

N° 477
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mars 2025

PROPOSITION DE LOI

*visant à mieux indemniser et à simplifier l'organisation des élections
pour les communes,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Éric KERROUCHE, Sebastien PLA, Patrick KANNER, Mmes Viviane ARTIGALAS, Audrey BÉLIM, Florence BLATRIX CONTAT, Nicole BONNEFOY, MM. Denis BOUAD, Hussein BOURGI, Mmes Isabelle BRIQUET, Colombe BROSEL, Marion CANALÈS, M. Rémi CARDON, Mme Marie-Arlette CARLOTTI, MM. Christophe CHAILLOU, Yan CHANTREL, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, M. Thierry COZIC, Mme Karine DANIEL, M. Jérôme DARRAS, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Vincent ÉBLÉ, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Sébastien FAGNEN, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, MM. Jean-Luc FICHET, Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, MM. Olivier JACQUIN, Éric JEANSANNETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Mmes Gisèle JOURDA, Annie LE HOUEROU, Audrey LINKENHELD, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Jean-Jacques MICHAU, Mme Marie-Pierre MONIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mme Corinne NARASSIGUIN, MM. Saïd OMAR OILI, Alexandre OUIZILLE, Mme Émilienne POUMIROL, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Mme Sylvie ROBERT, MM. Pierre-Alain ROIRON, David ROS, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Simon UZENAT, Mickaël VALLET, Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE, Michaël WEBER et Adel ZIANE,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les deux derniers scrutins pour lesquels les citoyennes et citoyens français ont été appelés aux urnes, à savoir les élections européennes des 8 et 9 juin 2024, puis les élections législatives anticipées des 30 juin et 7 juillet 2024 intervenues suite à la décision du Président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale, ont mis en lumière la charge financière et matérielle que représente pour les collectivités territoriales et leurs élus l'organisation des élections à l'échelle locale.

En premier lieu, l'organisation de ces scrutins a occasionné des surcoûts importants pour les collectivités territoriales.

Pour y faire face, l'article 70 du code électoral établit le principe selon lequel « les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes sont à la charge de l'État ». En pratique néanmoins, l'indemnisation des frais engagés par les communes s'avère très partielle puisqu'elle ne couvre qu'une faible partie des dépenses effectivement engagées par les communes, à hauteur de 15 % en moyenne.

D'un côté, le montant de la subvention, qui s'élève à 44,73 euros par bureau de vote et 0,10 euro par électeur inscrit sur les listes électorales, n'a pas été révisé depuis 2006. De l'autre, les coûts sont de plus en plus importants (frais de personnel en hausse en raison d'une plus grande mobilisation des agents communaux, acquisition de panneaux d'affichage électoraux pour tenir compte d'une inflation de candidatures, etc....). Par une lettre adressée au président de la République, Camille Pouponneau, l'ancienne maire de Pibrac (31) alerte sur l'écart alarmant entre le coût réel des élections et les frais remboursés par l'État. Pour sa commune, elle avance 18 762 € dépensés contre seulement 1 070 € remboursés.

Dans son rapport du 20 novembre 2024, la Cour des comptes pointe elle aussi les remboursements insuffisants de l'État. Elle indique en outre que ces coûts restent largement inconnus et non évalués.

En second lieu, l'inflation de candidatures constitue une charge matérielle importante pour les communes qui doivent satisfaire aux

obligations légales en matière d'affichage. En vertu de l'article L. 51 du code électoral, il leur est fait obligation d'installer, au nom de l'État, des panneaux électoraux afin que les candidats puissent y coller leurs affiches pendant toute la durée de la campagne électorale officielle.

Si l'État rembourse les dépenses des candidats qui recueillent un nombre suffisant de voix et finance également le fonctionnement des commissions de propagande, chargées de mettre sous pli et d'envoyer les professions de foi et les bulletins de vote des candidats, force est de constater que la mise à disposition des panneaux électoraux en nombre suffisant pour certaines élections pèse sur les communes, notamment lorsque le nombre de candidats dépasse la quinzaine. La multiplication des candidatures peut même atteindre 38 listes, comme ce fut le cas lors du scrutin européen de juin 2024, soit plus de 3 millions de panneaux installés dans toute la France.

Face au « casse-tête » régulier que représente l'organisation des élections, beaucoup d'élus font part de leur exaspération devant les pénuries de panneaux et les problèmes logistiques, les contraignant parfois à devoir « bricoler » pour sortir de l'impasse et respecter leurs obligations, et ce, sans bénéficier d'une dotation supplémentaire.

Qu'elles soient financières et matérielles, ces contraintes ne sont pas nouvelles. En revanche, elles pèsent aujourd'hui plus lourdement sur les collectivités en raison d'une multiplication des scrutins dont la prévisibilité n'est même plus assurée et des marges de manœuvre financières réduites dont elles disposent pour y faire face.

Pour répondre à ces difficultés, les auteurs de la présente proposition de loi entendent procéder à deux modifications législatives.

La première vise à mieux indemniser les communes des coûts résultant de l'organisation des élections.

De sorte à rendre effective la prise en charge par l'État des frais d'organisation des scrutins, l'article 1^{er} propose de compléter l'article 70 du code électoral pour y introduire deux principes nouveaux :

- d'une part, celui selon lequel le montant de la subvention allouée aux communes ne pourra être inférieur aux coûts réels constatés lors du précédent scrutin, dont l'estimation sera établie par les services de l'État sur la base des informations communiquées par les communes au préfet.

- d'autre part, celui selon lequel le montant de la subvention devra faire l'objet d'une révision avant chaque élection, qui devra tenir compte

notamment de l'inflation et de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

Cette modification vise à mettre un terme au décalage manifeste entre la subvention allouée par l'État aux communes et les coûts réels auxquels elles doivent faire face.

La seconde modification vise à alléger la charge que représente l'installation de panneaux électoraux pour les communes. Alors que celles-ci déploient des efforts d'ingéniosité pour répondre à leurs obligations légales et ainsi, garantir l'information démocratique des électeurs, il est de plus en plus fréquent de constater que des panneaux électoraux mis à la disposition des candidats ou listes de candidats restent inutilisés. Cela se vérifie d'autant plus que le nombre de candidats ou de listes de candidats est important.

Si la propagande électorale, profondément ancrée dans notre tradition républicaine, vise à garantir l'égalité entre les candidats et constitue un outil efficace contre la désinformation, elle n'a pas pour autant de caractère obligatoire pour les candidats, qui peuvent choisir ou non d'en faire usage.

Afin que cette liberté dont bénéficient les candidats ne se traduise pas en charge inutile pour les communes, l'article 2 propose que les candidats ou listes de candidats aient désormais obligation de préciser lors de leur déclaration de candidature s'ils souhaitent ou non utiliser les panneaux électoraux. Ainsi, les communes n'auraient plus à installer des panneaux dont il ne sera pas fait usage.

Proposition de loi visant à mieux indemniser et à simplifier l'organisation des élections pour les communes

Article 1^{er}

- ① L'article L. 70 du code électoral est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Le montant de la subvention allouée aux communes pour chaque tour de scrutin en application du premier alinéa est fixé selon le nombre de bureaux de vote et le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales de la commune. Ce montant, qui ne peut être inférieur aux coûts réels communiqués par les communes au représentant de l'État dans le département lors du précédent scrutin, fait l'objet d'une révision avant chaque élection qui tient notamment compte de l'inflation et de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique.
- ③ « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article. »

Article 2

Après le mot : « attribuée », la fin du deuxième alinéa de l'article L. 51 du code électoral est ainsi rédigée : « aux candidats, binômes de candidats ou listes de candidats ayant déclaré, sur l'honneur, au moment de leur déclaration de candidature, leur intention de procéder à l'apposition d'affiches électorales. »