



Les bonnes feuilles de l'IGA

La réforme des modalités de gestion des listes électorales

Rapport n° : 15066-15044-02

Le rapport propose une modernisation du système d'inscription sur les listes électorales sans toutefois modifier le rôle du niveau communal.

Fondée sur une dématérialisation totale des relations entre Insee, communes, consulats et autres administrations, la réforme propose la création d'un répertoire électoral unique géré par l'Insee. Après validation des inscriptions et radiations par les commissions communales de révision des listes électorales, les communes extrairaient celles-ci du REU.

Trois objectifs seraient simultanément atteints : la possibilité de s'inscrire jusqu'à 30 jours avant le scrutin; l'allègement des procédures pour les citoyens, les communes et l'Insee ; la fiabilisation des listes en éliminant les doubles inscriptions.

Le rapport insiste sur le nécessaire pilotage de ce projet par le ministère de l'intérieur en lien étroit avec l'Insee. Il en évalue la durée de réalisation à 3 ans. Son coût est estimé entre 8,2M€ et 15,4M€. La réussite du projet passe notamment par une phase d'initialisation du REU et une action soutenue de formation des agents communaux.



Crédit photo : Andrey Popov - Fotolia

La réforme des modalités de gestion des listes électorales

Synthèse du rapport

La réforme des modalités de gestion des listes électorales doit permettre au citoyen une inscription sur les listes jusqu'à un mois avant chaque élection, et répond plus généralement à l'objectif de simplifier ses démarches. Il s'agit aussi de créer les conditions d'établissement de listes électorales fiables dans le cadre d'un dispositif national coordonné et sécurisé.

Dans cette perspective, la mission propose de créer un répertoire électoral unique (REU), adossé à un système de gestion des événements électoraux, à partir duquel seront établies les listes électorales dans chaque commune. Le bon fonctionnement du répertoire et la possibilité d'allonger le délai d'inscription reposent sur une exigence : la dématérialisation de l'ensemble des échanges d'informations qui concourent à la mise à jour des listes électorales.

Pour initier ce projet, une adaptation législative puis réglementaire du code électoral est nécessaire et le séquençage des opérations de clôture des listes électorales, que le dispositif cible condensera sur une plus courte période, devra être adapté.

En raison de la sensibilité du sujet et de l'ampleur technique et organisationnelle de la réforme, il semble opportun :

- de construire ce nouveau dispositif sur les bases du processus électoral actuel en évitant un bouleversement du code électoral ;
- de ne pas modifier la nature des responsabilités entre le niveau local et le niveau central, et de maintenir la responsabilité actuelle des communes, pour la tenue des listes électorales .

La tentation d'une réforme trop large pourrait compromettre l'atteinte des objectifs fixés. La mission a par exemple considéré qu'il n'était pas indispensable de modifier l'article L.30 du code électoral ni les dispositions relatives aux commissions administratives de révision des listes électorales, leur devenir n'étant pas un élément bloquant. Elle a néanmoins examiné une autre approche, qui lui est apparue crédible et compatible avec le nouveau système, consistant à transformer ces instances en commissions communales de contrôle. Elle a, par ailleurs, raisonné à droit constant pour l'inscription sur les listes électorales des Français établis à l'étranger sans ignorer les réflexions en cours.

En première évaluation, la durée du projet est estimée à environ 36 mois, pour une charge globale comprise entre 22 700 et 38 400 jours-hommes pour l'État correspondant à un budget estimé entre 8,2 M€ et 15,4 M€. En l'absence de programmation, des moyens supplémentaires seront nécessaires pour garantir une réalisation dans les délais prévus.

Le calendrier établi repose sur l'hypothèse d'un vote des dispositions législatives début 2016, qui permettrait un développement du projet compatible avec l'opportunité d'initialisation du répertoire électoral unique en 2018, année a priori sans élection générale. Une promulgation plus tardive de la loi fragiliserait la mise en œuvre du dispositif proposé.

L'enjeu du projet tient au grand nombre d'acteurs, notamment avec plus de 36 000 communes et 220 circonscriptions consulaires, et à la nécessité de le mener à son terme sans tolérer aucun risque de défaillance de fonctionnement. La spécificité des collectivités d'outre-mer justifie de ne pas leur appliquer la réforme, au moins dans un premier temps; le dispositif proposé permettra toutefois une complémentarité entre le REU et leurs listes électorales.

Pour légitime qu'elle soit, l'ambition de cette réforme ne doit pas en masquer les contraintes et les exigences.

Sa réussite exige d'abord une gouvernance clairement définie. La maîtrise d'ouvrage devrait être confiée au ministère de l'intérieur, responsable de l'organisation des élections qui s'appuierait, en fonction des compétences à mobiliser, sur l'Insee, la direction de l'information légale et administrative (DILA) et le ministère des affaires étrangères. Au-delà du projet, la coordination entre les acteurs, notamment les communes, les consulats, l'Insee et les préfetures, devra être renforcée, en régime permanent, pour maintenir durablement la fiabilité du répertoire.

Phase cruciale pour le lancement du nouveau dispositif, l'initialisation du répertoire électoral unique conditionne aussi sa qualité future. Cette première étape devra régler les discordances entre l'actuel fichier général des électeurs tenu par l'Insee et les listes électorales communales, pour créer une base fiable.

Enfin, un accompagnement des acteurs, en particulier des communes, est essentiel au succès de cette réforme qui s'échelonne sur trois ans et mobilisera de nombreux fonctionnaires dans les communes, les consulats, l'Insee et les préfetures. Ceci impose donc un effort significatif de formation et de communication.

Sans attendre la réalisation du projet, des améliorations du dispositif actuel peuvent déjà être engagées. La mission a identifié quatre actions :

- à court terme, et dans la continuité des travaux de modernisation déjà lancés par la DILA, promouvoir auprès des communes l'offre du site mon.service-public.fr proposée aux électeurs ;
- associer, avec l'accord de l'électeur, l'inscription sur les listes électorales avec la réalisation d'autres démarches en ligne ;
- conforter le processus d'inscription d'office des jeunes ;
- continuer à déployer l'application AIREPPNET développée par l'Insee, comme outil de dématérialisation pour les communes.

En fonction de l'évaluation du dispositif mis en place pour réouvrir le délai d'inscription pour les élections régionales de décembre 2015, la mission suggère que soit étudié l'intérêt d'un dispositif analogue pour l'élection présidentielle de 2017, en tenant compte toutefois du caractère mobilisateur du scrutin présidentiel qui génère beaucoup plus d'inscriptions.



Inspection générale
de l'administration
15, rue Cambacérès
75008 PARIS

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Eric Ferri

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

Aucune recommandation-clé

Les auteurs

Hervé MASUREL | Inspecteur général
de l'administration

Louis PAUTY | Chargé de mission à l'IGA

François AUVIGNE | Inspecteur général
des finances

Carole MAUDET | inspecteur des finances

Carole MAUDET | inspecteur des finances

Julien MUNCH | inspecteur des finances

Pierre JOLY | inspecteur général
de l'INSEE

Dominique BONNANS | Administratrice
de l'INSEE