliser la moindre économie puisque les services seront maintenus. Pour ce qui est de l'Île-de-France, on ne sait plus trop où en est le Grand Paris. L'échec de la région est patent tandis que les départements de la grande couronne sont devenus des départements relégués.

Je suis aussi scandalisé par le manque de moyens des préfectures. On ne trouve plus un seul ingénieur dans la préfecture d'un département d'un million d'habitants. Nous avons besoin des services de l'État. Quand il y a des averses violentes, les automobilistes font de l'aquaplaning sur les autoroutes de l'État, faute de moyens pour entretenir les évacuations d'eau ; on n'a pas davantage les moyens de contrôler la sécurité sur les ponts des autoroutes. Diminuer encore les moyens, c'est courir à la catastrophe. Enfin, que deviendront les sous-préfectures en cas de fusion de communes pour créer des agglomérations ? J'aimerais que le Gouvernement réponde à ces questions plutôt que de nous faire miroiter des économies auxquelles personne ne croit.

Mme Michèle André, présidente. – Les crédits des anciennes directions départementales de l'équipement ne relèvent pas de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

M. Francis Delattre. – Peut-être, mais c'est le préfet qui coordonne.

M. Antoine Lefèvre. – En Picardie, certaines préfectures ont été spécialisées. C'est le cas en particulier pour l'accueil des étrangers : les habitants de l'Aisne doivent ainsi se rendre dans l'Oise, à la préfecture de Beauvais, pour accomplir leurs démarches. S'ils n'ont pas de voiture, il leur faut prendre le train et passer par Paris, ce qui est ubuesque. Avec les grandes régions, on va encore éloigner le service public des citoyens alors que nous avons plus que jamais besoin de conforter le lien social dans les territoires. Soyons vigilants.

Avec Alain Anziani, j'avais rédigé il y a quelques années un rapport sur le vote électronique. Où en est-on sur ce sujet ? Des expérimentations sont-elles prévues ?

M. Éric Doligé. – Je voulais aussi interroger le rapporteur sur le vote électronique. En outre, une clarification des compétences et des responsabilités des préfetures à l'égard des services départementaux d'incendie et de secours serait nécessaire, car elles décident des dépenses mais ne contribuent pas au financement.

M. Richard Yung. – Les Français de l'étranger ont l'habitude du vote électronique et cela marche de mieux en mieux. Je regrette que le ministère de l'Intérieur y soit hostile pour la métropole. La création d'un répertoire national unique permettrait aussi de remédier aux problèmes de double inscription, qui se posent notamment pour les Français de l'étranger. Je soutiens ces propositions qui vont dans le sens d'un système moderne.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur pour avis au nom de la commission des lois. – Vu l'enthousiasme que mettent nos concitoyens à se rendre aux urnes, je crois qu'il faut envisager toute modification de notre système électoral avec une main tremblante. Dans mon village, recevoir son bulletin de vote, préparer l'enveloppe, se rendre au bureau de vote, tout cela est fondamental. Peut-être en va-t-il différemment pour les Français de l'étranger, mais évitons les mesures générales. Il n'y aurait pas meilleure façon de décourager encore davantage la participation.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Merci à tous. Ne refaisons pas le débat sur la réforme territoriale. Cette mission concerne l'organisation territoriale de l'État. Pour l'instant, c'est le statu quo. Les plans de mobilité des personnels ne sont pas achevés, il n'y a pour l'instant aucune économie en vue, c'est pourquoi les crédits évoluent peu. Ce budget vise précisément à maintenir la présence territoriale de l'État.

La difficulté majeure concerne le maintien des sous-préfetures, qui jouent un rôle essentiel dans les territoires ruraux ou éloignés des centres administratifs. L'expérimentation d'une rationalisation de la carte des sous-préfetures qui a été conduite en Alsace et en Moselle va se poursuivre dans d'autres régions, mais cela se fait avec mesure et très lentement car le sujet est sensible. En zones urbaines, un certain nombre de sous-préfetures sont remplacées par des maisons de l'État. La présence infra-territoriale de l'État est nécessaire pour l'accueil des étrangers. En revanche, les autres missions de guichet des préfetures diminuent en raison de la dématérialisation des procédures de demande et d'instruction des titres.

S'agissant du contrôle sur le coût des élections, je rappelle que je n'ai fait que proposer d'expérimenter la suppression de la carte d'électeur. À l'heure où les budgets diminuent, il est délicat de réclamer plus de moyens pour les partis politiques. Leurs dotations ont été maintenues, c'est déjà bien.

M. André Gattolin. – Après avoir baissé !

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Difficile de réclamer à la fois une baisse du nombre de parlementaires et plus d'argent pour les partis !

J'ai proposé de dématérialiser la propagande pour l'élection présidentielle car elle représente une dépense importante. Chacun connaît le nom des candidats à ces élections, même dans les villages les plus reculés. Il en va différemment pour les élections locales. Je rappelle toutefois qu'une expérimentation de dématérialisation partielle a été menée lors des dernières élections départementales dans l'Allier, l'Aude, l'Ille-et-Vilaine, la Loire-Atlantique et la Savoie, et qu'il n'y a eu aucun problème.

M. Michel Bouvard. – Les candidats avaient même donné leur accord.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – Chacun a en tête les péripéties qui ont entouré l'installation, puis le démontage, des appareils photographiques sécurisés dans les mairies. Nul ne sait d'ailleurs à qui appartient le matériel, qui a fini à la cave...

Mme Michèle André, présidente. – À l'ANTS.

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – La question se reposera pour la création de cartes d'identités sécurisées. L'idée de l'État est de veiller à ce qu'il y ait une interface entre les photographes et l'ANTS.

M. Michel Bouvard. – On a manqué de courage politique et on a cédé au lobby des photographes...

M. Hervé Marseille, rapporteur spécial. – J'ai reçu les représentants des professionnels de la photographie et les ai félicités pour leur lobbying. Ils suggèrent maintenant d'étendre l'interface avec les services de l'État à la carte Vitale. Cela supposerait de travailler avec les organismes de l'assurance maladie, un exercice de spéléologie administrative loin d'être gagné...

Je note la candidature de Massy pour une expérimentation de la suppression de la carte d'électeur.

L'État cherche à réduire les dépenses de contentieux, notamment pour refus de concours de la force publique, dont le coût est élevé. Il n'est d'ailleurs pas interdit de penser que ce coût soit pour quelque chose dans la récente détermination de l'État à faire appliquer les décisions d'expulsions ! Parmi les principaux contentieux, notons aussi ceux liés aux étrangers, à la protection fonctionnelle des fonctionnaires ou aux accidents de la route.

Je n'ai eu aucune information sur les orientations de l'État en matière de vote électronique.

S'agissant de l'externalisation de la mise sous pli de la propagande électorale, je rappelle que les dépenses de mise sous pli se sont élevées à 25 millions d'euros en 2014, auxquels s'ajoutent 50 millions d'euros de frais d'acheminement. Il y a donc une volonté de rationaliser cette dépense par le

recours à des prestataires extérieurs. Certaines communes ont toutefois des difficultés à trouver des entreprises prêtes à effectuer cette tâche.

Mme Michèle André, présidente. - Merci. En tant que rapporteure spéciale de cette mission, j'avais estimé que la régionalisation donnerait un rôle accru aux préfets de départements car c'est vers eux que se tourneront les élus en cas de difficulté. Il faut avoir confiance dans l'organisation territoriale de l'État et dans sa capacité à se réorganiser. Si peu d'économies apparaissent, c'est que les préfetures se sont déjà réorganisées et ont supprimé des postes ces dernières années.

La commission a donné acte de sa communication à Hervé Marseille, rapporteur spécial, et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de l'intérieur

- M. Marc Tschiggfrey, chef du bureau des élections et des études politiques

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

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

Préfecture de la Seine-Saint-Denis

- M. Philippe Galli, préfet
- M. Hugues Besancenot, secrétaire général

Association des maires de France (AMF)

- M. Rollon Mouchel-Blaisot, directeur général
- Mme Geneviève Cerf, responsable du département « Administration et gestion communales »

Inspection générale de l'administration (IGA)

- Mme Corinne Desforges, inspectrice générale
- M. Gabriel Morin, inspecteur
- M. Louis Pauty, chargé de mission

Mairie de Paris

- M. Jean-François Barboux, chef du bureau des élections et du recensement de la population

ANNEXE

**LE COÛT DE L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS
PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVES DE 2012 CALCULÉ PAR
L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION**

Dépenses électorales de l'État en 2012 (en euros)		
Prise en charge de la campagne des partis	291 699 830	66,7%
Propagande imprimée (remboursement de l'impression, mise sous pli, envoi postal) (Programme 232)	203 068 928	46,4%
Remboursement forfaitaire des dépenses de campagne (Programme 232)	85 553 984	19,6%
Campagnes audiovisuelles (Programme 232)	3 076 918	0,7%
Procurations	47 300 000	10,8%
Police	25 000 000	5,7%
Gendarmerie	14 300 000	3,3%
Frais postaux	5 900 000	1,3%
Justice	1 700 000	0,4%
Production des formulaires	400 000	0,1%
Dépenses de personnel	30 143 148	6,9%
Coût du personnel des bureaux des élections en préfecture (Programme 307)	21 653 103	5,0%
Indemnités horaires (dont indemnités pour travaux supplémentaires, hors indemnités liées à la mise sous pli de la propagande officielle imprimée) (Programme 232)	7 144 010	1,6%
Coûts de personnel et de fonctionnement du bureau des élections en administration centrale (Programme 216)	1 346 035	0,3%
Frais d'assemblées électorales versés aux communes	30 016 540	6,9%
Elections à l'étranger	16 639 192	3,8%
Autre	6 912 881	1,6%
Commission nationale des comptes de campagne et du financement des partis (Programme 232)	4 944 526	1,1%
Commissions électorales & délégués du CC	3 960 057	0,9%
Transport des plis par la gendarmerie	2 950 000	0,7%
INSEE	2 781 000	0,6%
Total général	437 347 174	100,0%

Source : Inspection générale de l'administration, « Moderniser l'organisation des élections », avril 2015