



Moderniser l'organisation des Elections

Rapport n° 14113-14031-01

Les
bonnes
feuilles
de l'IGA

Cette évaluation, réalisée dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), met en évidence les archaïsmes du processus électoral français. Ceux-ci dégradent la qualité du service rendu au citoyen et ne favorisent pas sa participation à la vie politique. Ils génèrent des dépenses élevées et alourdissent inutilement la charge qui pèse sur les services. Ce rapport propose donc plusieurs scénarios de réforme visant à moderniser l'organisation des élections. Il s'agit notamment :

- de mettre en place un système centralisé de gestion des listes électorales, de permettre l'inscription jusqu'à un mois avant le scrutin et de prévoir la réinscription des électeurs à l'occasion de procédures administratives sécurisées ;

- de dématérialiser la gestion des procurations ;

- de dématérialiser la propagande électorale, qui resterait toutefois accessible sous forme imprimée en mairie ;

- de simplifier l'organisation du scrutin et notamment le fonctionnement des commissions électorales.



Crédit photo : Kikkerdirk - Fotolia-

Moderniser l'organisation des Elections

Synthèse du rapport

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. Elle 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 2012 (47 millions d'euros). Le coût de l'établissement d'une procuration, hors frais supportés par les communes, est d'environ 10€.

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.

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 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 des communes, à plus de 600 millions d'euros, dont 70% à la charge de l'État et 30% à la charge des communes.

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. La date de clôture de la période d'inscription pourrait être rapprochée de la date du scrutin (l'inscription pourrait devenir possible jusqu'à un mois avant le scrutin). Afin de favoriser la participation à la vie civique, cette évolution pourrait s'accompagner de la mise en place d'inscriptions semi-automatiques, c'est-à-dire validées à l'occasion d'autres procédures administratives sécurisées (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€. En outre, 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 et d'envisager le recours aux postiers une fois la dématérialisation achevée. Enfin, compte tenu de leur rôle marginal mais source de complexification des projets de réforme, les tribunaux seraient déchargés de cette mission.

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. Le renforcement de l'encadrement des dépenses de production est indispensable : les responsabilités de chaque acteur doivent être précisément définies. 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 vérifiable 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. 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 ;

- les commissions de contrôle des opérations de vote seraient constituées à l'échelle des départements. Placées sous l'autorité d'un magistrat, elles effectueraient des contrôles ciblés;

- 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 ;

- la réduction du nombre de bureaux de vote dans certaines communes.



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

Directeur de la publication :
Michel Rouzeau
Rédacteur en chef :
Xavier Giguet

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

- Mettre en place un système centralisé de gestion des listes électorales, qui réduirait considérablement la charge pesant actuellement sur l'INSEE et les communes ;
- Autoriser l'inscription sur les listes jusqu'à un mois avant le scrutin ;
- Mettre à jour les listes électorales à l'occasion d'autres procédures administratives sécurisées, avec l'accord de l'électeur ;
- Dématérialiser entièrement le processus de traitement des procurations ;
- Dématérialiser la propagande électorale, dont une version imprimée serait temporairement mise à disposition des électeurs en mairie, sous enveloppe cachetée ;
- Rationaliser la propagande officielle audiovisuelle (plafonnement du nombre de modules) et mieux encadrer sa gestion ;
- Supprimer les dispositifs de contrôle purement formels et donner aux commissions électorales refondues une véritable valeur ajoutée ;
- Organiser le transport des procès verbaux et des pièces annexes le soir du scrutin afin d'alléger la charge pesant sur les forces de sécurité.

Les auteurs

Corinne Desforges | Inspectrice générale
de l'administration

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

Gabriel Morin | Inspecteur de l'administra-
tion