



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 14-113/14-031/01 MAP

RAPPORT

MODERNISER L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 14-113/14-031/01 MAP

RAPPORT

MODERNISER L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS

Etabli par :

Gabriel MORIN
Inspecteur de
l'administration

Corinne DESFORGES
Inspectrice générale de
l'administration

Louis PAUTY
Chargé de mission à
l'inspection générale de
l'administration

– OCTOBRE 2014 –

SYNTHESE

I. Des archaïsmes qui génèrent des dépenses élevées, dégradent la qualité du service rendu au citoyen et ne favorisent pas sa participation à la vie civique

Le dispositif d'organisation des élections politiques en France est segmenté, coûteux et d'une efficacité limitée. Malgré d'indéniables efforts de modernisation, il n'intègre que partiellement les avantages de la dématérialisation et ne correspond plus au mode de vie des citoyens dont il ne facilite pas la participation à la vie démocratique. Ses archaïsmes pèsent lourdement sur les services préfectoraux, communaux et de sécurité, souvent de grande qualité mais dont les moyens sont limités.

La gestion des listes électorales

Les commissions administratives communales de révision ne garantissent pas l'impartialité des décisions d'inscription et de radiation. Les listes électorales ne sont pas à jour, de nombreux électeurs n'étant pas radiés après leur déménagement. Ceux qui le sont n'en sont généralement pas informés et l'apprennent le jour du scrutin. En raison des défaillances du système de coordination des listes, des électeurs peuvent être inscrits dans deux communes et donc voter deux fois. Les incohérences entre les listes électorales communales et le fichier général des électeurs de l'INSEE sont massives (1,1 million d'incohérences, soit 2,5% des électeurs).

La dématérialisation est insuffisante et les outils utilisés ne constituent pas un système intégré. 86% des communes adressent à l'INSEE des avis d'inscription et de radiation sous forme imprimée. Les erreurs de saisie ralentissent les processus automatisés. De ce fait, pour les communes comme pour l'INSEE, la mise à jour des listes, concentrée en janvier et en février, est une tâche excessivement lourde.

Le nombre d'électeurs qui sont inscrits irrégulièrement hors de leur commune de résidence, notamment depuis que les jeunes majeurs sont inscrits d'office, est important. Cette « mal-inscription » pèse sur la participation électorale et affecte particulièrement les populations fragiles et mobiles. Par ailleurs, la période d'inscription est close avant que les électeurs soient mobilisés par les scrutins de l'année à venir. Les réformes mises en œuvre dans d'autres démocraties montrent que ces difficultés ne sont pas insurmontables.

Le vote par procuration

L'organisation actuelle du vote par procuration, en forte croissance, demeure fondée sur la transmission de formulaires imprimés et génère des dépenses considérables : la gendarmerie et la police nationales lui ont consacré l'équivalent du temps de travail annuel de 737 agents en 2012. Les procurations ont représenté le second poste de dépense de l'État pour l'organisation des élections nationales de 2012¹ (47 millions d'euros). Le coût de l'établissement d'une procuration, hors frais supportés par les communes, est d'environ 10€.

¹ Année marquée par quatre tours de scrutins nationaux.

La propagande officielle

La prise en charge des campagnes des partis a représenté, en 2012, environ les deux tiers des dépenses de l'État pour l'organisation des élections. La propagande officielle imprimée (200 M€ en 2012) a mobilisé 46% de la dépense totale de l'Etat. A elle seule, l'insertion d'un bulletin de vote dans l'enveloppe de propagande génère, dans le cas d'une élection du Parlement européen, une dépense de l'ordre de 8 à 13 millions d'euros.

L'efficacité de cette coûteuse propagande imprimée est incertaine, de même que l'intérêt que représente, pour les partis, cet exercice contraint. La mise sous pli et la distribution sont des sources de dépense et de difficultés organisationnelles importantes. Des défaillances sont régulièrement constatées.

La propagande audiovisuelle officielle, qui ne représente qu'une très faible part de la contribution de l'audiovisuel public à l'information électorale, est peu attractive. Son coût par électeur pour les élections territoriales ultra-marines paraît disproportionné. En outre, dans l'organisation actuelle qui repose sur le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) et France Télévisions, la bonne utilisation des financements publics n'est pas suffisamment contrôlée.

L'organisation du scrutin

Le nombre de bureaux de vote paraît, dans certaines communes, excessif. Il est parfois difficile de mobiliser des élus et des bénévoles pour les constituer et participer au dépouillement.

Le transfert des procès verbaux des élections depuis les mairies vers les préfetures mobilise fortement les forces de sécurité, en particulier la gendarmerie (qui y consacre l'équivalent de 2 900 patrouilles de 4h par tour de scrutin).

Le coût des élections

Le coût total de l'organisation des élections en France, notamment celui porté par les communes, la police et la gendarmerie nationales, est, jusqu'à présent, demeuré largement méconnu. La focalisation sur une partie des dépenses seulement a donc pu atténuer les diagnostics effectués et fragiliser les propositions de réforme d'ensemble. La mission s'est donc attachée à reconstituer le coût complet des élections présidentielle et législatives de 2012 qui s'élèverait, en incluant les dépenses de l'Etat et des communes, à plus de 600 millions d'euros, dont 70% à la charge de l'État et 30% à la charge des communes.

II. Des simplifications nécessaires à l'amélioration du service rendu au citoyen et porteuses d'économies importantes

Au terme de ce diagnostic, la mission propose des scénarios de réforme dont l'objectif est, dans l'esprit de la modernisation de l'action publique (MAP), d'améliorer la qualité du service rendu au citoyen par des mesures de simplification, de dématérialisation et de rationalisation.

Un système d'information national de gestion des listes électorales

Les défaillances du système actuel proviennent dans une large mesure de la coexistence de listes électorales locales imparfaitement coordonnées, au niveau central, par le fichier général des électeurs. Il est indispensable d'inverser cette organisation en faisant du fichier central la seule source juridiquement opposable. Il deviendrait ainsi la liste électorale nationale, dont les listes locales seraient des extractions. Le scénario proposé simplifierait considérablement le travail de l'INSEE et des communes, sans affecter le pouvoir de décision des maires. Ce dispositif permettrait des redéploiements d'effectifs dans les communes et améliorerait la fiabilité de la liste électorale mais il ne générerait pas d'économies directes pour l'Etat. Son coût pourrait, en revanche, être couvert par les économies liées à la dématérialisation de la propagande (*cf. infra*).

Cette réforme permettrait de rapprocher la date de clôture de la période d'inscription de la date du scrutin, ce qui est impossible dans le dispositif actuel. Des inscriptions semi-automatiques, c'est-à-dire validées à l'occasion d'autres procédures administratives sécurisées, pourraient aussi être mises en œuvre pour réduire le nombre de non-inscrits et de mal-inscrits (case à cocher sur un formulaire de demande de prestation sociale par exemple). Le recours aux postiers pour faciliter l'inscription devrait aussi être envisagé.

Une gestion dématérialisée des procurations

La réduction du coût élevé des procurations nécessite la dématérialisation du processus. Le projet en cours doit dépasser les obstacles d'ordre technique et administratif qu'il rencontre. Les économies qu'il permettrait de générer seraient, pour l'année 2017 et en incluant le coût de l'investissement initial, de l'ordre de 28 M€.

Dans un esprit de simplification pragmatique et d'amélioration de la qualité de service, il semble souhaitable d'élargir le spectre des agents de police et de gendarmerie habilités à valider les procurations, d'envisager le recours aux postiers une fois la dématérialisation achevée et de décharger les tribunaux d'une mission dans laquelle ils jouent un rôle marginal mais qui complexifie les projets de réforme.

Une rationalisation de la propagande officielle imprimée et audiovisuelle

Il est souhaitable que la propagande officielle écrite soit dématérialisée et accessible sur un site Internet en libre accès, sur lequel chaque candidat disposerait d'une page. Toutefois, la propagande devrait être mise à disposition, sous forme imprimée et dans des enveloppes cachetées, dans des lieux publics, tant que cela sera nécessaire à la parfaite information des électeurs. Les envois postaux (y compris des bulletins) seraient supprimés.

Les économies générées par cette réforme seraient de l'ordre de 379 M€ pour la période 2015-2017, soit 126 M€ par an.

La propagande officielle audiovisuelle peut être rendue plus attractive et diffusée sur des canaux plus nombreux. Le nombre de modules différents enregistrés par candidat doit être plafonné. La durée totale des campagnes ultra-marines peut être réduite sans porter atteinte à leur qualité. Le renforcement de l'encadrement des dépenses de production est indispensable : les responsabilités de chaque acteur (ministère de l'intérieur, Conseil supérieur de l'audiovisuel, France Télévisions) doivent être précisément définies, de même que la nature des dépenses prises en charge par l'État. Les démarches en ce sens entreprises récemment par le CSA doivent être poursuivies.

Un allègement des contraintes générées par les commissions électorales

Le scénario proposé a pour objectif de revaloriser le rôle des magistrats en concentrant leur activité sur une véritable fonction de contrôle et en supprimant les procédures purement formelles :

- les missions de la commission administrative de révision des listes électorales seraient confiées au maire, ce qui ne modifierait guère la réalité des pratiques. Le contrôle des décisions serait assuré, de manière ciblée, par une commission départementale présidée par un magistrat ;
- les missions de la commission de propagande seraient confiées au préfet, dont les décisions seraient susceptibles de recours en référé ;
- les commissions de contrôle des opérations de vote seraient constituées à l'échelle des départements, et non plus à l'échelle des communes de plus de 20 000 habitants. Placées sous l'autorité d'un magistrat, elles effectueraient des contrôles ciblés, fondés sur une analyse du territoire alimentée par les services préfectoraux et les constats effectués lors des précédents scrutins ;
- la composition des commissions de recensement serait allégée, le nombre de magistrats passant de trois à un.

Un déroulement du scrutin simplifié

Une série de mesures peuvent être mises en place rapidement pour simplifier l'organisation des scrutins, notamment :

- la mise en place d'un schéma national, adaptable aux contraintes locales, de transport des procès verbaux et documents annexes le soir du scrutin ;
- si la propagande officielle imprimée devait être maintenue, l'élargissement des délais entre deux tours de scrutin ;
- la réduction du nombre de bureaux de vote dans certaines communes ;
- la refonte du format des procès verbaux, afin de faciliter leur dématérialisation.

*

Le présent rapport a été validé, en octobre 2014, par un comité de pilotage présidé par la Direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur et composé des principales parties prenantes de l'organisation des élections. Les observations des membres du COPIL sont annexées au rapport.

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	5
---------------	---

INTRODUCTION	11
--------------------	----

IERE PARTIE DIAGNOSTIC	13
---------------------------------	----

1 - LA GESTION DES LISTES ELECTORALES	13
1.1. <i>Le dispositif de mise à jour des listes électorales ne remplit que partiellement ses fonctions essentielles</i>	13
1.2. <i>Ce dispositif est lourd et coûteux</i>	18
1.3. <i>Les principes mêmes de la gestion des listes électorales sont en partie dépassés</i>	23
2 - LA GESTION DES PROCURATIONS	26
2.1. <i>Le coût de l'établissement des procurations est élevé</i>	26
2.2. <i>Le projet de dématérialisation s'enlise</i>	28
3 - LA PROPAGANDE OFFICIELLE IMPRIMEE	28
3.1. <i>La propagande officielle imprimée est strictement encadrée</i>	28
3.2. <i>les délais sont très contraints</i>	29
3.3. <i>Le coût de la propagande et du bulletin qui l'accompagne est élevé</i>	30
3.4. <i>Les résultats ne sont pas à la hauteur des moyens mobilisés</i>	31
4 - LA PROPAGANDE AUDIOVISUELLE	32
4.1. <i>La campagne officielle est marginale dans la campagne audiovisuelle</i>	33
4.2. <i>Les dépenses de propagande audiovisuelle sont insuffisamment encadrées</i>	34
4.3. <i>La durée totale des émissions paraît élevée pour certains scrutins, de même que le nombre de modules différents par candidat</i>	35
5 - LE DEROULEMENT DU SCRUTIN	38
5.1. <i>Le nombre de bureaux de vote paraît élevé</i>	38
5.2. <i>Il devient difficile de tenir certains bureaux de vote et d'assurer le dépouillement</i>	39
5.3. <i>Le délai entre les deux tours des élections est parfois insuffisant</i>	39
5.4. <i>L'organisation de la transmission des procès verbaux est contestée</i>	40
6 - LES COMMISSIONS ELECTORALES	41
6.1. <i>La commission administrative de révision de la liste électorale n'apporte qu'une garantie théorique</i>	42
6.2. <i>La commission de propagande ne fonctionne pas efficacement</i>	42
6.3. <i>La commission de contrôle des opérations de vote effectue des vérifications ponctuelles</i>	43
6.4. <i>Les délégués du Conseil constitutionnel peuvent paraître redondants</i>	44
6.5. <i>La commission de recensement des opérations de vote n'est pas optimale</i>	44
7 - LE COUT DES ELECTIONS	44
7.1. <i>En 2012, les dépenses électorales de l'État ont dépassé 430 M€</i>	46
7.2. <i>Les dépenses des communes sont élevées mais mal cernées</i>	50

IIEME PARTIE SCENARIOS DE REFORME	53
--	----

1 - UN SYSTEME D'INFORMATION NATIONAL DE GESTION DES LISTES ELECTORALES	53
1.1. <i>Le socle indispensable : une liste électorale nationale unique et fiable</i>	53
1.2. <i>Une réforme nécessaire à l'amélioration de la qualité du service rendu au citoyen</i>	57
1.3. <i>Des options complémentaires</i>	58

1.4. La gouvernance du dispositif.....	59
1.5. Le coût du dispositif envisagé.....	61
2 - UNE GESTION DES PROCURATIONS ENTIEREMENT DEMATERIALISEE	62
2.1. Un processus dématérialisé.....	62
2.2. L'intégration au système de gestion des listes	63
2.3. Une nouvelle organisation de la validation des procurations	64
3 - UNE PROPAGANDE OFFICIELLE MOINS COUTEUSE ET PLUS EFFICACE	65
3.1. Une dématérialisation partielle des circulaires imprimées	65
3.2. Une rationalisation de la propagande audiovisuelle.....	68
4 - UNE REFORME DES COMMISSIONS ELECTORALES	70
4.1. Le remplacement de la commission administrative de révision par un contrôle départemental hiérarchisé en fonction du risque	70
4.2. Le transfert du contrôle de conformité de la propagande au préfet.....	71
4.3. Une départementalisation de la commission de contrôle des opérations de vote qui serait dotée d'une stratégie de contrôle	71
4.4. Un allègement de la composition de la commission de recensement des votes.....	72
4.5. Une revalorisation du rôle des magistrats qui réduirait les charges des préfectures et de la Justice ..	72
5 - UN DEROULEMENT DU SCRUTIN SIMPLIFIE.....	72
5.1. L'allègement des contraintes de l'organisation du scrutin.....	72
5.2. Une rationalisation du transport des procès verbaux et des pièces annexées.....	74
ANNEXES.....	77
ANNEXE 1 LETTRE DE MISSION	79
ANNEXE 4 ANALYSE DES STATISTIQUES DE RADIATION.....	95
ANNEXE 5 DISCORDANCES ENTRE LE FICHIER GENERAL DES ELECTEURS ET LES LISTES ELECTORALES	99
ANNEXE 6 LA PROCEDURE DE DELIVRANCE DES PROCURATIONS	101
ANNEXE 7 LA PROPAGANDE OFFICIELLE IMPRIMEE	103
ANNEXE 8 ÉTRAIT DU SONDAGE SUR LA PROPAGANDE OFFICIELLE REALISE PAR LE SGMAP A LA DEMANDE DE LA MISSION (MAI 2014 - BVA)	105
ANNEXE 9 LES COMMISSIONS DE CONTROLE DE LA PROPAGANDE	109
ANNEXE 10 ESTIMATION DU COUT DE L'EXPEDITION DE LA PROPAGANDE ET DU BULLETIN DE VOTE.....	113
ANNEXE 11 COUT ESTIME DE LA PROPAGANDE POUR LES ELECTIONS GENERALES SE DEROLANT DE 2014 A 2017.....	115
ANNEXE 12 LE COUT DES COMMISSIONS ELECTORALES	117
ANNEXE 13 SCENARIO DE REFORME DE LA GESTION DES PROCURATIONS	119
ANNEXE 14 CHIFFRAGE DES RECOMMANDATIONS	121

INTRODUCTION

Le comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013 a décidé la mise en œuvre d'une évaluation partenariale de l'organisation des élections politiques. Il en a confié la responsabilité au ministre de l'intérieur. L'Inspection générale de l'administration a été chargée de cette étude. Elle a bénéficié du soutien du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP). Ses travaux ont été soumis à un comité de pilotage présidé par la secrétaire générale adjointe, directrice de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT), du ministère de l'intérieur. Une synthèse des positions présentées par les membres du comité de pilotage lors du COPIL de validation du 22 octobre 2014 est annexée au présent rapport (*cf.* Annexe 3).

La lettre de mission adressée par le ministre de l'intérieur à l'IGA prévoyait l'analyse de l'ensemble du processus électoral, qui recouvre notamment les opérations de révision des listes, la délivrance des procurations, la propagande officielle audiovisuelle et imprimée, la tenue des bureaux de vote, la remontée et la centralisation des résultats. Il était demandé à l'IGA de porter une attention particulière à la propagande officielle imprimée, dont la dématérialisation était en projet. Le vote par correspondance électronique a été exclu du champ de cette évaluation, son extension n'étant pas envisagée et un rapport parlementaire récent ayant écarté cette perspective².

Conformément à l'esprit de la modernisation de l'action publique (MAP), la mission s'est attachée à effectuer une évaluation partenariale, tenant compte des positions des principaux acteurs concernés :

- dans un département de référence, la Loire-Atlantique, elle a rencontré l'ensemble des parties prenantes, notamment la préfecture et une sous-préfecture, des communes de différentes tailles, les forces de sécurité, un imprimeur, un éditeur de logiciel de gestion des listes, ainsi que des magistrats administratifs et judiciaires. Elle s'est, par ailleurs, rendue dans trois autres préfectures ;
- à l'échelon central, elle a entendu l'ensemble des services concernés du ministère de l'intérieur, l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), les directions concernées des ministères de la justice, des affaires étrangères et de l'outre-mer, le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), la Commission nationale des comptes de campagne et du financement des partis ;
- la mission a, en outre, entendu les deux principales entreprises publiques concernées par les élections : France Télévisions et La Poste ;
- elle a enfin sollicité des universitaires spécialisés.

² Rapport d'information sur le vote électronique, MM. Anziani et Lefèvre, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, Sénat, Avril 2014.

La mission a soumis ses travaux au comité de pilotage à trois reprises :

- à l'issue de la phase de cadrage de ses travaux, où elle a présenté son cahier des charges ;
- à l'issue de la phase de diagnostic, où elle a présenté ses principaux constats et ses pistes de réforme ;
- avant la clôture définitive de ses travaux, pour valider son projet de rapport.

Conformément à la lettre de mission, les principaux partis politiques ont été sollicités (*cf.* liste des personnes rencontrées annexée). Malgré des relances systématiques, seuls trois d'entre eux ont accordé un entretien à la mission.

Le présent rapport restitue les conclusions de cette évaluation appuyée sur une large concertation. Il ne s'agit pas d'une synthèse des positions des différentes parties prenantes, la mission ayant opté pour des scénarios de réformes clairement définis, constituant un ensemble cohérent et fondé sur son diagnostic.

1 - LA GESTION DES LISTES ELECTORALES

Le dispositif de gestion des listes électorales poursuit trois objectifs fondamentaux :

- recenser les citoyens autorisés à participer au scrutin ;
- interdire à tout électeur de voter plus d'une fois ;
- garantir le respect des critères de rattachement de l'électeur à sa circonscription.

Ces objectifs ne sont que partiellement atteints par un dispositif lourd et coûteux dont les principes mêmes paraissent en partie dépassés.

1.1. LE DISPOSITIF DE MISE A JOUR DES LISTES ELECTORALES NE REMPLIT QUE PARTIELLEMENT SES FONCTIONS ESSENTIELLES

1.1.1. Les commissions de révision ne garantissent ni l'impartialité ni le sérieux du processus de mise à jour des listes électorales

La demande d'inscription sur une liste électorale fait l'objet d'un examen par une commission administrative constituée à l'échelle locale (*cf* 6.1), qui peut l'accepter ou la refuser. La composition tripartite de cette commission de révision (représentants du maire, du préfet et du président du tribunal de grande instance) est censée garantir l'impartialité et le sérieux de ses décisions.

Or, dans la plupart des départements, dépourvus des réseaux locaux qui leur permettraient d'identifier des volontaires pour cette fonction bénévole et contraignante, le préfet et le président du tribunal de grande instance se contentent, le plus souvent, de valider les candidatures proposées par les maires. L'instruction de l'administration centrale selon laquelle « *la consultation du maire sur le choix du délégué de l'administration doit être réservée aux cas exceptionnels* »³ n'est pas appliquée.

Les commissions, qui n'ont pas de moyens propres, ne peuvent généralement pas examiner au cas par cas l'ensemble des dossiers. Elles s'en remettent le plus souvent à l'instruction effectuée par les services municipaux placés sous l'autorité du maire.

Les préfets et les présidents de tribunaux de grande instance n'ont souvent aucune information sur le déroulement des travaux des commissions : ceux rencontrés par la mission n'avaient jamais, ou uniquement de manière anecdotique, reçu les rapports que leurs représentants ont l'obligation de leur transmettre⁴.

Le dispositif actuel ne crée donc qu'une illusion de contrôle par le représentant de l'État et l'ordre judiciaire. Les réunions n'étant pas publiques, il ne garantit pas non plus la

³ Circulaire du 25 juillet 2013 relative à la révision des listes électorales et des listes électorales complémentaires.

⁴ Art. R. 11 du code électoral.

transparence du processus de décision. Il ne peut, enfin, assurer un contrôle fiable de l'activité des services municipaux ni les prémunir d'éventuelles interventions du maire.

Seul le contrôle du juge judiciaire dans le cadre d'un recours de l'électeur radié ou d'un électeur tiers offre une garantie du respect des droits. Mais cette intervention du juge, qui demeure naturellement l'exception, ne suffit pas à assurer la transparence du processus dans son ensemble.

Les commissions administratives de révision des listes électorales masquent l'absence de transparence du processus d'établissement des listes par les mairies. La garantie des droits n'est assurée que par la possibilité de recours contentieux.

1.1.2. Les critères d'inscription sont complexes et leur contrôle inefficace

1.1.2.1. Des critères complexes

Pour être inscrit sur la liste d'une commune, l'électeur doit, en principe, y être :

- domicilié (situation de droit) ou résident depuis 6 mois (situation de fait) ;
- ou contribuable depuis cinq ans, c'est-à-dire inscrit au rôle d'une des contributions directes communales (taxe d'habitation, taxes foncières, cotisation foncière des entreprises).

La réalité de la résidence et du domicile peut être établie par « tout moyen propre à emporter la conviction de la commission ». Dans les faits, les pièces exigées peuvent différer d'une commune à l'autre⁵, voire entre arrondissements.

La possibilité d'être inscrit en tant que contribuable local introduit une importante complexité dans le dispositif. Dans les communes où elle s'est rendue, la mission a d'ailleurs constaté que la vérification de l'inscription au rôle des contributions directes communales, sur la base d'un fichier transmis annuellement par l'administration fiscale, n'était pas effectuée.

1.1.2.2. Un contrôle inefficace

En termes de flux annuel, l'analyse des données disponibles permet d'affirmer que les commissions de révision n'effectuent, au maximum, que 60% du flux de radiations nécessaires. Une hypothèse plus réaliste conduit à considérer qu'elles n'en réalisent que 20%, voire moins (cf. Annexe 4).

En termes de stock accumulé, le retour des enveloppes de propagande officielle non-distribuées (2,9 millions pour les élections européennes 2014 sur plus de 44 millions envoyées), permet d'estimer qu'au moins 6,3% des électeurs n'habitent plus à l'adresse

⁵ A titre d'exemple, certaines acceptent les factures de téléphone portable comme justificatif et d'autres non. Le formulaire CERFA mentionne comme justificatif possible les factures de téléphone fixe mais pas les factures de téléphone portable, alors que celles-ci sont mentionnées dans la circulaire du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales.

indiquée sur les listes électorales. Les radiations effectuées en 2013-2014 (239 000) ne représentent que 7,4% de ce stock d'électeurs à radier (*cf.* Annexe 4).

Ce constat d'inefficacité est confirmé par les observations de la mission à l'échelon local. Ainsi, la commune de Lyon, prenant acte de la dérive de son dispositif de mise à jour des listes, a procédé, en 2012, à la radiation de près d'un électeur sur cinq (51 000)⁶.

En l'absence de contrôle fiable et généralisé, des électeurs demeurent inscrits indûment sur les listes électorales.

1.1.3. Des électeurs peuvent voter plus d'une fois

Dans le dispositif de gestion des listes électorales, l'INSEE a pour fonction essentielle d'éviter les doubles inscriptions. Lorsqu'un électeur déjà inscrit sur la liste d'une commune s'inscrit dans une autre commune, l'INSEE adresse à la première commune une demande de radiation. Pour assurer cette mission, l'INSEE tient à jour le fichier général des électeurs qui est alimenté par les avis d'inscription et de radiation que les communes et les consulats lui transmettent.

Si cette fonction de coordination des listes fonctionnait, le fichier général des électeurs et les listes électorales devraient être, à l'issue de la période de révision, en parfaite concordance.

Or, dans la pratique, le fichier général et la liste électorale ne concordent pas dans 95% des communes (*cf.* Annexe 5). Les écarts constatés sont supérieurs à 10% des électeurs dans 2 250 communes et à 30% des électeurs dans 180 communes. A titre d'exemple, à l'issue de la révision 2013-2014, en Seine-Saint-Denis, la liste électorale de Montreuil comptait 30% d'électeurs de plus que le fichier général et celle de Villepinte 19% de plus (*cf.* éléments sur la procédure de mise en concordance ci-dessous).

Le cumul des écarts par commune en valeur absolue s'élève à 1,1 millions d'électeurs, soit 2,5% du corps électoral. Le fichier général des électeurs compte environ 500 000 électeurs de plus que les listes électorales (solde des écarts négatifs et des écarts positifs).

Ces écarts ne peuvent s'expliquer que par les hypothèses suivantes (les deux premières ont été effectivement constatées par l'INSEE) :

- des demandes de radiation de l'INSEE ne sont pas prises en compte par les communes ;
- des avis d'inscription ne sont pas transmis à l'INSEE par les communes ;
- l'INSEE ne transmet pas toutes les demandes de radiation nécessaires et ne tient pas compte de tous les avis d'inscription (hypothèse qui doit, selon l'INSEE, être exclue).

Le dispositif de coordination des listes connaît donc des dysfonctionnements substantiels. Des doubles inscriptions sur les listes électorales sont possibles.

⁶ 51 000 radiations en 2012, pour une commune qui compte aujourd'hui environ 266 000 électeurs.

**Cas fictifs de doubles inscriptions
et de discordances entre le fichier général des électeurs et les listes électorales**

1. M. Dupont, inscrit à T. (27 habitants), déménage à P. (262 habitants) où il dépose une demande d'inscription. Le maire de P. oublie d'envoyer l'avis d'inscription à l'INSEE. M. Dupont demeure donc inscrit à T.. Il peut voter dans les deux communes. La liste de P. compte un électeur de plus que le fichier électoral de l'INSEE.
2. Le maire de P., où vient de s'inscrire M. Dupont, adresse un avis d'inscription à l'INSEE. L'INSEE constate que M. Dupont est inscrit à T. et adresse au maire de T. une demande de radiation. Celui-ci omet d'effectuer la radiation. M. Dupont peut voter dans les deux communes. La liste de T. compte un électeur de plus que le fichier électoral de l'INSEE.
3. La commission de révision de P., constatant que M. Dupont a déménagé, décide de procéder à sa radiation de la liste électorale communale. Le maire oublie d'envoyer l'avis de radiation à l'INSEE. La liste électorale de P. compte désormais un électeur de moins que le fichier de l'INSEE.

L'arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie du 2 juillet 1998 prévoyait un dispositif de « mise en concordance » des listes et du fichier général, incluant la création d'une liste des discordances par commune qui devait être communiquée aux maires et aux préfets concernés. Ce dispositif n'a guère fonctionné : à titre d'exemple, dans le cas de Montreuil et de Villepinte, les deux communes ont été informées du problème dès 2010 par le préfet (saisi par le ministère de l'intérieur) et mises en relation avec le service compétent de l'INSEE pour procéder à une mise en concordance⁷. Des écarts importants persistent toutefois quatre ans plus tard (voir ci-dessus). Par ailleurs, l'INSEE a fait savoir à la mission que son comité exécutif avait souhaité, pour des raisons de rationalisation budgétaire, réduire fortement le nombre d'opérations de mise en concordance.

L'absence de fiabilité des listes électorales offre à un nombre significatif d'électeurs la possibilité de voter deux fois.

1.1.4. Des électeurs sont privés de l'accès au vote sans en être informés

Bien qu'insuffisantes, les radiations à la suite de pertes d'attaches communales sont nombreuses (211 000 en 2012 et 485 000 en 2013).

Le constat de la perte des attaches communales d'un électeur par la commission de révision repose essentiellement sur le retour des cartes électorales et des enveloppes de propagande officielle qui lui sont adressées.

C'est donc en sachant parfaitement que l'électeur ne réside plus à l'adresse dont elle a connaissance que la commune lui notifie, par un coûteux pli recommandé, la décision de radiation de la commission, précédée parfois d'un avertissement.

⁷ Lettre du 6/08/2014 du préfet de la Seine-Saint-Denis adressé à la mission.

Conscientes du caractère purement formel de cette démarche, certaines communes ont recours aux services payants de La Poste qui, lorsque que l'électeur l'a informé de son déménagement, leur communique sa nouvelle adresse⁸. A Lyon, cette procédure a permis d'informer environ 40% des électeurs radiés en 2012.

Dans les faits, c'est donc le plus souvent le jour du scrutin que l'électeur apprend qu'il a été radié. Lorsque la radiation est justifiée en droit, ce qui est le cas dans la grande majorité des cas, le recours devant le juge d'instance, possible le jour du scrutin, est naturellement rejeté.

Plusieurs considérations conduisent à penser que l'administration ne peut faire porter à l'électeur l'entière responsabilité de cette situation :

- le laxisme des commissions de révision (cf. 1.1.2) a contribué à créer le sentiment qu'il était toléré que les électeurs continuent de voter dans des communes qu'ils avaient quittées ;
- ayant le plus souvent communiqué à l'administration ses nouvelles coordonnées⁹, l'électeur s'attend à être informé de la suspension d'une tolérance qui dure souvent depuis plusieurs années ;
- les citoyens ont pris l'habitude de se voir notifier toutes les décisions administratives qui leur sont défavorables ;
- les critères d'appréciation de l'attache communale sont suffisamment complexes pour qu'on ne puisse attendre du citoyen qu'il régularise sa situation sans être alerté d'un éventuel problème.

La radiation abrupte des électeurs, sans les en informer, est incompréhensible pour les citoyens.

1.1.5. La gestion des électeurs Français de l'étranger est excessivement complexe

Les Français de l'étranger peuvent aujourd'hui voter à l'étranger pour les élections organisées à l'étranger (présidentielles, référendaires, législatives et européennes) tout en continuant de voter dans une commune de rattachement pour les autres élections (régionales, cantonales, municipales). Ils peuvent aussi choisir de voter dans leur commune de rattachement pour toutes les élections d'une année donnée, tout en demeurant inscrits à l'étranger.

Afin d'éviter qu'un électeur puisse voter à la fois en France et à l'étranger pour une même élection, ce droit complexe nécessite une coordination coûteuse entre les postes consulaires et les mairies, effectuée par l'intermédiaire de l'INSEE : sur instruction de ce dernier, les communes inscrivent sur leurs listes, le cas échéant, la mention « vote à l'étranger pour tous les scrutins dont la loi électorale prévoit qu'ils se déroulent en partie à l'étranger ».

Ce dispositif est difficilement intelligible pour le citoyen. Certains électeurs découvrent que la mention « vote à l'étranger » est apposée en face de leur nom dans la liste communale le jour de l'élection :

⁸ Sous réserve que l'électeur ait autorisé sa transmission à des tiers.

⁹ Sur « Mon service public », à la sécurité sociale, à l'administration fiscale, aux services publics locaux etc..

- soit parce qu'ils n'ont pas compris que l'inscription au registre des Français de l'étranger entraînait l'inscription sur la liste électorale consulaire, et les conséquences que cela pouvait avoir pour les élections présidentielles, référendaires et législatives ;
- soit parce qu'ils sont demeurés inscrits sur la liste électorale consulaire alors qu'ils ne résident plus à l'étranger, la désinscription du registre des Français de l'étranger, par une notable incohérence, n'entraînant pas la désinscription de la liste électorale (un formulaire spécifique de demande de radiation doit être adressé au consulat par l'électeur).

Des mesures de simplification sont actuellement à l'étude. Il s'agirait, pour les électeurs inscrits sur les listes consulaires :

- de supprimer la possibilité de voter en France pour les élections organisées à l'étranger ;
- de supprimer la possibilité de voter aux élections qui ne sont pas organisées à l'étranger. L'inscription sur la liste électorale consulaire entraînerait alors la radiation de la liste communale ;
- de prévoir la radiation automatique en cas de désinscription du registre des Français de l'étranger.

Le processus d'inscription et de radiation sur les listes pour les Français de l'étranger est inintelligible pour le citoyen.

1.2. CE DISPOSITIF EST LOURD ET COUTEUX

1.2.1. La préparation et la tenue des commissions de révision pèsent sur l'activité des communes

Dans la pratique, les communes peinent à mobiliser des délégués bénévoles pour la tenue des commissions de révision qui, dans les grandes communes, doivent se réunir deux ou trois fois par an. La sollicitation et la relance des électeurs potentiellement intéressés, la définition d'un calendrier de réunion, le secrétariat des commissions etc., génèrent une quantité de travail considérable. Le « passage en commission » étant souvent considéré comme une obligation purement formelle, cette charge paraît disproportionnée.

1.2.2. Les communes et l'INSEE travaillent dans la précipitation

1.2.2.1. Les communes ne disposent que de cinq ou six jours entre la date limite de dépôt des demandes d'inscription et la clôture de la période de révision

Pour être prises en compte pour l'année N, les demandes d'inscription sur les listes électorales doivent être déposées en mairie le 31 décembre de l'année N-1 au plus tard. Les commissions de révision peuvent se réunir pour statuer sur ces demandes, éventuellement à plusieurs reprises, du 1^{er} septembre de l'année N-1 au 9 janvier de l'année N.

Entre le dépôt des dernières demandes d'inscriptions (31/12) et la fin de la période de révision (10/01), la commission ne dispose donc que de cinq ou six jours ouvrables. Or bien qu'ils puissent être effectués à tout moment au cours de l'année, les dépôts se concentrent dans les dernières semaines de décembre. A titre d'exemple, 87% des demandes d'inscription à Lyon en 2013¹⁰ ont été effectuées entre le 6 novembre et le 31 décembre.

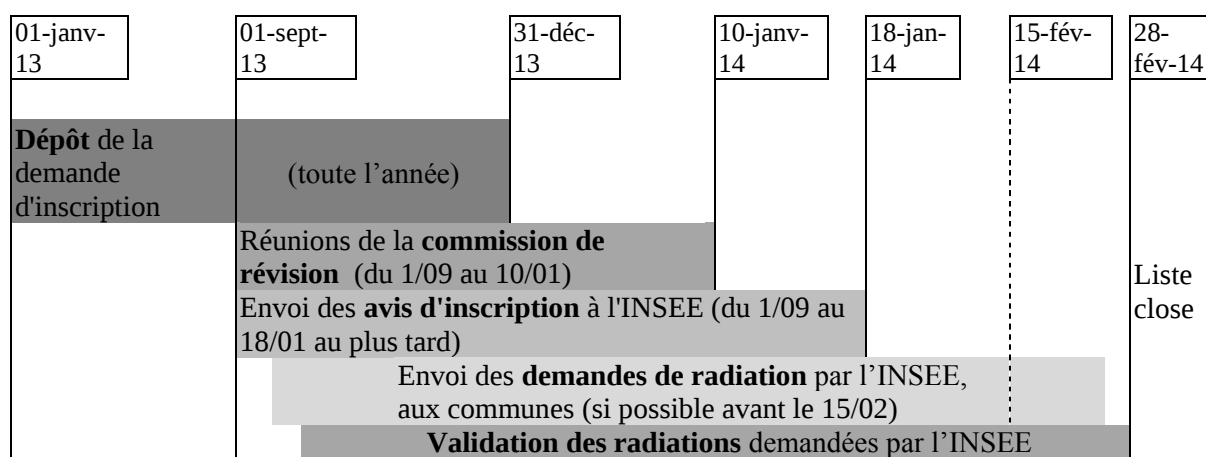
Les services municipaux et les commissions de révision, quels que soient leurs efforts pour traiter un maximum de dossiers avant janvier, sont donc systématiquement soumis à une forte pression. Réunir la commission à plusieurs reprises avant décembre pour traiter les dossiers de manière anticipée génère une charge de travail importante pour un gain limité.

1.2.2.2. *L'INSEE traite en une vingtaine de jours 50% du flux annuel de demandes d'inscription*

L'INSEE traite les avis d'inscription à mesure qu'ils lui sont transmis par les communes. Ces transmissions commencent dès les premières réunions des commissions de révision, en septembre de l'année N-1. Mais dans les faits, le flux se concentre massivement sur les dernières semaines de décembre et le mois de janvier. 50% du flux annuel d'avis d'inscription parvient ainsi à l'INSEE après le 10 janvier. La gestion de ce flux massif est compliquée par le fait que la date butoir pour l'envoi des avis d'inscription à l'INSEE (le 18 janvier) n'est pas respectée pour environ 9% des avis.

Afin que ses demandes de radiation puissent être prises en compte par les communes avant le 28 février, date de l'arrêt définitif des listes, l'institut s'attache à leur envoyer avant le 15 février. L'INSEE ne dispose donc que d'une vingtaine de jours ouvrables pour traiter une part considérable du flux annuel.

Chronologie simplifiée d'une campagne de révision (exemple de la campagne 2013-2014)



¹⁰ 27 180 demandes sur un total de 30 984 (données commune de Lyon)

1.2.2.3. Ce calendrier contraint est une source d'erreurs et de coûts

Les contraintes de délais conduisent tous les acteurs de la chaîne à recourir à des moyens humains supplémentaires (heures supplémentaires, mobilisation d'effectifs consacrés normalement à d'autres tâches, personnel temporaire, prestataires externes).

Elles sont par ailleurs à l'origine d'erreurs (absence de prise en compte de certains avis, examen insuffisant des dossiers, erreurs de saisies etc.) qui expliquent pour partie les défaillances du dispositif présentées plus haut.

Les délais de révision des listes en début d'année sont insoutenables et source d'erreurs.

1.2.3. Les processus dématérialisés sont partiels et segmentés

1.2.3.1. 86% des communes transmettent à l'INSEE des formulaires imprimés qui sont ensuite saisis dans un fichier par un prestataire

Le flux d'informations entre les communes et l'INSEE n'est que partiellement dématérialisé. En 2011-2012, 86% des communes (31 500) ont communiqué leurs avis à l'INSEE sous forme imprimée. Ces avis imprimés (1,7 millions) sont ensuite numérisés par un prestataire de saisie. Ils représentent un tiers des avis reçus par l'INSEE.

L'absence de dématérialisation concerne essentiellement les petites communes. En 2011-2012, seules 6% des communes de moins de 2 000 habitants ont utilisé la procédure dématérialisée contre 96% des communes de plus de 10 000 habitants.

1.2.3.2. Le coût de la non-dématérialisation est élevé

Du fait notamment d'erreurs de saisie par les services municipaux, environ 8% des avis d'inscription et de radiation envoyés par les communes à l'INSEE ne sont pas traités automatiquement et doivent être repris manuellement (437 000 avis en 2011-2012)¹¹. Cette tâche représente l'essentiel de la charge de travail des agents de l'INSEE chargés de ce processus.

Le coût de la saisie des formulaires imprimés s'est élevé à 339 000€ en 2011-2012. Les frais d'envoi des notifications de l'INSEE aux communes ont représenté 212 000€¹².

La transmission dématérialisée des données est naturellement génératrice de gains immédiats : les données sont communiquées plus rapidement, sont de meilleure qualité et peuvent être directement traitées de manière automatisée ; les frais postaux sont limités.

¹¹ INSEE, Bilan de la révision 2011-2012

¹² Source INSEE

1.2.3.3. L'inscription en ligne se développe rapidement

Une procédure d'inscription sur les listes électorales totalement dématérialisée est proposée par Mon.service.public.fr. Elle n'est ouverte que pour les communes partenaires du dispositif.

L'électeur remplit un formulaire en ligne, télécharge une copie des pièces justificatives (format PDF uniquement), le dossier est transmis de manière dématérialisée à la commune.

A titre d'exemple, en 2013/2014, les demandes en ligne ont représenté plus du tiers des inscriptions à Paris. Les services communaux, bien qu'ils rencontrent parfois des problèmes de lisibilité des documents numérisés, sont satisfaits de cette procédure.

L'obligation d'envoyer les documents en PDF crée un obstacle technique pour les demandeurs peu familiers des nouvelles technologies. Autoriser l'envoi de photographies permettrait au demandeur de joindre facilement, à partir d'un *smartphone*, les copies des pièces justificatives.

Il paraît hautement souhaitable d'étendre cette procédure dématérialisée à l'ensemble des communes.

1.2.3.4. Tous les processus se dématérialisent mais ils demeurent segmentés

Selon les interlocuteurs de la mission, la plupart des communes, y compris des communes de petite taille, ont recours à des logiciels de gestion des listes électorales.

Chaque commune est libre d'opter pour le logiciel de son choix. Toute évolution réglementaire est donc suivie de mises à jour par plusieurs éditeurs, ce qui est source d'erreurs et de divergences d'interprétation. Les éditeurs s'estiment insuffisamment et trop tardivement informés par l'administration centrale des changements de réglementation.

Les préfectures (pour l'adressage de la propagande) et l'INSEE (pour la gestion du fichier général des électeurs) demandent aux communes des fichiers contenant des données sur les électeurs. L'INSEE exige, depuis plusieurs années, un format de fichier normalisé. Le ministère de l'intérieur met en place progressivement une procédure qui impose aux communes un format standardisé (l'application *e.listelec*, utilisée en 2014 dans 88% des départements, où 2/3 des listes ont été ainsi télétransmises).

En dépit des suggestions faites par l'INSEE et par les éditeurs de logiciel, le ministère de l'intérieur a opté pour un format de fichier différent de celui de l'INSEE.

La dématérialisation des processus a donc bien lieu mais de manière segmentée, sans qu'un système d'information cohérent et intégré ne se mette en place.

<i>La dématérialisation, parce qu'inaboutie et segmentée, n'offre pas les gains d'efficacité attendus.</i>
--

1.2.4. L'envoi des cartes électorales constitue une dépense élevée au regard de leur utilité

Tous les électeurs reçoivent une nouvelle carte électorale lors de la refonte des listes électorales (tous les 3 à 5 ans). Par ailleurs, une carte électorale est envoyée après chaque inscription. L'État prend en charge la fourniture des formulaires cartonnés vierges aux communes, qui assument l'impression et l'envoi postal.

L'envoi de 44,4 millions de cartes électorales lors de la refonte des listes électorales de 2012 a représenté, pour les budgets des communes, une dépense de 2,2 millions d'euros. L'achat des formulaires par l'État a généré une dépense de 416 000€¹³.

La Poste applique à l'envoi des cartes électorales un tarif spécial (0,05€), arrêté en 1996. Ce tarif préférentiel, inférieur aux coûts engagés par La Poste, a été dénoncé par l'Autorité de régulation des communications et des postes (ARCEP) depuis l'ouverture totale du marché postal à la concurrence en 2011. Les négociations entre La Poste et l'État en vue d'une augmentation vers une cible de 0,25€ n'ont pas abouti¹⁴. Le *statu quo* perdure donc provisoirement. Si une telle augmentation devait advenir, le coût de l'envoi postal de la prochaine campagne serait d'environ 11,2 millions d'euros.

L'envoi de la carte électorale, qui n'est pas nécessaire pour voter, a coûté 2,2 millions d'euros aux communes en 2012. L'évolution des tarifs postaux pourrait multiplier cette dépense par cinq.

1.2.5. La gestion des listes à l'échelle communale contribue à freiner la rationalisation du dispositif

Les communes de moins de 1 000 habitants représentent 75% des communes (27 000) mais 15% de la population française. Le coût de la dispersion de la gestion des listes électorales dans ces 27 000 communes est élevé :

- les petites communes ne peuvent pas rentabiliser le coût de la modernisation de leur dispositif par des économies d'échelle ;
- les petites communes peinent à suivre les évolutions réglementaires et techniques, comme l'ont montré les difficultés rencontrées lors de la mise en place de *e.listelec* et de la dématérialisation des flux d'information vers et depuis l'INSEE. L'INSEE estime qu'en deçà d'un certain seuil de population, le coût de l'assistance qu'il doit fournir aux communes en cas de dématérialisation est supérieur aux gains que celle-ci produit. L'institut n'applique donc pas de politique de dématérialisation obligatoire du flux d'avis que lui adressent les communes, ce qu'aucun texte réglementaire ne prévoit¹⁵.

Certaines communes, particulièrement les communes de petite taille, peinent à mettre en œuvre des procédures dématérialisées, ce qui a limité la modernisation des échanges.

¹³ Source : Bureau des élections et des études politiques (BEEP) du ministère de l'intérieur

¹⁴ Source : La Poste

¹⁵ Depuis la campagne 2013-2014, les notifications de radiation adressées par l'INSEE aux communes de plus de 5000 habitants (ou dont la transmission des avis est dématérialisée) sont effectuées par la voie de fichiers informatiques que les communes peuvent télécharger sur un espace dédié

1.3. LES PRINCIPES MEMES DE LA GESTION DES LISTES ELECTORALES SONT EN PARTIE DEPASSES

1.3.1. Bien qu'assorti d'une exception pour les jeunes, le principe d'inscription volontaire engendre un phénomène de non-inscription discriminant

L'inscription sur les listes électorales est obligatoire mais doit résulter d'un acte volontaire. La loi du 10 novembre 1997 a toutefois assorti ce principe d'une exception majeure : les Français atteignant l'âge de 18 ans sont inscrits d'office sur les listes électorales. Bien que la part des inscrits soit toujours croissante avec l'âge, cette mesure a fortement contribué à redresser le taux d'inscription des jeunes¹⁶.

En 2012, 7% des Français en âge de voter et résidant en métropole n'étaient pas inscrits sur les listes électorales¹⁷.

Certaines catégories sociales sont nettement plus affectées que la moyenne de la population. Le taux de non-inscrits est ainsi de 12% pour les non-diplômés, de 25% pour les Français nés à l'étranger et de 36% pour les Français nés à l'étranger et non-diplômés¹⁸.

Si certaines populations s'inscrivent moins que d'autres, ce n'est pas en raison d'un moindre intérêt pour les scrutins. En effet, des études universitaires¹⁹ confirment que la non-inscription, ou l'absence de réinscription après un déménagement, ne sont pas corrélées à une moindre disposition à participer aux votes. Ainsi, alors que le taux de non-inscription des français nés à l'étranger est trois fois plus élevé que le taux moyen, leur taux de participation est équivalent à celui des français nés en France²⁰. De même, lorsqu'ils sont assistés pour réaliser la procédure d'inscription, les non-inscrits participent aux élections dans des proportions proches du reste de la population.

La procédure d'inscription volontaire, en dépit de son caractère peu contraignant, apparaît comme un facteur d'exclusion de certains électeurs potentiels. Ce constat, effectué pour les jeunes en 1997, avait conduit le législateur à mettre en place la procédure d'inscription d'office. Le même raisonnement pourrait aujourd'hui conduire à envisager sa généralisation.

La France rejoindrait ainsi les démocraties occidentales qui pratiquent l'inscription d'office sur les listes électorales (notamment l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas)²¹.

En dépit de sa simplicité, la procédure d'inscription sur les listes électorales freine l'inscription et donc la participation de certaines composantes de la population aux élections.

¹⁶ INSEE, Etude qualité de vie, 2010

¹⁷ Note INSEE – Qui est inscrit, qui vote ? - 2012

¹⁸ Note INSEE – Qui est inscrit, qui vote ? - 2012

¹⁹ Braconnier C., Dormagen J.Y, Pons V. (2013), "Voter registration Costs and Disenfranchisement : Experimental Evidence from France", APSA annual meeting, Chicago, 30 août

²⁰ Note INSEE – Qui est inscrit, qui vote ? - 2012

²¹ Sénat, *Série législation comparée*, « L'Inscription sur les listes électorales », Mars 2006

1.3.2. La France est moins performante que d'autres pays en matière de mise à jour des listes et d'incitation à l'inscription

1.3.2.1. La "mal-inscription", qui risque de croître proportionnellement à la mobilité, est un facteur d'abstention

Le système français n'est pas adapté à la mobilité croissante des citoyens. Le taux de « mal-inscrits », c'est-à-dire d'électeurs qui ne se réinscrivent pas dans leur nouvelle commune après un déménagement, risque de croître avec le taux de mobilité (un tiers du corps électoral a déménagé entre 2005 et 2010). L'administration n'est pas en mesure d'évaluer le nombre de « mal-inscrits ». Selon une étude universitaire, il serait de 6,5 millions, soit 15% du corps électoral²². Dans cette population sont toutefois inclus des électeurs régulièrement inscrits dans une commune où ils ne résident pas, notamment parce qu'ils y détiennent une résidence secondaire. Selon les chercheurs concernés, la surestimation du nombre de « mal-inscrits » qui en découle serait toutefois marginale.

Or ce phénomène a une forte incidence sur l'abstention : 28% des électeurs inscrits hors de leur commune de résidence se sont abstenus aux quatre tours des scrutins de 2012, contre seulement 9,7% des électeurs en moyenne.

La mal-inscription affecte particulièrement certaines populations, notamment les jeunes. En effet, si l'inscription d'office des jeunes majeurs a réduit leur taux de non-inscription initiale, l'absence de mise à jour automatique des listes a mécaniquement engendré une hausse de la mal-inscription quand ils quittent le domicile de leurs 18 ans.

1.3.2.2. La France pourrait s'inspirer des procédures de mise à jour automatique, grâce au croisement de données administratives, pratiquées par d'autres pays

La mise à jour automatique du fichier électoral à partir d'autres fichiers est déjà utilisée dans d'autres démocraties. C'est le cas :

- au Canada où le fichier général des électeurs est mis à jour automatiquement grâce aux données de l'administration fiscale, du ministère de la défense et de l'agence de l'immigration. Ces données ne sont transmises à l'agence qui gère le fichier électoral que lorsque la personne concernée a donné explicitement son accord ;
- en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas où la mise à jour automatique des listes est effectuée à partir des fichiers municipaux de déclarations de domicile, qui sont obligatoires. Les électeurs n'ont aucune démarche spécifique à effectuer²³.

Le croisement de fichiers est déjà utilisé pour la mise à jour des listes électorales en France. L'inscription d'office des jeunes majeurs est ainsi principalement fondée sur l'exploitation du fichier de recensement géré par le ministère de la défense. La loi prévoit aussi, aux mêmes fins, l'exploitation par l'INSEE de données transmises par les organismes

²² Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen, « Pour une réforme de la procédure d'inscription sur les listes électorales », Note à l'attention du cabinet du Président de la République, 20 juin 2014.

²³ Sénat, *Série législation comparée*, « L'inscription sur les listes électorales », Mars 2006

de sécurité sociale²⁴. Enfin, les communes sont censées vérifier, avant la radiation d'électeurs, sur la base de fichiers transmis annuellement par l'administration fiscale, leur absence au rôle des contributions directes locales.

Selon l'administration de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), l'interconnexion de fichiers en vue de la mise à jour des adresses du fichier électoral n'est pas, *a priori*, contraire au principe de finalité « déterminée » des fichiers de données personnelles. La CNIL s'est déjà prononcée favorablement sur l'utilisation de certains fichiers à cette fin (rôle des impôts locaux, fichiers de La Poste). Elle n'a aucune réserve de principe sur les interconnexions de fichiers en vue de la mise à jour des listes électorales, sous réserve que des garanties suffisantes soient apportées en matière de protection des données (traçabilité des traitements et consultations, accès limité, finalité du traitement précisément définie, information de l'électeur).

Rien n'interdit donc d'envisager des autorisations d'interconnexion de fichiers aux seules fins de mise à jour des listes électorales.

1.3.2.3. Elle pourrait, à défaut, s'inspirer des politiques d'incitation à l'inscription pratiquées par des pays aux systèmes similaires

Dans les pays où la mise à jour des listes relève d'un acte volontaire, des dispositifs incitatifs sont mis en place.

Aux États-Unis, le *National Voter Registration Act* de 1993 oblige les États à proposer l'inscription sur les listes électorales lors de l'établissement du permis de conduire et lors de toute demande d'aide sociale, afin notamment de cibler les populations les plus affectées par la non-inscription²⁵.

En Grande-Bretagne, outre la prise en compte des inscriptions volontaires tout au long de l'année, une campagne de mise à jour exhaustive est mise en place annuellement (*annual canvass*) : chaque foyer reçoit un formulaire²⁶ qu'il doit retourner à l'administration ; si le formulaire n'est pas retourné, un agent de l'administration se rend au domicile pour le collecter ; la non-inscription sur les listes peut être sanctionnée par une amende de 80£.

Au Portugal, l'inscription sur les listes électorales est obligatoire. Le manquement à cette obligation est susceptible d'entraîner des poursuites pénales²⁷.

L'absence de croisement de données et d'incitation à l'inscription, pratiqués par d'autres pays, est préjudiciable à l'exercice du droit de vote en France.

²⁴ Cette disposition (art. L. 17-1 du code électoral), n'est plus utilisée dans les faits depuis que l'obligation de recensement dans le cadre du service national universel s'applique aux femmes.

²⁵ Département de la Justice des États-Unis (<http://www.justice.gov>)

²⁶ Un par occupant depuis 2014

²⁷ Sénat, *Série législation comparée*, « L'Inscription sur les listes électorales », Mars 2006

1.3.3. La date limite de dépôt des demandes d'inscription demeure trop précoce alors que d'autres démocraties ont résolu cette difficulté

Un grand nombre de citoyens ne sont pas, en décembre, sensibilisés aux enjeux des scrutins de l'année à venir. A l'exception sans doute des élections présidentielles, la mobilisation de l'électorat se développe, en effet, dans les semaines qui précèdent le scrutin. Il est donc probable que de nombreux citoyens privés de l'accès aux urnes du fait de leur défaut d'inscription iraient voter s'ils y étaient inscrits.

Confrontés au même diagnostic dans les années 1990, les États-Unis, dont le dispositif est similaire au système français, ont fourni des efforts importants pour réduire le délai entre la date limite d'inscription et le jour du scrutin. Le *National Voter Registration Act* de 1993 prévoit ainsi que la date limite d'inscription sur les listes ne peut être fixée à plus de 30 jours avant le scrutin²⁸. Plusieurs États autorisent l'inscription au bureau de vote le jour de l'élection²⁹.

Toutefois, si l'organisation actuelle de la mise à jour des listes devait être maintenue, il serait matériellement impossible d'étendre à janvier ou février la période de dépôt des demandes d'inscription (cf. 1.2.2).

La période d'inscription est close le 31 décembre, avant que les citoyens ne soient mobilisés pour les élections du printemps. Les expériences étrangères montrent que ce problème n'a rien d'insoluble.

2 - LA GESTION DES PROCURATIONS

Le vote par procuration permet à un électeur absent le jour d'une élection (le mandant) de se faire représenter par un électeur inscrit dans la même commune que lui (le mandataire). La procuration peut être établie pour une élection (pour un ou deux tours) ou pour une durée limitée. Les autorités habilitées à délivrer des procurations sont, sous condition stricte, certains agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale, des tribunaux d'instance, et des autorités consulaires. Le nom du mandataire est inscrit par la commune sur la liste d'émargement (cf. Annexe 6).

La délivrance d'une procuration est un processus au coût élevé. La dématérialisation en cours connaît des difficultés qui limitent les effets attendus de la réforme initiée.

2.1. LE COUT DE L'ETABLISSEMENT DES PROCURATIONS EST ELEVE

2.1.1. Les dépenses de personnel sont élevées, notamment dans les services de sécurité

Selon les estimations de la mission (cf. 7.1.2), l'établissement des procurations a mobilisé l'équivalent de 766 ETPT dans les services de l'État en 2012, essentiellement dans la

²⁸ Département de la Justice des États-Unis (<http://www.justice.gov>)

²⁹ USA.gov (portail officiel du gouvernement américain)

police et la gendarmerie. Ces tâches nécessitent un temps de travail qui n'est pas consacré à des missions de sécurité publique.

Le processus, dont la durée moyenne est, d'après les observations de la mission, de 15 minutes, consiste à :

- valider la conformité du document ;
- vérifier l'identité du mandant ;
- enregistrer la demande ;
- rechercher l'adresse de la mairie dans l'annuaire ;
- remplir le formulaire d'envoi en recommandé ;
- transmettre la procuration (par porteur ou par la Poste) ;
- archiver les documents.

La majorité des procurations se concentre sur un mois environ, avec une nette accélération dans les deux semaines précédant le scrutin. A titre d'exemple, pour les élections municipales de 2014, la gendarmerie a établi 8 822 procurations en janvier, 50 308 en février et 398 784 en mars. En conséquence l'équivalent de 566 gendarmes a été mobilisé à temps plein pour l'établissement des procurations en mars 2014, au détriment des missions de sécurité publique.

Le coût total d'une procuration pour l'État est d'environ 10 € et mobilise 15 minutes de temps travail d'un agent de l'État (cf 7.1.2 pour plus de détail sur cette estimation). A cette dépense s'ajoute celle engagée par la commune pour traiter les formulaires reçus.

Nombre de procurations établies par catégorie d'autorité habilitée

	Police	Justice	Gendarmerie	Total**
2007	1 800 000	233 667	Non disponible	3 095 012
2012	2 900 000***	185 653	1 790 458	4 901 360
2014*	371 471	Non disponible	542 237	935 010

* Procurations établies du 1er janvier au 30 mars 2014

** Les totaux correspondent au nombre de procurations recensé par les préfectures, dont certaines n'ont pas transmis les chiffres pour leur département. Ils peuvent différer de l'addition des chiffres transmis par la police, la gendarmerie et la justice.

*** Nombre de procurations minimum établies par la police nationale, évalué par la mission par soustraction en l'absence de données

2.1.2. Cette mission est effectuée par des agents qualifiés alors que leur valeur ajoutée est faible

Seuls les officiers de police judiciaire, les agents de police judiciaire, les greffiers en chef et les magistrats peuvent signer les formulaires de procuration. Ils ne peuvent déléguer cette compétence. Les gendarmes adjoints volontaires (GAV), les adjoints de sécurité (ADS) et les greffiers ne peuvent donc assumer cette mission.

Aujourd'hui, gendarmes et policiers assument la grande majorité des procurations alors même qu'il n'y a plus de vérification des motivations de la demande. Celles-ci sont établies par une déclaration sur l'honneur et la seule nécessité encore impérative concerne l'identification du mandant et sa volonté réelle et libre de désigner un mandataire.

Le coût d'une procuration est extrêmement élevé. La charge pèse essentiellement sur des policiers et des gendarmes trop qualifiés, au détriment de leur mission de sécurité publique.

2.2. LE PROJET DE DEMATERIALISATION S'ENLISE

Il est possible, depuis fin 2013, d'imprimer le formulaire de procuration téléchargé sur Internet et de le remplir à son domicile, avant de le faire valider au commissariat, en brigade de gendarmerie ou au tribunal d'instance. Cette facilité, utilisée par 30% à 40% des usagers, n'a aucune incidence sur la charge que représente le traitement des procurations. Au contraire, elle semble créer une charge supplémentaire, dans la mesure où le document ainsi rempli comporte souvent des erreurs et est imprimé recto-verso plutôt que sur deux feuilles distinctes.

Un projet de dématérialisation totale du processus, lancé par le CIMAP du 2 avril 2013, est en cours : le mandant remplirait un formulaire en ligne et se rendrait au guichet de validation où son identité serait vérifiée ; l'agent validerait alors la procuration en ligne et l'information serait transmise par internet à la commune.

Ce projet paraît enlisé pour des raisons techniques et administratives, qui tiennent notamment à l'authentification de l'agent chargé de la validation et au procédé de signature électronique du mandant (absence de tablettes de signature).

Le projet de dématérialisation du processus, qui devait générer des économies importantes, est aujourd'hui à l'arrêt.

3 - LA PROPAGANDE OFFICIELLE IMPRIMEE

La propagande officielle imprimée, comprends, pour toutes les élections politiques et pour chaque candidat :

- la profession de foi (circulaires) et le bulletin de vote envoyés par La Poste ;
- les affiches officielles.

3.1. LA PROPAGANDE OFFICIELLE IMPRIMEE EST STRICTEMENT ENCADREE

Quelle que soit l'élection, une commission indépendante dite « de propagande » ou « de contrôle » (cf 6.2) prend en charge la mise sous pli et l'envoi des circulaires et des bulletins, dont elle contrôle la conformité à la réglementation (cf. Annexe 9). La mise sous pli des documents électoraux peut être confiée aux services préfectoraux, à des entreprises privées ou aux communes.

Pour les élections municipales uniquement, la diffusion de la propagande n'est prise

en charge par la commission que dans les communes de plus de 2 500 habitants. En dessous de ce seuil la mise sous pli et l'envoi sont à la charge des candidats.

L'impression est effectuée par le candidat. Il peut en obtenir le remboursement sous certaines conditions de résultat au scrutin.

Dépenses de propagande, seuils de remboursement de l'impression et de prise en charge de la mise sous-pli et de l'expédition

Election	Municipales R29 à R 39			Départementales L. 212 et L.217	Législatives L.166	Européennes Art. 18 loi 7/07/1977	Présidentielle Art 18, 20 décret 8/03/ 2001
Commission	commission de propagande						commission de contrôle
Seuils de population	moins de 1 000 habitants 74% des communes 15% de la population	plus de 1 000 habitants 15% des communes 13% de la population	plus de 2 500 habitants 11% des communes 72% de la population	Toutes les communes			
Rembourse ment des frais d'impression	Non prévu	Si le candidat obtient plus de 5% des suffrages exprimés				Si le candidat obtient plus de 3% des suffrages	Pas de seuil
Prise en charge de la mise sous- pli et de l'envoi	Non prévu		Pour tous les candidats, quel que soit le résultat obtenu				

Source : mission

3.2. LES DELAIS SONT TRES CONTRAINTS

L'expédition de tous les documents de propagande électorale à l'ensemble des électeurs de la circonscription doit être réalisée, au plus tard, le mercredi précédant le premier tour de scrutin et, en cas de ballottage, le jeudi précédant le second tour. La date de remise des circulaires par les candidats pour le premier tour est fixée par arrêté préfectoral. Par exemple, dans le Loir-et-Cher, pour les élections municipales des 23 et 30 mars 2014, la commission de propagande pouvait recevoir les documents pour validation :

- jusqu'au 13 mars à 12h pour le premier tour, l'expédition devant être effectuée au plus tard le 19,
- jusqu'au 26 mars à 12h pour le second tour, l'expédition devant intervenir le jour même.

Dans ce contexte, la pression exercée sur les différents acteurs est très forte. Le coût d'acheminement par l'opérateur postal est également fortement affecté par la proximité de

l'échéance : plus les circulaires sont livrées dans l'urgence, plus leur acheminement coûte cher (cf. Annexe 10).

Il suffit d'un retard à l'une ou l'autre des étapes du processus pour que l'information de tous les électeurs soit remise en cause ou implique des coûts supplémentaires.

La diffusion de la propagande papier officielle obéit à des règles trop lourdes et contraignantes.

3.3. LE COUT DE LA PROPAGANDE ET DU BULLETIN QUI L'ACCOMPAGNE EST ELEVE

En 2012, les dépenses de propagande (203 M€) ont représenté 46,4% des dépenses de l'État liées à l'organisation des élections. Elles comprennent :

- la production des documents (le coût du papier, l'impression des bulletins de votes, affiches et circulaires) ;
- la mise à sous pli, le libellé des adresses et le fonctionnement de la commission ;
- le coût d'acheminement par La Poste.

Type de dépense	Total des deux élections de 2012 en euros	
Dépenses postales (acheminement propagande)	86 660 730	42,68%
Mise sous pli	61 469 231	30,27%
Remboursements frais propagande	54 938 967	27,05%
Total des dépenses de propagande imprimée	203 068 928	100%

Source : Mission

Le coût du bulletin inclus dans l'enveloppe est considérable. A titre d'exemple, pour les élections européennes de 2014, si toutes les listes avaient expédié un bulletin en plus de la propagande, le coût total aurait représenté entre 8 et 13 millions d'euros (cf. Annexe 10). Ce coût comprend les dépenses postales (entre 4,1 et 9,2 millions d'euros selon la date d'expédition) et le coût de l'impression (4 millions d'euros³⁰).

Le ministère de l'intérieur a établi un tableau prévisionnel des dépenses liées à la propagande jusqu'en 2017 (cf. Annexe 11). Sur trois ans (2015-2017) et pour quatre élections, ces dépenses représenteraient près de 410 M€.

L'envoi de propagande imprimée et de bulletins de vote à 44 millions d'électeurs constitue une charge considérable pour les services et les finances publiques. Son coût (203 millions en 2012) représente environ la moitié des dépenses électorales de l'État. A lui seul, le bulletin de vote inclus dans l'enveloppe génère plusieurs millions d'euros de dépense.

³⁰ 16 millions d'euros prévus dans le projet de loi de finances 2014 pour le remboursement des frais d'impression de la propagande et des bulletins des candidats aux européennes : 1 feuille A4 pour la circulaire (8M€) et 2 feuilles A5 pour les bulletins (4M€ chacune).

3.4. LES RESULTATS NE SONT PAS A LA HAUTEUR DES MOYENS MOBILISES

3.4.1. Un processus qui connaît régulièrement des défaillances

Les dernières élections européennes ont montré les vulnérabilités du processus de délivrance de la propagande papier. L'expédition des circulaires aux électeurs n'a pas été une parfaite réussite, soit qu'il manquait des circulaires, soit que les circulaires envoyées revenaient à l'expéditeur pour des absences de destinataire à l'adresse indiquée ou pour adressage incomplet. Des contentieux ont été signalés à la mission, des circulaires arrivant dans une région qui n'était pas celle des candidats. La Poste a enregistré un taux de plis non distribuables de 6,34% (2,9 millions)³¹.

Le nombre de listes (193 à l'échelle nationale, dont 31 en Ile-de-France) a certainement joué dans la complexité qu'a constituée la transmission de toutes les circulaires en temps et en heure à tous les électeurs. Certes, les inexactitudes des listes électorales expliquent une partie des erreurs d'adressage. Néanmoins, l'ensemble du processus est fragile, complexe et soumis à de fortes contraintes de délai, ce qui génère des dysfonctionnements.

Lors du second tour, la propagande est postée au mieux le jeudi qui précède le scrutin. Cela signifie qu'elle peut être reçue au plus tôt le vendredi et au plus tard le samedi, une réception au-delà n'ayant plus d'intérêt.

De manière plus générale, la gestion des délais est le principal écueil que chaque acteur de la propagande doit surmonter. Elle suppose de trouver des prestataires pour l'organisation de la mise sous pli. Il apparaît aujourd'hui que de moins en moins de structures sont en mesure de fournir cette prestation au regard à la fois du volume, des délais et de la nature hétéroclite des documents. La plupart des entreprises en capacité de s'organiser en équipements et en moyens humains sont d'un niveau régional ou national. Cette organisation est moins propice à la souplesse et à la réactivité. Plusieurs commissions de propagande issues de différents départements peuvent se retrouver sur un même site qui peut être très éloigné du siège de la préfecture. Cela influe sur les distances de transport et les délais et peut conduire les membres de la commission à déléguer leur déplacement sur le site à l'agent de la préfecture, qui procède seul au contrôle.

Les conditions de temps drastiques, la difficulté de trouver des employés capables de remplir les tâches nécessaires, l'insuffisante souplesse des entreprises, rendent l'exercice complexe et extrêmement chronophage.

La mise sous pli de la propagande dans des délais contraints est un système très fragile qui n'est plus viable.

³¹ Source La Poste.

3.4.2. L'envoi du bulletin à domicile est superflu et d'un coût élevé

Issu de l'époque révolue où l'électeur pouvait voter par correspondance, l'envoi des bulletins de vote à domicile n'a plus aujourd'hui de réelle justification, d'autant plus qu'il nécessite un dispositif lourd et coûteux. Qu'il souhaite ou non utiliser le bulletin reçu à domicile, l'électeur doit de toute façon passer par l'isoloir. Il peut prendre sur la table tous les bulletins pour que nul ne sache quel sera son vote. En cas de handicap, il peut être accompagné par un proche.

Recevoir le bulletin à domicile ne présente donc aucun avantage significatif.

L'envoi du bulletin de vote à domicile, qui coûte plusieurs millions d'euros, n'a plus de justification.

3.4.3. L'investissement humain et financier semble disproportionné par rapport au résultat

Selon un sondage réalisé à la demande de la mission et financé par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), près de 80 % des électeurs accepteraient de recevoir une version dématérialisée de la propagande ou d'obtenir la propagande imprimée dans un lieu public (cf. Annexe 8).

En outre, du fait des défaillances du dispositif de distribution (cf. *supra*), l'égal accès de tous à l'information politique n'est pas garanti (le taux de pli non distribuables (PND) oscille entre 6,3% et 8,2%³² selon les élections).

La propagande officielle imprimée représente un coût disproportionné au regard de son intérêt limité en termes d'information politique et d'égal accès à l'information (la distribution connaît des défaillances).

4 - LA PROPAGANDE AUDIOVISUELLE

L'État prend en charge, en s'appuyant sur le service public audiovisuel, des campagnes officielles télévisées et radiodiffusées pour quatre scrutins nationaux (référendums et élections présidentielle, législatives et européennes) et pour neuf scrutins territoriaux en Corse et en outre-mer³³. Ces campagnes, constituées de modules dont le format est strictement encadré, sont financées par le programme « vie politique, culturelle et associative » du ministère de l'intérieur et produites par France Télévisions, sous l'autorité du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

³² Source : la Poste – taux de plis non distribuables pour le 1^{er} tour des élections municipales de 2014 : 7,61% (2 423 574 plis), pour le second tour : 8,17 % (1 336 667 plis) et pour les élections européennes : 6,34% (2 895 263 plis).

³³ Assemblée de Corse, Congrès de Nouvelle Calédonie, Assemblée de la Polynésie française, Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, Conseil territorial de Saint-Martin, Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, Assemblées de Guyane, Assemblée de Martinique et Conseil général de Mayotte.

4.1. LA CAMPAGNE OFFICIELLE EST MARGINALE DANS LA CAMPAGNE AUDIOVISUELLE

4.1.1. La campagne audiovisuelle repose pour moitié sur les chaînes d'information en continu

Le temps de parole politique pendant la campagne de l'élection présidentielle de 2012 a atteint environ 2000h, dont :

- 50% diffusées sur les chaînes d'information en continu ;
- 36% diffusées par les radios ;
- 15% diffusées par les télévisions généralistes, dont 80% assumées par les chaînes de France Télévisions.

4.1.2. La propagande officielle est marginale dans le temps consacré à la campagne

L'essentiel de la campagne audiovisuelle est constitué de débats et d'entretiens dans lesquels s'expriment les candidats ou leurs soutiens. Pour les scrutins nationaux, la campagne officielle ne représente qu'une infime partie du temps total consacré à la campagne.

Pour la présidentielle de 2012, le temps de diffusion de l'ensemble des modules de propagande officielle (72h³⁴) a ainsi représenté 3,5% du temps consacré à l'expression des candidats et de leurs soutiens à la télévision et à la radio à partir du 1^{er} janvier (environ 2 000h)³⁵.

4.1.3. Il est difficile d'apprécier sa portée politique

En ce qui concerne les candidats, l'intérêt accordé à la campagne audiovisuelle officielle varie, selon les témoignages concordants recueillis par la mission, en fonction de l'exposition médiatique dont ils bénéficient par ailleurs. Ainsi, les candidats peu présents dans les médias y attachent une importance bien plus grande que ceux qui bénéficient d'autres canaux de communication. De fait, les deux candidats au second tour de l'élection présidentielle de 2012 n'ont enregistré, respectivement, que 5 et 6 modules différents au premier tour, contre 9,5 en moyenne pour les autres candidats.

La propagande audiovisuelle officielle ne représente qu'une très faible proportion de l'information politique pendant les campagnes électorales.

³⁴ 9 heures d'émission diffusées intégralement par 8 opérateurs (CSA).

³⁵ Conseil supérieur de l'audiovisuel, Rapport sur l'élection présidentielle de 2012

4.2. LES DEPENSES DE PROPAGANDE AUDIOVISUELLE SONT INSUFFISAMMENT ENCADREES

4.2.1. Le dispositif n'est pas structuré pour garantir l'optimisation des ressources

Il revient au Conseil supérieur de l'audiovisuel de fixer les conditions de production³⁶ de la propagande officielle audiovisuelle. Celui-ci délègue la production de ces émissions à France Télévisions, sans mise en concurrence préalable. L'article 16 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 indique que France Télévisions et Radio France sont « tenues de » produire ces émissions, ce qui, selon le CSA, justifie l'absence de mise en concurrence. Cette interprétation de la formule « tenu de » peut être discutée. Mais qu'il soit nécessaire ou non de modifier cette disposition législative, la mise en concurrence de plusieurs producteurs serait certainement bénéfique.

Au sein de la filière Production de France Télévisions, un même directeur de production est chargé, depuis cinq ans, de piloter la production de l'ensemble des campagnes officielles. Sur la base d'un devis validé par le CSA, il a recours à du personnel et à des moyens de France Télévisions mais aussi, comme c'est l'usage pour les opérations de production, à de nombreux prestataires extérieurs.

Le CSA « vérifie la réalité des coûts exposés, puis certifie le service fait auprès du ministère de l'intérieur »³⁷, auquel il transmet l'ensemble des factures. Le paiement est effectué par le ministère de l'intérieur, sur les crédits du programme « vie politique, culturelle et associative », au bénéfice de France Télévisions. Mais ni le ministère de l'intérieur, ni le ministère des outre-mer en ce qui concerne les élections territoriales, n'interviennent dans la négociation des devis ou la validation du service fait.

Des entretiens conduits par la mission, il ressort que le CSA, qui valide les devis et le service fait, ne dispose pas de toutes les compétences techniques nécessaires pour apprécier la pertinence et le juste prix des choix techniques et organisationnels du directeur de production. Autrement dit, les devis ne font pas l'objet d'une négociation précise. En l'absence de mise en concurrence, l'optimisation de la dépense publique n'est donc garantie que par le professionnalisme du directeur de production.

En raison de sa fragilité sur le plan organisationnel, ce processus paraît porteur de risques sérieux.

4.2.2. Les campagnes audiovisuelles pour les élections territoriales outre-mer sont extrêmement coûteuses

En 2012 et 2013, quatre élections territoriales outre-mer et deux élections nationales ont fait l'objet de campagnes audiovisuelles officielles, pour un coût total de 5,7M€, dont 46% (2,6M€) pour les élections territoriales outre-mer.

³⁶ Tournage, montage, ensemble de la post-production

³⁷ Rapport du CSA sur les élections en Nouvelle Calédonie (2014)

Election	Coût des campagnes audiovisuelles officielles en 2012 et 2013
Election présidentielle 2012	1,6 M €
Elections législatives 2012	1,4 M €
Elections territoriales Wallis-et-Futuna 2012	0,52 M €
Elections territoriales Saint-Martin et Saint-Barthélemy 2012	0,44 M €
Elections territoriales Saint-Pierre-et-Miquelon 2012	0,24 M €
Prestations de coordination France Télévisions pour élections ultramarines en 2012	0,34 M €
Elections territoriales en Polynésie Française 2013	1,1 M €
Total au titre des élections de 2012 et 2013	5,7 M €
<i>dont élections outre-mer</i>	<i>2,6 M €</i>

Pour chacune des élections territoriales outre-mer, une équipe métropolitaine de 11 à 15 personnes a été envoyée sur place, ce qui génère des coûts importants.

A titre d'exemple, le coût de la production de 2h44 d'émission pour les élections des membres de l'Assemblée de Polynésie française s'est élevé à 1,1M€. Près du quart des dépenses (260 000€) est consacré aux billets d'avion pour une quinzaine de personnes (110 000€, pour un coût unitaire de 6 000€) et aux dépenses d'hébergement et de restauration de cette équipe (150 000€). A ces dépenses déjà importantes, s'ajoutent également les frais de location de voitures (11 000€), des imprévus (85 000€)... Ces sommes ont été intégralement réglées, après certification du service fait par le CSA, par le ministère de l'intérieur.

Les campagnes audiovisuelles pour les élections territoriales en outre-mer ont un coût élevé. Le contrôle des ces dépenses est par ailleurs insuffisant.

4.3. LA DUREE TOTALE DES EMISSIONS PARAÎT ELEVEE POUR CERTAINS SCRUTINS, DE MEME QUE LE NOMBRE DE MODULES DIFFERENTS PAR CANDIDAT

Une opération de production comprend un certain nombre de coûts fixes (transport d'une équipe et de son matériel outre-mer par exemple) et, naturellement, des coûts variables, qui croissent avec la durée et surtout le nombre de modules différents produits (tournage, post-production).

4.3.1. La durée totale de diffusion paraît élevée pour certains scrutins, mais n'est pas le principal facteur explicatif des coûts

La durée totale des émissions de propagande officielle est fixée par la loi pour l'ensemble des élections, à l'exception de l'élection présidentielle pour laquelle elle est fixée par décret.

Heures d'émissions produites pour les campagnes audiovisuelles officielles (une émission peut être composée de plusieurs modules identiques)				
Elections	Nombre d'électeurs (millions)	Télévision	Radio	Total
Président de la République 2012	44,4	Non disponible	Non disponible	9h00*
Elections législatives 2012	44,4	Non disponible	Non disponible	8h00*
Parlement européen 2009	44,4	3h en métropole 2h outre-mer	3h en métropole 2h outre-mer	10h00
Assemblée de la Polynésie française	0,191	3h30	3h30	7h
Congrès et assemblées de province de Nouvelle Calédonie	0.152	3h30	3h30	7h
Conseillers territoriaux de Saint Martin	0.018	3h30	3h30	7h
Conseillers territoriaux de Saint Pierre et Miquelon	0.005	3h30	3h30	7h
Assemblée de Corse	0.213	3h00	3h00	6h
Assemblée de Wallis et Futuna	0.009	3h00	3h00	6h

* Chaque opérateur audiovisuel a diffusé ces 9h ou ces 8h d'émission. La durée de diffusion de ces émissions est donc très largement supérieure à la durée d'émission produite. Ce n'est pas le cas pour les autres élections mentionnées dans ce tableau.

Source : rapports du CSA sur les élections présidentielle et législatives de 2012 et sur les élections européennes de 2009 ; code électoral ; mission

La durée des émissions produites pour les campagnes des élections territoriales (6h ou 7h) paraît élevée au regard :

- du nombre d'électeurs concernés (9 000 habitants à Wallis et Futuna pour 6h d'émission) ;
- de la durée des émissions produites pour les élections présidentielle et législatives.

Le coût de ces campagnes par électeur est extrêmement élevé par rapport à celui constaté pour les campagnes nationales.

Élections	Nombre d'électeurs (millions)	Coût total	Coût par électeur
Président de la République 2012	44,4	1 640 371 €	0,04 €
Législatives 2012	44,4	1 436 547 €	0,03 €
Assemblée de la Polynésie française 2013	0,191	1 121 739 €	5,87 €
Assemblée de Wallis et Futuna 2012	0,009	524 890 €	58,32 €
Conseillers territoriaux de Saint Martin 2012	0,018	438 209 €	24,34 €
Conseillers territoriaux de Saint Pierre et Miquelon 2012	0,005	241 718 €	48,34 €

Source : mission

Le coût par électeur de la campagne audiovisuelle peut être 1 200 fois plus élevé pour une élection territoriale outre-mer que pour l'élection présidentielle.

4.3.2. Le nombre de modules conditionne le coût total

Le CSA fixe la durée totale d'émission par liste ou par candidat et le nombre de modules diffusés. Mais il peut laisser aux candidats la liberté de tourner des modules différents ou de diffuser plusieurs fois les mêmes modules.

Ainsi, pour le premier tour de l'élection présidentielle de 2012, le nombre de modules différents a varié entre 3 et 18 par candidat. En moyenne, 9,5 modules différents par candidat ont été diffusés sur une période de 12 jours.

La possibilité de tourner des modules différents a été introduite pour rendre les émissions plus attrayantes. Mais l'absence de plafonnement de leur nombre par candidat tend à accroître les dépenses.

En effet, il ressort des entretiens conduits par la mission, notamment avec le directeur de production, qu'au-delà des choix organisationnels et techniques, c'est le nombre de modules différents produits plutôt que leur durée qui tend à accroître les dépenses. En effet, chaque tournage engendre des coûts indépendants de la durée du module (installation, mobilisation de l'équipe de tournage, maquillage, location du matériel, générique d'ouverture et de fin etc.). A l'inverse, la rediffusion d'un module n'engendre aucun coût de production.

La possibilité laissée au candidat de tourner de nombreux modules différents est source de coûts élevés.

5 - LE DEROULEMENT DU SCRUTIN

L'organisation pratique des élections, qui repose sur les préfetures, les mairies, les consulats mais aussi des bénévoles, est complexe :

- elle est fondée sur des circulaires d'organisation transmises aux préfetures et aux mairies et sur d'éventuels documents pédagogiques complémentaires ;
- les préfetures répondent aux questions des mairies et préparent la récupération des résultats ;
- les mairies et les consulats finalisent et impriment la liste électorale ; organisent les bureaux de vote matériellement et humainement ; participent au dépouillement ; font parvenir le procès verbal des résultats à la préfecture ;
- les bénévoles sont indispensables pour la tenue des bureaux de vote et le dépouillement.

La mission a relevé plusieurs dysfonctionnements susceptibles d'être réduits afin d'améliorer l'efficacité du dispositif.

5.1. LE NOMBRE DE BUREAUX DE VOTE PARAÎT ÉLEVÉ

L'Association des maires de France a souligné que le nombre de bureaux de vote était élevé ; il existe plus de 60 000 bureaux de vote en France avec un nombre d'électeurs compris entre 800 et 1 000 par bureau de vote.

Dans les grandes collectivités où les bureaux sont ouverts jusqu'à 20h, la plage horaire pour les électeurs est de 12h, soit, selon le nombre d'électeurs par bureau de vote, entre 66 et 83 électeurs par heure si tous votaient, ce qui n'est jamais le cas. Avec une abstention de 20% comme au deuxième tour de l'élection présidentielle en 2012, il y avait 60 votants par heure. Avec une abstention de 58 % comme aux élections pour le Parlement européen en 2014, il y avait 31 votants par heure.

Les bureaux de vote ne connaissent que rarement des files d'attente. Celles-ci sont de quelques minutes au maximum et ne se créent qu'à des moments précis de la journée.

Or le coût de chaque bureau de vote est élevé : présence d'un ou plusieurs agents de la mairie, repas offerts aux membres du bureau de vote et au personnel municipal, préparation et nettoyage des locaux, matériel électoral (isoloirs, urne etc.), reprise des résultats au bureau centralisateur.

Ce coût est partiellement pris en charge par l'État à travers les frais d'assemblée électorale, qui s'élèvent, par tour de scrutin, à 44,73€ par bureau de vote et 0,1€ par électeur inscrit (soit 124,73€ pour un bureau de vote de 800 personnes). La fusion de deux bureaux de vote entraîne donc une diminution de la charge de l'État de 44,73€, à laquelle s'ajoute la suppression de la subvention pour l'achat d'une urne (amortie sur plusieurs années). Elle entraîne également un moindre coût pour les communes.

<i>Le nombre trop important de bureaux de vote a un coût pour les finances publiques.</i>

5.2. IL DEVIENT DIFFICILE DE TENIR CERTAINS BUREAUX DE VOTE ET D'ASSURER LE DEPOUILLEMENT

L'article R 43 du code électoral indique : « Les bureaux de vote sont présidés par les maires, adjoints et conseillers municipaux dans l'ordre du tableau. A leur défaut, les présidents sont désignés par le maire parmi les électeurs de la commune. »

Il est, dans certaines communes, compliqué de trouver des élus pour effectuer les permanences des bureaux de vote :

- dans les petites communes, lorsque les électeurs votent dans des plages horaires concentrées, la journée peut être difficile à occuper jusqu'à 18h ;
- dans les grandes villes, du fait du nombre de bureaux de vote, trouver suffisamment d'élus est parfois ardu.

De fait, ce sont parfois des fonctionnaires municipaux qui servent d'assesseurs ; certaines communes les rémunèrent, ce que la réglementation interdit, accroissant ainsi la charge des élections.

Le dépouillement nécessite la présence de bénévoles pour ouvrir les enveloppes, lire les bulletins ainsi que pour comptabiliser les suffrages exprimés et les indiquer sur des feuilles de pointage. Il est donc nécessaire de recruter de nombreux bénévoles pour participer aux opérations de dépouillement ; or il apparaît que les bénévoles acceptant de passer une soirée électorale dans un bureau de vote sont devenus rares. Ceci se fait sentir par les sollicitations récurrentes tout au long de la journée afin que des électeurs acceptent de participer au dépouillement.

Il existe donc une difficulté croissante à tenir des bureaux de vote aussi bien du côté des élus (dans la journée) que du côté de scrutateurs (dans la soirée). Cette difficulté accentue la nécessité de réduire le nombre de bureaux de vote et de trouver des solutions pour éviter qu'un dépouillement ne puisse se dérouler dans des conditions satisfaisantes.

<i>La participation des élus et des citoyens lors des scrutins est de plus en plus difficile à mettre en œuvre.</i>

5.3. LE DELAI ENTRE LES DEUX TOURS DES ELECTIONS EST PARFOIS INSUFFISANT

Le délai entre les deux tours est de huit jours pour les élections municipales, départementales, régionales et législatives, et de 15 jours pour l'élection présidentielle.

Le délai de huit jours entre les deux tours s'avère très court pour conduire les tâches suivantes (cas des municipales) :

- le lundi matin, tenir la commission de recensement des votes (élections présidentielles, législatives, régionales) (cf 6.5) ;
- avant le mardi à 18h, pour les partis et pour les candidats, constitution et dépôt des listes reconstituées ;

- le mardi, mise sous pli de la propagande officielle après validation par la commission de propagande ;
- le mercredi, envoi de la propagande par La Poste ; l'urgence entraîne l'application d'un tarif plus élevé.

Pendant cette semaine, tout incident ou tout contentieux relatif au premier tour ou à l'organisation du second tour peuvent empêcher le déroulement normal du second tour dans une commune.

Ce délai de 8 jours entre les deux tours des élections, qui peut entraîner des dysfonctionnements graves, semble simplement destiné à éviter une période de suspension de l'activité administrative trop longue.

Compte tenu de la lourdeur du traitement de la propagande imprimée, le délai de huit jours seulement entre les deux tours des élections est trop court et fait courir des risques pour l'organisation du second tour.

5.4. L'ORGANISATION DE LA TRANSMISSION DES PROCES VERBAUX EST CONTESTEE

Les procès verbaux, ainsi que les bulletins de vote blancs et nuls et les listes d'émargement sont envoyés à la préfecture (où ils sont examinés par la commission en charge du recensement des votes lors des élections présidentielle, législatives et régionales).

Le transport de ces documents des mairies vers les préfectures peut être effectué de trois manières différentes :

- par la mairie et les forces de l'ordre, ce qui est le cas majoritaire. La commune transporte alors les plis jusqu'à la brigade de gendarmerie, ou dans certains cas, au commissariat de police. Gendarmerie et police assurent ensuite le transfert jusqu'à la préfecture ;
- par les mairies exclusivement, notamment dans certaines grandes villes ;
- par la gendarmerie exclusivement, qui collecte alors le pli en mairie.

Cette organisation est contestée. Police et gendarmerie font le même constat critique, estimant jouer un rôle de coursier, qui les détourne de leur cœur de métier. Cette opération constitue, en effet, une charge particulièrement lourde pour la gendarmerie. A titre d'exemple, pour le premier tour des élections municipales 2014, cette mission a nécessité, selon la gendarmerie, 23 000 heures gendarmes dont 19 000 heures de nuit. Soit l'équivalent :

- de 2 900 patrouilles de 4 heures, constituées de 2 militaires ;
- du temps de travail annuel de 12 gendarmes (ETPT).

En moyenne, pour chaque tour du scrutin, 6 600 gendarmes participeraient, pour une durée variable, à cette opération.

Il n'y a pas d'obligation réglementaire de recourir à la gendarmerie ou à la police. Le code électoral prévoit, dans son article R 118, « *qu'un exemplaire du procès-verbal est, après signature, aussitôt envoyé au sous-préfet, dans l'arrondissement du chef-lieu du département,*

au préfet ; le sous-préfet ou le préfet en constate la réception sur un registre et en donne récépissé ». Cet article ne précise pas qui doit accomplir cette tâche.

Quatre arguments sont invoqués pour justifier l'emploi des forces de l'ordre :

- la nécessité de sécuriser le transport de documents sensibles ;
- la nécessité de répondre aux exigences de délais dans la nuit du dimanche au lundi ;
- la nécessité de récupérer rapidement les plis, que certains maires peuvent négliger de transmettre dans les délais à la préfecture ;
- l'impossibilité de demander aux 36 000 communes de France de mobiliser un agent ou un élu pour se rendre en préfecture dans la nuit du dimanche au lundi.

Plusieurs arguments plaident en faveur de la révision de cette organisation :

- la sécurité des plis, si elle est essentielle, n'est pas exclusivement confiée aux forces de l'ordre : la plupart du temps, les maires, en tant que représentants de l'État, transmettent les plis depuis le lieu de scrutin jusqu'à la brigade de gendarmerie. Rien ne vient confirmer le risque de détournement de plis électoraux : lorsqu'ils sortent du bureau de vote, les plis sont scellés, et la mission des forces de l'ordre consiste seulement à les transporter d'un point à un autre et à signer les récépissés de prise en charge et de remise ;
- la rapidité du transport n'est pas liée à la qualité de force publique. Cette mission pourrait être effectuée par les communes ou un opérateur privé ;
- la gendarmerie ne pourrait être sollicitée qu'en tant que de besoin, lorsqu'il apparaît qu'un maire a négligé de transmettre les plis.

La question du transport des plis soulève des incompréhensions et suscite une forte attente des forces de l'ordre pour la voir, au mieux, retirée de leurs obligations, au moins, réorganisée pour être optimisée.

<i>Pour le premier tour des élections municipales, la gendarmerie a consacré l'équivalent de 2 900 patrouilles de 4h en binôme au transport des plis, soit le temps de travail annuel de 12 ETPT. En moyenne, pour chaque tour d'un scrutin, 6 600 gendarmes participent à cette opération</i>
--

6 - LES COMMISSIONS ELECTORALES

L'organisation des élections politiques en France repose sur les services des administrations préfectorales et municipales mais comprend également des instances formelles, principalement des commissions de nature et de compositions variées.

Ces commissions ont pour objectif de contrôler le travail effectué par les préfetures et les mairies. Pour assurer la neutralité de ces commissions par rapport au risque de partialité des agents de l'État et des collectivités locales, les présidences de ces commissions sont confiées à des magistrats de l'ordre judiciaire.

Il existe quatre commissions (*déjà évoquées au 1.1., 3.1. et 5.3*) auxquelles s'ajoutent, pour les élections présidentielles, les délégués du Conseil constitutionnel.

6.1. LA COMMISSION ADMINISTRATIVE DE REVISION DE LA LISTE ELECTORALE N'APPORTE QU'UNE GARANTIE THEORIQUE

L'article L 17 du code électoral indique que la commission administrative de la liste électorale est composée du maire (ou de son représentant), du délégué de l'administration désigné par le préfet ou le sous-préfet et d'un délégué désigné par le président du TGI.

La désignation des membres de la commission administrative de la liste électorale s'avère difficile. Dans les faits, les préfets prennent un arrêté (qui nécessite le travail d'agents de la préfecture) désignant des représentants dans chaque commune (par exemple, dans le Loir-et-Cher, 291 représentants). N'ayant pas ou peu de personnes à désigner, ils s'en remettent aux propositions des mairies. Il en est de même pour le président du TGI qui reprend les suggestions des maires. Les représentants sont donc souvent des retraités qui se renouvellent peu et que ni la préfecture ni le tribunal ne connaissent vraiment.

Dans les commissions administratives de révision des listes, la représentation de l'État et de la Justice est faussée car les délégués sont inconnus de ces services.

Les commissions se réunissent une ou plusieurs fois par an sur convocation de la mairie pour réviser la liste électorale. Tous les membres doivent être présents, ce qui est parfois difficile à réaliser compte-tenu du caractère bénévole de leur engagement. Ils examinent les dossiers instruits par les services municipaux : il s'agit souvent d'une liste avec des propositions de radiation et d'inscription. Les membres de la commission n'ont pas les moyens (temps, compétence) de vérifier ce qui leur est proposé. Ils entérinent, la plupart du temps, les propositions des services municipaux.

Cette surveillance par des bénévoles locaux avait tout son sens (et peut le garder) dans les petites communes où chacun connaît l'autre (et peut témoigner de sa présence dans la commune). Ce système n'est en revanche pas adapté à la France du XXIème siècle.

L'apparence d'une surveillance de la révision de la liste électorale est dangereuse car elle donne l'illusion qu'il existe un contrôle là où, de fait, il n'y en a quasiment aucun.

6.2. LA COMMISSION DE PROPAGANDE NE FONCTIONNE PAS EFFICACEMENT

Conformément à l'article R 32 du code électoral, les commissions de propagande comprennent un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel (président de la commission), un fonctionnaire désigné par le préfet (secrétaire) et un représentant de l'entreprise chargée de l'acheminement des plis de propagande. Les mandataires des listes peuvent participer, avec voix consultative, aux travaux de la commission. Le siège de la commission est au tribunal d'instance du ressort de la ou des communes concernées.

Les commissions de propagande sont instituées par arrêté préfectoral dans les communes de plus de 2 500 habitants. Une même commission peut être commune à plusieurs circonscriptions électorales. Pour les élections municipales, dans les communes de moins de 2 500 habitants (soit plus de 85 % des communes françaises), les candidats diffusent eux-mêmes leur propagande.

La commission se réunit avant toute élection. Elle est chargée de la validation et de l'envoi de la propagande papier officielle accompagnée d'un bulletin de vote. Elle examine les documents produits par les candidats (circulaires et affiches doivent respecter des normes fixées dans le code électoral) et les valide.

Les représentants de la justice se sentent parfois peu investis dans cette tâche qu'ils délèguent assez largement au représentant de la préfecture. Les déplacements sur les sites des entreprises de mise sous pli sont en général effectués par le délégué du préfet qui est en relation téléphonique avec le magistrat pour toute décision à prendre. Par exemple, dans le Loir-et-Cher, les magistrats ont refusé de se déplacer sur site.

Le contrôle paraît formel et superflu car les candidats et les partis sont conseillés et informés par les services des préfectures qui préparent la décision de la commission. L'apport des magistrats est souvent limité.

La commission de propagande n'a qu'un rôle formel, l'essentiel du travail étant effectué par la préfecture.

6.3. LA COMMISSION DE CONTROLE DES OPERATIONS DE VOTE EFFECTUE DES VERIFICATIONS PONCTUELLES

Une commission de contrôle des opérations de vote est instituée par arrêté préfectoral dans chaque commune de plus de 20 000 habitants (L.85-1). Elle a pour mission de veiller à la régularité de la composition des bureaux de vote, des opérations de vote et de dépouillement. La présidence est assurée par un magistrat de l'ordre judiciaire. Les commissions peuvent désigner des délégués pour les représenter dans les différents bureaux de vote. Les membres des commissions (et leurs délégués) peuvent accéder aux bureaux de vote et demander tous renseignements utiles à leur mission. Ils peuvent inscrire des observations sur le procès verbal.

Dans les faits, le rôle de la commission est limité à des aspects factuels et matériels quant à la tenue du bureau de vote (tables, listes, bulletins, isolements, présence du code électoral etc.). Le temps passé dans un bureau de vote (environ 10 minutes) est insuffisant pour contrôler réellement son fonctionnement. Il n'y a pratiquement jamais d'infraction grave signalée (par exemple, dans le Rhône, en 6 ans, aucun PV d'infraction grave n'a été rédigé).

En revanche, en cas de contentieux, l'utilité de cette instance réside dans les mentions qu'elle a pu porter au procès-verbal.

La commission de contrôle des opérations de vote n'est pas un dispositif optimal de prévention de la fraude dans les bureaux de vote.

6.4. LES DELEGUES DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL PEUVENT PARAÎTRE REDONDANTS

Présents lors des élections présidentielles et les referendums, les délégués du Conseil constitutionnel peuvent contrôler les bureaux de vote des communes de toutes tailles. Ils sont choisis parmi des magistrats et sont entre 1 200 et 1 800 selon les scrutins.

Ils font donc lors des élections présidentielles le même travail que les commissions de contrôle des opérations de vote mais leur compétence couvre toutes les communes. Il arrive d'ailleurs que la commission et les délégués se croisent dans des bureaux de vote alors que ces derniers ne sont pas connus de la préfecture. Celle-ci ne peut coordonner les actions de contrôle.

Les délégués du Conseil constitutionnel font double emploi avec la commission de contrôle dans les communes de plus de 20 000 habitants.

6.5. LA COMMISSION DE RECENSEMENT DES OPERATIONS DE VOTE N'EST PAS OPTIMALE

Pour les élections présidentielles, législatives et régionales (et non pour les élections municipales, départementales et européennes), une commission départementale de recensement des votes examine les procès-verbaux de dépouillement, notamment les observations qu'ils peuvent comporter, et les pièces annexes (listes d'émargement, bulletins blancs et nuls). Elle peut procéder à une rectification des résultats portés sur les PV.

La commission de recensement des opérations de vote comprend trois magistrats, un conseiller général et un fonctionnaire de la préfecture désigné par le préfet. Un représentant de chacun des candidats peut assister aux opérations de la commission.

Souvent le magistrat, qui n'est pas formé pour ces travaux, supervise les opérations de contrôle depuis son domicile ou une permanence au tribunal. La préfecture assure l'essentiel des actions de contrôle, le magistrat validant le résultat. Par exemple pour les municipales dans le Loir-et-Cher, 14 fonctionnaires de préfecture ont passé la nuit du dimanche au lundi à recompter les bulletins nuls et blancs des communes. Lors de différences constatées avec le procès verbal du vote ils ont téléphoné au magistrat pour qu'il décide de la suite à donner; le PV de la commission rédigé par la préfecture a été soumis à la signature du magistrat en fin d'opération.

Les contraintes horaires et l'absence de spécialisation des magistrats en droit électoral fragilisent le fonctionnement des commissions de recensement des votes.

7 - LE COUT DES ELECTIONS

L'organisation des élections est financée par le budget général de l'État et par des dépenses des communes, dont une partie est directement ou indirectement prise en charge par l'État. Elle repose par ailleurs sur le recours au bénévolat pour la tenue des bureaux de vote et le dépouillement.

Si les dépenses de l'État sont principalement retracées dans le programme 232³⁸, celui-ci n'en recouvre pas la totalité. Les dépenses de personnel du ministère de l'intérieur (en préfecture, en administration centrale, dans la police et la gendarmerie) sont ainsi comptabilisées dans d'autres programmes³⁹. Il en est de même des dépenses de l'INSEE, ainsi que d'une partie des dépenses du ministère des affaires étrangères et du ministère de la justice.

Les dépenses des communes en matière électorale ne sont suivies ni par le ministère de l'intérieur, ni par l'Association des maires de France. Elles ont donc fait l'objet d'une évaluation par la mission, sur la base d'un questionnaire adressé à plusieurs communes.

Cette absence de suivi budgétaire d'ensemble complexifie la reconstitution du coût complet d'une élection. La mission a donc dû se limiter à estimer, avec autant de précision que possible, le coût des élections de l'année 2012 (élections présidentielle et législatives).

Les résultats de cette analyse mettent en perspective les différents postes de dépense et font apparaître des coûts importants que le suivi par programme budgétaire ne permet pas de retracer. Ils ne doivent cependant pas occulter le fait que le coût d'une élection varie fortement selon la nature du scrutin.

Les dépenses électorales de l'État ont atteint environ 434 M€ en 2012. Celles des communes ont atteint, au minimum et selon une estimation très prudente, 200 M€, dont 30 M€ directement compensés par l'État (cf. 7.2). La dépense publique globale peut donc être estimée à un minimum de 604 M€. Elle est assumée, au maximum, à 70% par l'État, le solde étant pris en charge par les communes.

<i>En 2012, les dépenses pour les élections présidentielle et législatives ont été supérieures à 600 millions d'euros (70% État, 30 % communes).</i>
--

³⁸ Programme « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

³⁹ Programme 307 (« administration territoriale ») en ce qui concerne les préfectures ; programme 216 (« Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ») en ce qui concerne le bureau des élections de l'administration centrale ; programmes 176 et 152 pour la police et la gendarmerie.

7.1. EN 2012, LES DEPENSES ELECTORALES DE L'ÉTAT ONT DEPASSE 430 M€

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des dépenses de l'Etat engagées pour les élections présidentielle et législatives de 2012, tous ministères et tous programmes confondus.

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 : mission

7.1.1. La prise en charge des campagnes des partis représente 67% des dépenses de l'État (291,6 M€)

L'essentiel de la dépense publique est consacré au financement des campagnes partisans et non à l'organisation des élections en tant que telle. Ce financement se fait principalement sous la forme :

- de la prise en charge de la propagande officielle imprimée (70%) ;
- du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne (29,3%).

La propagande officielle audiovisuelle ne constitue qu'une part marginale de cette dépense (environ 1%).

Tableau du financement par l'État des campagnes présidentielle et législatives de 2012 (en euros)		
Propagande imprimée (remboursement de l'impression, mise sous pli, envoi postal) (Programme 232)	203 068 928	70%
Remboursement forfaitaire des dépenses de campagne (Programme 232)	85 553 984	29%
Campagnes audiovisuelles (Programme 232)	3 076 918	1%
Prise en charge de la campagne des partis	291 699 830	100%

Source : mission

La propagande officielle imprimée envoyée aux électeurs a coûté 203 millions d'euros en 2012 soit plus de 45% des dépenses électorales de l'État.

7.1.2. Le traitement des procurations représente 11% de la dépense de l'État

Le coût du traitement des procurations repose d'une part sur l'État, qui valide les demandes et les communique aux mairies, et d'autre part sur les communes qui, pour chaque formulaire reçu, doivent annoter leurs listes d'émargement. En ce qui concerne l'État, il s'agit du second poste de dépense. Ce coût est composé :

- de dépenses de personnel pour le traitement des demandes ;
- de dépenses postales;
- de dépenses liées à la production des formulaires.

Nombre et coût des procurations en 2012				
	Nombre de procurations en 2012	ETPT (1 600h/an) ***	Coût moyen ⁴⁰	Coût
Police nationale	2 900 000*	457	54 800€	25 M€
Gendarmerie nationale	1 790 458	280	51 300€	14,3 M€
Justice	185 653	29	60 800€	1.7 M€
Total 2012	4 901 360**	766		41,2 M€
Production des formulaires				0,4 M€
Frais postaux (recommandé sans AR)				5,9 M€
Total				47,5 M€
Total/procuration				9,7 €
* Volume minimal réalisé par la PN (= total communiqué par les préfectures, qui peut être incomplet – total communiqué par la GN – total communiqué par le ministère de la justice). ** Ce total, fourni par les préfectures, peut être légèrement incomplet. Il s'agit d'un minimum cohérent avec les données récoltées en 2007. *** La durée de traitement d'une procuration étant de 15 min⁴¹, la police a employé l'équivalent du temps de travail annuel de 457 fonctionnaires pour en traiter 2 900 000.				

Source : mission

⁴⁰ Compte tenu de ses observations, la mission estime qu'il est raisonnable de considérer que ce temps travail est assumé :

- à 50% par le personnel d'encadrement (corps d'encadrement et d'application de la police nationale, sous-officier de gendarmerie, magistrats) ;
- à 50%, notamment pour le traitement purement administratif, par le personnel administratif de la police nationale, les gendarmes adjoints volontaires dans les brigades, les agents du greffe dans les tribunaux

⁴¹ Moyenne fondée sur les estimations réalisées par les services de police et de gendarmerie et sur un examen détaillé, par la mission, de l'ensemble du processus avec le personnel concerné d'un commissariat.

La mission estime qu'en 2012, l'équivalent du temps de travail annuel de 766 ETPT a été consacré par les services de l'État au traitement des procurations pour un coût total d'environ 47,5 M€. Cet effort repose essentiellement sur la police (457 ETPT) et sur la gendarmerie (280 ETPT) qui ont fourni 64% des effectifs du ministère de l'intérieur consacrés à l'organisation des élections (1 147 ETPT)⁴².

En 2012, le traitement des procurations a représenté, pour l'État, une mobilisation de l'équivalent du temps de travail annuel de 766 ETPT. Le coût d'établissement d'une procuration pour les services de l'État s'établit à près de 10 € auxquels il convient d'ajouter le coût supporté par les mairies.

7.1.3. Le coût de l'organisation générale des élections par le ministère de l'intérieur est de 30 M€ (409 ETPT)

Au total, en dehors des effectifs de la police et de la gendarmerie et des indemnités spécifiquement dédiées au traitement de la propagande électorale, le ministère de l'intérieur a consacré environ 409 ETPT à l'organisation des élections de 2012, dont 93% en préfecture, pour un coût total de 30 M€ :

- le bureau des élections et des études politiques (BEEP) du ministère de l'intérieur comptait 25 ETPT, représentant un coût d'environ 1,3 M€ (programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ») ;
- les effectifs dédiés à la fonction « élections » au sein des préfectures (384 ETPT selon ANAPREF⁴³) ont représenté un coût total de 21,6 M€ (programme 307, « administration territoriale ») ;
- les indemnités horaires versées par le ministère de l'intérieur dans le cadre de l'organisation des élections (hors indemnités de mise sous pli de la propagande imprimée) se sont élevées à 7,1 M€ (programme 232).

7.1.4. Les frais d'assemblées électorales s'élèvent à 30 M€

Les frais d'assemblée électorale sont versés aux communes en compensation d'une partie des coûts du scrutin. Ils sont calculés sur la base du nombre d'électeurs et du nombre de bureaux de vote (44,73 € par bureau de vote et 0,10 € par électeur inscrit).

7.1.5. Les dépenses liées à l'organisation des élections à l'étranger atteignent 16 M€

En 2012, les dépenses du ministère des affaires étrangères dans le cadre de l'organisation des élections se sont élevées à 16 M€⁴⁴, dont :

⁴² Police 457 ; gendarmerie 280 ; préfectures 409.

⁴³ La forte volatilité du nombre d'ETPT affectés à la fonction Elections dans ANAPREF conduit à penser que cette donnée n'est pas d'une grande fiabilité.

⁴⁴ Source : Bureau des élections et des études politiques (BEEP) du ministère de l'intérieur, Ministère des affaires étrangères (Direction des Français de l'étranger).

- 11 M€ financés par le programme 232 du ministère de l'intérieur ;
- 5,6 M€ financés par le programme 151 du ministère des affaires étrangères, qui assume donc une forme de « reste à charge » de l'organisation des élections.

7.1.6. Les dépenses de la commission nationale de contrôle des comptes de campagne et du financement des partis représentent près de 5 M€

Le coût de fonctionnement de la commission en 2012 s'est élevé à 4,944 M€, dont 3 M€ de masse salariale (41 ETPT)⁴⁵. Le loyer acquitté par la commission constitue l'essentiel des autres dépenses de fonctionnement. Il atteint 1,2 M€/an, soit 2 440 € par mois et par ETPT.

La mission constate que les dépenses de la CNCCFP en 2013, année sans actualité électorale forte, ont été sensiblement égales à celles de 2012 (4,5 M€)⁴⁶. Cette faible élasticité au volume d'activité mérite sans doute un examen plus approfondi.

7.1.7. Les dépenses liées à la gestion de la mise à jour des listes électorales par l'INSEE sont de près de 3 M€

Les dépenses de l'INSEE pour la campagne de mise à jour des listes électorales 2011-2012 se sont élevées à 2,8 M€ dont :

- 2,2 M€ de dépenses internes (personnel et matériel informatique) ;
- 339 000 € de coût d'externalisation de la saisie des formulaires imprimés ;
- 220 000 € de coût d'envoi des avis aux communes, sous forme numérique ou imprimée.

7.1.8. Près de 4 M€ sont nécessaires pour financer les dépenses de personnel liées aux commissions de contrôle

Les commissions électorales génèrent des coûts qu'il est difficile d'apprécier avec précision. La mission s'est donc concentrée sur les coûts de personnel des dispositifs déployés lors des élections de 2012. Elle a estimé le coût du temps de travail des agents mobilisés, hors indemnisation supplémentaire ou remboursement des frais de déplacement intégrés dans les dépenses du programme 232 (cf. Annexe 12).

Les dispositifs pris en compte sont :

- les commissions de contrôle des opérations de vote (488, dans les communes de plus de 20 000 habitants) ;
- les commissions de recensement (101, dans chaque département) ;
- les commissions de propagande (101, dans chaque département) ;
- les délégués du Conseil constitutionnel (environ 2000, uniquement pour les deux tours de l'élection présidentielle).

⁴⁵ Rapport annuel de performance (RAP) 2012.

⁴⁶ Rapport annuel de performance (RAP) 2013.

Ces dispositifs ont représenté, en 2012, l'équivalent du temps de travail annuel de 56 ETPT et de 3,9 M€. Les commissions de contrôle (2 M€) et les délégués du Conseil constitutionnel (1,2 M€) représentent les principaux postes de dépense. Il paraît donc regrettable que les mêmes magistrats n'aient pu exercer simultanément les fonctions de délégués et de membres des commissions de contrôle.

Coût des commissions électorales pour les élections présidentielle et législatives de 2012			
	Cout total État (en euros)	ETPT	Journées de travail
Commission de contrôle des opérations de vote (4 tours)	2 001 066	27	5 856
Délégués du conseil constitutionnel (2 tours)	1 200 000	18	4 000
Commission de propagande (4 tours)	352 650	6	1212
Commission de recensement (4 tours)	414 155	6	1212
Total général	3 967 871	56	

Source : mission

Les dépenses liées aux commissions ont été portées principalement par le ministère de la Justice, qui a consacré l'équivalent du temps de travail annuel de 23 ETPT aux commissions de contrôle, de recensement et de propagande mais qui a aussi assumé une partie de la charge représentée par les délégués du Conseil constitutionnel.

Structure	Coût total (en euros)	ETPT	Journées de travail
Justice	2 007 821	23	5 116
Conseil constitutionnel	1 200 000	18	4 000
Intérieur	663 002	13	2 760
MINEFI	97 048	2	404
Total général	3 967 871	56	12 280

Source : mission

7.1.9. Le transport des procès verbaux constitue une charge importante

En 2014, pour le premier tour des élections municipales, le transport des plis a nécessité 23 000 heures gendarme, dont la mission estime qu'elles peuvent être attribuées à 50% à des sous-officiers et à 50% à des gendarmes adjoints volontaires. En se fondant sur le coût annuel moyen de ces deux corps, la mission évalue le coût de cette opération à 737 000 €.

En supposant que chaque tour des élections de 2012 a nécessité une dépense du même ordre, la dépense générée par le transport des plis pour la gendarmerie peut être estimée à 2,9 M€.

7.2. LES DEPENSES DES COMMUNES SONT ELEVEES MAIS MAL CERNEES

En l'absence de données financières collectées à l'échelle nationale, la mission a interrogé, par questionnaire, un certain nombre de communes sur leurs dépenses électorales (par l'intermédiaire, notamment, de l'Association des maires de France). Le questionnaire portait sur les dépenses récurrentes et sur les dépenses directement liées aux scrutins de l'année 2012.

Une dizaine de réponses se sont avérées exploitables. Cet échantillon n'est pas suffisant pour évaluer avec précision le coût des élections pour les communes mais il permet une première estimation des grandes tendances.

Toutes les données collectées par la mission convergent pour estimer que les frais d'assemblée électorale versés par le ministère de l'intérieur au cours d'une année d'élection présidentielle ou législatives ne couvrent pas plus de 15% de la dépense totale des communes (dépenses récurrentes et dépenses liées aux scrutins).

Les frais d'assemblée électorale ayant été de 30 M€, il est probable que le coût de l'année électorale 2012 pour les communes a été au minimum de 200 M€, dont 170 M€ non compensés par les frais d'assemblée électorale. Cette estimation très prudente sous-estime certainement le coût réel pour les communes.

La dépense communale moyenne par électeur est très variable. Elle oscille probablement, dans la grande majorité des cas, entre 3,5€ et 9€ pour une année d'élections présidentielle et législatives.

IIÈME PARTIE SCENARIOS DE REFORME

Sur le fondement du diagnostic établi ci-dessus, la mission a élaboré des scénarios de réforme visant, dans l'esprit de la modernisation de l'action publique, à :

- simplifier, clarifier et dématérialiser les procédures ;
- améliorer la qualité de service au citoyen ;
- réduire les dépenses superflues ;
- substituer aux pratiques obsolètes une offre d'information modernisée.

Les scénarios présentés peuvent être mis en œuvre indépendamment les uns des autres, mais constituent un ensemble cohérent, dont le socle est l'unification du dispositif de traitement des listes électorales. L'efficacité du processus électoral sera naturellement accrue si sa réforme est pensée comme une refonte globale.

1 - UN SYSTEME D'INFORMATION NATIONAL DE GESTION DES LISTES ELECTORALES

Le dispositif actuel de gestion des listes électorales rencontre des défaillances graves. Il est aussi lourd et coûteux. Toutefois, aucune refonte d'ensemble n'a, jusqu'à présent, été sérieusement envisagée. Plusieurs éléments ont, en effet, favorisé le *statu quo* : l'ampleur de la réforme à accomplir ; les risques politiques majeurs que représenterait une défaillance du système ; la méconnaissance des dysfonctionnements en dehors d'un cercle restreint de spécialistes.

Le dispositif n'est pas, pour autant, totalement figé : la procédure de transmission dématérialisée des listes aux préfectures se standardise ; la plupart des communes disposent de logiciels de gestion des listes ; l'inscription peut, dans certaines communes, se faire en ligne.

Toutefois, ces évolutions n'apportent que des solutions partielles et coûteuses aux défaillances structurelles du système. L'abandon, de fait, de l'ambition d'éviter les doubles inscriptions par la mise en concordance des listes locales et du fichier national en est l'illustration.

La mission propose donc un scénario de refonte du dispositif, et non une simple adaptation du système actuel.

1.1. LE SOCLE INDISPENSABLE : UNE LISTE ELECTORALE NATIONALE UNIQUE ET FIABLE

La coexistence d'une multitude de listes locales explique les défaillances actuelles du système. Pour accomplir sa fonction essentielle (tenir à jour la liste électorale) à un coût raisonnable, le dispositif doit nécessairement reposer sur une base de données centralisée. Dans le système actuel, les listes locales sont les fichiers sources. Le fichier général des

électeurs de l'INSEE est le produit de leur inexacte agrégation et n'a pas de valeur juridique. Dans le système proposé, le fichier source, constituant l'unique liste électorale juridiquement reconnue, serait la base de données centrale. Les listes électorales communales n'en seraient que des extractions.

Chaque acteur du processus interagirait avec le système central par l'intermédiaire de web-services (site Internet sécurisé). Les procédures seraient totalement dématérialisées, plus fiables et plus rapides. Les redondances seraient supprimées.

Selon la CNIL, les propositions formulées ci-dessous ne heurtent en aucune manière les principes « Informatique et Libertés ».

1.1.1. La création d'un numéro d'électeur

Afin de faciliter le fonctionnement du dispositif, il paraît nécessaire d'associer à chaque électeur un identifiant numérique unique. Il s'agirait, dans le respect des principes « Informatique et Libertés » et des recommandations de la CNIL, d'un numéro non-signifiant et différent du numéro d'identification au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR, couramment appelé « numéro de sécurité sociale »).

Cet identifiant faciliterait la communication entre les différents acteurs du système. Il serait naturellement souhaitable que cet identifiant soit lié au dispositif d'identification commun aux services de l'État envisagé dans le cadre du projet *France connect*.

1.1.2. L'inscription sur Internet, via un site national unique

Le processus d'inscription de base se déroulerait de la manière suivante :

- 1) L'électeur se rend sur un site Internet national (par exemple *France-elections.gouv.fr*). Il s'identifie (état civil, date et lieu de naissance, commune d'inscription actuelle, numéro d'électeur s'il en a connaissance). Un système d'identification plus approfondi n'est pas nécessaire car l'identité sera vérifiée grâce aux pièces justificatives jointes à la demande. Le recours à un identifiant *France connect*, commun aux services de l'État, pourrait faciliter la procédure pour le citoyen.
- 2) L'électeur remplit le formulaire d'inscription en ligne et joint les copies numériques des pièces justificatives, comme il peut aujourd'hui le faire sur *mon.service.public.fr*. Les fichiers joints peuvent être des documents PDF ou des images (jpeg etc.), ce qui permet de télécharger des photos numériques des documents (prises avec un *smartphone* par exemple).
- 3) Le système d'information identifie automatiquement l'électeur dans le fichier général des électeurs ou, en cas de première inscription, dans le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP). Si l'identification échoue, le dossier porte la mention « identification impossible ».
- 4) La commune se rend sur le site *France-elections.gouv.fr* et s'y identifie de manière sécurisée. Elle peut alors extraire la liste de l'ensemble des demandes d'inscription qui

sont en attente de validation et auxquelles sont associées les pièces justificatives. Les dossiers « identification impossible » lui sont signalés, afin qu'elle puisse éventuellement, grâce aux pièces justificatives, corriger les erreurs de saisie.

- 5) La commission de révision (ou le maire si les commissions devaient disparaître) statue sur les demandes formulées.
- 6) La commune valide les inscriptions dans son espace de travail sur *France-elections.gouv.fr*, après avoir corrigé les dossiers « identification impossible ». Il s'agit uniquement de cocher les demandes refusées dans la liste proposée avant de valider l'ensemble.
- 7) Si le problème d'identification automatique dans le fichier central et le RNIPP persiste pour certaines demandes, un opérateur intervient (contact avec la commune, comme cela se fait aujourd'hui).
- 8) La validation de la demande d'inscription entraîne la radiation automatique de la liste de la précédente commune d'inscription. Une liste des radiations par commune peut être extraite en ligne par la commune. Si une commune estime qu'un électeur a été radié à tort, notamment à la suite d'une erreur d'identification, elle suit la procédure d'inscription normale pour le réinscrire.
- 9) L'électeur reçoit un courriel de notification de l'acceptation ou du refus de sa demande (s'il a souhaité donner une adresse mail pour être ainsi informé).

Les consulats suivraient la même procédure que les communes.

Ce processus présente les avantages suivants :

- les doubles inscriptions sont rigoureusement impossibles ;
- les cas où l'intervention d'un opérateur est nécessaire sont drastiquement réduits (car la commune est alertée de l'échec de l'identification et peut corriger les erreurs) ;
- l'information n'est saisie qu'une seule fois et par l'électeur lui-même (alors qu'elle est aujourd'hui saisie par l'électeur sur le formulaire, puis par la commune dans son application de gestion des listes, puis dans un grand nombre de cas par l'INSEE lorsque l'avis d'inscription est envoyé sous forme imprimée) ;
- toute la procédure de radiation de la liste d'inscription antérieure est supprimée (et avec elle les risques d'erreur, les coûts postaux etc.) ;
- les envois postaux sont supprimés.

1.1.3. L'inscription en mairie

L'électeur peut choisir de déposer sa demande, en mairie, sur un formulaire imprimé. C'est alors la commune qui remplit le formulaire en ligne. La procédure est ensuite identique.

1.1.4. La radiation

Lorsqu'une commune souhaite radier un électeur qui ne répond plus aux critères d'inscription, le processus est le suivant :

- 1) Sur son espace dédié, la commune remplit le formulaire de radiation, qui comprend notamment le numéro d'électeur ;
- 2) L'électeur est alors radié du fichier central. En cas d'échec de l'identification dans le fichier central, la commune verra apparaître les radiations non-effectuées dans son espace dédié et pourra, le cas échéant, corriger son formulaire.

La radiation est automatique en cas d'inscription dans une autre commune.

1.1.5. La transition du dispositif existant vers le nouveau dispositif

A l'heure actuelle, le fichier électoral géré par l'INSEE ne correspond pas parfaitement à la somme des listes communales : il existe des erreurs, aussi bien dans le fichier général de l'INSEE que sur les listes communales et ces erreurs ne portent pas sur les mêmes électeurs.

En conséquence, le fichier électoral ne constitue pas la liste nationale exacte, à laquelle il suffirait d'ajouter les adresses des électeurs. Mais, de la même manière, l'agrégation des listes locales ne conduirait pas à établir la liste des électeurs régulièrement inscrits.

Pour constituer le futur fichier central, trois solutions sont envisageables.

1.1.5.1. Solution 1: radiation des électeurs absents du fichier général des électeurs suivie de leur éventuelle réinscription par les communes

Dans ce scénario, le fichier général des électeurs constituerait le socle de la nouvelle liste nationale.

Pour une commune donnée, un électeur inscrit sur la liste communale mais absent du fichier général serait automatiquement radié. Il reviendrait ensuite à la commune, après avoir vérifié le respect des critères d'inscription (en envoyant par exemple un courrier informant l'électeur de la procédure en cours), de réinscrire l'électeur.

A l'inverse, si une commune constatait que le fichier central contenait un électeur ne résidant plus dans sa commune (ce dont elle devrait s'assurer en procédant par exemple à l'envoi d'un courrier), elle procéderait à sa radiation.

Sur le fondement de son expérience des procédures de mise en concordance du fichier général et des listes communales, l'INSEE a exprimé sa préférence pour cette solution.

1.1.5.2. Solution 2 : agrégation de listes locales inexactes et correction progressive

Cette solution consisterait à :

- 1) agréger les listes locales, grâce à *e.listelec*, au 1^{er} mars de l'année N et constituer ainsi, la nouvelle liste électorale nationale. Celle-ci ne sera ni plus ni moins imparfaite que les listes actuelles (elle comportera donc des doublons) ;
- 2) identifier, dans cette liste électorale nationale, toutes les discordances avec le fichier général des électeurs au 1^{er} mars de l'année N ;
- 3) identifier tous les cas de doublon (inscription dans deux communes) ;
- 4) lancer, commune par commune, une procédure de contrôle des cas de discordance, en ciblant prioritairement les doublons.

Une telle procédure ne ferait que reconnaître ouvertement l'inexactitude actuelle des listes. L'INSEE estime qu'elle serait plus longue et plus coûteuse que la première solution.

1.1.5.3. Solution 3 : radiation générale et campagne nationale de réinscription

Cette solution consisterait à construire la liste en demandant à tous les électeurs de s'inscrire à nouveau, lors d'une campagne nationale. Cela permettrait de démarrer le système sur des bases propres.

1.2. UNE REFORME NECESSAIRE A L'AMELIORATION DE LA QUALITE DU SERVICE RENDU AU CITOYEN

1.2.1. Une date de clôture de la période d'inscription rapprochée du scrutin

Le dispositif actuel interdit de réduire le délai entre la clôture de la période d'inscription et les scrutins (*cf.* I.1.2.2). Or cette mesure, mise en œuvre par d'autres démocraties, permettrait aux électeurs de s'inscrire au moment où ils sont mobilisés par la campagne électorale (*cf.* I.1.3.3).

Une telle évolution paraît impossible sans adopter le dispositif centralisé proposé, qui permettrait de réduire considérablement les délais de traitement (par l'alerte adressée à la commune sur les difficultés d'identification, la suppression de la procédure de radiation à la demande de l'INSEE, l'absence de double saisie, la dématérialisation totale des échanges).

La mise en place d'un système d'information centralisé de gestion des listes électorales permettrait ainsi d'envisager une clôture des listes en fonction de la date du scrutin et non selon un calendrier annuel. L'inscription pourrait être possible jusqu'à un mois avant le scrutin.

1.2.2. Des réinscriptions semi-automatiques, effectuées à l'occasion de procédures administratives sécurisées

L'administration dispose de nombreuses sources d'information sur les adresses des citoyens. Le système de détection des déménagements des électeurs est pourtant archaïque et coûteux (envois répétés de courriers à une adresse où l'électeur ne réside plus). En outre, l'inscription automatique des jeunes majeurs génère mécaniquement, compte tenu de leur mobilité, une mal-inscription massive.

La mission propose donc une semi-automatisation de la mise à jour des listes électorales, sous réserve de l'accord préalable de l'électeur.

Dans ce scénario, à l'occasion de certaines procédures administratives particulièrement sécurisées, l'électeur cocherait une case « je souhaite être inscrit sur la liste électorale nationale à l'adresse indiquée dans ce formulaire ».

Cette procédure pourrait notamment s'appliquer lors de :

- la demande d'une prestation sociale ;
- l'immatriculation d'un véhicule ;
- l'établissement des cartes nationales d'identité et des passeports ;
- l'établissement des permis de conduire ;
- le paiement des impôts locaux ;
- la déclaration de revenus (une case à cocher par individu du foyer fiscal, ou uniquement pour les déclarants) ;
- l'inscription à l'université.

Les administrations chargées de ces procédures adresseraient périodiquement à l'opérateur central les fichiers des personnes à inscrire. Ces inscriptions d'office seraient simplement notifiées à la commune qui, en cas de désaccord, pourrait entamer une procédure de radiation. En dernier ressort, l'échelon de décision final demeurerait donc situé à l'échelon local.

1.3. DES OPTIONS COMPLEMENTAIRES

1.3.1. La simplification de l'inscription à domicile par le recours aux postiers

La simplification de la procédure d'inscription en ligne permet d'envisager le recours à des intervenants pouvant se déplacer au domicile de personnes empêchées ou n'ayant pas d'accès à internet.

Les postiers pourraient notamment accomplir cette mission. En effet, La Poste est aujourd'hui confrontée à une diminution rapide de son activité de distribution de courrier. Le groupe souhaite donc confier à ses postiers de nouvelles activités, parmi lesquelles pourraient figurer l'assistance aux démarches administratives.

Doté de la liste électorale communale et du *smartphone* dont il sera bientôt systématiquement équipé, le postier constaterait aisément l'absence d'un électeur sur la liste

électorale. Il pourrait alors lui proposer de l'aider à s'inscrire en renseignant avec lui le formulaire en ligne (*via* une application *smartphone*) et en photographiant avec son téléphone les pièces justificatives.

Cette évolution ne nécessiterait pas d'évolution juridique significative puisqu'il s'agit du simple accompagnement d'une démarche. Elle n'exigerait pas non plus un alourdissement du dispositif technique.

1.3.2. La coordination avec le système de gestion des procurations

Deux options sont envisageables (cf. 2.2) :

- l'intégration complète, qui permettrait à la commune d'extraire une liste d'émargement comportant toutes les informations relatives aux procurations ;
- deux systèmes distincts, mis en cohérence localement par la commune, qui compléterait sa liste d'émargement par les informations relatives aux procurations (de manière automatique ou non, selon ses moyens).

1.3.3. La fin de la double inscription des Français de l'étranger

Dans le cadre d'une simplification de la tenue des listes électorales, il serait souhaitable de mettre fin au système de double inscription des Français de l'étranger. Il semble nécessaire d'introduire l'obligation, pour ces électeurs, de choisir entre l'inscription à l'étranger (vote possible uniquement pour les scrutins nationaux) et l'inscription en France (vote possible pour tous les scrutins). La radiation du registre des Français de l'étranger devrait automatiquement entraîner la radiation de la liste électorale consulaire.

1.4. LA GOUVERNANCE DU DISPOSITIF

Deux scénarios paraissent se dégager : dans le premier, l'INSEE deviendrait l'opérateur central du système, dans le second, qui paraît plus raisonnable, cette responsabilité reviendrait à un opérateur placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur et du ministère chargé de l'économie et des finances.

1.4.1. L'INSEE opérateur central

Dans ce scénario, l'institut assumerait :

- l'identification des électeurs dans le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) et la relation avec les communes en cas d'impossibilité d'identification ;
- la gestion des web-services Electeurs, Communes, Ministère de l'intérieur, Consulats, et, en cas d'intégration du dispositif de gestion des procurations, Commissariats, Brigades de gendarmerie ;

- la gestion d'une base de données unique, comportant tous les champs nécessaires à la gestion du dispositif (y compris les adresses postales, les adresses mails lorsque les électeurs le souhaitent, éventuellement les champs « procuration » etc.).

L'INSEE deviendrait l'opérateur pivot du dispositif. Ce rôle irait bien au-delà de celui qui est aujourd'hui le sien (identifier les électeurs dans le RNIPP, éviter les doubles inscriptions en coordonnant les listes communales).

1.4.2. La création d'un opérateur central *ad hoc*

Dans ce second scénario, le rôle d'opérateur central, appelé ici « France-Elections », serait confié à un établissement public placé sous la cotutelle du ministère de l'intérieur et du ministère en charge de l'économie et des finances. Son conseil d'administration pourrait comprendre un représentant de l'Association des maires de France.

La mission de l'INSEE serait uniquement :

- d'assurer l'identification des électeurs dans le RNIPP et, ainsi, d'assurer l'absence de doubles inscriptions ;
- d'attribuer à chaque électeur un identifiant électoral ;
- de gérer un fichier général des électeurs ne comportant que l'état civil et le numéro d'électeurs, et non plus, comme actuellement, la commune d'inscription.

Le fichier général des électeurs de l'INSEE serait alimenté par les requêtes d'inscription et de radiation que lui communiquerait l'opérateur France-Elections. La gestion du flux d'information depuis et vers les communes reviendrait à France-Elections. L'INSEE continuerait de traiter les litiges relatifs à l'identification des individus. En cas de difficulté d'identification, France-Elections serait chargé du dialogue avec les communes.

France-élections disposerait d'une copie du fichier général des électeurs (état civil et numéro d'électeur), mis à jour quotidiennement. Ce dispositif calquerait celui de la sécurité sociale : les caisses de sécurité sociale disposent en effet du Système national de gestion des identités (SNGI), géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse, qui est un clone du RNIPP et auquel sont adossés tous les répertoires de la sphère sociale.

La « liste électorale nationale » gérée par France-Elections serait donc une image du fichier général des électeurs géré par l'INSEE. La parfaite concordance des deux systèmes serait assurée par le numéro d'électeur. A cette copie, France-élections pourrait ajouter tous les champs nécessaires à la gestion des listes. Aux champs « état civil » et « numéro d'électeur », seraient ainsi ajoutés les champs « commune d'inscription », « adresse postale », « adresse mail », « donne procuration à, de telle date à telle date », « bureau de vote attribué par la commune » etc.

France-élections ne pourrait procéder à une inscription ou à une radiation qu'après validation de l'identification par l'INSEE.

L'opérateur serait chargé de la gestion des interfaces web de tous les utilisateurs ainsi que des relations avec les citoyens et avec les communes.

1.4.3. Un échelon de décision local inchangé

Dans le dispositif proposé, l'échelon communal demeurerait celui de la décision d'inscription et de radiation. Le système d'information national ne serait, en ce sens, qu'une infrastructure technique.

Il est cependant souhaitable de prévoir que les communes de moins de 1 000 habitants puissent s'associer, si elles le souhaitent, pour traiter les procédures de saisie et d'extraction sur le web-service. Cette mesure technique n'aurait aucune incidence sur le pouvoir de décision des maires.

1.5. LE COUT DU DISPOSITIF ENVISAGE

Selon l'INSEE, la réalisation d'un projet de cette envergure nécessiterait le pilotage d'un directeur de projet de haut niveau, qui devrait conduire des travaux préparatoires pendant une durée d'environ un an. Il devrait être assisté de deux cadres pour instruire les aspects métiers et de deux autres pour traiter les aspects informatiques. La durée totale du projet serait probablement de deux à trois ans.

L'intégration des adresses dans le fichier central et le traitement des incohérences entre le fichier central et les listes, en suivant le scénario privilégié par l'INSEE, représenterait un coût d'environ 40 ETPT pendant un an. Il s'agit d'un effectif similaire à celui que l'INSEE consacre à la gestion du fichier général des électeurs une année précédant une élection présidentielle.

Le fonctionnement du dispositif nécessiterait au minimum, selon les premières estimations réalisées par l'INSEE :

- les effectifs aujourd'hui consacrés par l'INSEE à l'identification des électeurs dans le RNIPP (de 20 à 40 ETPT selon les enjeux électoraux de l'année à venir) ;
- un effectif supplémentaire de l'ordre de 5 à 20 ETPT pour gérer les volets « adresse » et « bureau de vote » ;
- les effectifs consacrés au fonctionnement des web-services ;
- éventuellement les effectifs consacrés au fonctionnement du service « procurations », s'il devait être géré par le même opérateur (*cf. infra*).

A ce stade, les principales inconnues demeurent :

- le coût du développement informatique d'un système devant être d'une grande fiabilité ;
- le coût du dispositif de communication, par les administrations concernées, des fichiers de demandes d'inscription à une nouvelle adresse (demandes effectuées à l'occasion d'une procédure administrative).

D'un point de vue strictement budgétaire, le système bénéficierait essentiellement aux communes qui, grâce au gain de temps dégagé, pourraient redéployer une partie des effectifs dédiés à la gestion des listes vers d'autres missions.

Du point de vue de l'Etat, les avantages de ce dispositif seraient la fiabilisation du processus électoral et l'amélioration de la qualité du service rendu au citoyen. Il est peu

probable qu'il permette de générer des économies budgétaires substantielles. Son financement pourrait, en revanche, être couvert par une partie des économies dégagées par la dématérialisation de la propagande imprimée.

2 - UNE GESTION DES PROCURATIONS ENTIEREMENT DEMATERIALISEE

L'objectif de ce scénario de réforme est de réduire le temps consacré aux procurations par les agents :

- au guichet et en traitement pour la police et la gendarmerie ;
- lors de l'inscription sur la liste d'émargement pour la commune.

Pour atteindre ce but, il est indispensable de dématérialiser le processus de gestion des procurations. L'objectif de cette réforme serait de supprimer toute transmission de documents imprimés. La procédure synthétisée ci-dessous est présentée dans le détail en annexe (cf. Annexe 13).

2.1. UN PROCESSUS DEMATERIALISE

L'électeur déposerait sa demande sur la page dédiée du site France-Elections. Le formulaire préviendrait un certain nombre d'erreurs de saisie (commune inexistante, format de date naissance inexact). Il comporterait un champ « adresse électronique du mandant » et un champ facultatif « adresse électronique du mandataire ».

Muni du numéro d'enregistrement délivré par ce site (affiché après la validation du formulaire et envoyé par mail), il se présenterait au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie. L'agent de guichet, authentifié par sa carte professionnelle, validerait sa demande en ligne après avoir vérifié son identité. Une confirmation de la validation de la procuration serait envoyée au mandant et par voie électronique (et au mandataire si son adresse a été fournie).

Lors de la validation, l'agent devrait renseigner le numéro de la pièce d'identité, ce qui, en cas de contentieux, apporterait la preuve que le mandant s'est bien présenté au guichet. En outre, l'identification personnelle de l'agent chargé de la validation du formulaire et la possibilité de mettre en place un suivi statistique détaillé permettant de détecter d'éventuelles anomalies (taux de procurations anormalement élevé dans une commune, activité anormalement élevée d'un agent etc.) constitueraient des garanties supplémentaires qui compenseraient largement l'absence de signature, aisément imitable. Aucune signature manuelle du mandant ne serait donc nécessaire, ce qui résoudrait le problème de l'absence d'équipement en tablettes électroniques des services concernés.

Après la validation, France-Elections mettrait à jour automatiquement un fichier dédié, appelé « état national des procurations ». Chaque mairie pourrait extraire le fichier des procurations qui la concerneraient. Elle ne pourrait accéder qu'aux données relatives à sa liste électorale. La commune pourrait, jusqu'à la veille du scrutin, reporter les procurations sur la

liste d'émargement (éventuellement de manière automatique grâce à un logiciel de gestion des listes).

Dans l'hypothèse où le mandant n'aurait pas d'accès à internet, deux solutions seraient envisageables :

- le mandant pourrait remplir un formulaire papier en commissariat ou en brigade. L'agent de guichet le saisirait en ligne et le validerait immédiatement au vu de la pièce d'identité. Cette procédure serait ouverte jusqu'à 6 jours avant le scrutin.
- dans un autre scénario, la procédure papier existante demeurerait inchangée mais ne pourrait être utilisée qu'au plus tard 15 jours avant la date de l'élection.

La mission estime que la dématérialisation envisagée permettrait de réduire à 6 minutes la durée de traitement des procurations par les services de police et de gendarmerie (contre 15 minutes actuellement). L'économie induite serait, pour l'année 2017 et par rapport à l'année 2012, de l'ordre de 28,3 M€, en intégrant le coût d'investissement dans le système d'information (cf. Annexe 14).

2.2. L'INTÉGRATION AU SYSTÈME DE GESTION DES LISTES

La gestion des procurations consiste, en dernier ressort, à compléter des champs de données dans la liste électorale (« donne procuration à X », « de telle date à telle date »). Il est donc logique d'envisager l'articulation entre un système national de gestion des listes électorales et un système national de gestion des procurations.

2.2.1. Solution 1 : intégration complète

Idéalement, le système de gestion des procurations devrait être totalement intégré au dispositif de gestion des listes. Dans ce scénario, l'opérateur chargé de la gestion de la liste électorale nationale, assurerait, grâce aux informations relatives à l'état civil et à la commune d'inscription, le report, sur la liste électorale nationale, des informations relatives aux procurations. Lorsque la commune extrairait sa liste électorale, l'information « donne procuration à » aurait été automatiquement reportée.

2.2.2. Solution 2 : mise en cohérence de deux systèmes distincts par la commune

Les communes exploiteraient deux fichiers distincts :

- un fichier « liste électorale », qu'il soit local ou extrait d'un fichier national ;
- un fichier « procurations », extrait du l'état national des procurations.

Il reviendrait à la commune de compléter sa liste d'émargement avec le champ « donne procuration à ». Cette opération pourrait naturellement être automatisée (les deux fichiers comportant l'état civil des personnes), mais elle serait effectuée localement par la commune et non par le système d'information national.

2.3. UNE NOUVELLE ORGANISATION DE LA VALIDATION DES PROCURATIONS

2.3.1. Le retrait des tribunaux de la gestion des procurations

La mission considère que les tribunaux doivent sortir du dispositif de gestion des procurations. Plusieurs arguments plaident en ce sens :

- le nombre de procurations traitées par les tribunaux d'instance est extrêmement faible (3,8% du total) au regard du volume traité par la police et la gendarmerie. Les tribunaux n'étant pas organisés pour assumer des fonctions de guichet, la réorientation d'une part plus importante des flux vers ceux-ci serait probablement une source de désorganisation et d'engorgement ;
- le maintien de ce résidu d'activité dans les tribunaux est une source de coûts qui paraissent disproportionnés au regard du résultat ;
- situé hors du périmètre du ministère de l'intérieur, ce troisième pilier du dispositif de traitement des procurations constitue aujourd'hui un frein à sa modernisation (absence de dispositif d'authentification des agents, intranet différent etc.)

2.3.2. L'élargissement du périmètre des agents de police et de gendarmerie compétents pour valider les procurations

La traçabilité des validations permise par la dématérialisation permet d'envisager, sans risque accru, l'intervention d'agents de police judiciaire adjoints (adjoints de sécurité (ADS) dans la police et gendarmes adjoints volontaires (GAV) dans la gendarmerie). Cette évolution permettrait de décharger partiellement les agents de niveau supérieur.

2.3.3. Le recours éventuel aux postiers

Afin de décharger la police et la gendarmerie et de faciliter la procédure, notamment pour les personnes empêchées, le recours aux postiers pourrait être envisagé. D'un point de vue juridique, il s'agit d'une réforme relativement simple : la modification à apporter au code électoral est d'ordre réglementaire (article R.72).

La procédure serait la suivante : l'électeur saisit le formulaire en ligne et reçoit un numéro de dossier qu'il remet au postier ; le postier accède au dossier dans son application *smartphone* grâce au numéro de dossier et valide la procuration après avoir vérifié l'identité de la personne et renseigné le numéro de la pièce d'identité présentée. La saisie initiale du dossier pourrait aussi être effectuée par le postier, en présence de l'électeur.

Dans le cadre d'une procédure dématérialisée, le risque de fraude serait faible. L'agent chargé de la vérification de l'identité du mandant serait, pour chaque procuration, personnellement identifié.

A ce stade préliminaire, la mission n'a pas jugé opportun d'ouvrir la discussion avec La Poste sur la nécessaire compensation financière qui accompagnerait le transfert de cette nouvelle mission. Il semble évident que le coût de l'opération sera d'autant plus réduit que la procédure aura été rationalisée et dématérialisée en amont. C'est donc probablement sur ce

premier point qu'il convient de se concentrer à court terme, avant d'intégrer ce nouvel acteur au processus.

3 - UNE PROPAGANDE OFFICIELLE MOINS COUTEUSE ET PLUS EFFICACE

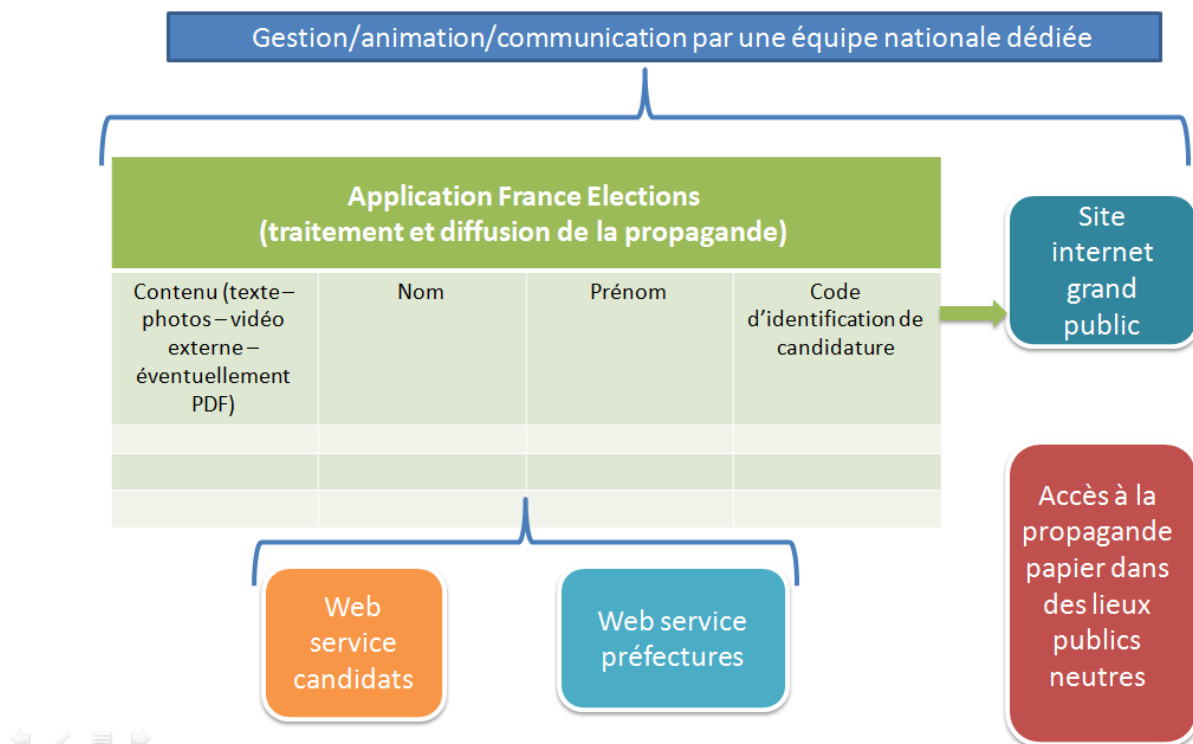
3.1. UNE DEMATERIALISATION PARTIELLE DES CIRCULAIRES IMPRIMEES

Les nécessités de modernisation de la propagande conduisent à envisager la création d'une plateforme numérique nationale dédiée aux élections. Elle permettrait d'enregistrer la propagande des candidats par circonscription électorale.

Les éléments ainsi accessibles seraient consultables par tous, sans filtre particulier ni identification nécessaire. Les utilisateurs pourraient en imprimer autant d'exemplaires que souhaité. Le format numérique serait consultable sur tous les supports modernes (*smartphone*, *tablette*...) et autoriserait la diffusion via les réseaux sociaux.

Ce dispositif serait, avant chaque élection, accompagné par une campagne de communication visant à informer les électeurs de l'existence de ce site. De manière transitoire, et pour pallier les difficultés d'accès de certaines populations ou zones géographiques, les circulaires imprimées seraient encore accessibles dans des lieux publics neutres dans des enveloppes cachetées (mairies, bureaux de poste, préfectures..).

Vision d'ensemble du dispositif



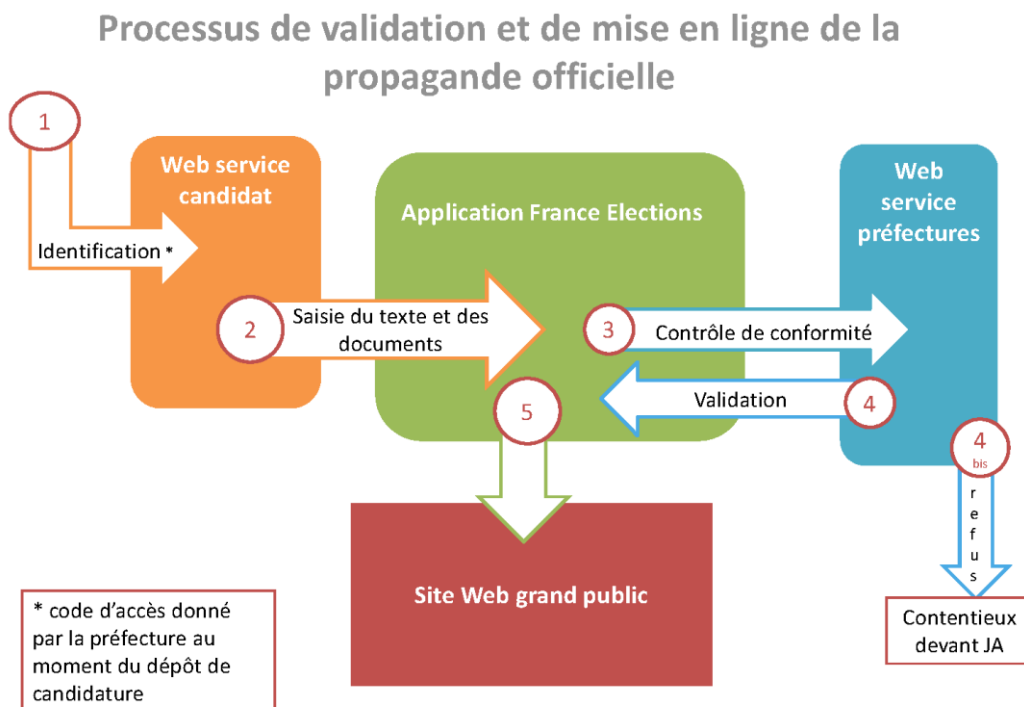
Source : mission

3.1.1. La mise en ligne sur un site dédié

Le processus envisagé est le suivant :

- 1) Lors du dépôt de sa candidature en préfecture, le candidat se voit remettre un code d'accès au web-service de téléchargement de la propagande officielle.
- 2) A partir de ce web service, avec un accès internet classique, le candidat construit une page internet en suivant les prescriptions techniques imposées (texte de présentation, vidéos, liens internet, photos, documents PDF). Il peut aussi, s'il ne maîtrise pas les outils proposés, fournir un document imprimé qui sera scanné et mis en ligne par la préfecture.
- 3) Le bureau élections de la préfecture reçoit une notification lui indiquant la disponibilité de la propagande. Il dispose d'un délai limité pour en valider la conformité. Dans l'hypothèse où la préfecture ne valide pas la propagande, cette décision est notifiée au candidat qui peut la contester devant le tribunal administratif.
- 4) La validation de la propagande entraîne sa mise en ligne immédiate.

Un scénario moins ambitieux consisterait à prévoir la mise en ligne de documents PDF par les préfectures. Le résultat obtenu serait nettement moins attractif.



Source : mission

3.1.2. La consultation par le citoyen

Le citoyen consulte la propagande sur le site internet, depuis son ordinateur, une tablette ou un *smartphone*. De manière intuitive, il accède à une carte de France sur laquelle il peut cliquer pour choisir la circonscription qui l'intéresse. A l'aide d'un moteur de recherche, il peut également retrouver la propagande en fonction du nom du candidat, ou du code postal de la commune. L'électeur peut également partager la propagande à l'aide des réseaux sociaux ou par mail.

3.1.3. La mise à disposition dans des lieux publics d'enveloppes cachetées

Une fraction de la propagande papier demeurerait disponible, dans des enveloppes cachetées, déposées dans les mairies, les préfectures et éventuellement les bureaux de poste. Ce dispositif transitoire serait appelé à terme à disparaître au gré de l'équipement numérique des territoires et des évolutions culturelles.

Le nombre de foyers non-connectés à internet en France est inférieur à 20% de la population (cette proportion diminue chaque année). A l'échelle nationale, il conviendra donc, dans un premier temps, de prévoir la mise à disposition sous forme imprimée de la propagande nécessaire à 20% des électeurs (environ 9 millions d'enveloppes). Un plan de répartition de ces enveloppes doit être piloté au niveau national puis au niveau départemental en fonction de la situation des territoires et des besoins. Dans les départements et collectivités d'outre-mer, le nombre d'enveloppes disponibles en mairie sera adapté en fonction du taux d'accès à Internet.

3.1.4. La suppression des envois par La Poste de la propagande et des bulletins

Les envois postaux ne seraient plus nécessaires. En effet, la propagande serait accessible depuis un site internet grand public ou dans des lieux publics, sous forme d'enveloppe cachetée.

En outre, les bulletins de vote ne seraient plus disponibles que dans les bureaux de vote.

3.1.5. Des économies potentielles considérables

Pour la période 2015-2017, les prévisions de dépenses liées à la propagande officielle s'élèvent, à dispositif inchangé, à 409 M€. Le coût du dispositif envisagé par la mission atteindrait quant à lui à 29,7 M€, dont 22 M€ d'impression, 2,8 M€ d'acheminement et un coût maximal de 5 M€ de mise en œuvre du système d'information (investissement et fonctionnement). L'économie envisagée pour la période 2015-2017 serait donc de 379 M€, soit 126 M€ par an (*cf.* Annexe 14).

3.2. UNE RATIONALISATION DE LA PROPAGANDE AUDIOVISUELLE

Malgré les efforts de modernisation (notamment l'introduction de clips produits par les candidats eux-mêmes), la propagande audiovisuelle semble demeurer peu attractive. Le caractère relativement figé des prestations et la diffusion consécutive de plusieurs modules (parfois qualifiée de « tunnel d'information ») ne semble plus correspondre aux attentes du spectateur, habitué à d'autres rythmes. L'efficacité de cette propagande est donc incertaine. Alors que les grands partis semblent considérer que l'influence de la propagande audiovisuelle est négligeable, les formations politiques plus modestes souhaitent le maintien de cette forme d'expression qui leur offre une tribune à égalité avec les autres candidats.

La télévision étant regardée 3h40 par jour en moyenne par les adultes en France (Médiamétrie), la propagande audiovisuelle demeure un enjeu important. La mission a donc demandé à plusieurs personnalités rencontrées (CSA, directeur de production, partis politiques) d'« imaginer » une autre forme d'information audiovisuelle. Peu de suggestions ont été faites.

Si le scénario de dématérialisation de la propagande imprimée était retenu, les économies dégagées pourraient être en partie utilisées pour financer la modernisation de la propagande audiovisuelle.

3.2.1. Un encadrement plus rigoureux du format

3.2.1.1. Le plafonnement du nombre de modules différents par candidat

Le diagnostic présenté plus haut met en évidence la corrélation entre le coût de la propagande et le nombre de modules différents tournés par chaque candidat. Il semble donc souhaitable de plafonner le nombre de modules par candidat.

Les deux candidats du second tour de l'élection présidentielle 2012 ayant tourné respectivement 5 et 6 modules différents pour le premier tour, il paraît raisonnable de fixer un plafond autour de 6 modules par candidat.

3.2.1.2. Une réduction de la durée totale de diffusion par candidat pour les élections outre-mer

Les campagnes audiovisuelles outre-mer mobilisent 6h ou 7h de temps d'antenne, à la radio et à la télévision. Dans une logique d'économie budgétaire, il semble donc raisonnable, sans porter atteinte à la qualité des campagnes outre-mer, de réduire cette durée totale.

3.2.2. Un élargissement des canaux de diffusion de la propagande audiovisuelle

Afin de toucher un plus large public, il pourrait être envisagé de diffuser la propagande officielle sur des chaînes privées (radio et télévision). Il s'agirait d'acheter, au

nom de l'État, des espaces publicitaires. Le coût de ce nouveau canal de diffusion pourrait être compensé par les économies tirées de la dématérialisation de la propagande imprimée.

Les émissions de campagne officielle audiovisuelle pourraient aussi être diffusées sur les chaînes parlementaires. De manière plus générale la possibilité pour tout service de radio et de télévision de relayer ces émissions doit être envisagée. Le CSA est favorable à ces deux évolutions⁴⁷.

En outre, ces émissions pourraient être rediffusées sur Internet, sur le site de propagande officielle dématérialisée, en lien direct avec la propagande écrite mise en ligne par les candidats (elles le sont déjà sur les sites de France Télévision et des partis politiques qui le souhaitent). Elle bénéficierait ainsi d'une plus forte visibilité et pourrait être partagée via les réseaux sociaux.

3.2.3. Une modernisation du contenu des modules

En l'absence de propositions formalisées de modernisation du contenu des modules par les candidats, la mission ne peut se prononcer sur la nature des réformes à conduire. Il serait souhaitable que le CSA conduise une concertation avec les partis politiques, des acteurs du secteur audiovisuel et un panel d'électeurs afin de renforcer l'attractivité des modules.

3.2.4. Une plus grande responsabilisation des acteurs de la chaîne de dépense, sur le fondement d'un véritable contrôle de gestion

Compte tenu des risques identifiés dans le diagnostic, il convient de créer un cadre rigoureux et formalisé d'utilisation des crédits de propagande audiovisuelle. Il s'agit, en particulier :

- 1) d'identifier avec précision l'acteur responsable du rapport entre les dépenses engagées et les productions fournies. Le CSA pourrait jouer ce rôle. Faute de compétences spécialisées en interne, il devrait avoir ponctuellement recours à un conseil extérieur pour examiner les devis et les comptes rendus d'exécution des campagnes (cabinet de conseil en production). Un rapport de ce contrôleur de gestion devrait être remis au ministère de l'intérieur après chaque campagne ;
- 2) d'encadrer rigoureusement, dans un cadre contractuel, la nature des dépenses prises en charge. Doivent notamment faire l'objet d'un encadrement précis :
 - les dépenses de transport (définition de la classe de voyage, la première classe en avion ne paraissant pas indispensable) ;
 - les frais de restauration (remboursement au réel ou au forfait) ;
 - les frais d'hébergement (plafonnement par nuitée) ;
 - les défraiements individuels (dépenses prises en charge, qui pourraient exclure notamment la « mise à disposition d'un ordinateur personnel » ou le remboursement des amendes de stationnement) ;

⁴⁷ CSA, rapport de réflexion de juillet 2014, "La régulation des médias audiovisuels lors des trois campagnes électorales du premier semestre 2014".

- la vente, à l'équipe, de matériels achetés pour le tournage (aujourd'hui effectuée à 50% du prix du marché, selon la « pratique » de la profession).
- 3) de plafonner, par module, le montant facturable à l'Etat, étant entendu que le nombre de modules par candidat serait également limité. Tout dépassement de ce plafond serait à la charge de France Télévisions ;
 - 4) d'assurer, *a minima*, une mise en concurrence des sous-traitants de France Télévisions et d'envisager un fonctionnement par appels d'offre, qui mettrait France Télévisions et les prestataires privés du secteur en compétition ;
 - 5) pour les élections territoriales outre-mer, les ressources humaines et matérielles du service public audiovisuel local pourraient être davantage mises à contribution, après avoir fait l'objet d'un audit.

Entre les premiers entretiens conduits par la mission avec le CSA et France Télévisions et le troisième comité de pilotage de l'évaluation, le CSA a entamé des travaux visant à améliorer son dispositif de contrôle des dépenses liées aux campagnes officielles. Un protocole d'accord relatif aux conditions de production et de diffusion des campagnes officielles a ainsi été signé le 22 octobre 2014 par le CSA et France Télévisions. Il prévoit un certain nombre de mesures qui vont dans le sens du renforcement des contrôles évoqué ci-dessus.

4 - UNE REFORME DES COMMISSIONS ELECTORALES

Les quatre commissions analysées dans le diagnostic doivent évoluer, leur efficacité étant contestable.

4.1. LE REMPLACEMENT DE LA COMMISSION ADMINISTRATIVE DE REVISION PAR UN CONTROLE DEPARTEMENTAL HIERARCHISE EN FONCTION DU RISQUE

Cette évolution est justifiée par le constat d'absence de contrôle réel permis par ces commissions et par le coût qu'elles représentent pour les communes.

La mission propose qu'un contrôle par sondage soit confié à un magistrat de l'ordre judiciaire. Ce magistrat, spécialisé pour partie de son temps de travail dans les questions électorales, serait compétent pour un département. Il travaillerait avec l'aide de vacataires placés sous son autorité et rémunérés par les mairies. Il bénéficierait des conseils du bureau des élections de la préfecture sur l'histoire électorale des communes et sur les éventuelles difficultés connues lors de l'établissement des précédentes listes. Les vacations pour l'étude des dossiers d'inscription et de radiation pourraient être proposées aux étudiants en droit, sciences politiques etc..

Le magistrat examinerait ou ferait examiner des dossiers d'inscription et de radiation qu'il aurait sélectionnés, soit de manière aléatoire soit en fonction d'informations obtenues préalablement et relatives à des risques de mouvements anormaux sur les listes électorales.

Le système centralisé de gestion des listes électorales fournirait par ailleurs des statistiques précises quant aux inscriptions et aux radiations, qui permettraient de détecter d'éventuelles anomalies et d'aiguiller le magistrat vers les communes problématiques.

4.2. LE TRANSFERT DU CONTROLE DE CONFORMITE DE LA PROPAGANDE AU PREFET

Le contrôle effectué par la commission de propagande est aujourd'hui purement formel. Ses pouvoirs sont très limités. Sa mise en place est lourde et coûteuse.

En conséquence, il semble préférable de confier le contrôle de la propagande au service compétent de la préfecture (qui l'effectue déjà de facto). Les candidats présenteront leur projet d'affiche, de profession de foi et de bulletin de vote au service de la préfecture dans un délai prescrit et selon des critères préalablement définis par le ministère de l'intérieur.

Le préfet pourra prendre une décision de refus de la diffusion de ces éléments de propagande. Cette décision pourra être contestée en référé devant le juge administratif.

Comme cela est déjà le cas, le bureau des élections de la préfecture aura la charge d'acheminer, par voie postale, la propagande imprimée. Si celle-ci est dématérialisée, la préfecture aura la charge de valider sa mise en ligne sur le site dédié.

4.3. UNE DEPARTEMENTALISATION DE LA COMMISSION DE CONTROLE DES OPERATIONS DE VOTE QUI SERAIT DOTEES D'UNE STRATEGIE DE CONTROLE

La commission de contrôle des opérations de vote ne peut prévenir tous les cas de fraude, mais son existence permet une plus grande vigilance dans les bureaux de vote. Il convient donc de la maintenir et de l'étendre à toutes les communes.

Le scénario proposé est le suivant : un magistrat par département serait désigné pour assurer la présidence d'une commission de contrôle départementale. Il établirait le programme des visites en fonction des constats effectués lors de précédents scrutins, d'éventuels contentieux et des informations que la préfecture pourrait mettre à sa disposition quant à « l'ambiance » électorale particulière à une commune.

Pour réaliser des visites, ce magistrat s'appuierait sur des binômes d'électeurs du département. Le recours à des étudiants rémunérés, recrutés par appel à candidatures dans les universités serait intéressant. Les membres de la commission devraient tous bénéficier d'une brève formation.

Cette commission pourrait être sollicitée par tout électeur d'un bureau de vote qui aurait des doutes sur le déroulement d'un scrutin. Ses coordonnées téléphoniques seraient affichées de manière visible dans le bureau de vote.

La rémunération des magistrats doit être sensiblement réévaluée et portée *a minima* au niveau de celle versée aux fonctionnaires de préfecture les plus gradés qui participent à ces

commissions. L'arrêté du 26 avril 2000 fixant le taux d'indemnité (63,57€ par jour pour un président de commission) doit être modifié en ce sens.

Pour l'élection présidentielle, les fonctions de délégué du Conseil constitutionnel et de président de la commission de contrôle doivent être fusionnées.

4.4. UN ALLEGEMENT DE LA COMPOSITION DE LA COMMISSION DE RECENSEMENT DES VOTES

La présence d'un seul magistrat (au lieu de trois) semble suffisante ; au conseiller général actuellement prévu pourrait se substituer un maire pour mieux prendre en compte l'aspect communal du vote.

4.5. UNE REVALORISATION DU ROLE DES MAGISTRATS QUI REDUIRAIT LES CHARGES DES PREFECTURES ET DE LA JUSTICE

Le rôle des magistrats, dans les scénarios ci-dessus, serait sensiblement modifié par rapport à la situation actuelle. L'objectif est d'éviter de les faire participer « pour la forme » et de leur conférer un pouvoir réel. Il serait fait appel à moins de magistrats, mais leur rôle serait réévalué.

Cette évolution devrait s'accompagner de la spécialisation d'un magistrat (et peut-être d'un suppléant) en droit électoral pour qu'il puisse pleinement assumer ses fonctions. Un magistrat pourrait ainsi pendant quelques années être le « référent » justice des processus électoraux. L'intérêt pour le magistrat de la participation à la vie démocratique locale serait accru par sa bonne connaissance des mécanismes administratifs.

Les réformes proposées permettraient de mobiliser moins de fonctionnaires en préfecture pour l'organisation de ces commissions. Elles permettraient de mobiliser un nombre plus restreint de magistrats pour chaque tour de scrutin.

5 - UN DEROULEMENT DU SCRUTIN SIMPLIFIE

5.1. L'ALLEGEMENT DES CONTRAINTES DE L'ORGANISATION DU SCRUTIN

Le déroulement des scrutins obéit à des règles strictes dont le diagnostic a révélé les limites. C'est pourquoi la mission propose des mesures de simplification de l'organisation du scrutin qui pourraient être mises en œuvre rapidement.

5.1.1. L'accroissement éventuel des délais entre deux tours

Les préfetures, face aux défis électoraux récurrents et à leurs effectifs réduits, ont besoin d'une très grande anticipation pour s'organiser. Le fonctionnement actuel avec notamment des instructions tardives du ministère sur les passations de marché doit être revu avec une meilleure écoute des bureaux des élections des préfetures et une association d'un chef de bureau à la prise de décision en administration centrale. Il serait utile qu'une réflexion conjointe associant les préfetures et le bureau des élections du ministère soit menée pour préparer les différentes opérations préalables à un scrutin et les attentes des uns et des autres afin d'éviter tout risque d'échec.

Le délai entre les deux tours pour les élections législatives, régionales, départementales et municipales est actuellement de 8 jours alors qu'il est de 15 jours pour l'élection présidentielle. Dans le cadre actuel, ce délai est trop court, notamment pour le traitement de la propagande. La mission suggère donc que, si sa proposition de suppression de la propagande imprimée n'était pas suivie, le délai entre les deux tours soit porté à deux semaines.

5.1.2. La réduction du nombre de bureaux de vote et la mise en place d'incitations à participer à leur tenue

Actuellement, la cible pour un bureau de vote est de 800 à 1 000 inscrits. Compte-tenu des difficultés à trouver des bénévoles pour tenir les bureaux de vote et du taux d'abstention pour de nombreuses élections, la mission considère que la cible pourrait être portée à 1 200 voire 1 500 ce qui n'induirait pas de file d'attente trop importante et générerait des économies pour les communes comme pour l'État (l'État verse un forfait de 44,73 € par bureau de vote et par tour).

En outre, les conditions de tenue des bureaux de vote et du dépouillement doivent être améliorées. Il devient, en effet, de plus en plus difficile de faire appel à des bénévoles. Il apparaît donc nécessaire d'indemniser les électeurs qui accepteront de passer du temps dans un bureau de vote. Cela pourrait se traduire, pour les volontaires, par des tickets de réduction pour l'accès aux services municipaux.

Une autre solution pourrait être le tirage au sort sur les listes électorales, comme pour les jurys d'assises, en considérant qu'il s'agit également d'un acte citoyen nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie.

5.1.3. La refonte des formulaires de procès verbal

Les procès verbaux sont aujourd'hui imprimés dans un format qui ne permet pas de les scanner et de les faxer. Il est souhaitable qu'ils soient imprimés dans un format A4. Cela faciliterait leur envoi rapide à la préfecture dès la clôture du dépouillement, par fax ou par Internet.

Il serait en outre souhaitable que les communes puissent préremplir ces procès verbaux avant le jour du scrutin (en indiquant notamment les références du bureau de vote, les noms des membres du bureau et des candidats, la date etc...). Cette évolution implique de mettre à

leur disposition des formulaires en format PDF qu'elles pourront compléter avant de les imprimer.

Enfin, ces formulaires pré-imprimés devraient être simplifiés et clarifiés.

5.2. UNE RATIONALISATION DU TRANSPORT DES PROCES VERBAUX ET DES PIECES ANNEXEES

Les contraintes de délai doivent être desserrées. Si les PV pouvaient être envoyés par voie dématérialisée dès le dimanche soir, permettant ainsi la validation des résultats, les versions imprimées et les pièces annexes pourraient n'être transférées en préfecture que tôt le lundi matin (plutôt que dans la nuit du dimanche au lundi).

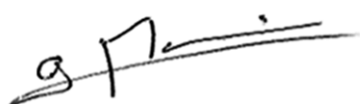
La collecte et le transport de ces documents devraient être rationalisés dans le cadre d'une concertation entre le préfet et les maires, éventuellement représentés par l'association départementale des maires. Cette concertation devrait être prévue par la circulaire d'organisation des élections.

A l'échelle des départementale, une carte des points de collecte de base (commune chef lieu d'intercommunalité, brigade de gendarmerie) et des points de centralisation intermédiaire (compagnie de gendarmerie, circonscription de police, sous-préfecture) devrait être établie. La circulaire d'organisation des élections devrait poser un cadre relativement précis afin d'éviter que les arbitrages locaux conduisent à faire peser une charge excessive sur les communes ou sur les forces de sécurité.

La répartition des rôles pourrait être la suivante :

- de la commune au point de collecte de base, le transfert relèverait dans tous les cas de la responsabilité du maire ;
- du point de collecte de base au point de centralisation intermédiaire, le transfert serait confié, après concertation locale et notamment en fonction des contraintes géographiques, soit aux maires qui pourront mutualiser cette tâche, soit aux gendarmes ;
- du point de centralisation intermédiaire à la préfecture, le transport serait assuré par les forces de sécurité.

Gabriel Morin
Inspecteur de l'administration

Handwritten signature of Gabriel Morin in black ink, featuring a stylized 'G' and 'M'.

Corinne Desforges
Inspectrice générale de
l'administration

Handwritten signature of Corinne Desforges in black ink, featuring a large, flowing 'C' and 'D'.

Louis Pauty
Chargé de mission à
l'inspection générale de
l'administration

Handwritten signature of Louis Pauty in black ink, featuring a stylized 'L' and 'P'.

ANNEXES

ANNEXE 1 LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Inspection Générale de l'Administration
- 7 MAR. 2014
ARRIVÉE 16/47

Le Ministre

Paris, le 6 MARS 2014

Réf. : 14-005664-D

Le ministre de l'intérieur

à

Monsieur le chef du service
de l'inspection générale de l'administration

OBJET : Évaluation de l'organisation des élections politiques dans le cadre de la modernisation de l'action publique.

Le Gouvernement s'est fixé l'ambition d'une action publique plus cohérente et plus efficace, inscrite dans un cadre respectueux de la trajectoire de redressement des finances publiques. A cette fin, il a notamment décidé d'engager un travail d'évaluation de plusieurs politiques publiques avec l'ensemble des acteurs concernés.

Ces évaluations partenariales doivent faciliter la construction d'une vision collective des enjeux, finalités et modalités de mise en œuvre de ces politiques publiques, en tenant compte des besoins des citoyens actuels et à venir. Elles doivent aussi contribuer à une hiérarchisation des objectifs de l'action publique, à une amélioration de son efficacité, notamment dans sa dimension partenariale, alors que les dépenses publiques doivent globalement décroître tout en couvrant les besoins évolutifs de la population.

Le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2013 a décidé de faire procéder à une évaluation partenariale de l'organisation des élections politiques en 2014, dont il a confié au ministre de l'intérieur la responsabilité.

L'organisation des élections politiques est un processus administratif complexe qui associe de nombreux acteurs soumis à une obligation de résultat

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 – STANDARD 01.49.27.49.27 - 01.40.07.60.60
ADRESSE INTERNET : www.interieur.gouv.fr



particulièrement lourde au regard de la nécessité d'assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques, l'égalité des électeurs et la sincérité des opérations électorales. Elle recouvre le financement de la vie politique, les opérations préparatoires au scrutin (élaboration du cadre juridique, opérations de révision des listes électorales), les opérations de propagande électorale (distribution de la propagande aux électeurs, organisation des campagnes audiovisuelles, remboursement des frais de propagande des candidats et des dépenses de campagne des candidats), les opérations électorales (gestion des procurations, tenue des bureaux de vote, remontée et centralisation des résultats et des procès-verbaux) et les opérations post-électorales (contentieux).

Ces tâches sont principalement assurées par le ministère de l'intérieur (administration centrale, préfectures, direction générale de la gendarmerie nationale et direction générale de la police nationale) en lien notamment avec les ministères des affaires étrangères, de la justice et des outre-mer, les communes, l'Institut national de la statistique et des études économiques, les routeurs de propagande et l'opérateur postal en charge de la distribution de la propagande. L'intervention de l'ensemble de ces acteurs permet de garantir la loyauté et la sincérité des consultations électorales. Les dépenses budgétaires relatives aux élections, hors effectifs des préfectures et des consulats, sont retracées dans le programme « Vie politique culturelle et associative » (programme 232), et varient selon le calendrier électoral : elles devraient s'élever à 304 M€ en 2014, 439 M€ en 2015 et 78 M€ en 2016.

Dans le cadre de cette évaluation, je vous donne mission d'identifier les voies de simplification et d'amélioration de l'efficacité des processus électoraux, en portant une attention particulière aux opérations relatives à la propagande électorale.

En effet, parmi les tâches qui scandent le cycle de l'organisation des élections, les opérations de propagande électorale (envoi de la propagande électorale, campagnes d'information, réalisation de campagnes audiovisuelles, remboursement des frais de propagande aux candidats) sont complexes à mener dans des délais extrêmement contraints. Ainsi, pour ce qui concerne l'envoi de la propagande, à chaque scrutin¹, des commissions de propagande électorale sont chargées d'adresser à 43,2 millions d'électeurs un exemplaire de la circulaire et du bulletin de vote de chaque candidat ou liste de candidats. Ces exemplaires sont fournis par les candidats et l'impression leur en est remboursée s'ils obtiennent plus de 5% des suffrages exprimés². Ces dispositions, qui permettent à chaque candidat ou liste de candidats de

¹ Pour les élections municipales, les commissions de propagande prennent en charge la distribution des plis dans les communes de 2 500 habitants et plus (article L.241 du code électoral).

² 3% pour les élections des représentants au Parlement européen (article 2 de la loi n°77-729 du 7 juillet 1977).



présenter son programme électoral à l'ensemble des électeurs, n'ont pas été modifiées depuis la rédaction du code électoral en 1964. Elles n'ont dès lors pas été adaptées à la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française³.

L'envoi de la propagande électorale représente un poste de dépenses important dans les crédits affectés à l'organisation des élections politiques. Ainsi, pour les scrutins qui auront lieu en 2014, la propagande électorale représente 45% du coût prévisionnel des élections municipales des 23 et 30 mars 2014 et 62% pour les élections européennes du 25 mai 2014. Par ailleurs, les candidats sont également remboursés de leurs dépenses de campagne électorale et les dons aux candidats et aux partis donnent droit à des réductions d'impôt, génératrices de dépenses fiscales. Enfin, l'Etat réalise également, pour certaines élections, des campagnes audiovisuelles. Malgré ces efforts budgétaires significatifs (116,5 M€ sur 139,9 M€ pour les élections municipales et 98,1 M€ pour les élections européennes sur 110,4 M€), la participation électorale décroît tendanciellement depuis les années 1970.

Afin d'adapter la propagande électorale à la diffusion des nouvelles technologies, je souhaite que vous étudiiez des modalités alternatives à l'expédition de la propagande électorale par voie papier. Vos propositions devront prendre en compte l'absence de disponibilité d'un fichier des adresses électroniques des électeurs, les disparités dans l'équipement internet des Français et la nécessité de préserver l'égalité entre les électeurs. Ainsi, des solutions réservant l'envoi à certaines catégories d'électeurs ou proposant un envoi par ménage ne sauraient être envisagées.

Dans son travail, la mission devra prendre en compte les contraintes liées au respect des principes de loyauté et de sincérité des scrutins.

La mission pourra solliciter les services du ministère de l'intérieur en tant que de besoin. Il appartiendra à la mission de procéder à toutes les consultations qu'elle jugera nécessaires. La mission pourra auditionner les différentes parties intéressées, notamment l'Association des maires de France au titre du rôle des communes dans l'ensemble du processus électoral. Elle se rapprochera de la Chancellerie afin de tenir compte du rôle des juges dans ce processus. Par ailleurs, pour ce qui concerne la réflexion sur la réforme de la propagande électorale, la mission devra également rencontrer les partis et groupements politiques les plus représentatifs, dont la liste lui sera communiquée par le ministère de l'intérieur.

³ 78% de la population française dispose d'un accès internet à domicile (Etude du CREDOC sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française, juin 2012).

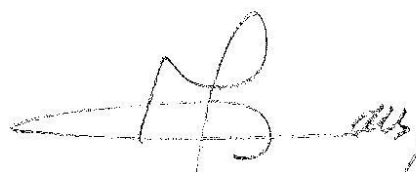


Le diagnostic de la mission devra s'inscrire dans le calendrier suivant :

- mi-mars 2014 : transmission du programme de travail au coordinateur (cadrage détaillé indiquant la méthode et les objectifs opérationnels) ;
- début juin 2014 : transmission du rapport de diagnostic, aux fins d'examen par le comité de pilotage.

Les travaux de la mission seront soumis à l'avis d'un comité de pilotage composé du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, de la direction de la modernisation et de l'action territoriale, dont la directrice sera coordinatrice de l'évaluation, de la direction des systèmes d'information et de communication du ministère de l'intérieur, de la direction générale des collectivités locales, du ministère des affaires étrangères, du ministère de la justice, du ministère des outre-mer et d'un représentant de l'Association des Maires de France.

Les hypothèses de scénarios présentées dans le rapport opérationnel qui me sera remis fin juin 2014 seront ensuite arbitrées après avis de ce comité et après une concertation que je mènerai avec les partis politiques sur les points qui l'exigent.



Manuel VALLS



ANNEXE 2
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

JURIDICTIONS ET ORGANES DE CONTROLE

Conseil constitutionnel

M. Marc Guillaume	Secrétaire général
-------------------	--------------------

Conseil d'État

M. Bernard Stirn	Président de la section du contentieux
Mme Emilie Bokdam-Tognetti	Maître des requêtes, coresponsable du centre de recherches et de diffusion juridique

Juridiction administrative

M. Christian Cau	Président du tribunal administratif de Nantes
M. Jérôme Berthet-Fouqué	Président de la 3 ^e chambre du tribunal administratif de Nantes

Juridiction judiciaire

M. Jean-Christophe Beaufrère	Président du tribunal de grande instance de Nantes
------------------------------	--

Commission nationale de l'informatique et des libertés

M. Hervé Machi	Directeur de la conformité
M. Emile Gabriele	Chef de service du secteur régalién et des collectivités locales

Conseil supérieur de l'audiovisuel

Mme Francine Mariani-Ducray	Membre du collège du CSA, présidente du groupe de travail pluralisme et campagnes électorales
Mme Sylvie Pierre-Brossolette	Membre du collège du CSA, vice-présidente du groupe de travail pluralisme et campagnes électorales
Mme Laure Leclerc	Directrice des programmes
Mme Dominique Louveau	Chargé de mission
M. Albin Soares-Couto	Chef du département pluralisme et campagnes électorales
M. Jean-Pierre Camby	Conseiller du président du CSA chargé des relations avec le Parlement

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

M. François Logerot	Président
M. Régis Lambert	Secrétaire général
M. Stéphane Gauvin	Chef du service juridique

SERVICES DE L'ÉTAT

Secrétariat général à la modernisation de l'action publique

Mme Emilie Bourhis	Chef de projet " Evaluation des politiques publiques "
Mme Laure Bonneval	Chargée des études auprès des usagers (service innovation)

Ministère de l'intérieur

Cabinet du ministre

Mme Marie-Emmanuelle Assidon	Conseillère spéciale auprès du ministre
------------------------------	---

Direction de la modernisation et de l'action territoriale

Mme Sophie Thibault	Préfète, secrétaire générale adjointe, directrice de la modernisation et de l'action territoriale
M. Yves Le Breton	Adjoint au secrétaire général, chef du service de la modernisation de l'action publique
M. Marc Drouet	Adjoint au secrétaire général, chef du service de la modernisation de l'action publique
M. Marc Tschiggfrey	Chef du bureau des élections et des études politiques
Mme Tiphaine Pinault	Adjointe au chef du bureau des élections et des études politiques
M. Kévin Mazoyer	Adjoint au chef du bureau des élections et des études politiques
M. Flavio Bonetti	Adjoint au chef du bureau des élections et des études politiques
Mme Magali Debatte	Chef de la mission de modernisation et de simplification
M. Frédéric Antiphon	Adjoint au chef de la mission de modernisation et de simplification
Mme Olivia Van Houtteghem	Chargée de mission suivi de la performance et actions de modernisation

Direction des systèmes d'information et de communication

M. Alain Triolle	Directeur des systèmes d'information et de communication
M. Philippe Deschamps	Sous-directeur des applications
M. Yannick Barritaud	Chef du bureau des applications transverses
M. Olivier de Bry d'Arcy	Responsable de la section Elections du bureau des applications transverses
M. Samuel Leprêtre	Bureau des applications
M. Stéphane Guillerm	Bureau des applications

Direction générale de la gendarmerie nationale

Général Eric Darras	Sous-directeur de la sécurité publique et de la sécurité routière, direction des opérations et de l'emploi, direction générale de la la gendarmerie nationale
---------------------	---

Colonel Thierry Caer	Adjoint au sous-directeur de la sécurité publique et de la sécurité routière
Capitaine Franck Elbachir	Section réglementation du bureau de la sécurité publique
Colonel Frédéric Boudier	Commandant de groupement de gendarmerie départemental de Loire-Atlantique

Direction générale de la police nationale

M. François-Xavier Lauch	Conseiller budgétaire auprès du DGPN
M. Jean-Christophe Bertrand	Directeur de départemental de la sécurité publique de Loire-Atlantique
M. Hervé Treboute	Commissaire central adjoint, Commissariat de Police du 8 ^e arrondissement de Paris

Préfectures

Préfecture des Hauts-de-Seine

M. Christian Pouget	Sous-préfet, secrétaire général de la préfecture
Mme Catherine Goussard	Directrice de la réglementation et de l'environnement

Préfecture de Loire-Atlantique

M. Christian Galliard de Lavernée	Préfet
M. Bernard Boulogne	Directeur de la réglementation et des libertés publiques
Mme Pascale Brout	Chef du bureau des élections
M. Bertrand Gérard	Adjoint au chef du bureau des élections
Mme Martine Delaval	Ancien chef de bureau des élections
M. Philippe Dugrand	Secrétaire général de la sous-préfecture de Châteaubriand
M. Franck Gérard	Chef de section – Sous-préfecture de Châteaubriand

Préfecture du Loir-et-Cher

M. Gilles Lagarde	Préfet
Mme Maryse Moracchini	Secrétaire générale
M. Laurent Vignard	Directeur de la réglementation et des libertés publiques
Mme Dominique Serres	Chef du bureau des élections et de la réglementation

Préfecture du Rhône

Mme Isabelle David	Secrétaire générale
Mme Michèle Taillardat	Directeur des libertés publiques et des affaires décentralisées
Mme Christine Font	Responsable de la section suivi politique, interventions, et distinctions, cabinet du préfet
Mme Djenny Gropellier	Chargée du suivi politique, cabinet du préfet
M. Patrick Leroy	Chef du Réseau des systèmes d'information et de communication (RéSIC)
M. Jean-Noël Ponnelle	Réseau des systèmes d'information et de communication (RéSIC)

Ministère des outre-mer

M. Thomas Degos	Directeur général des outre-mer
M. Claude Girault	Directeur général adjoint
M. Rodolphe Juy-Birmann	Sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles
M. Olivier Dmuchowski	Directeur de cabinet par intérim

Ministère des affaires étrangères et européennes

M. Christophe Bouchard	Directeur des français à l'étranger et de l'administration consulaire
M. Sylvain Riquier	Sous-directeur de l'administration des Français de l'étranger
M. Cédric Guérin	Conseiller juridique

Ministère de la justice

M. Cyril Ozoux	Chef du bureau schémas d'organisation études et méthode
Mme Aline Domec	Chef du bureau de la gestion de la performance
Mme Hélène Lasalmonie	Chef du bureau – fonctionnement des juridictions
Mme Emilie Malleret	Rédactrice bureau PMA – en charge du bureau élection

Institut National de la statistique et des études économiques

M. Fabrice Lengart	Directeur des statistiques démographiques et sociales
Mme Caroline Escapa	Cheffe du département de la démographie
M. Richard Merlen	Adjoint au chef du département de la démographie, chargé des répertoires
M. Xavier Pétilon	Responsable de site de gestion

CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE

Mme Marie-Lise Carrat	Responsable pôle Système d'Information, Direction des Etudes et Développement Nationaux Direction des Systèmes d'Information
-----------------------	--

COMMUNES

Nantes

M. Stéphane Gachet	Responsable du service opérations citoyennes
M. Jean-Louis Colombani	Responsable du secteur élections

La Boissière du doré (Loire-Atlantique)

Mme Laetitia Bonnafoux	Directrice générale des services
Mme Françoise Robineau	Adjoint administratif

Paris

M. François Guichard	Directeur des usagers, des citoyens et des territoires
M. Jean-Paul Brandela	Directeur adjoint
Mme Claire Mossé	Sous-directrice de l'appui et du conseil aux mairies d'arrondissement
Mme Anne Panassié	Chef du pôle expertise et conseil aux mairies d'arrondissement
M. Philippe Baillet	Chef du bureau des élections et du recensement de la population
M. Michel Loussouarn	Adjoint au chef du bureau des élections et du recensement de la population
Mme Nicole Garcia	Chef de la section électorale au bureau des élections et du recensement de la population

Lyon

M. Matthias Delobel	Adjoint du directeur général en charge des services au public et de la sécurité
Mme Anna Avril	Service des mairies d'arrondissement
M. Franck Lévêque	Conseiller de gestion pour la délégation

Association des maires de France

M. Rollon Mouchel-Blaisot	Directeur général
Mme Geneviève Cerf	Chef du service administration et gestion communales
Mme Julie Roussel	Conseillère technique
Mme Judith Mwendo	Conseillère technique

ENTREPRISES ET UNIVERSITAIRES

Groupe La Poste

M. Jacques Savatier	Directeur général adjoint du Groupe La Poste, en charge du développement territorial et des instances de gouvernance
M. Salvator Erba	Directeur de marché secteur public et caritatif, Direction générale du courrier, Direction des clients et grands comptes, La Poste
Mme Nathalie Bourdon	Ingénierie projets industriels – Risques et contrôle interne, Docapost

France Télévisions

Mme Anne Grand d'Esnon	Directrice des relations institutionnelles
M. Pascal Golomer	Directeur délégué à l'information de France Télévisions
M. Eric Loosveldt	Directeur de production (filière Production)

Media Horizon (sous-traitant de France Télévisions)

M. Julien Leydier Président

Imprimeurs

Mme Christine Noblet Comptable, Imprimerie La Contemporaine, Sainte-Luce-Sur-Loire (Loire-Atlantique)

Editeurs de logiciels de traitement des listes électorales

Mme Gaëtane Rouleau Chef de projet Développement, société Arpège (éditrice du logiciel Adagio)
M. Yannick Brilland Référent métier – Listes électorales, société Arpège (éditrice du logiciel Adagio)

Universitaires

M. Bernard Maligner Centre d'études et de recherches des sciences administratives politiques (CNRS/Paris 2)
M. Bertrand Simon Centre d'études comparatives des élections (université Paris 1)

PARTIS POLITIQUES

Partis entendus

M. Jean-Philippe Tanguy Debout la République, directeur de cabinet du maire d'Yerres
M. Jean-François Jalkh Front National, vice-président en charge des élections et du contentieux électoral
Mme Jeanne Pavard Front National, assistante de Jean-François Jalkh
M. Philippe Gustin UMP, administrateur délégué
M. Vincent Parra UMP, directeur de la communication

Partis sollicités (sollicitation le 1^{er} septembre, relance le 10 septembre 2014)

EELV Messages restés sans réponse
Nouveau Centre Messages restés sans réponse
PCF Contact qui ne s'est jamais concrétisé
PRG Rendez-vous fixé puis décommandé
PS Messages restés sans réponse

ANNEXE 3

SYNTHESE DES OBSERVATIONS DES MEMBRES DU COMITE DE PILOTAGE

La mission a présenté son projet de rapport au comité de pilotage présidé par la Direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) le 22 octobre 2014. Les positions adoptées par les organismes représentés au sein du COPIL sont synthétisées ci-dessous. Elles sont de trois types :

- « accord avec les propositions du rapport » ;
- « accord assorti de réserves » ;
- « désaccord ».

Ces positions de principe n'engagent pas les membres du COPIL sur le détail des propositions formulées dans le rapport.

Dans la plupart des cas, seuls les arguments justifiant les réserves ou les désaccords ont été mentionnés ci-dessous (les arguments en faveur des réformes rappelant le plus souvent des éléments exposés dans le rapport). La position de la CNIL est cependant détaillée avec plus de précision, compte tenu des éléments complémentaires au rapport qu'elle apporte.

CREATION D'UN SYSTEME NATIONAL DE GESTION DES LISTES ELECTORALES

Association des maires de France (AMF) : accord avec les propositions

L'extraction des listes depuis le système central doit être une compétence du maire, comme le prévoit le rapport. L'éventuelle délégation à une commune dotée de plus grandes capacités techniques, qui ne serait pas nécessairement la commune chef-lieu de l'intercommunalité, doit être un choix libre du maire.

L'AMF considère que le recours aux postiers, qui recueilleraient au domicile de l'électeur, sa demande d'inscription constitue également une piste d'amélioration du dispositif intéressante.

INSEE : accord avec les propositions

L'INSEE est favorable à la réforme proposée et notamment au scénario prévoyant la création d'un opérateur en charge de la gestion des listes électorales. L'INSEE se limiterait ainsi à effectuer les contrôles qu'il assure déjà dans le système actuel.

L'INSEE demande l'introduction d'un scénario de phase transitoire complémentaire : la nouvelle liste électorale nationale serait le fichier général des électeurs actuel complété des adresses. Les communes pourraient ensuite faire les demandes de réinscription qu'elles jugeraient nécessaires. En effet, il apparaît particulièrement coûteux de procéder à la mise en concordance des listes communales entre elles (*nb : scénario ajouté dans la version finale*).

Il n'y a aucune réserve de principe de la Commission sur les interconnexions de fichiers en vue de la mise à jour de la liste électorale. Ces interconnexions devront être appréciées au cas par cas, notamment au regard de la finalité tout à fait légitime qu'est la mise à jour des adresses du fichier électoral et de la « proximité » de certains fichiers évoqués, la qualité d'électeur pouvant être liée à celle de contribuable.

Les propositions avancées ne heurtent en aucune manière les principes « Informatique et Libertés », qu'il s'agisse de la création (ou de la refonte) de la liste électorale nationale, de l'utilisation d'un identifiant unique d'électeur (qui serait idéalement non signifiant), de l'utilisation du projet France Connect, des inscriptions sur internet, de la mise à jour automatique des listes, des différentes options de coordination avec le système de gestion des procurations, etc.

Il pourrait être utile d'indiquer dans le rapport la nécessité de prévoir, une fois les principes décidés, des modalités précises de mise en œuvre, qui devront en particulier : assurer la sécurité du système d'information et notamment la traçabilité des actions, définir expressément les finalités du système à l'exclusion de toute autre, assurer les droits des personnes concernées (le consentement est évoqué dans le rapport concernant la mise à jour des listes mais l'information de l'électeur doit être assurée sur tout traitement de ses données ainsi que l'exercice de ses droits d'accès et de rectification), préciser les données à caractère personnel enregistrées dans ce système, etc.

Ministère des affaires étrangères :

accord avec les propositions

Ministère de l'intérieur (DMAT) :

accord avec réserve

La mise en place d'un nouveau système centralisé de gestion des listes électorales ne peut être envisagée qu'à moyen et long terme. Ce type de réforme impliquant plusieurs ministères, une concertation interministérielle préalable sera nécessaire.

DEMATÉRIALISATION DES PROCURATIONS

AMF :

accord avec les propositions

L'AMF est favorable à la poursuite du chantier de dématérialisation de l'établissement des procurations de vote. Elle retient avec intérêt la possibilité de recourir aux postiers en tant qu'agents chargés de vérifier l'identité des électeurs souhaitant établir une procuration.

Gendarmerie nationale (DGGN) :

accord, assorti d'une réserve

La DGGN maintient son souhait de voir l'administration pénitentiaire assumer la charge de l'établissement des procurations dans les établissements pénitentiaires.

Le retrait de la Justice du dispositif de droit commun ne devra être opéré qu'au moment de la mise en place de la dématérialisation.

Police nationale (DGPN) : accord, assorti d'une réserve

La DGPN maintient son souhait de voir l'administration pénitentiaire assumer la charge de l'établissement des procurations dans les établissements pénitentiaires.

Le retrait de la Justice du dispositif de droit commun ne devra être opéré qu'au moment de la mise en place de la dématérialisation.

Ministère de la Justice : accord avec réserves

Le ministère de la Justice souhaite que les magistrats d'instance soient exclus du champ des autorités habilités à établir des procurations. Il est sur ce point en accord avec la proposition de l'IGA.

En revanche, le ministère de la Justice est défavorable à l'établissement des procurations par l'administration pénitentiaire compte tenu des relations particulières des agents de cette administration avec les détenus. Le recours à une autorité extérieure apparaît plus approprié

Ministère des affaires étrangères : accord avec les propositions

Ministère de l'intérieur : accord avec réserve

Le périmètre des autorités habilitées à établir des procurations doit être clarifié avant de poursuivre la dématérialisation des procurations. Un accord interministériel doit être trouvé sur ce point, condition indispensable pour s'assurer ensuite que toutes les autorités habilitées participeront au projet de dématérialisation et qu'elles donneront toutes leur accord au projet de cahier des charges déjà élaboré.

PROPAGANDE IMPRIMEE

AMF désaccord

Le bureau de l'AMF est fermement opposé au projet de dématérialisation de la propagande électorale, dont il considère qu'il pourrait favoriser l'abstention. Il estime que dans un contexte d'abstention généralisée, le risque est une aggravation du désintérêt des électeurs pour les scrutins nationaux et locaux. L'AMF aurait par ailleurs souhaité que la mission parvienne à rencontrer l'ensemble des formations politiques afin de recueillir leur

position sur cette proposition (l'IGA confirme que l'ensemble des formations politiques ont été sollicitées mais que seule une minorité a souhaité rencontrer la mission d'inspection).

Ministère des outre-mer accord, assorti d'une réserve

Le nombre d'enveloppes de propagande imprimée déposé dans les lieux publics devra être adapté aux spécificités des collectivités d'outre-mer. Il devra correspondre au taux de connexion à Internet effectivement constaté dans chaque collectivité.

Ministère de l'intérieur (DMAT) : accord avec les propositions

La DMAT est favorable à la dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale

PROPAGANDE AUDIOVISUELLE

CSA : accord avec les propositions

Le CSA précise qu'il a, en 2014, mis en place un certain nombre de mesures de contrôle des coûts des campagnes audiovisuelles. Il suggère de mettre en place un plafond de dépenses par campagne audiovisuelle et par module produit afin d'éviter les dérives de coût produites par une enveloppe ouverte telle qu'elle existe aujourd'hui.

Le CSA souligne que les délais très courts entre la clôture des candidatures et la diffusion des émissions de propagande officielle ont un impact négatif sur la qualité des modules produits. L'élargissement de ces délais permettrait de produire des modules plus attractifs et innovants.

Ministère de l'intérieur : accord avec les propositions

Ministère des outre-mer : accord avec les propositions

SIMPLIFICATION DES COMMISSIONS ELECTORALES

AMF : accord avec les propositions

Ministère de la Justice accord, mais le retrait total serait préféré

Le ministère de la Justice souhaite que les magistrats se retirent du dispositif des commissions électorales. Si cette demande ne pouvait aboutir, il considérerait les propositions de la mission comme un moindre mal par rapport à la situation actuelle.

Ministère de l'intérieur (DMAT) : accord avec réserves

La DMAT est favorable à la suppression des commissions de contrôle des opérations électorales à l'occasion de l'élection présidentielle. Elle est également favorable à la rationalisation de leur travail et à une organisation départementale.

En ce qui concerne les commissions de propagande, la DMAT émet une réserve quant au transfert de la présidence de cette commission au préfet. Bien que formelle, la présence d'un magistrat contribue à la légitimité et à l'impartialité de ces commissions.

DELAI ENTRE LES DEUX TOURS

AMF : désaccord

Désaccord avec la proposition de la mission d'élargir à 15 jours le délai entre deux tours pour toutes les élections. L'AMF considère que le système actuel fonctionne malgré la charge de travail très importante pour les communes.

Ministère de l'intérieur : désaccord

Il convient de maintenir un délai d'une semaine entre les deux tours du scrutin. Bien que demandant une mobilisation forte des préfectures et des communes, ce délai permet aujourd'hui d'assurer la régularité du second tour de scrutin.

Par ailleurs, l'allongement du délai entre les deux tours conduirait à bloquer l'activité courante des collectivités concernées pendant une période trop longue.

REDUCTION DU NOMBRE DE BUREAUX DE VOTE ET MESURES INCITATIVES

AMF : accord, assorti de réserves

Accord sur le principe mais interrogations sur le réalisme des mesures d'incitation à la participation à la tenue des bureaux de vote envisagées.

Ministère de l'intérieur (DMAT): désaccord

La réduction des bureaux de vote risque de générer des situations critiques lors des scrutins recueillant le plus de participation, notamment lors de l'élection présidentielle. Une

telle situation s'était produite en 2007, avec des temps d'attente pour pouvoir voter en fin de journée. C'est ce qui avait conduit à la réduction du nombre d'inscrits par bureau de vote. Or il est impossible de moduler la taille des bureaux de vote en fonction des scrutins. Il convient dès lors de préserver la taille actuelle des bureaux (800 à 1 200 inscrits).

FORMAT ET TRANSPORT DES PV

AMF : accord avec réserves

L'AMF est favorable à une modification du format des feuilles de procès verbal en prévision d'un éventuel envoi de celles-ci de façon dématérialisée le soir du scrutin.

Rappel de la ferme opposition au transfert au maire de la responsabilité de transporter les PV et les documents annexés jusqu'aux préfectures, ce que le rapport ne prévoit pas.

DGGN : accord avec les propositions

La DGGN propose d'ajouter les sous-préfectures à la liste des points de collecte intermédiaire des PV et des documents annexés.

La circulaire d'organisation devra encadrer précisément les possibilités données au préfet d'adaptation au contexte local. Le nombre de brigades utilisées comme lieu de collecte par département devrait être plafonné, les dérogations au plafond nécessitant une validation de l'administration centrale.

DGPN : accord avec les propositions

La circulaire d'organisation devra encadrer précisément les possibilités données au préfet d'adaptation au contexte local.

Ministère de l'intérieur (DMAT) : accord avec réserve

A ce stade, une réflexion est engagée avec la DGPN et la DGGN pour trouver des solutions alternatives au transport par les forces de l'ordre qui ne reposent pas uniquement sur les communes.

ANNEXE 4

ANALYSE DES STATISTIQUES DE RADIATION

L'objet de cette analyse est l'estimation du nombre de radiations nécessaires qui ne sont pas effectuées par les commissions de révision.

Le nombre de mouvements⁴⁸ sur les listes électorales a atteint 5,1 millions de personnes (12% du corps électoral) lors de la campagne 2011-2012 et 3,4 millions lors de la campagne 2013-2014 (8% du corps électoral).

Le détail des mouvements n'a été publié par l'INSEE que pour les trois dernières campagnes et ne peut, selon l'institut, être reconstitué pour les années précédentes. Il est présenté dans le tableau ci-dessous :

	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Electeurs stables (A)	39 948 000	42 940 000	41 878 000
Electeurs ayant changé de lieux d'inscription (B)	2 762 000	515 000	1 585 000
Nouveaux inscrits (C)	1 706 000	617 000	1 117 000
<i>Atteignant 18 ans</i>	<i>708 000</i>	<i>496 000</i>	<i>675 000</i>
<i>S'inscrivant pour la première fois</i>	<i>498 000</i>	<i>65 000</i>	<i>208 000</i>
<i>Se réinscrivant après une période d'interruption</i>	<i>500 000</i>	<i>56 000</i>	<i>234 000</i>
Electeurs radiés des listes (D)	-687 000	-973 000	-700 000
<i>Electeurs ayant perdu leur droit de vote</i>	<i>-27 000</i>	<i>-28 000</i>	<i>-32 000</i>
<i>Electeurs radiés par les communes</i>	<i>-211 000</i>	<i>-485 000</i>	<i>-239 000</i>
<i>Electeurs décédés</i>	<i>-449 000</i>	<i>-460 000</i>	<i>-429 000</i>
Sous-total des mouvements (B+C-D)	5 155 000	2 105 000	3 402 000
Mouvements/total des électeurs	12%	5%	8%
Total des électeurs en mars de l'année de clôture de la révision	44 416 000	44 072 000	44 580 000
<i>Source : INSEE Focus n°3 – Mars 2014</i>			

Afin d'évaluer l'efficacité du dispositif de mise à jour des listes, il convient de poser les hypothèses suivantes :

- le nombre d'électeurs qui, pour diverses raisons, en janvier de l'année N, ne remplissent plus les critères d'inscription sur la liste sur laquelle ils figuraient en janvier de l'année N-1 est relativement stable d'une année sur l'autre ;
- si le dispositif fonctionnait parfaitement, ces électeurs devraient tous figurer dans deux catégories : les électeurs ayant changé de lieu d'inscription et les électeurs radiés par les communes. Si les listes sont parfaitement tenues à jour, la somme de ces deux catégories est stable.

⁴⁸ L'inscription d'un électeur sur la liste de la commune où il a déménagé suivie de sa radiation de la liste de sa précédente commune sont comptabilisées comme un mouvement unique.

FLUX DE RADIATIONS NECESSAIRES - HYPOTHESE HAUTE

Si l'on suppose que les listes étaient à jour en 2011 et qu'en conséquence le nombre annuel de mouvements pour perte d'attache est celui constaté en 2012 (2,9 m), **les commissions ont effectué moins de 20% du total des radiations nécessaires en 2013 et 2014.**

Hypothèse d'une mise à jour complète des listes en 2011 et en 2012			
	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Electeurs radiés par les communes [A]	211 000	485 000	239 000
Electeurs ayant changé de lieu d'inscription [B]	2 762 000	515 000	1 585 000
Estimation du nombre d'électeurs ne correspondant plus aux critères d'inscription sur la liste sur laquelle ils figuraient l'année précédente (A+B)	2 973 000	1 000 000	1 824 000
"Reste à radier" [C = 2,9 m – (A+B)]	0	1 973 000	1 149 000
Radiations effectives/radiations nécessaires : (A)/(A+C)	100%	20%	17%

FLUX DE RADIATIONS NECESSAIRES - HYPOTHESE BASSE

Supposons, à présent, que le volume élevé de mouvements effectués en 2012 a résulté de la résorption d'un stock de radiations n'ayant pas été effectuées les années précédentes du fait des dysfonctionnements des commissions⁴⁹. Une fois cette résorption effectuée, il n'y a aucune raison pour que le total des mouvements varie entre 2013 et 2014.

Dans cette hypothèse, si 1,8 millions de mouvements sont constatés en 2014 contre 1m en 2013, c'est que les commissions n'ont pas effectué 800 000 radiations nécessaires en 2013. **Les commissions ne réalisent donc que 58% des radiations nécessaires.**

⁴⁹ Cette hypothèse est très indulgente : en effet, même si les électeurs se sont mobilisés pour garantir leur participation au scrutin, tous ceux qui en avaient l'obligation n'ont pas fait la démarche de s'inscrire dans la bonne commune, et ce d'autant plus que, pour les élections présidentielles, le rattachement à telle ou telle commune n'a pas d'importance pour l'électeur.

Hypothèse d'une mise à jour complète des listes en 2012, par la résorption d'un stock de radiations non-effectuées au cours des années précédentes			
	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Electeurs radiés par les communes [A]	211 000	485 000	239 000
Electeurs ayant changé de lieu d'inscription [B]	2 762 000	515 000	1 585 000
Estimation du nombre d'électeurs ne correspondant plus aux critères d'inscription sur la liste sur laquelle ils figuraient l'année précédente (A+B)	2 973 000	1 000 000	1 824 000
"Reste à radier" [C=1,8 m – (A+B)]	0	824 000	0
Radiations effectives/radiations nécessaires (A)/(A+C)	100%	58%%	100%

STOCK DE RADIATIONS NECESSAIRES

En 2014, pour les élections européennes, 2,7 millions d'enveloppes de propagande officielle imprimée n'ont pu être délivrées par La Poste, en raison d'erreurs d'adressage dans la grande majorité des cas.

L'adressage étant effectué sur le fondement des listes électorales, cela signifie qu'au minimum 6,3% des électeurs n'habitent plus à l'adresse indiquée sur les listes⁵⁰. Les commissions n'ont effectué que 7% du stock de radiations nécessaires.

Radiations effectuées en 2013-2014	239 000
Enveloppes de propagande non distribuées lors des élections européennes	2 895 263
Radiations effectuées / total des radiations nécessaires (propagande non-distribuée + radiations effectuées)	7,6%

⁵⁰ Dans les faits, une partie des enveloppes est délivrée alors même que les électeurs n'habitent plus à l'adresse indiquée (c'est notamment le cas pour les jeunes électeurs dont la propagande est livrée au domicile parental qu'ils ont quitté)

ANNEXE 5

DISCORDANCES ENTRE LE FICHIER GENERAL DES ELECTEURS ET LES LISTES ELECTORALES

A la clôture de la révision des listes électorales, fin février, le maire adresse sa liste électorale au préfet, soit sous forme papier, soit sous forme dématérialisée⁵¹. Le ministère de l'intérieur suit par ailleurs le nombre d'inscrits à la date des élections. Il a donc une connaissance précise du nombre d'électeurs inscrits sur les listes. L'INSEE connaît par ailleurs le nombre d'électeurs inscrits dans le fichier électoral.

Des écarts apparaissent entre des deux sources, à la hausse ou à la baisse, dans 95% des communes de France. **La somme de ces écarts (en valeur absolue) est égale à 1,1 millions d'électeurs, soit 2,5% du corps électoral.** Au total, le fichier électoral compte environ 500 000 électeurs de moins que les listes électorales. Cet écart global était de 400 000 en 2012.

Le total des inscrits sur les listes (source ministère de l'intérieur) est arrêté en mai et le total suivi par l'INSEE est arrêté à la clôture de la période de révision, fin février. Ces différences de date ne permettent pas d'expliquer de tels écarts.

	Nombre de communes concernées		Ecart (nombre d'électeurs)	
	Valeur absolue	%	Valeur absolue	%
Nombre d'inscrits sur les listes supérieur au nombre d'inscrits sur le fichier général des électeurs	15 024	41 %	812 172	1,6%
Nombre d'inscrits sur les listes inférieur au nombre d'inscrits sur le fichier général des électeurs	23 461	64%	306 068	0,7%
Absence d'écart	1870	5%	0	
Total des écarts en valeur absolue			1 118 240	2,5%
Total des listes moins total du fichier			506 104	1,1%

⁵¹ Article R. 16 Code électoral

Les écarts constatés dans certaines communes sont particulièrement élevés.

Écarts en valeur absolue en % du fichier électoral	Nombre de communes concernées
Ecart supérieur à 10%	2 242
Dont écart supérieur à 20%	481
Donc écart supérieur à 30%	180

ANNEXE 6

LA PROCEDURE DE DELIVRANCE DES PROCURATIONS

CADRE GENERAL

La démarche s'effectue (art R.72) :

- au commissariat ou à la gendarmerie (auprès de tout officier ou agent de police judiciaire – OPJ/APJ -, autre que les maires et leurs adjoints, tout réserviste au titre de la réserve civile de la police nationale ou au titre de la réserve opérationnelle de la gendarmerie nationale, ayant la qualité d'agent de police judiciaire que le juge d'instance désigne) ;
- au tribunal d'instance du domicile ou du lieu de travail du demandeur, auprès du juge ou du greffier en chef de ce tribunal, et des magistrats ou des greffiers en chef, en activité ou à la retraite, désignés par le premier président de la cour d'appel ;
- auprès des autorités consulaires.

La personne qui donne procuration (le mandant) désigne librement la personne qui votera à sa place (le mandataire). Le mandataire doit toutefois répondre à 2 conditions :

- être inscrit dans la même commune que son mandant,
- ne pas avoir reçu d'autre procuration en France.

Le jour du scrutin, le mandataire qui vote en France peut détenir jusqu'à trois procurations sous certaines conditions strictes (établissement de la procuration hors de France).

Les mandants dont l'état de santé ou une infirmité sérieuse empêche le déplacement, peuvent demander qu'un personnel de police se déplace à domicile pour établir la procuration (OPJ, APJ et délégués des OPJ choisis par un OPJ avec l'agrément du magistrat). La demande de déplacement doit être faite par écrit et accompagnée du certificat médical ou du justificatif de l'infirmité.

MODALITES DE DELIVRANCE DE LA PROCURATION

Le mandant se présente en personne auprès des autorités compétentes. Il doit présenter un justificatif d'identité. Il remplit un formulaire concernant le mandataire (nom de famille, nom d'usage, prénom(s), adresse et date de naissance). Ce formulaire inclut une attestation sur l'honneur mentionnant le motif de l'empêchement. Il n'y a pas lieu de fournir de justificatif sur la nature de l'absence.

Le mandant peut remplir en ligne sur le site <http://vosdroits.service-public.fr/> et imprimer le formulaire qu'il présentera au guichet mais peut aussi utiliser le formulaire cartonné disponible sur place.

L'autorité qui reçoit le mandant porte la demande sur un registre spécial ouvert par ses soins, indique sur le formulaire ses noms et qualité et le revêt de son visa et de son cachet. Un récépissé est remis au mandant

La procuration est alors adressée en recommandé, ou par porteur contre accusé de réception, au maire de la commune sur la liste électorale de laquelle le mandant est inscrit.

Les démarches doivent être effectuées le plus tôt possible pour tenir compte des délais d'acheminement et de traitement de la procuration en mairie. Une procuration peut être établie à tout moment et jusqu'à la veille du scrutin, mais, en pratique, le mandataire risque de ne pas pouvoir voter si la commune ne l'a pas reçue à temps.

La procuration est établie (art R.74) :

- pour une seule élection, pour le 1^{er} tour, le 2nd tour ou les deux tours.
- pour une durée limitée (1 an si le mandant réside en France ou 3 ans si il réside à l'étranger). Il est possible de choisir le même mandataire pour les deux tours de l'élection ou bien un mandataire différent pour chaque tour.
- le mandant peut résilier sa procuration (pour changer de mandataire ou pour voter directement) selon les mêmes formalités que pour son établissement (art R.78).

A la réception d'une procuration dont la validité n'est pas limitée à un seul scrutin, le maire inscrit sur la liste électorale, à l'encre rouge, à côté du nom du mandant, celui du mandataire. Mention de la procuration est également portée à l'encre rouge (sauf si moyens informatisés) à côté du nom du mandataire. Les indications portées à l'encre rouge sur la liste électorale sont reproduites sur la liste d'émargement (Art R.76). La procuration est annexée à la liste électorale.

Si la procuration est valable pour un seul scrutin, elle est conservée en mairie pendant quatre mois après expiration des délais prescrits pour l'exercice des recours contre l'élection. Si la procuration est valable au-delà d'un seul scrutin, elle est conservée pendant la durée de la validité.

Les attestations, justifications, demandes et certificats (identité, attestation sur l'honneur, certificat médical...) sont conservés par les autorités compétentes pendant une durée de six mois après l'expiration du délai de validité de la procuration (art R 73).

DEROULEMENT DU VOTE

Le mandataire ne reçoit aucun document. C'est le mandant qui doit l'avertir de la procuration qu'il lui a donnée et du bureau de vote dans lequel il devra voter à sa place.

Le jour du scrutin, le mandataire se présente muni de sa propre pièce d'identité, au bureau de vote du mandant, et vote au nom de ce dernier dans les mêmes conditions que les autres électeurs.

ANNEXE 7

LA PROPAGANDE OFFICIELLE IMPRIMÉE

COMPOSITION DES DEPENSES DE PROPAGANDE

Ces dépenses comprennent :

- La production des documents (le coût du papier ; l'impression des bulletins de votes, affiches et circulaires ; les frais d'affichage).
- Les opérations de propagande assumées par l'État (les frais de libellé des adresses et de mise sous pli des circulaires et bulletins de vote ; l'indemnité allouée au secrétaire de la commission ; les frais de fonctionnement de la commission).

NORMES ET QUANTITE A RESPECTER

Pour être acceptés, les circulaires officielles et les bulletins de vote doivent être imprimés sur du papier écologique (art R.39).

La propagande officielle comprend :

- les circulaires, d'un format de 210 x 297 mm, en quantité égale au nombre d'électeurs majoré de 5% ;
- les bulletins de vote, d'un format de 148 x 210 mm ou 210 x 297 mm, en quantité égale au double du nombre d'électeurs majoré de 10% ;
- deux affiches identiques d'un format maximal de 594 x 841 mm par panneau d'affichage ou emplacement réservé à l'affichage électoral ;
- deux affiches d'un format maximal de 297 x 420 mm par panneau d'affichage pour annoncer soit explicitement soit en renvoyant à la consultation d'un site internet, la tenue des réunions électorales ;

LES ACTEURS DE LA CHAÎNE DE PROPAGANDE

Il s'agit :

- des mairies, qui transmettent à la préfecture, les adresses des électeurs de manière à étiqueter les enveloppes de propagande ;
- de la préfecture, qui unifie ces listes et les rend exploitables pour le publipostage. Elle doit aussi organiser et surveiller, sous l'autorité de la commission de propagande, la mise sous pli des circulaires et bulletins de vote selon des modalités qu'elle peut choisir (régie, prestataire extérieur etc.). En outre, elle assure les remboursements des frais de propagande officielle ainsi que les remboursements forfaitaires des dépenses électorales ;
- de l'imprimeur, qui doit pouvoir produire les circulaires et autres documents dans un laps de temps réduit parfois extrêmement court, notamment lors d'un deuxième tour intervenant la semaine suivante ;

- de la commission de propagande, qui contrôle et valide les circulaires qui lui sont soumises ;
- du routeur, qui doit effectuer la mise sous pli et l'étiquetage ;
- de l'opérateur chargé de l'envoi de la propagande qui achemine les enveloppes aux électeurs.

ANNEXE 8

ETRAIT DU SONDAGE SUR LA PROPAGANDE OFFICIELLE REALISE PAR LE SGMAP A LA DEMANDE DE LA MISSION (MAI 2014 - BVA)

Principaux enseignements (1/2)

- **Une courte majorité des Français est favorable à la réception des documents électoraux en version électronique (52%).** Ce résultat est en net recul par rapport à 2010 (-17 pts). Une partie de cette évolution est à mettre en relation avec un effet de contexte : le terrain d'enquête a eu lieu cette année une semaine avant le scrutin européen tandis que le terrain de 2010 a eu lieu en janvier, soit à 3 mois du scrutin régional. Par ailleurs, des retards dans l'envoi des professions de foi sont intervenus et ont été relayés par les médias.

Dans le détail, l'annonce du coût de l'envoi papier des documents électoraux impacte significativement l'appétence à l'égard d'un envoi électronique :

- *Sans précision du coût de l'envoi papier des documents, 45% des Français seraient d'accord pour recevoir ces documents en version électronique plutôt qu'en version papier ;*
- *Avec la précision de ce coût, 59% des Français seraient d'accord pour recevoir ces documents en version électronique plutôt qu'en version papier.*

Les profils les plus hostiles sont, de manière assez logique, les personnes de plus de 65 ans, les moins diplômées ainsi que les moins internautes. A contrario, auprès des moins de 25 ans, l'adhésion atteint 72%, signe qu'un effet de génération est certainement à prévoir.

- **Parmi ceux acceptant de recevoir les documents en version électronique, 41% préféreraient les récupérer en allant sur un site dédié et 31% sur leur adresse mail personnelle.**

Principaux enseignements (2/2)

- **Le manque d'aisance avec Internet est la principale raison du refus de l'envoi électronique** des documents d'information électorale.
- Dans le cas où la propagande papier serait supprimée pour toutes les élections sauf une, **une majorité relative des personnes opposées à une transmission électronique souhaiterait le maintien des documents électoraux en version papier dans le cadre des élections présidentielles (38%)**.
- **Alternative à la transmission des documents en version électronique** : les 2/3 des personnes inscrites sur les listes électorales seraient s'accord pour remplacer la distribution des documents par voie postale par **une mise à disposition dans les lieux publics**. Cette alternative suscite donc une adhésion plus élevée que la dématérialisation complète. Et parmi les opposants à la dématérialisation, plus de la moitié sont favorables à cette option.
- **Au final, 78% des personnes inscrites sur les listes électorales seraient favorables à au moins une des 2 options proposées** (transmission des documents en version électronique ou mise à disposition dans un lieu public) :
 - 39% seraient favorables aux deux options ;
 - 13% seraient favorables uniquement à la dématérialisation ;
 - 26% seraient favorables uniquement au dépôt dans un lieu public.

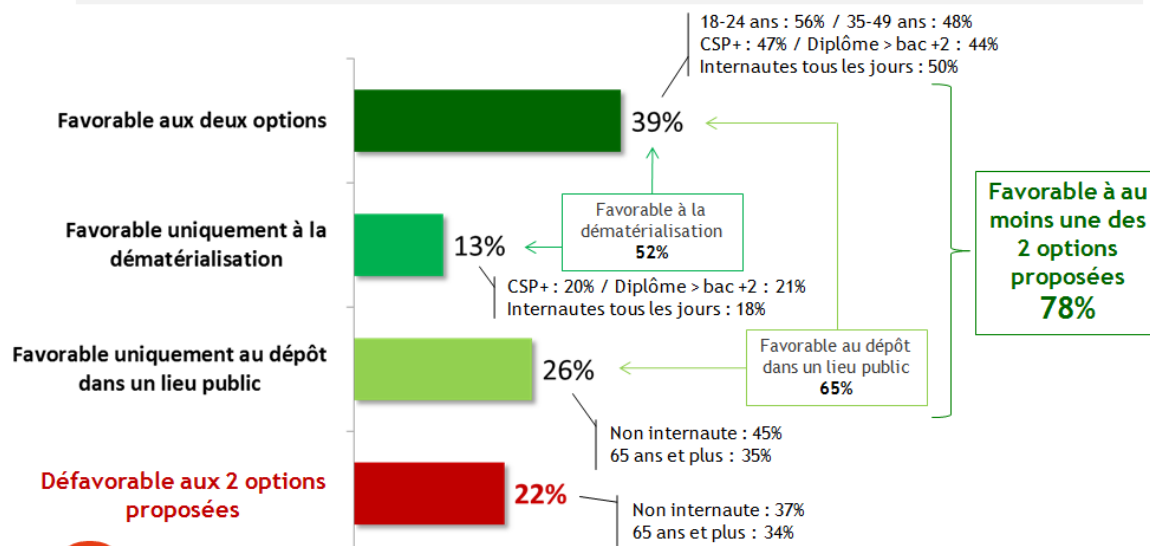
Au final, 78% des personnes inscrites sur les listes électorales seraient favorables à au moins une des 2 options proposées

[...] Seriez-vous d'accord pour recevoir ces documents en version électronique plutôt qu'en version papier ?

Base : Aux personnes inscrites sur les listes électorales (791)

Seriez-vous d'accord pour que la distribution de ces documents par voie postale soit remplacée par une mise à disposition dans un lieu public (mairie, préfecture etc.)

Base : Aux personnes inscrites sur les listes électorales (791)



ANNEXE 9

LES COMMISSIONS DE CONTROLE DE LA PROPAGANDE

CAS DES ELECTIONS MUNICIPALES

Contrôle du respect des normes

Pour être recevables et assurer l'égalité des candidats, les circulaires et les affiches doivent respecter des normes établies par le code électoral (art R27 - combinaison des couleurs et art R29 - taille et grammage).

Le respect de ces normes est contrôlé pour les communes de plus de 2 500 habitants (11,3% des communes de France pour 72,1% de la population⁵²), par des commissions de propagande (art R.31 à R.39).

Celles-ci sont normalement composées (art R.32) :

- d'un magistrat, désigné par le premier président de la Cour d'appel qui en assure la présidence ;
- d'un fonctionnaire désigné par le préfet ;
- d'un représentant de l'opérateur chargé de l'envoi de la propagande.

Le secrétariat est assuré par un fonctionnaire désigné par le préfet et les candidats peuvent désigner un mandataire qui participe aux travaux de cette commission avec voix consultative.

Les attributions de la commission de propagande sont prévues par l'article R.34 :

- recevoir du préfet les enveloppes nécessaires à l'expédition des circulaires et bulletins de vote et faire préparer leur libellé.
- adresser, au plus tard le mercredi précédant le premier tour de scrutin et, en cas de ballottage, le jeudi précédant le second tour, à tous les électeurs de la circonscription, dans une même enveloppe fermée, une circulaire et un bulletin de vote de chaque candidat ou de chaque liste ;
- envoyer dans chaque mairie de la circonscription, au plus tard le mercredi précédant le premier tour de scrutin et, en cas de ballottage, le jeudi précédant le second tour, les bulletins de vote de chaque candidat ou de chaque liste en nombre au moins égal à celui des électeurs inscrits.

Organisation de la diffusion

Les candidats des communes de moins de 2 500 habitants n'ont pas accès à la commission de propagande. La conformité et la diffusion des documents leur appartiennent.

Lorsque la circonscription électorale comprend des bureaux de vote équipés d'une machine à voter, la commission de propagande n'envoie pas aux mairies de bulletins de vote pour ces bureaux et n'en adresse pas aux électeurs.

⁵² Données extraites du document *les collectivités locales en chiffres 2014* (millésime 2011)

Afin de réaliser la mise sous pli des documents électoraux, les commissions de propagande peuvent recourir à des entreprises privées, aux services préfectoraux ou municipaux des communes concernées par le scrutin.

Les cas particuliers des communes de moins de 2 500 habitants et de moins de 1 000 habitants

Puisque les candidats des communes de moins de 2 500 habitants (88,7% des communes de France et 28% de la population⁵³) ne bénéficient pas d'une validation de conformité de leur propagande et bulletins, et qu'ils assurent eux-mêmes la diffusion, c'est au juge de l'élection que revient de trancher les litiges en cas de contentieux comme il est appelé à la faire pour l'ensemble des scrutins.

En outre, les candidats de communes de moins de 1 000 habitants assument seuls la charge financière de leur candidature.

CAS DES ELECTIONS LEGISLATIVES, DEPARTEMENTALES ET SENATORIALES

Comme pour les élections municipales, des commissions de propagande chargées d'assurer l'envoi et la distribution de tous les documents de propagande électorale sont instituées pour chaque circonscription (art L.166 pour les législatives, art L.212 pour les élections départementales, art R.157 pour les sénatoriales). Leur composition est la même que pour les élections municipales.

La commission de propagande des élections sénatoriales a pour mission supplémentaires de mettre en place, dans les départements où a lieu un second tour de scrutin et si au moins un candidat ou une liste n'a pas déposé de bulletins de vote avant l'ouverture du scrutin, un nombre de bulletins en blanc correspondant au nombre d'électeurs inscrits.

CAS DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE

Deux échelons de contrôles sont institués pour ces élections (art 13 et 19 du décret du 8 mars 2001).

Echelon national

La Commission nationale de contrôle (art 13 du décret du 8 mars 2001) est chargée de veiller au respect des dispositions qui régissent la propagande électorale. Elle comprend 5 membres :

- le vice-président du Conseil d'État, président ;
- le premier président de la cour de Cassation ;
- le premier président de la Cour des Comptes

⁵³ Idem

- deux membres en activité ou honoraires du Conseil d'État, de la Cour de Cassation ou de la Cour des comptes, désignés par les trois membres de droit ;

La commission peut s'adjoindre des rapporteurs pris parmi les membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes. Elle est assistée de trois fonctionnaires :

- un représentant du ministre de l'intérieur ;
- un représentant du ministre chargé de l'outre-mer ;
- un représentant du ministre des affaires étrangères.

Echelon local

La Commission locale de contrôle est placée sous l'autorité de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale. Sa composition, ses attributions et son fonctionnement sont régies par les mêmes dispositions que les précédentes commissions de propagande (R. 32 à R. 34 du code électoral).

ANNEXE 10

ESTIMATION DU COUT DE L'EXPEDITION DE LA PROPAGANDE ET DU BULLETIN DE VOTE

Cette analyse porte sur les élections européennes de 2014. Elle est fondée sur les données suivantes :

- Environ 44 millions d'enveloppes envoyées ;
- 25 listes en moyenne par région ;
- le poids d'une circulaire en format A4 est de 80g/m² soit 5g par feuille ;
- le poids d'un bulletin en format A5 est de 80g/m² soit 2,5g par feuille ;
- le poids d'une enveloppe est de 5g
- les prix retenus sont ceux fixés par La Poste, qui sont d'autant plus élevés que le délai entre la date d'envoi et la date du scrutin est court.

Les tarifs de La Poste sont les suivants :

	J-14 à J-12	J-11 à J-8	J-7 à J-5	J-4 à J-3	Ecart entre J-12 et J-4
Prix pour mille plis entre 0 et 50 g	335	350	360	420	25%
Prix pour mille plis entre 51 et 100 g	390	395	410	540	38%
Prix pour mille plis entre 101g et 150g	545	550	560	750	38%
Prix pour mille plis entre 151g et 200g	640	700	740	960	50%
Prix pour mille plis entre 201g et 250g	765	820	870	1 165	52%
Prix pour mille plis entre 251g et 300g	820	875	955	1 420	73%
Prix pour mille plis entre 301g et 350g	980	1 045	1 175	1 625	66%

En faisant l'hypothèse que toutes les listes envoient une circulaire et un bulletin (ce qui n'a pas été le cas), le poids moyen d'une enveloppe de propagande est de 192g avec le bulletin et de 130g sans le bulletin (5g pour l'enveloppe + 5g par feuille).

En fonction de la date d'envoi, le coût de l'expédition du bulletin représente entre 4,1M€ et 9,2M€.

	Enveloppe sans bulletin	Enveloppe avec bulletin	Ecart pour 44 m d'électeurs
Poids	130g	192g	
Prix pour mille au tarif minimum (envoi 12 jours avant)	545€	640€	4,1M€
Prix pour mille au tarif maximum (envoi à J-4 ou J-3)	750€	960€	9,2M€

ANNEXE 11
COUT ESTIME DE LA PROPAGANDE POUR LES ELECTIONS GENERALES SE
DEROULANT DE 2014 A 2017

Elections municipales 2014	<i>Activités</i>	Total
	Frais de la commission de propagande *	13 975 000 €
	Remboursement de la propagande officielle**	26 500 000 €
	Achat enveloppes pour mise sous pli propagande	1 500 000 €
	Acheminement de la propagande électorale***	22 000 000 €
	<i>Coût prévisionnel de la gestion de la propagande</i>	<i>63 975 000 €</i>
	<i>Coût prévisionnel total des élections municipales</i>	<i>141 425 000 €</i>
	Part du coût de la propagande dans le coût prévisionnel des élections municipales	45%
Elections européennes 2014	Frais de la commission de propagande	21 100 000 €
	Remboursement de la propagande officielle	22 000 000 €
	Achat enveloppes pour mise sous pli propagande	800 000 €
	Acheminement de la propagande électorale	25 000 000 €
	<i>Coût prévisionnel de la gestion de la propagande</i>	<i>68 900 000 €</i>
	<i>Coût prévisionnel total des élections européennes</i>	<i>111 230 000 €</i>
	Part du coût de la propagande dans le coût prévisionnel des élections européennes	62%
Elections départementales 2015	Frais de la commission de propagande	19 200 000 €
	Remboursement de la propagande officielle	25 000 000 €
	Achat enveloppes pour mise sous pli propagande	1 300 000 €
	Acheminement de la propagande électorale	34 700 000 €
	<i>Coût prévisionnel de la gestion de la propagande</i>	<i>80 200 000 €</i>
	<i>Coût prévisionnel total des élections départementales</i>	<i>154 550 000 €</i>
	Part du coût de la propagande dans le coût prévisionnel des élections départementales	52%
Elections régionales et assemblée de Corse 2015	Frais de la commission de propagande	33 800 000 €
	Remboursement de la propagande officielle	30 300 000 €

	Achat enveloppes pour mise sous pli propagande	1 700 000 €
	Acheminement de la propagande électorale	47 800 000 €
	Coût prévisionnel de la gestion de la propagande	113 600 000 €
	Coût prévisionnel total des élections régionales et assemblée de Corse	179 950 000 €
	Part du coût de la propagande dans le coût prévisionnel des élections régionales et assemblée de Corse	63%
Election présidentielle 2017	Frais de la commission de propagande	28 000 000 €
	Remboursement de la propagande officielle	39 200 000 €
	Achat enveloppes pour mise sous pli propagande	1 600 000 €
	Acheminement de la propagande électorale	58 200 000 €
	Coût prévisionnel de la gestion de la propagande	127 000 000 €
	Coût prévisionnel total de l'élection présidentielle	211 300 000 €
	Part du coût de la propagande dans le coût prévisionnel de l'élection présidentielle	60%
Elections législatives 2017	Frais de la commission de propagande	30 000 000 €
	Remboursement de la propagande officielle	15 400 000 €
	Achat enveloppes pour mise sous pli propagande	1 500 000 €
	Acheminement de la propagande électorale	41 500 000 €
	Coût prévisionnel de la gestion de la propagande	88 400 000 €
	Coût prévisionnel total des élections législatives	173 200 000 €
	Part du coût de la propagande dans le coût prévisionnel des élections législatives	51%

(source : Bureau des Elections et des Etudes Politiques)

ANNEXE 12

LE COUT DES COMMISSIONS ELECTORALES

Les données utilisées pour le calcul du coût des commissions électorales en 2012 sont les suivantes :

Coût des commissions électorales en 2012 – Données utilisées	
Nombre de journées de travail d'un ETPT	220
Coût moyen annuel chargé d'un magistrat	86 341 €
Coût moyen annuel chargé d'un agent administratif du ministère de l'intérieur	52 848 €
Nombre de commissions de contrôle des opérations de vote (communes supérieures à plus de 20 000 habitants)	488
Nombre de commissions de recensement (une par département)	101
Nombre de commissions de propagande (une par département)	101
Nombre de journées de travail pour les 4 tours des deux scrutins, par commission	4
Nombre de magistrats	
- Par commission de recensement	2
- Par commission de contrôle	2
- Par commission de propagande	1
Nombre de fonctionnaires	
- Par commission de recensement	1
- Par commission de contrôle	1
- Par commission de propagande	2
Nombre de délégués du Conseil constitutionnel pour l'élection présidentielle de 2012	2000
Nombre de journées de travail des délégués du conseil constitutionnel	4
Indemnité journalière d'un délégué du Conseil constitutionnel ⁵⁴	300€

⁵⁴ Source : secrétariat général du Conseil constitutionnel

Les résultats détaillés de l'estimation du coût des commissions sont présentés dans le tableau ci-dessous. Les indemnités versées par le ministère de l'intérieur ne sont pas incluses car elles sont comprises dans la ligne « indemnités » du tableau de recensement général des coûts.

Commission / Structure porteuse	Dépense (€)	ETPT
Commission de contrôle des opérations de vote	2 001 066	27
Intérieur	468 906	9
Justice	1 532 160	18
Délégués du conseil constitutionnel	1 200 000	18
Commission de recensement	414 155	6
Intérieur	97 048	2
Justice	317 107	4
Commission de propagande	352 650	6
Intérieur	97 048	2
Justice	158 553	2
MINEFI	97 048	2
Total général	3 967 871	56

ANNEXE 13

SCENARIO DE REFORME DE LA GESTION DES PROCURATIONS

Trois cas de figure se présenteraient pour l'enregistrement de la demande de procuration :

- l'électeur a un accès internet ;
- il n'utilise pas l'accès internet ;
- la procédure actuelle est maintenue.

1^{er} cas de figure : enregistrement de la demande par internet (4 étapes)

1. le demandeur remplit le formulaire de demande de procuration directement sur le site Web grand public dédié.

Ce formulaire doit être capable de détecter automatiquement les erreurs de saisies et d'alerter l'utilisateur en empêchant la validation pour limiter les risques de non traitement de la demande. Le mandant doit impérativement indiquer son adresse mail pour obtenir un récépissé informatique de demande de procuration. Il peut indiquer l'adresse mail de son mandataire pour l'informer directement. Une fois le formulaire rempli et validé, le site génère un numéro d'enregistrement que l'utilisateur doit garder avec lui.

2. Avec cet élément et la pièce d'identité qu'il a utilisée, il se rend en brigade de gendarmerie ou au commissariat de police pour faire valider sa demande. Aucune impression papier n'est à réaliser. Il indique son numéro d'enregistrement à l'agent d'accueil. Celui-ci, par le web service institutionnel, authentifié par sa carte professionnelle, contrôle la pièce d'identité, et valide définitivement l'enregistrement en renseignant le numéro de pièce d'identité présenté pour vérifier la correspondance avec les éléments renseignés par le mandant à domicile. Dans le cas contraire, le formulaire ne peut pas être validé. Aucune signature électronique n'est demandée au mandant, son identité ayant été contrôlée par l'agent, lui-même authentifié et assermenté.

3. Après validation, le logiciel met à jour automatiquement l'état national des procurations et génère un récépissé informatique envoyé automatiquement à l'adresse mail du demandeur.

4. La mairie consultera par la suite à la fréquence qu'elle estime nécessaire le web service pour obtenir l'état des procurations qui la concerne, et ce jusqu'à la veille du scrutin (elle ne peut consulter que ce qui relève de sa compétence).

2^{ème} cas de figure : enregistrement de la demande sans internet (4 étapes) :

1. L'utilisateur se rend en brigade ou au commissariat. Il remplit un formulaire papier (format A4, simple) qu'il soumet à l'agent d'accueil.

2. Celui-ci vérifie l'identité du mandant et remplit le formulaire directement depuis le web service. L'adresse mail nécessaire pour valider la demande correspond à l'adresse organique de la structure d'accueil (brigade, commissariat). Le récépissé pourra ainsi être archivé pendant la durée de validité de la procuration augmenté du délai de recours potentiel.

Puis, les étapes 3 et 4 se déroulent comme précédemment.

3^{ème} cas de figure : maintien à titre transitoire de la procédure actuelle.

Pour éviter les engorgements des derniers jours avant scrutin, il semble raisonnable d'arrêter la période de remise des demandes à 15 jours avant l'élection.

Réception des demandes de procurations, gestion par les communes :

Les communes sont directement informées des demandes de procurations par consultation du web service à leur initiative. Cette consultation peut intervenir jusqu'à la veille du scrutin.

Dans l'hypothèse où la mairie ne disposerait pas d'un accès internet (recensement par département à effectuer au préalable), le logiciel enverrait la procuration en préfecture qui serait chargée de la transmettre à la commune concernée. Dans ce cas de figure⁵⁵, la préfecture serait la « boîte postale dématérialisée » des communes non équipées.

⁵⁵ Situation appelée à disparaître avec le temps.

ANNEXE 14

CHIFFRAGE DES RECOMMANDATIONS

DEMATÉRIALISATION DE LA PROPAGANDE IMPRIMÉE

- Rappel du scénario :
 - Site internet permettant la création de la propagande, relié à un dispositif de validation par les préfetures ;
 - Conservation de 20% de propagande imprimée dans les mairies ;

Coût du dispositif actuel

	Coût prévisionnel de la propagande (source BEEP)
Départementales 2015	80 200 000,00
Régionales 2015	113 600 000,00
Présidentielle 2017	127 000 000,00
Législatives 2017	88 400 000,00
Total	409 200 000,00

Coût du dispositif proposé pour la période 2015/2017

- 1) Coût du site Internet, sur trois ans (investissement pour la création et fonctionnement) : 4 à 5 millions d'euros (évaluation DSIC)
- 2) Coût d'impression de 20% de la propagande imprimée :

	Coût prévisionnel de l'impression pour 44m€ d'électeurs (source BEEP)	Coût de l'impression pour 20% des électeurs
Départementales 2015	25 000 000,00	5 000 000,00
Régionales 2015	30 300 000,00	6 060 000,00
Présidentielle 2017	39 200 000,00	7 840 000,00
Législatives 2017	15 400 000,00	3 080 000,00
Total	109 900 000,00	21 980 000,00

- 3) Coût de l'acheminement dans les mairies (évaluation effectuée par la mission et fondée sur le fait que les tarifs de La Poste pour les colis postaux tendent vers 1€ à partir de 30kg)

Nombre de plis à délivrer (nombre de communes)	36 600
Poids des enveloppes (15 circulaires + 1 enveloppe)	80g
Nombre d'enveloppes (20% des électeurs)	8,8 millions
Poids total en kg	704 000
Prix total en €	704 000

Coût de l'acheminement	Coût total 2015-2017
Départementales 2015	704 000
Régionales 2015	704 000
Présidentielle 2017	704 000
Législatives 2017	704 000
Total	2 816 000

Economies envisagées pour la période 2015-2017

L'économie envisagée pour la période 2015-2017 serait de 379 M€, soit 126 M€ par an.

	En millions d'euros (2015-2017)
Coût du prévisionnel dispositif actuel	409
Coût du dispositif proposé	29,7
<i>Dont acheminement</i>	2,8
<i>Dont impression</i>	21,9
<i>Dont site internet</i>	5
Economie envisagée	379

DEMATERIALISATION DE LA GESTION DES PROCURATIONS

Coût du dispositif actuel

Nombre et coût des procurations en 2012				
	Nombre de procurations en 2012	ETPT (environ 1 600h/an) ^{***}	Coût moyen ⁵⁶	Coût
Police nationale	2 900 000*	457	54 800€	25 M€
Gendarmerie nationale	1 790 458	280	51 300€	14,3 M€
Justice	185 653	29	60 800€	1.7 M€
Total 2012	4 901 360**	766		41,2 M€
Production des formulaires				0,4 M€
Frais postaux (recommandé sans AR)				5,9 M€
Total				47,5 M€
Total/procuration				9,7 €
* Volume minimal réalisé par la PN (= total communiqué par les préfetures, qui peut-être incomplet – total communiqué par la GN – total communiqué par la Justice) ** Ce total, fourni par les préfetures, peut être légèrement incomplet. Il s'agit d'un minimum cohérent avec les données récoltées en 2007. *** Si l'on considère qu'il faut 15 min pour traiter une procuration, la police a employé l'équivalent du temps de travail annuel de 457 fonctionnaires pour en traiter 2 900 000. Source : mission				

Coût du dispositif proposé

- 1) Coût de l'investissement dans le système d'information sur 5 ans, selon la DSIC : 2,5 M€.
- 2) Coût du traitement des procurations en commissariat et en brigade en 2017, dont la durée passerait de 15 minutes en 6 minutes environ :

⁵⁶ Compte tenu de ses observations, la mission estime qu'il est raisonnable de considérer que ce temps travail est assumé :

- à 50% par le personnel d'encadrement (corps d'encadrement et d'application de la police nationale, sous-officier de gendarmerie, magistrats) ;
- à 50%, notamment pour le traitement purement administratif, par le personnel administratif de la police nationale, les gendarmes adjoints volontaires dans les brigades, les agents du greffe dans les tribunaux

Evaluation du coût des procurations en 2017, dans le dispositif proposé			
	Nombre de procurations en 2017	ETPT mobilisés, pour une procédure de 6 minutes (1 600h/an)	Coût
Police nationale	2 900 000 + 185 653 (reprise des procurations traitées par la Justice)	193	10,5M€
Gendarmerie nationale	1 790 458	112	5,7 M€
Justice	0		
Total 2012	4 901 360	305	16,3 M€
Production des formulaires			0
Frais postaux (recommandé sans AR)			0
Total	4 901 360		16,3 M€
Total/procuration			3,3 €

Economies réalisables

Les « économies » réalisées en matière de traitement des procurations (28,3M€) ne se traduiraient pas mécaniquement par une réduction de la dépense budgétaire mais par le redéploiement du temps de travail d'agents de la police et de la gendarmerie au profit d'autres missions.

	En millions d'euros pour 2017
Coût du prévisionnel dispositif actuel	47,1
Coût du dispositif proposé	18,8
<i>Dont traitement en brigade et en gendarmerie</i>	16,3
<i>Dont mise en place d'un système d'information</i>	2,5
Economie envisagée	28,3