

Bilan et perspectives du répertoire électoral unique

INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES
N°2020-M-004-03



INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 20003-R



INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES
N°2020-0237449



INSPECTION GENERALE
DES FINANCES
N° 2020-M-004-03

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 20003-R

INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES ETRANGERES
N°2020-0237449

Bilan et perspectives du répertoire électoral unique

Établi par

François AUVIGNE
Inspecteur général
des finances

Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Inspectrice générale
de l'administration

Pierre COCHARD,
chargé de mission à l'inspection
générale des affaires étrangères

Donatien LE VAILLANT
Inspecteur
de l'administration

Cédric MANUEL,
Inspecteur
des affaires étrangères

avec l'appui de
Hodane ADEN,
Auditrice, data-scientist

SYNTHESE

Un répertoire électoral unique (REU) a été créé par la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales. L'inspection générale des affaires étrangères (IGAE), l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale de l'administration (IGA) ont été chargées d'une mission afin d'établir le bilan de sa mise en place à partir du 1^{er} janvier 2019 et de dresser les perspectives de son évolution.

La mise en place du REU a été confiée à l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en co-pilotage avec le ministère de l'intérieur et s'est déroulée de 2016 à 2019. La tenue des élections européennes et d'autres scrutins partiels au long de l'année 2019 a confirmé la réussite de ce projet qui a mobilisé des moyens humains et techniques importants au sein des services de l'INSEE, du ministère de l'intérieur, du ministère des affaires étrangères et des communes ainsi que de leurs éditeurs. Les ministères de la justice, de la défense, la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ont également été mis à contribution en tant que pourvoyeurs de données alimentant la base des électeurs. La fusion en un unique fichier des données relatives aux 47 millions d'électeurs français a permis d'actualiser les listes électorales et de rationaliser leur gestion en supprimant notamment les doubles ou multiples inscriptions et les électeurs décédés. Ce faisant, le REU a donné l'occasion aux communes de renforcer voire de réorganiser leurs systèmes de gestion des listes électorales. Il a permis d'offrir à l'usager de nouveaux services de vérification de sa situation électorale, de rectification des données erronées d'état civil, et a entraîné une croissance des demandes d'inscription en ligne. Pour les Français de l'étranger, il est allé de pair avec la suppression de la faculté de double inscription sur les listes consulaires et communales. Parallèlement, le REU permet le recul de la date d'inscription sur les listes électorales, au-delà du 31 décembre qui constituait la limite précédente.

Les facteurs de réussite identifiés ont été la durée suffisamment longue du projet depuis la conception, le vote de la loi, la préparation et le développement, le contour délimité et la précision du projet initial, l'adoption d'une méthode agile et donc évolutive. La bonne répartition des rôles entre l'INSEE chargé de la maîtrise d'œuvre et le ministère de l'intérieur chargé du pilotage interministériel, de l'application et de l'adaptation des textes et la souplesse du co-pilotage de la maîtrise d'ouvrage ont permis le respect des délais et des cadres législatif et réglementaire. Un comité de pilotage interministériel a permis une bonne gouvernance interministérielle. Sur un plan technique, la réalisation en interne par les équipes informatiques de l'INSEE a permis de bénéficier de l'expérience acquise dans d'autres domaines, de faciliter la montée en puissance au gré des besoins et le transfert d'expertise. Les points critiques recensés par la mission portent principalement sur la formation et la sensibilisation des services des communes et l'adaptation de leurs éditeurs.

Le calendrier de la mission n'a pas permis d'effectuer la vérification souhaitée de la base des données utilisées lors de la phase d'initialisation du REU à l'automne 2018, en raison de l'effacement par l'INSEE des données afférentes par application des obligations de protection des données qui lui incombent. Néanmoins, les analyses faites sur 2019 et début 2020 et les éléments recueillis permettent de donner l'assurance raisonnable d'une mise en place du REU conformément à ses objectifs. La bonne tenue des élections européennes, le relatif faible nombre de contestations et les vérifications ponctuelles opérées corroborent cette appréciation.

La réalisation de la mission pendant la période pré-électorale puis pendant la crise sanitaire n'a pas permis d'effectuer les déplacements prévus et a limité très fortement les contacts avec les services communaux, entrepris par l'intermédiaire de l'association des maires de France. De nombreux éléments ont néanmoins pu être recueillis et exploités à distance permettant d'explicitier le déroulement de la préparation puis de la mise en place du répertoire électoral unique et d'envisager de nouvelles perspectives.

La phase projet étant désormais achevée, la clarification des rôles de chacun des acteurs s'impose. Une convention liant depuis la fin 2019 le ministère de l'intérieur et l'INSEE fait notamment des préfectures l'interlocuteur de premier rang des communes. Ces dernières restent cependant demandeuses d'un accompagnement plus soutenu et de la possibilité de faire valoir leurs questions et suggestions techniques auprès de l'INSEE, tout comme les éditeurs de logiciels.

La création du REU rend envisageables plusieurs évolutions de nature à simplifier les procédures pour les électeurs, les services communaux, à diminuer les délais et réduire les coûts.

Ainsi, la dématérialisation des procurations est urgente tant elle pèse lourdement sur l'activité des services de police, de gendarmerie, sur les postes consulaires et les tribunaux pour un service rendu qui ne garantit pas toujours le bon aboutissement dans les délais. L'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2022 de la possibilité de donner procuration à tout électeur quelle que soit sa commune d'inscription rendra indispensable cette évolution. Une dématérialisation partielle est d'ores et déjà possible et souhaitable.

L'adressage de la propagande électorale par voie numérique suscite des interrogations et des réserves qui pourraient être levées par un test à l'occasion d'un prochain scrutin. Pour les Français de l'étranger, cette transformation s'impose tant le gâchis est grand sur les plans environnemental et budgétaire pour un service défaillant.

Si le rattachement communal doit continuer d'être vérifié à l'inscription, le maintien de radiations liées à ce motif ne se justifie plus depuis l'instauration du REU qui a supprimé le risque d'inscriptions multiples. A l'inverse, certains électeurs risquent de se voir privés de droit de vote pour perte d'attache communale sans réinscription dans une autre commune alors même que l'inscription sur les listes demeure une obligation de principe. Le rapport propose donc de supprimer la possibilité pour les communes de radier des électeurs pour perte d'attache communale. Ce faisant, disparaîtrait également une des raisons du maintien d'un envoi fréquent des cartes électorales, dont le retour en mairie en cas de changement de résidence permet d'engager la radiation. Dans le même temps, des simplifications de justificatifs de domicile ou des liaisons entre procédures permettraient de faciliter les inscriptions sur les listes ou les changements de communes. L'encouragement à l'inscription justifierait également d'étendre l'inscription d'office sur les listes électorales aux jeunes recensés au-delà de 18 ans pour l'appel au service national.

Si le REU offre de nombreuses potentialités, il n'a ni la vocation, ni la capacité technique de s'élargir au-delà des usages prévus. Ainsi, pour la vérification des inéligibilités, le rapport préconise de constituer un fichier séparé géré conjointement par le ministère de la justice et le ministère de l'intérieur afin d'opérer les contrôles prévus par la loi. De même, les données personnelles contenues dans les listes électorales et regroupées dans le REU mériteraient une meilleure protection, respectueuse de l'équilibre entre transparence démocratique, liberté et sécurité des personnes. Ce type de questions de principe et l'accompagnement des parties prenantes doivent pouvoir être abordés dans une instance de pilotage stratégique du REU qui garantisse son bon fonctionnement courant et la bonne exploitation de ses possibilités au bénéfice des électeurs.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	DMAT - INSEE	Rendre mieux perceptible par les communes le rôle de l'INSEE, des éditeurs et des préfetures, par exemple en diffusant des messages d'information notamment à la suite des réunions avec les éditeurs ou pour signaler la prise en compte de mesures d'amélioration suggérées par les communes. Faire une enquête auprès des communes avant et après chaque grand scrutin pour recueillir les questions, suggestions... Veiller à la communication par l'INSEE des spécifications fonctionnelles et techniques détaillées aux différents éditeurs sollicités par les communes. (recommandation n°1)
2	DMAT - INSEE - DFAE	Mettre en place un comité stratégique INSEE, DMAT, DFAE, chargé de piloter les évolutions de l'usage du REU. (recommandation n°20)
3	DMAT - INSEE - DILA	Dématérialiser la gestion des procurations pour raccourcir les délais, offrir davantage de garanties aux électeurs, réduire les coûts et alléger la tâche des services. A minima, dématérialiser les transmissions entre les services de sécurité et les communes sur le modèle du dispositif en vigueur pour les postes diplomatiques et consulaires. De façon privilégiée et complémentaire, développer la dématérialisation des procurations à l'aide d'un système d'identification des mandants et mandataires utilisant le recours à un QR code. (recommandation n°3)
4	DMAT - DFAE	Supprimer la faculté pour les maires et chefs de postes consulaires d'opérer des radiations pour perte d'attache communale (recommandation n°9) Réviser les dispositions d'organisation des élections pour garantir l'absence de modifications tardives des listes électorales. (recommandation n°8)
5	DFAE - INSEE	Dématérialiser totalement la propagande électorale pour les Français de l'étranger (recommandation n°5) ; tester une dématérialisation sur option ou en doublon de la propagande électorale pour les Français de métropole et des outre-mer. (recommandation n°6)

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 :	Rendre mieux perceptible par les communes le rôle de l'INSEE, des éditeurs et des préfectures, par exemple en diffusant des messages d'information, notamment à la suite des réunions avec les éditeurs ou pour signaler la prise en compte de mesures d'amélioration suggérées par les communes. Faire une enquête auprès des communes avant et après chaque grand scrutin pour recueillir les questions, suggestions... Veiller à la communication par l'INSEE des spécifications fonctionnelles et techniques détaillées aux différents éditeurs sollicités par les communes.45
Recommandation n°2 :	Constituer un réseau de préfectures référentes en lien avec l'INSEE, ayant accès à l'ensemble des fonctionnalités du REU et susceptibles d'apporter une aide technique aux autres préfectures ; organiser une FAQ associant l'ensemble des préfectures et l'INSEE.46
Recommandation n°3 :	Dématérialiser la gestion des procurations pour raccourcir les délais, offrir davantage de garanties aux électeurs, réduire les coûts et alléger la tâche des services. A minima, dématérialiser les transmissions entre les services de sécurité et les communes sur le modèle du dispositif en vigueur pour les postes diplomatiques et consulaires. De façon privilégiée et complémentaire, développer la dématérialisation des procurations à l'aide d'un système d'identification des mandants et mandataires utilisant le recours à un QR code.50
Recommandation n°4 :	Solliciter un avis du Conseil d'État sur la possibilité de changer les autorités habilitées à vérifier l'identité du mandant dans le cadre du nouveau dispositif technique de gestion des procurations par le REU.....50
Recommandation n°5 :	Dématérialiser totalement la propagande électorale pour les Français de l'étranger.51
Recommandation n°6 :	Tester une dématérialisation sur option ou en doublon de la propagande électorale pour les Français de métropole et des outre-mer.....51
Recommandation n°7 :	Limiter l'envoi des cartes électorales aux cas de changement de bureau de vote ou de nouvelle inscription.52
Recommandation n°8 :	Réviser les dispositions d'organisation des élections pour garantir l'absence de modifications tardives des listes électorales.53
Recommandation n°9 :	Supprimer la faculté pour les maires et chefs de postes diplomatiques et consulaires d'opérer des radiations pour perte d'attache communale.53
Recommandation n°10 :	Faciliter la mise à jour de sa situation électorale via des procédures administratives tierces.....53
Recommandation n°11 :	Simplifier les justificatifs de domicile et permettre le recours à des vérifications automatiques via le système Justif' Adresse.54

Recommandation n°12 :	Afin de ne pas faire obstacle au maintien des attaches sur le territoire national et à la participation aux élections municipales des Français de l'étranger qui le souhaitent, prévoir que les élections consulaires se tiennent toujours à distance d'au moins deux mois d'élections locales.....	55
Recommandation n°13 :	Instituer un répertoire des personnes inéligibles, distinct du REU, alimenté par des avis du casier judiciaire national, tenu par le ministère de l'intérieur et consultable grâce à une API spécifique par les seules autorités habilitées à recevoir les candidatures.....	56
Recommandation n°14 :	Mieux protéger les données personnelles provenant des listes électorales : *établir une liste limitative des réutilisations possibles des listes électorales (art. L37 et L330-4), modifier en conséquence la définition du délit d'utilisation illicite de liste électorale en dehors des cas autorisés (art. L113-2) ; *confier aux seuls consulats et préfectures la faculté de délivrer la copie des listes électorales (art. L37 et L330-4) ; *assortir la remise d'une copie de liste électorale de la condition pour le requérant de justifier d'un motif légitime de sa demande au regard des cas autorisés par la loi (art. L37 et L330-4) ; *rappeler la référence des textes (RGPD, loi du 6/01/1978) sur les obligations des responsables de traitements et les droits des personnes sur leurs données (art. 14 RGPD, art.L37 et L330-4) ; *s'abstenir sauf décision motivée de communiquer les adresses électroniques des électeurs lors de la consultation ou de la remise d'une copie de liste électorale (art. L330-4) ; *transmettre en pratique la copie des listes électorales sur des supports sécurisés.....	58
Recommandation n°15 :	Poursuivre la fiabilisation des identités des électeurs nés à l'étranger en engageant une normalisation de l'orthographe des toponymes étrangers et en lançant une campagne de fiabilisation des adresses de messagerie.	60
Recommandation n°16 :	Achever l'automatisation des flux entre la CNAV, ses partenaires (notamment le SCEC) et l'INSEE relatifs aux Français nés à l'étranger.....	61
Recommandation n°17 :	Étudier les conditions de l'ouverture aux Français nés à l'étranger de la télé-procédure de rectification du RNIPP.....	61
Recommandation n°18 :	Poursuivre l'automatisation des flux entre le ministère de la justice et l'INSEE..	63
Recommandation n°19 :	Établir un bilan des nouvelles modalités d'échange d'informations entre l'INSEE et la direction du service national et de la jeunesse. Étendre aux jeunes de 19 ans la transmission des informations.	64
Recommandation n°20 :	Mettre en place un comité stratégique INSEE, DMAT, DFAE chargé de piloter les évolutions de l'usage du REU.....	64
Recommandation n°21 :	Procéder à une revue de processus du REU en 2020 et actualiser la cartographie des risques en intégrant notamment les questions de disponibilité des réseaux et de satisfaction des usagers (communes, éditeurs).	65

SOMMAIRE

Table des recommandations prioritaires	7
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	9
1 L'aboutissement réussi du projet de création d'un répertoire électoral unique	15
1.1 Une structuration efficace de l'équipe projet.....	15
1.1.1 Une mission confiée à l'INSEE en co-pilotage avec le ministère de l'intérieur.....	15
1.1.2 Une conduite de projet internalisée et évolutive recourant à la méthode agile et mobilisant des moyens importants.....	16
1.1.3 Les relations denses du MEAE avec l'INSEE et les autres acteurs pendant la durée du projet	18
1.2 L'opération à risques de l'initialisation du REU et les choix méthodologiques opérés à partir de l'expérience de l'INSEE.....	20
1.2.1 Des choix méthodologiques inspirés par l'expérience de l'INSEE	20
1.2.2 Un rapprochement des fichiers comportant d'importants mouvements conformément aux prévisions	20
1.2.3 La suppression des inscriptions multiples, enjeu fort de la création du REU.....	21
1.3 Pour les communes, une mobilisation exigeante	21
1.4 Pour les préfetures, un suivi des communes qui a été étendu	24
1.5 Pour les Français de l'étranger, gérer la concomitance de la mise en place du REU et de la fin de la double inscription	25
1.6 Avec les éditeurs de logiciels, un partenariat dans la durée.....	26
1.7 L'inscription en ligne des électeurs facilitée et le délai d'inscription étendu.....	26
1.7.1 L'extension du délai d'inscription.....	26
1.7.2 L'inscription en ligne facilitée	26
1.8 L'automatisation et la sécurisation des flux de données et les processus internes de vérification	27
1.8.1 Les risques liés à l'initialisation du REU et les mesures prises	27
1.8.2 Une démarche qualité engagée sur l'ensemble du système qui reste à pérenniser.....	28
1.8.3 Des risques de sécurité maîtrisés et des actions de prévention à développer	29
1.9 Une initialisation du REU aux effets variés sur le territoire et poursuivie jusqu'aux élections européennes	29
1.9.1 D'importants mouvements d'électeurs pour les communes de métropole	30
1.9.2 Un changement majeur pour les Français de l'étranger	33
1.10 Bilan de la création du REU	34
2 Les leçons encourageantes des premiers scrutins et la fin de l'organisation en mode projet.....	35
2.1 Les élections européennes du 26 mai 2019.....	35

2.1.1	<i>Éléments de bilan relatif au scrutin européen</i>	35
2.1.2	<i>La perception par les communes de la préparation et du déroulement du scrutin</i>	35
2.1.3	<i>Un test rassurant mais incomplet pour les postes consulaires</i>	37
2.1.4	<i>Éléments sur la perception du scrutin par les électeurs</i>	37
2.2	Une convention entre le ministère de l'intérieur et l'INSEE qui acte le passage en fonctionnement courant du REU	38
2.3	La préparation des élections municipales de mars 2020	39
2.3.1	<i>De nouveaux axes de progrès privilégiés</i>	39
2.3.2	<i>Une stratégie de communication active</i>	39
2.3.3	<i>Une utilisation développée des télé-services</i>	40
2.3.4	<i>De nouvelles inscriptions sur les listes électorales</i>	41
2.4	La fin de l'organisation en mode projet et les enjeux du fonctionnement pérenne	42
2.4.1	<i>La montée en puissance du rôle des équipes de la direction régionale de l'INSEE de Nantes</i>	42
2.4.2	<i>Une nouvelle répartition des rôles entre l'INSEE et les préfectures pour l'appui aux communes</i>	43
3	Les perspectives nouvelles d'améliorations rendues possibles par le REU dans le respect de son cadre initial	45
3.1	Améliorer l'accompagnement des communes	45
3.2	Tirer parti des potentialités du REU	46
3.2.1	<i>La réingénierie du processus des procurations</i>	46
3.2.2	<i>La dématérialisation de la propagande électorale</i>	50
3.2.3	<i>L'usage réduit de la carte électorale</i>	51
3.2.4	<i>La procédure de radiation pour perte d'attache communale remise en question</i>	52
3.2.5	<i>La possibilité de mettre à jour les listes électorales à l'occasion de procédures administratives tierces</i>	53
3.2.6	<i>La possibilité d'une inscription en ligne sans fourniture de justificatif de domicile</i>	53
3.2.7	<i>Pour les Français de l'étranger, la faculté de basculer d'une LEC à une liste communale en fonction du calendrier des scrutins</i>	54
3.2.8	<i>Le contrôle de l'éligibilité des candidats à conforter</i>	55
3.2.9	<i>La conciliation de la communication des listes électorales et de la protection des données personnelles</i>	56
3.3	Poursuivre la fiabilisation des données et l'évolution souhaitable de certains flux de données	58
3.3.1	<i>La poursuite de la fiabilisation des données : le cas particulier des Français nés à l'étranger</i>	58
3.3.2	<i>La rationalisation des flux d'information impliquant la CNAV</i>	60
3.3.3	<i>La simplification des flux d'information impliquant les services du ministère de la justice</i>	61
3.3.4	<i>L'extension des inscriptions d'office des jeunes majeurs issues des échanges avec le ministère des armées</i>	63
3.3.5	<i>La nécessité d'une nouvelle gouvernance stratégique au regard des finalités du REU</i>	64
3.3.6	<i>La consolidation du fonctionnement en mode courant</i>	65

INTRODUCTION

Par lettre du 8 janvier 2020, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), le ministre de l'économie et des finances (MEF) et le ministre de l'intérieur (MI) ont saisi l'inspection générale des affaires étrangères, l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration d'une mission relative au bilan de la mise en place du répertoire électoral unique (REU) créé par la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales.

Il était demandé de vérifier la bonne application du code électoral dans les décisions d'inscription et de radiation lors de l'initialisation du répertoire jusqu'au 31 décembre 2018, puis en gestion courante. La mission devait également formuler des propositions sur la communication à mener à destination du grand public en amont des prochaines échéances électorales ainsi que sur l'accompagnement des communes afin de favoriser l'appropriation des nouveaux services mis à leur disposition. Enfin, il était demandé d'identifier les conditions nécessaires pour une mise en œuvre réussie des potentielles évolutions du REU, telle que la dématérialisation des procédures (procurations, propagande etc.), d'examiner notamment l'évolution de la charge de travail de l'INSEE¹ qui assure la maîtrise d'œuvre, la maîtrise d'ouvrage conjointe et la conduite du changement à mener avec les communes et leurs éditeurs de logiciels de gestion des listes électorales.

Cette mission a été confiée à François AUVIGNE, inspecteur général des finances, Pierre COCHARD et Cédric MANUEL, membres de l'inspection générale des affaires étrangères, Gabriel MORIN (février-mars) remplacé par Donatien LE VAILLANT, inspecteurs de l'administration et Sylvie ESCANDE-VILBOIS, inspectrice générale de l'administration, avec l'appui de Hodane ADEN, data-scientist à l'inspection générale de l'administration.

La mission a été constituée le 11 février 2020. En accord avec les commanditaires, le calendrier d'aboutissement de la mission a été repoussé après les élections municipales dont le premier tour s'est tenu le 15 mars 2020, afin d'une part, de pouvoir intégrer le retour d'expérience d'un deuxième scrutin après celui des élections européennes de mai 2019 et d'autre part, de pouvoir échanger avec les services des communes sans interférer avec leur mobilisation pour l'organisation des élections.

La crise sanitaire résultant de la pandémie de Covid-19 n'a pas permis la tenue du deuxième tour de l'élection municipale à la date prévue et a rendu impossible le maintien des rendez-vous avec les communes contactées dès le mois de février, grâce au relais de l'association des maires de France. Quelques éléments avaient pu être recueillis à l'occasion de ces premiers contacts et d'autres ont pu être reçus ensuite par échange de courriels. Pour ce qui concerne les administrations d'État, les échanges ont pu être menés avant l'état d'urgence sanitaire ou l'ont été ensuite par audio-conférences ou courriels mais sans pouvoir réaliser les déplacements prévus notamment à Nantes dans les services de l'INSEE et de l'état civil des Français nés à l'étranger. Si la mission n'a donc pas pu aller au bout de ses travaux sur certains volets, elle a cependant recensé suffisamment d'éléments pour établir un bilan même incomplet du REU et proposer des orientations sur de possibles évolutions. A fortiori dans le contexte du report partiel du scrutin municipal et de la perspective d'une contrainte prolongée de respect de normes sanitaires strictes imposant la limitation des contacts physiques, il a paru utile de présenter dès à présent des pistes de dématérialisation susceptibles d'être mises en œuvre rapidement.

¹ Institut national de la statistique et des études économiques.

La mission a pu ainsi échanger avec l'ensemble des administrations centrales concernées, notamment dans les trois ministères commanditaires, en particulier avec les services de l'INSEE, de la direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire (DFAE) et de la direction de la modernisation de l'administration territoriale (DMAT). Avant le premier tour des élections, la mission s'est rendue au commissariat du 15^e arrondissement de Paris et à la brigade de gendarmerie de Coubert en Seine-et-Marne pour étudier l'établissement des procurations ainsi que dans les deux préfectures de Seine-et-Marne et de l'Ariège pour échanger sur leur rôle dans la mise en place et la gestion du nouveau dispositif. Elle s'est entretenue par visio-conférence, avec les deux postes consulaires de Bruxelles et Tananarive.

La mission n'a pas été en mesure d'étudier les enjeux spécifiques à l'outre-mer étant rappelé que le REU n'inclut pas les électeurs de Nouvelle-Calédonie.

Le présent rapport dresse un bilan de la création du REU (I) et en expose les modalités et enjeux du fonctionnement lors des scrutins intervenus depuis le printemps 2019 (II). Il recense les évolutions possibles de l'organisation des élections qui pourraient être facilitées par le recours au REU (III).

1 L'ABOUTISSEMENT REUSSI DU PROJET DE CREATION D'UN REPERTOIRE ELECTORAL UNIQUE

Le répertoire électoral unique (REU) a constitué une transformation majeure de la tenue des listes électorales. Ce système centralisé, dont sont extraites notamment les listes d'émargement avant le scrutin, s'est en effet substitué au précédent dispositif fondé sur la coordination de quelques 35 000 listes communales par le fichier général des électeurs (FGE) géré par l'INSEE. Ce dispositif, essentiellement constitué par des échanges non dématérialisés entre l'INSEE et les communes, générait des délais de traitement importants et de nombreuses erreurs, notamment des doubles inscriptions. La création du répertoire électoral unique (REU) par la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales et sa mise en œuvre ont fait l'objet de plusieurs rapports d'inspection depuis 2014 auxquels il convient de se référer pour l'historique du projet avant l'automne 2018².

A la suite de contestations après les élections européennes, peu nombreuses au demeurant, le directeur général de l'INSEE a proposé qu'une mission inter-inspections examine le dispositif mis en place.

Le contrôle direct sur les données 2018 n'a pas été possible pour la mission car l'INSEE a précisé que ces données ont été effacées de la base au 31 décembre 2019 conformément à ce qui avait été demandé par la commission nationale informatique et libertés (CNIL) et en conformité avec les textes³. La mission a donc effectué ses vérifications à partir des éléments de bilan, soit rendus publics, soit pré-établis par l'INSEE, soit élaborés à la demande de la mission (cf. 1.2.1).

La disponibilité des équipes de l'INSEE en dépit des circonstances doit être soulignée. Au-delà de cet examen, l'enjeu, l'ampleur et l'originalité du projet de création du REU peuvent être sources d'enseignements pour d'autres réformes.

1.1 Une structuration efficace de l'équipe projet

1.1.1 Une mission confiée à l'INSEE en co-pilotage avec le ministère de l'intérieur

La loi créant le REU a défini la mission confiée à l'INSEE consistant à « *tenir* » le répertoire « *aux seules fins de gestion du processus électoral* » et à partir des différentes sources d'information prévues par le législateur et inscrites dans le code électoral. Les décrets précisant le dispositif en ont confié l'application aux ministres de l'intérieur et au ministre de l'Europe et des affaires étrangères ainsi qu'à ceux de la justice et de la défense, respectivement chargés de l'organisation du processus électoral et, avec les communes, de la transmission des éléments nécessaires à la constitution puis à l'actualisation du répertoire électoral unique.

A partir de cette structure, la maîtrise d'ouvrage du REU a été et continue d'être assurée conjointement par le ministère de l'intérieur et par l'INSEE, ce dernier étant également maître d'œuvre. Cette répartition des rôles découlant des textes n'a cependant été formalisée que récemment, sous la forme d'une convention (voir *infra*).

Au-delà des textes, ce sont la compétence et la qualité des relations entre les équipes projet de l'INSEE et du ministère de l'intérieur qui ont été saluées des deux côtés et reconnues comme un facteur majeur de

² Rapport IGA « Moderniser l'organisation des élections » (octobre 2014), rapport IGF-IGA-IGINSEE La réforme des modalités de gestion des listes électorales (Septembre 2015), rapport IGA Evaluation du montant des éventuelles charges qui résulteraient pour les communes de la mise en œuvre de la loi n°2016-1048 du 1^{er} août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales (mai 2018).

³ Cf. article 9 du décret n°2018-343 du 9 mai 2018 portant création du traitement de données automatisées de données à caractère personnel permettant la gestion du REU.

réussite. La gestion de la dimension interministérielle du projet a incombé au ministère de l'intérieur dont les équipes ont entretenu un dialogue permanent et fluide avec l'ensemble des partenaires associés aux comités de pilotage réunis régulièrement : ministère de l'Europe et des affaires étrangères, direction de l'information légale et administrative (DILA, relevant des services du Premier ministre), association des maires de France (AMF), éditeurs.

Encadré n° 1 : Rôle de l'INSEE et définition du répertoire électoral unique

Code électoral

« Art. L. 16.-I.-La liste électorale de la commune est extraite d'un répertoire électoral unique et permanent. **Ce répertoire est tenu par l'Institut national de la statistique et des études économiques** aux seules fins de gestion du processus électoral. A Paris, Marseille et Lyon, la liste électorale est extraite par arrondissement.

« Le répertoire électoral unique comprend les nom, prénoms, date et lieu de naissance, domicile ou lieu de résidence de chaque électeur, ainsi que toutes autres informations définies par décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, nécessaires à la bonne tenue du répertoire.

(...) « Pour les électeurs mentionnés à l'article L. 15-1, l'indication du domicile ou de la résidence est remplacée par celle de l'adresse de l'organisme d'accueil au titre duquel ils ont été inscrits sur la liste électorale de la commune.

« II.- **Le maire transmet l'ensemble des informations mentionnées au I du présent article à l'Institut national de la statistique et des études économiques.** (...) »

« Pour l'application du II de l'article L. 11, **l'Institut national de la statistique et des études économiques reçoit les informations nominatives** portant sur les nom, prénoms, nationalité, date et lieu de naissance et adresse des personnes concernées et procède directement aux inscriptions dans le répertoire électoral unique.

« III.- **L'Institut national de la statistique et des études économiques procède directement** dans le répertoire électoral unique :

« 1° Aux inscriptions et radiations ordonnées par l'autorité judiciaire ;

« 2° Aux radiations des électeurs décédés et des électeurs qui n'ont plus le droit de vote.

« Lorsqu'une personne déjà inscrite dans le répertoire électoral unique s'inscrit comme électeur dans une nouvelle commune ou circonscription consulaire, **l'Institut national de la statistique et des études économiques met à jour ce répertoire en ne retenant que la dernière inscription de cet électeur.**

« **L'Institut national de la statistique et des études économiques transmet les informations** prévues au présent III au maire des communes concernées. (...) »

Source : Légifrance

1.1.2 Une conduite de projet internalisée et évolutive recourant à la méthode agile et mobilisant des moyens importants

Le projet a été conduit par deux équipes projet, l'une à l'INSEE et l'autre au ministère de l'intérieur. En dépit d'un changement de chef de projet au ministère de l'intérieur en juillet 2017, l'ensemble des équipes a assuré dans la durée le portage d'un projet moins complexe par sa technicité que par sa sensibilité et son ampleur.

Le recours à la méthode agile⁴ a été choisi d'emblée par l'INSEE et s'est avéré particulièrement adapté pour accompagner la nécessaire montée en puissance du dispositif avec un calendrier rythmé par des productions quotidiennes et des itérations à échéance fixe entre les équipes pour apporter des améliorations en continu et identifier les priorités. Le projet a été développé au plan informatique par les équipes de l'INSEE elles-mêmes qui ont pu bénéficier de l'expérience acquise en d'autres domaines. Cette gestion en interne a permis une adaptation permanente des ressources mobilisées au gré des besoins, sans

⁴Les méthodes agiles sont des pratiques de pilotage et de réalisation de projets, elles reposent sur « un cycle de développement itératif, incrémental et adaptatif ».

perte de savoir, jusqu'à la période actuelle de maintenance facilitée par le partage interne de la mémoire du projet.

Le projet a créé un nouveau système d'information global intégrant à la fois : la constitution du répertoire et son système de gestion interagissant avec tous les systèmes d'information partenaires (RNIPP⁵, DILA⁶, Justice, Défense...), ainsi que la mise à disposition d'un portail et d'une application intégrée (API) pour les communes et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (ELIRE⁷). Les principales étapes sont détaillées ci-dessous.

Encadré n° 2 : Étapes de la mise en place du répertoire électoral unique

9 décembre 2015 : dépôt de la proposition de loi instituant le répertoire électoral unique

Mars à mai 2016 : prise de fonction des directeurs de projet, début de l'étude préalable, phase de préparation de la maîtrise d'ouvrage à Paris sur la base du rapport des inspections, 2 ETP INSEE ; désignation d'un directeur de projet au ministère de l'intérieur (changement en juillet 2017)

Septembre 2016 : constitution de l'équipe projet INSEE : un architecte, un développeur et 4 développeurs chefs de projet statisticiens (élargie à 8 développeurs en septembre 2017) ; début des premiers développements en novembre 2016 ; validation de l'étude préalable par le comité de pilotage INSEE en janvier 2017 ; avis du comité des investissements de l'INSEE en avril 2017

Juin 2017 : début des travaux de gestion de l'initialisation du REU à partir des listes 2016 puis 2017 récupérées : envoi des courriers, enquêtes aux communes pour récupérer les dates d'inscription, identification manuelle des électeurs (travaux pris en charge par les sites de l'INSEE en charge de la gestion électorale, coordonnés par le pôle RFD de Nantes)

Janvier 2018 : livraison de la première version beta de la V1 de l'API aux éditeurs et au MEAE

27 mars 2018 : transmission par le MEAE des listes électorales des Français de l'étranger

Avril 2018 : transmission par le MI à l'Insee des listes 2017 des communes avec la mobilisation des préfectures et début de traitement

Juin 2018 : Formation de formateurs du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Septembre 2018 : préparation de l'ouverture de l'application aux communes en collaboration entre les équipes de projet et celle de la DR de Nantes

1er octobre 2018 : ouverture de la V1 aux communes et au MEAE pour la phase de validation des listes initiales

Octobre 2018 à décembre 2018 : expertise par les communes de leurs listes initiales, transmission à l'Insee de leurs remarques et validation. Mobilisation du service d'accueil INSEE Contact pour gérer les appels et les messages de communes

27 décembre 2018 : basculement de la V1 à la V2 et début du fonctionnement en régime courant

11 mars 2019 : ouverture du service en ligne de vérification de sa situation électorale

17 mars 2019 : premiers scrutins utilisant les listes issues du REU (municipales partielles)

31 mars 2019 : limite d'inscription aux élections européennes du 26 mai, premier scrutin national utilisant le REU

Fin mars 2019 : radiation des électeurs inscrits par ailleurs sur les listes consulaires

Juillet-septembre 2019 : rétex en région sur le déroulement des élections européennes

Source : mission à partir de la documentation INSEE et des entretiens

⁵ RNIP : Répertoire national d'identification des personnes physiques.

⁶ DILA : Direction de l'information légale et administrative.

⁷ ELIRE : Élaboration des listes à partir du répertoire électoral.

Les moyens mobilisés par l'INSEE ont été estimés pour la période de juin 2017 à mai 2019 à :

- 25 ETP⁸ pour les travaux directement liés à l'initialisation du REU ;
- 38 ETP internes et 2,7 ETP contractuels pour la correction des états civils, les enquêtes et les contacts avec les communes ;
- 7 ETP pour l'équipe projet.

La durée prévue du projet a été respectée et la date des élections européennes a constitué l'objectif calendaire imposé avec l'ouverture en fonctionnement courant du système d'information pour les communes et les consulats au 1^{er} janvier 2019. Le coût global pour ce qui concerne l'INSEE a été conforme aux prévisions (5,5 M€⁹).

1.1.3 Les relations denses du MEAE avec l'INSEE et les autres acteurs pendant la durée du projet

Les échanges ont été intenses entre le MEAE (DFAE), l'INSEE et le ministère de l'intérieur. L'enjeu principal pour la DFAE était d'adapter ses propres applications informatiques pour mettre en place des interfaces avec le futur REU. Par ailleurs, la collaboration avec le MEAE (SCEC¹⁰) a aussi porté sur la vérification des états civils des électeurs nés à l'étranger, collaboration qui a impliqué également les services de la CNAV¹¹. Les Français de l'étranger constituent en effet une faible proportion de l'ensemble des électeurs au niveau national (moins de 3 %), mais peuvent poser davantage de difficultés en raison des particularités de leur état civil.

Au moment de la vérification des listes, les échanges ont avant tout consisté pour l'INSEE, après le 15 octobre 2018, à demander au MEAE de vérifier les états civils pour lesquels plusieurs dizaines de milliers de discordances étaient remontées de la part des communes s'agissant de Français nés à l'étranger et résidant en France. Le service central de l'état civil (SCEC) de la DFAE a été destinataire de ces demandes et a adressé les actes d'état civil à la CNAV, en charge de l'immatriculation des Français nés à l'étranger, pour qu'elle effectue les modifications nécessaires (*cf. infra 1.8*), selon un circuit qui peut être schématisé de la façon suivante :

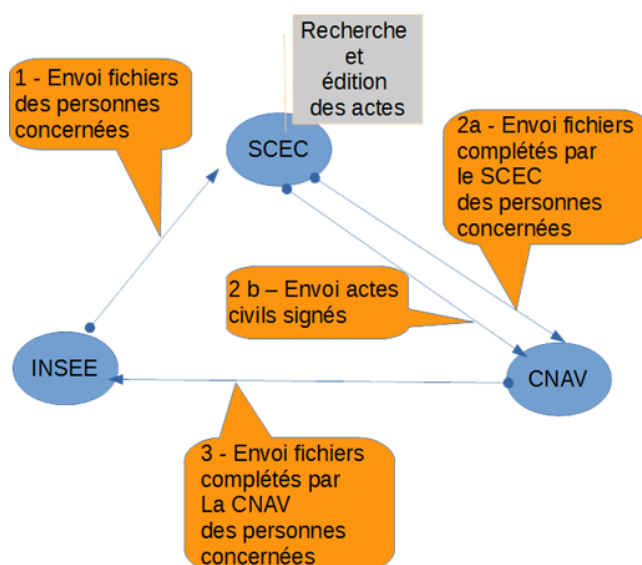
⁸ ETP : Équivalent temps plein

⁹ Source : « Bilan du programme ELIRE, novembre 2019, INSEE ».

¹⁰ Service de l'état civil

¹¹ CNAV : caisse nationale d'assurance vieillesse.

Schéma n° 1 : Échanges d'informations lors de la création du REU concernant les électeurs nés à l'étranger



Source : Document de travail du SCEC « Coordination INSEE-SCEC-CNAV », novembre 2018

Certaines corrections pouvaient être apportées directement par le SCEC (flux 2a). D'autres demandes étaient cependant transmises directement à la CNAV par l'INSEE.

Ces interactions n'étaient au demeurant pas nouvelles : le SCEC, situé à Nantes, et la direction régionale INSEE de Nantes se rencontraient déjà une à deux fois par an avant la mise en œuvre du REU. Mais ces échanges se sont considérablement renforcés durant l'initialisation avant de revenir au rythme initial. La meilleure fluidité de la relation entre la DFAE et l'INSEE est également liée au fait que l'application Electis, utilisée par la DFAE, a été interfacée avec la nouvelle application Elire.

Si les échanges ont été fluides, la procédure ne semblait pas bien assimilée par l'ensemble des acteurs, en premier lieu les communes : au début du travail d'initialisation, plusieurs mairies se sont adressées directement à la CNAV pour solliciter des copies d'actes d'état civil de Français nés à l'étranger, normalement délivrés par le SCEC. La CNAV a dû procéder à une mise au point avec les mairies. Pour le SCEC et pour la CNAV, le problème principal résidait moins dans le système que dans l'inadéquation quantitative des ressources humaines pour traiter les demandes de vérification de l'état civil.

Les méthodes de transmission des données sont restées - au moins dans un premier temps - relativement archaïques et chronophages. Habituellement, le SCEC édite en effet les actes d'état civil sur papier fileté, transmis par voie postale. Un accord avec le parquet de Nantes en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019 a permis d'éditer ces actes sur papier ordinaire et de les scanner pour envoi par messagerie électronique à la CNAV, qui a ainsi pu accélérer les délais de modification de l'état civil des Français nés à l'étranger lorsque cela était nécessaire.

Par la suite, les transmissions ont pu davantage s'automatiser. La DFAE s'est également chargée de faire l'interface entre les consulats et l'INSEE lors de la mise en place du REU. Cela a évité à l'INSEE d'avoir à répondre directement aux consulats comme il a dû le faire avec les communes. Le souhait de la DFAE de ne plus assurer cette interface après la phase d'initialisation a conduit l'INSEE à se doter d'un formulaire valable aussi bien pour les communes que pour les consulats.

1.2 L'opération à risques de l'initialisation du REU et les choix méthodologiques opérés à partir de l'expérience de l'INSEE

1.2.1 Des choix méthodologiques inspirés par l'expérience de l'INSEE

Les listes communales d'électeurs centralisées par le logiciel e.Listelec du ministère de l'intérieur ont été compilées par l'INSEE. Les états civils figurant sur ces listes ont été confrontés et alignés sur l'identité enregistrée dans le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP). Ce travail d'identification a utilisé une méthodologie d'identification stricte précédemment utilisée par l'INSEE notamment dans l'utilisation des sources fiscales et qui avait fait la preuve de sa fiabilité. Une fois cette phase d'identification réalisée, il a été possible de repérer les doublons correspondant à des électeurs inscrits dans plusieurs communes.

Afin de procéder aux vérifications demandées par la lettre de mission et dans les conditions particulières de sa réalisation à distance, la mission a procédé par entretiens et questionnaires aux différentes équipes de l'INSEE qui ont été amenées à intervenir ou interviennent encore pour sa maintenance ou ses futurs développements. L'ensemble des données recueillies ne sont pas reproduites ici mais ont permis notamment d'expliquer les choix techniques opérés par l'INSEE par comparaison avec des projets informatiques classiques. Il a notamment fallu mener à bien de nombreux chantiers (nettoyage très important des listes initiales notamment sur les lieux de naissance, deux enquêtes pour interroger les communes sur les dates d'inscription, une enquête auprès d'électeurs quand l'interrogation des communes n'avait pas permis d'aboutir, et enfin le développement d'une interface pour la comparaison par les communes des listes avant et après REU). Les opérations ont été menées avec la contrainte juridique forte d'éviter toute exclusion abusive d'électeurs (aucune radiation à tort).

Comme il a été dit plus haut, le contrôle direct sur les données 2018 n'a pas été possible pour la mission. Néanmoins, il résulte des données recueillies par la mission une présomption de réalisation du projet conformément à sa finalité et sans manquement majeur, ce qui sera confirmé par la suite lors des élections européennes (*cf. infra, en partie 2*).

1.2.2 Un rapprochement des fichiers comportant d'importants mouvements conformément aux prévisions

Les travaux ont commencé dès fin 2016 sur la base des données des listes communales de 2016 puis 2017 afin de permettre à l'INSEE de bâtir ses modèles et d'identifier dès cette étape les différents types de situations, de difficultés ou d'anomalies à traiter. 369 649 électeurs ont alors fait l'objet d'une expertise individuelle pour pouvoir être identifiés.

En avril 2018, les 35 447 communes ont été mobilisées pour déposer leurs listes d'électeurs via l'application e.Listelec utilisée depuis 2013. Les traitements automatiques ont permis d'identifier 87% des électeurs inscrits sur les listes principales et 75% des électeurs inscrits sur les listes complémentaires (ressortissants d'un autre État-membre de l'UE). Les autres ont été soumis à expertise individuelle, finalisée pour l'essentiel en août 2018, avant le chargement de la base dans le système d'information.

Fin août 2018, 46,9 millions d'électeurs ont été répertoriés dont une partie a dû faire l'objet de rectifications ou de radiations ; ces opérations seront complétées par celles opérées à l'automne 2018 avec les communes et aboutiront fin décembre 2018 au décompte suivant¹² :

¹² Décompte présenté à l'association des maires de France en janvier 2020.

- 365 870 présents sur plusieurs listes communales ;
- 105 499 décédés ;
- 11 307 privés du droit de vote ;
- 12 600 inscrits de façon multiple sur les listes d'une même commune ;
- 2 454 électeurs non identifiés ; à la veille du scrutin de mai 2019, 1 600 resteront non identifiés faute de confirmation des données de l'état civil (40% concernant des personnes nées à l'étranger et le restant principalement des électeurs de Polynésie française et de Mayotte).

Au final, entre le 1^{er} janvier et le 23 mai 2019, 984 399¹³ suppressions sont intervenues dont 503 678 radiations pour double inscription sur les listes consulaires (*voir infra 1-4*).

1.2.3 La suppression des inscriptions multiples, enjeu fort de la création du REU

Un des résultats attendus du REU était l'élimination des inscriptions multiples dont l'existence était avérée, plus ou moins forte dans certaines communes, notamment pour des raisons de mauvais suivi de l'actualisation des listes. L'INSEE a ainsi identifié les électeurs concernés par ces inscriptions multiples et a engagé une enquête auprès de plus de 11 000 communes pour connaître les dates d'inscription sur les listes électorales lorsqu'elles ne figuraient pas dans le FGE (les listes communales centralisées par e.listelec ne comportaient pas de date d'inscription). Le principe retenu est en effet le maintien de l'électeur sur la commune où il s'est inscrit le plus récemment. Pour logique qu'elle soit, cette règle s'avérera source de difficultés.

Des radiations-réinscriptions ont été opérées à l'initiative de certaines communes début 2019, laissant même craindre un phénomène de « ping-pong » entre les municipalités. Certaines avaient par ailleurs changé de logiciel ou d'éditeurs à cette période ou précédemment avec des dates d'inscription sur les listes ne correspondant pas forcément aux dates d'origine. Cette difficulté a donné lieu à des réinscriptions jusqu'au jour de l'élection lorsque les électeurs ont sollicité les tribunaux sur ce sujet.

Quelques dizaines d'électeurs ont fait l'objet de multiples inscriptions et/ou radiations qui ont pu s'expliquer par des corrections, des difficultés techniques de validation ou dans certains cas, une incompréhension entre commune de radiation et commune d'inscription. Ainsi, 243 541 électeurs ont été identifiés comme ayant fait l'objet de deux inscriptions, 20 870 de trois inscriptions tandis que 21 902 électeurs ont fait l'objet de 3 radiations.

1.3 Pour les communes, une mobilisation exigeante

La création du REU n'a pas seulement conduit à remplacer l'ancien fichier général des électeurs mais a permis, davantage que celui-ci, d'y associer différents services à destination des électeurs (inscription en ligne ; interrogation de la situation électorale) ou des communes (interface de gestion des listes électorales).

Au-delà du projet initial, la constitution du fichier unique a été l'occasion, dans de nombreuses communes, d'une actualisation des listes électorales où se trouvaient notamment des doubles inscriptions ou des personnes décédées ou en incapacité¹⁴. Dans certaines communes comme à Paris, le passage au REU a été

¹³ Nombre total de radiations entre le 1^{er} janvier et le 23 mai 2019 hors radiations volontaires, radiations pour perte d'attache communale et radiations pour inscriptions ailleurs.

¹⁴ Jusqu'à la loi du 23 mars 2019 qui a abrogé l'article L5 du code électoral pour les majeurs sous tutelle qui ont ensuite pu voter aux élections européennes.

l'occasion d'une refonte de l'organisation des services pour le recueil des inscriptions et la gestion des listes.

Parmi les 11 villes ayant participé au groupe contact de l'association des maires de France qui a suivi l'ensemble du projet de création du REU en lien avec le ministère de l'intérieur et l'INSEE, celles de Paris, Tours, Toul et Sceaux ont échangé avec la mission et il avait été décidé que ce point serait approfondi après les élections. Compte tenu de la situation d'urgence sanitaire et de la mobilisation des services d'état civil qui sont également ceux qui prennent en charge les élections, les éléments recueillis sont restés parcellaires. La ville de Paris et la ville de Sceaux ont cependant fourni des réponses écrites sur diverses problématiques liées tant à l'initialisation du REU qu'à la mise en œuvre plus générale de la loi Pochon-Warsman qui a réformé également l'organisation des commissions de contrôle. Ces éléments ont complété ceux recueillis auprès de l'INSEE, du CNFPT et de préfectures.

Les communes ont été mobilisées par l'INSEE dès juin 2017 et plus fortement à partir de l'automne 2018 afin de valider les listes adressées par l'INSEE et de contribuer à résoudre les cas de discordances non expliquées entre les identités recensées par les listes communales et celles enregistrées dans le RNIPP. Après itération entre les communes et l'INSEE, les listes du nouveau REU ont pu être finalisées le 27 décembre 2018.

Encadré n° 3 : Étapes de la mobilisation des communes

Juin 2017 : réponse au questionnaire adressé par l'INSEE à 16 258 communes pour compléter le fichier des dates d'inscription manquantes d'électeurs sur les listes

Fin 2017 : correctifs demandés par l'INSEE à certaines communes (doublons sur la même liste)

6 avril 2018 : dépôt sur Listélec des listes arrêtées au 28 février (pour 23 communes de moins de 700 électeurs, recours au fichier général des électeurs faute de dépôt sur Listélec)

Automne 2018 : formations par le CNFPT

Octobre 2018 : réception de la V0 du REU et travail de comparaison avec les listes initiales

> examen des « cas à expertiser » signalés par l'INSEE

> examen des radiations opérées dans le REU pour décès ou incapacité ou inscription plus récente dans une autre commune

> vérification des écarts importants d'état civil entre la liste électorale initiale et le REU ou le RNIPP (signalement par les communes de 100 000 différences plus ou moins importantes dont certaines résultant de défauts de mise à jour du RNIPP et portant à 55% sur des électeurs nés à l'étranger ; pour les électeurs nés en France, erreurs portant aux 2/3 sur le ou les prénoms, par exemple la présence ou non de tiret pour les prénoms composés)

> vérification de la table des bureaux de vote de la commune

27 décembre 2018 : réception de la V1 du REU

Janvier à mars 2019 : inscription dans le REU des mouvements annuels et continus (inscriptions volontaires, d'office, radiations pour perte d'attache communale...)

Source : mission à partir du bilan INSEE et des entretiens

Si beaucoup de demandes ont été formulées par les communes en 2018 pour fiabiliser dans les délais impartis les listes constituées par l'INSEE, ce travail a souvent été poursuivi jusqu'aux élections européennes. Dans les plus petites communes dotées de secrétariats de mairie partagés et de services réduits, compte tenu en outre du faible nombre d'électeurs, l'élection se prépare souvent tardivement, à proximité de l'échéance. Parallèlement au déploiement du REU, la dématérialisation des liaisons entre les communes et l'INSEE s'est généralisée alors que les transmissions papiers restaient nombreuses dans la

période antérieure. La réalisation d'une interface Web du logiciel ELIRE par les services de l'INSEE a visé à satisfaire les attentes des communes qui ne recouraient pas précédemment aux services d'un éditeur et qui ne souhaitaient pas y faire appel. Ainsi, un service gratuit a été mis en place, doté d'un tutoriel en ligne¹⁵ ergonomique, pour valider chacune des inscriptions au nouveau registre.

Des formateurs du CNFPT ont été familiarisés à l'usage d'ELIRE par des cadres de l'INSEE et ont pu former à leur tour environ 20 000 agents. Des outils pratiques ont été mis en place¹⁶. Toutefois, en dépit de l'effort ainsi réalisé, les actions de formation et de sensibilisation sont demeurées relativement limitées, en raison notamment de la difficulté pour les services concernés de mener parallèlement l'ensemble des opérations de vérification et de maintenir le service courant.

Encadré n° 4 : Rôle du CNFPT dans la mise en place du répertoire électoral unique

Le CNFPT s'est mobilisé dès le début du projet, fin 2017. Les modalités de formation ont été variées.

En présentiel :

Intervention du MI et de l'INSEE aux rencontres territoriales de la citoyenneté en 2017 et 2018 afin de présenter le projet aux territoriaux présents à ces rencontres.

Formation de 43 formateurs les 19 et 20 juin 2018 animée par les deux chefs de projet du ministère de l'intérieur et de l'INSEE afin que les délégations régionales du CNFPT puissent développer des journées d'actualité sur l'ensemble du territoire (plus de 200 sessions de septembre à décembre 2018). Les formations étaient gratuites pour les agents territoriaux.

En distanciel:

Organisation de 27 webinaires du 5 novembre au 20 décembre 2018 animés par le MI et l'INSEE ainsi que l'INSET¹⁷ de Nancy, ayant permis de former 5 249 agents à distance.

Réalisation de 3 vidéos de présentation du dispositif de réforme et de son calendrier.

Création d'un tutoriel sur le logiciel ELIRE élaboré par l'INSEE.

Création d'une foire aux questions le site insee.fr et sur la e-communauté thématique « Elections » du CNFPT dont l'animatrice était en lien régulier avec les services de l'Etat afin de faire part, le cas échéant, de difficultés particulières à compter de la période de validation des listes adressées aux communes par l'INSEE.

Au 31 décembre 2018, on comptabilisait 240 sessions de formations (y compris les webinaires) organisées sur l'ensemble du territoire, soit 18 350 agents formés.

Depuis 2019, les stages de formations sur le domaine élection ont été actualisés, l'itinéraire métier secrétaire de mairie et les différents dispositifs de formation (kit scrutin, e-communauté citoyenneté, journées d'actualité), intègrent le REU.

Lors de la préparation des dernières élections (1^{er} tour des municipales), des questions ont été posées (gestion des listes électorales par ex.) d'ordre technique et juridique (notamment sur les délais à respecter) notamment par les secrétaires de mairie de petites communes.

Le CNFPT a organisé, la semaine du 20 avril 2020, 3 webinaires sur les ordonnances 2020-390 et 2020-391 relatives aux dispositions électorales entre les deux tours des municipales qui ont été suivis par 1200 stagiaires et déposés sur la e-communauté citoyenneté du CNFPT : de nombreuses questions ont été posées sur la validité des procurations et l'actualisation des listes électorales.

Source : CNFPT en réponse à la mission

¹⁵ Lien internet vers ELIRE : http://www.cnfpt.fr/tutoriel_elire/story_html5.html

¹⁶ <https://doc.repertoire-electoral.INSEE.fr/xwiki/bin/view/Commune/Formation+et+assistance> ;
<http://www.cnfpt.fr/sinformer/bouquets-ressources/elections/repertoire-electoral-unique/national>

¹⁷ institut national spécialisé d'études territoriales.

Les communes ont fait face à une tâche qui s'est révélée plus importante que prévue car elle a nécessité la revue de l'ensemble de l'organisation des inscriptions électorales. Cela comportait non seulement le passage au REU avec l'adoption du nouveau logiciel ELIRE ou son adaptation par l'éditeur retenu par la commune, mais aussi le renouvellement des commissions électorales dont le législateur a prévu la réforme dans le même temps.

Ainsi, les communes ont relevé un défi technique avec ses multiples questions de compatibilité informatique, un défi organisationnel pour celles qui basculaient en dématérialisation ou saisissaient l'occasion pour moderniser leurs outils ou leurs procédures et un défi institutionnel avec le nouveau rôle des commissions électorales. A partir d'octobre 2018, l'INSEE, les préfectures, les éditeurs, ont été très sollicités par les multiples questions qui découlaient de ces transformations mais leurs réponses n'ont pu être ni suffisamment rapides, faute de capacité à faire face aux flux, ni immédiatement coordonnées. Certaines questions n'ont dès lors pu être résolues que début 2019.

1.4 Pour les préfectures, un suivi des communes qui a été étendu

Les préfectures ont rappelé aux communes les échéances de la réforme et les ont accompagnées lors des différentes étapes, en les mobilisant pour s'assurer en particulier de la réalisation des opérations de fiabilisation et de transmission des listes électorales dans des délais contraints¹⁸ (calendrier des dernières commissions électorales¹⁹ avant transmission des listes électorales à l'INSEE, initialisation du REU nécessitant pour les mairies de se mettre en relation avec leurs éditeurs²⁰, formations juridiques et à l'utilisation des outils numériques offertes aux agents par le CNFPT²¹, informations transmises par le CNFPT et l'INSEE sous forme de foires aux questions (FAQ), fiabilisation des listes électorales à opérer entre le 15 octobre et le 24 décembre 2018²², notification à l'INSEE des mouvements sur les listes électorales selon les anciennes modalités²³, puis une deuxième fois par l'intermédiaire du REU²⁴, inscription d'office des jeunes majeurs à compter du 1^{er} septembre 2018, transmission de la composition des commissions de contrôle pour une mise en place à compter du 1^{er} janvier 2019, et distribution des cartes électorales pour l'ensemble des électeurs compte tenu de l'attribution d'un nouveau numéro d'électeur suite à la mise en œuvre du REU).

Les préfectures ont ainsi communiqué aux mairies à partir de mars 2018²⁵ les informations pratiques et adresses électroniques à transmettre aux électeurs inscrits à la fois sur des listes consulaires et communales, afin de leur permettre d'exercer leur choix et d'éviter le cas échéant leur radiation automatique des listes communales.

Des préfectures ont fait observer que les communes ont rencontré des difficultés lors du processus d'initialisation en raison du bref délai qui leur a été imparti pour fiabiliser les listes communiquées par l'INSEE, soit du 15 octobre au 24 décembre 2018, et pour s'approprier dans ce délai les fonctionnalités du portail Elire, sur la base de formations en ligne qui n'étaient pas nécessairement les mieux adaptées. Des

¹⁸ Cf. notes de la préfecture de Seine-et-Marne à l'ensemble des maires du département en date des 21 mars 2018, 3 août 2018 (mise en œuvre la circulaire ministérielle n°18-022470-D du 12 juillet 2018), et 30 novembre 2018 (mise en œuvre de l'instruction ministérielle NOR INTA 1830120J du 21 novembre 2018).

¹⁹ Avant le 9 janvier 2019, cf. note 3 août 2018.

²⁰ Information communiquée par note du 3 août 2018 par la préfecture de Seine-et-Marne.

²¹ En Seine-et-Marne, formation juridique assurée par des formateurs régionaux en Seine-et-Marne, et formations en ligne sur l'utilisation des outils numériques avec « ateliers pratiques sous forme de web-conférences ».

²² Cf. note précitée du 3 août 2018. Le préfet de Seine-et-Marne ajoute que l'INSEE doit adresser aux communes « début octobre 2018 le calendrier et la description des opérations à effectuer, ainsi que les modalités de connexion aux outils développés, et la documentation qui leur est associée ».

²³ Du 1^{er} janvier au 17 août 2018.

²⁴ Du 15 octobre 2018 jusqu'à la fin du mois de janvier 2019, cf. note précitée du 3 août 2018.

²⁵ Cf. note du 21 mars 2018, faisant suite à l'annonce du REU par courrier du 5 décembre 2017.

listes électorales ont pu être ainsi validées par des maires sans un temps d'échange suffisant avec l'INSEE au sujet de certaines situations personnelles.

Les préfetures ont vu leur rôle étendu au cours de l'année 2019 à une assistance des communes sur les questions parfois techniques d'utilisation du REU et de l'application Elire (cf. 2.4.2).

1.5 Pour les Français de l'étranger, gérer la concomitance de la mise en place du REU et de la fin de la double inscription

Les Français de l'étranger disposaient, jusqu'à la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016, de la faculté d'être valablement inscrits à la fois sur la liste électorale consulaire (LEC) de leur pays de résidence et sur une liste communale. Cette exception au droit commun prévue par la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République avait entraîné des dysfonctionnements, notamment lors des scrutins présidentiels de 2007 et 2012, conduisant le Conseil constitutionnel à mettre en place un dispositif d'urgence et à recommander dans sa décision n°2012-155 PDR du 21 juin 2012, que les pouvoirs publics réexaminent ces dispositions. La double inscription était par ailleurs souvent mal comprise par les électeurs et par les communes. Son maintien n'aurait par ailleurs pas été conforme à la logique du REU, qui rattache chaque électeur à une seule liste électorale.

Le décret n° 2018-451 du 6 juin 2018 pris en application de la loi du 1^{er} août 2016 a donc disposé que sauf choix contraire exprimé avant le 31 mars 2019, l'électeur « double-inscrit » sur la LEC serait radié de la liste communale. Ces radiations ont été notifiées aux communes avec la mention « radiation technique », terme qui a été parfois source de malentendus, amenant certaines communes à procéder à la réinscription d'office des électeurs radiés.

Les Français de l'étranger ont été informés de ces dispositions par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Outre la diffusion d'une information sur les réseaux sociaux dès mars 2018, chaque électeur inscrit à la fois sur une LEC et sur une liste communale a ainsi reçu au minimum 4 courriels personnalisés (adressés de façon centralisée par la DFAE) ou, à défaut d'adresse de messagerie, 4 courriers d'information (adressés par les postes) successivement en mai, juin, octobre 2018 et avril 2019. Certains postes diplomatiques ont démultiplié cette communication en direction de leur communauté (ex : le consulat général de Bruxelles a adressé 20 000 courriers postaux en plus des courriels).

Malgré cette campagne massive et même si des pics de radiations ont été constatés après chacun des quatre envois de courriels ciblés, seul un faible nombre de double-inscrits a opté pour le maintien sur une liste communale (entre 30 et 35 000), alors que l'immense majorité, soit 503 680 électeurs, en était automatiquement radiée. Même dans les zones frontalières avec le territoire national, la radiation des listes communales a été massive.

Outre cette problématique spécifique, l'initialisation du REU a conduit, pour les listes consulaires à l'instar de ce qui était fait pour les listes communales, à engager un travail de fiabilisation croisée des répertoires. Elle avait été également l'occasion en amont, pour les services consulaires, d'un toilettage de grande ampleur des listes consulaires, motivé notamment par le souci d'éviter que des électeurs double-inscrits rentrés en France et ne figurant plus sur le registre des Français hors de France, se voient radiés des listes communales. Il en était résulté une réduction de 4% du corps électoral à l'étranger entre 2017 et 2019.

Afin de permettre le traitement des discordances d'état civil dans un calendrier compatible avec les échéances électorales et d'épargner une charge de travail trop importante aux postes diplomatiques à quelques mois des élections européennes, la DFAE a préféré travailler en interne avec l'INSEE (pour les électeurs nés en France) et la CNAV (pour les électeurs nés à l'étranger) à la correction des discordances les plus urgentes (cf. *infra*)

1.6 Avec les éditeurs de logiciels, un partenariat dans la durée

Le calendrier de mise en œuvre était tendu pour tous les intervenants en raison de l'objectif de mise en œuvre du nouveau dispositif au 1^{er} janvier 2019 et certains éditeurs ou certaines communes paraissent s'être mis en ordre de marche tardivement. Des premiers outils techniques ont pu être mis à leur disposition à partir de janvier 2018 et des réunions régulières se sont tenues avec eux sous la double présidence de l'INSEE et de la DMAT. L'élaboration d'une interface web gratuite du logiciel ELIRE, induit par la rédaction de la loi, a par ailleurs suscité la crainte d'une concurrence de la part des éditeurs, alors même qu'il ne s'agissait que d'un outil permettant aux communes non équipées de logiciel d'échanger avec le REU de façon dématérialisée.

Dans un contexte de forte concurrence entre éditeurs, les réunions collectives étaient peu propices pour révéler de façon transparente les difficultés de tel ou tel, freinant ou retardant d'autant la résolution des difficultés techniques.

Certains choix des éditeurs, par motivation commerciale ou technique, ont pu entraîner des difficultés. Ainsi, l'option prise de dupliquer la base des listes en lieu et place d'une connexion directe à la base ELIRE a pu causer des décalages dans les mises à jour et une saturation du réseau lors d'opérations de synchronisation massive. L'absence d'historique dans le REU, constitué comme une base nouvelle, a pu compliquer le rapprochement avec des logiciels anciens, rendu nécessaire par le souhait des communes de garder la traçabilité. Les mouvements à opérer pour radier et réinscrire les électeurs se sont ainsi révélés parfois plus complexes à opérer du fait des contraintes propres aux organisations locales.

1.7 L'inscription en ligne des électeurs facilitée et le délai d'inscription étendu

1.7.1 L'extension du délai d'inscription

Un des objectifs du REU était d'allonger la période d'inscription sur les listes électorales. Cet objectif a été rempli depuis les élections européennes et a permis de renforcer le corps électoral de nouveaux électeurs sans doute plus facilement sensibilisés à l'approche du scrutin (*cf. infra partie 2*).

1.7.2 L'inscription en ligne facilitée

Une procédure d'inscription en ligne préexistait mais se limitait à environ 8 000 communes qui y étaient abonnées, représentant 50% de la population²⁶. Seul un millier d'entre elles étaient raccordées à ce système en mode automatisé. Pour les 7 000 autres communes, un extranet leur permettait de télécharger les données transmises par les électeurs sans intégration dans un logiciel de gestion. Depuis janvier 2019 et la création du REU, le recours au télé-service est directement connecté au système d'information de l'INSEE qui actualise la base après validation des communes. Les délais en sont réduits et la qualité des informations est préservée techniquement et vérifiée par l'INSEE. Depuis les élections européennes, la démarche a été sécurisée pour pouvoir gérer les pics d'affluence avec un investissement technique de 1,5M€ portant sur l'architecture et l'applicatif logiciel gérés par la DILA.

Les données recueillies à cet égard permettent d'attester l'intérêt des électeurs pour ces nouvelles facilités : plus d'un million d'entre eux y ont eu recours et 925 350 électeurs ont été inscrits à la suite d'une demande en ligne. Comme les autres demandes, elles sont instruites et peuvent donner lieu à refus pour divers motifs dans une minorité de cas.

²⁶ Source DILA.

Tableau n° 1 : Demandes d'inscription en lignes (du 1^{er} janvier 2019 au 31 mars 2020)

Demande d'inscriptions en ligne	Nombre
Électeur inscrit	925 350
En cours	118 586
Dossier abandonné ²⁷	99 435
Électeur non inscrit car refus du maire ²⁸	32 050
Électeur non inscrit car inscription plus récente ailleurs	7 038
Électeur non inscrit car identification impossible	515
Demande rejetée car électeur inscrit sur décision de justice	186
Électeur non inscrit car incapacité (condamnation)	110
Électeur non inscrit car incapacité (nationalité)	37
Électeur non inscrit car mineur	24
Électeur non inscrit car décédé	12
Demande rejetée car électeur inscrit sur liste principale (naturalisation)	5
Électeur non inscrit car incapacité (tutelle)	2
Total	1 183 350

Source : INSEE à la demande de la mission, extraction au 31 mars 2020

Le taux de satisfaction pour la télé-procédure d'inscription en ligne sur les listes électorales est mesuré en continu et consultable sur le site de l'Observatoire de la qualité des démarches en ligne²⁹. Il est de 93 %³⁰ entre le 7 mai 2019 et le 6 mai 2020.

1.8 L'automatisation et la sécurisation des flux de données et les processus internes de vérification

1.8.1 Les risques liés à l'initialisation du REU et les mesures prises

L'initialisation du REU comportait, d'une part, des risques juridiques de non-respect des dispositions du code électoral (inscriptions ou radiations erronées) et d'autre part, des risques techniques de mauvaise réalisation ou de non-respect des calendriers. La tenue des élections européennes sur la base du REU a démontré la fiabilité globale du système. Dès l'engagement de la réforme, des risques plus circonscrits ont été identifiés, tenant soit à des faiblesses des fichiers antérieurs, soit à des difficultés résultant des choix opérés lors du rapprochement des fichiers.

Le rapprochement des fichiers d'origine et du RNIPP a fait apparaître des erreurs d'identité, source de discordances. Ces erreurs pouvaient être très anciennes et d'origines diverses : évolution de l'identité de l'électeur, une retranscription erronée et jamais rectifiée faute de nécessité³¹... Si les méthodes utilisées par l'INSEE ont permis de surmonter la plupart des discordances mineures, il a cependant pu en résulter de nouvelles erreurs (cas d'homonymie parfaite...).

²⁷ Démarche engagée mais non poursuivie jusqu'au bout par l'électeur.

²⁸ Refus du maire pour les différents motifs légaux, notamment défaut d'attache communale.

²⁹ <https://observatoire.numerique.gouv.fr/observatoire/>

³⁰ Données recueillies en ligne auprès de 57 215 internautes.

³¹ Les discordances d'état civil sont loin d'être une question nouvelle comme en témoigne Chateaubriand dans ses mémoires d'outre-tombe en citant l'extrait des registres de la commune de Saint-Malo pour l'année 1768 : "On voit que je m'étais trompé dans mes ouvrages : je me fais naître le 4 octobre et non le 4 septembre ; mes prénoms sont : François-René et non François-Auguste."

Parmi les choix techniques faits lors du rapprochement des fichiers, une des sources de difficultés provenait de la fiabilité variable de la date d'inscription sur les listes. Ainsi, il s'est avéré ultérieurement que les dates avaient pu être non remplies ou remplies en masse avec une date unique et systématique correspondant par exemple seulement à la date d'installation du logiciel utilisé par la commune.

La constitution du REU constitue en elle-même une assurance de bien meilleure fiabilité que la compilation des listes communales et le dispositif antérieur de tenue des listes :

- suppression des doublons ;
- homogénéisation des procédures ;
- quasi-disparition des risques de tous ordres liés aux flux papiers (perte, délais de traitement, erreurs de retranscription, oublis...) ;
- liens automatiques et flux direct de transmission avec les communes ;
- prise en compte automatique des mouvements d'office (radiations suite à décès, inscriptions de jeunes...).

Un des risques identifiés tient à l'absence de gestion complète via ELIRE dans beaucoup de communes qui ont fait le choix, ou dont les éditeurs ont fait le choix, de ne pas utiliser directement les données transmises par l'INSEE mais seulement de les copier dans leur propre base. Cela induit inévitablement des délais ou des risques techniques supplémentaires de perte ou de mauvaise transmission des données. Ce risque ne semble avoir été mesuré que tardivement pour les élections européennes, sans qu'il ait été possible à l'INSEE ou au ministère de l'intérieur d'intervenir autrement que par des prescriptions et liens renforcés avec les éditeurs.

L'absence d'historique dans le système du REU comporte l'avantage de protéger des données privées sensibles mais elle présente aussi le risque de ne pas rendre possible d'examen rétrospectif. Ainsi, à titre d'exemple, si l'inscription enregistrée est erronée, la correction apparaîtra comme une nouvelle inscription. Afin de garantir l'intégrité des données et leur protection, il existe une traçabilité des opérations effectuées sur le REU, qui s'avère cependant limitée conformément au régime contrôlé par la CNIL, ce qui a conduit à l'effacement des données de 2018. Il conviendrait d'ailleurs sans doute de s'assurer que les communes aient bien connaissance de leur propre responsabilité quant à la limitation de l'utilisation des données issues du REU.

1.8.2 Une démarche qualité engagée sur l'ensemble du système qui reste à pérenniser

Dans le cadre de ses démarches qualité, l'INSEE a retenu le suivi de la création et de la gestion du REU.

L'INSEE a ainsi travaillé dès 2017 et jusqu'à 2019 à la formalisation du processus. Une revue de celui-ci est prévue en 2020 pour s'assurer de l'actualisation des descriptifs et analyses méthodiques, en tenant compte des adaptations intervenues depuis la création du REU. Cette démarche qualité a été circonscrite au seul processus sous la responsabilité de l'INSEE. Elle a veillé à la constitution d'une documentation à la fois des programmes informatiques et des différentes étapes compte tenu du nombre important des acteurs, qui est une spécificité du REU. Les risques identifiés ont fait l'objet d'un plan d'action et ont été pris en compte tout au long du déroulement du projet : mauvaise initialisation du répertoire, mise à jour du REU par une autorité non habilitée à le faire, corruption ou caractère inutilisable des données du REU, divulgation des informations du répertoire, définition incorrecte de la période pré-électorale dans le système.

La mesure de la satisfaction des usagers (communes) semble être une des seules actions qui n'a pas eu de suite. Elle pourrait donner lieu à une enquête simplifiée qui s'inscrirait dans la revue de processus, conformément au principe de l'amélioration continue.

1.8.3 Des risques de sécurité maîtrisés et des actions de prévention à développer

La sécurité du système d'information a été prise en compte dès la construction du REU et a fait l'objet d'un audit par l'agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), en octobre 2018 sur l'applicatif, avec des tests d'intrusion dont les résultats se sont avérés très satisfaisants. Les conclusions de cet audit ont été prises en compte lors de l'homologation du système d'information. Cette homologation s'est faite en deux temps : au niveau de l'INSEE pour la partie qu'elle a en charge. Puis compte tenu de la multiplicité des acteurs et du besoin d'une harmonisation des systèmes et niveaux de sécurité, le ministère de l'intérieur a coordonné l'homologation du dispositif interministériel et le suivi au sein d'un comité technique dédié.

L'INSEE dispose par ailleurs de moyens de sécurité propres à l'ensemble de ses activités et a mis en place pour ELIRE un dispositif de sécurité de niveau très élevé. A titre d'exemple, des systèmes sont dupliqués pour pouvoir assurer les remplacements en cas de panne.

Des défaillances techniques ayant porté atteinte à la fiabilité du réseau ont été constatées, empêchant temporairement l'accès au système mais sans effet sur sa sécurité (exemple de la forte sollicitation des infrastructures de réseau le 18 décembre 2019 ou sur les procédures de mises à jour sur les réseaux RIE ou RENATER³²). La majorité des cinq incidents majeurs depuis septembre 2019 impliquent l'accès au réseau internet.

Le centre de données de l'INSEE dispose d'une double adduction au réseau internet, limitant dans la plupart des cas l'impact de ces incidents (et les rendant plus difficiles à détecter).

Un processus d'information au sein de l'INSEE et avec ses partenaires, permet de diffuser rapidement le signalement de difficultés lorsqu'elles sont identifiées. Des messages sont diffusés et repris dans un lexique (« WIKI ») accessible par les éditeurs et le portail d'accès pour les communes ; au besoin, il est procédé à un envoi massif de courriels aux communes. Il existe des bilans à usage interne qui pourraient donner lieu à la création d'une sorte de « météo » de l'application à disposition des communes. Ce dispositif serait sans doute apprécié et réduirait les interrogations des services communaux.

1.9 Une initialisation du REU aux effets variés sur le territoire et poursuivie jusqu'aux élections européennes

Faute de pouvoir accéder aux données antérieures au 1^{er} janvier 2019, effacées dans la base de l'INSEE, la mission a effectué un travail de passage en revue sur deux périodes, de janvier à mai 2019 puis de juin 2019 à février 2020. La mission a étudié les opérations d'inscription et de radiation selon leurs motifs, par commune et par poste consulaire. La mission a ainsi pu disposer d'une base complète réalisée à sa demande par l'INSEE et comportant les nombres totaux par commune et par poste consulaire. Les calculs et présentations qui suivent ont été opérés par la mission dans le but d'identifier les différents types de situation, de repérer d'éventuelles anomalies et de compléter les informations reçues par ailleurs sur le bilan de la création du répertoire électoral unique. Cette approche visait également une représentation cartographiée des mouvements opérés qui a été réalisée, par souci de lisibilité, à l'échelle départementale.

³² RIE : réseau interministériel de l'Etat, RENATER : réseau national de télécommunication pour la technologie, l'enseignement et la recherche.

1.9.1 D'importants mouvements d'électeurs pour les communes de métropole

L'importance du nombre de communes ayant opéré des mouvements d'inscriptions dans la période avant les élections européennes (seules 2 898 n'ont aucune inscription à ce titre) confirme qu'outre des inscriptions nouvelles permises par le recul de la date limite, des ajustements liés à la mise en place du REU se sont poursuivis dans la première partie de l'année 2019. Certaines communes ont fait des opérations liées, soit à une méconnaissance du nouveau système, soit à la mauvaise coordination entre leur système informatique et le REU (modifications d'adresse ou de bureau de vote faites via des réinscriptions, renouvellement d'inscriptions déjà prises en compte mais mal enregistrées par la commune...). Dans ces cas-là, les inscriptions ont également provoqué des radiations. Il en résulte une difficulté d'interprétation des statistiques d'inscriptions qui ne font pas la distinction entre les inscriptions nouvelles et les opérations d'inscriptions survenues en raison de l'initialisation du REU qui a pu nécessiter des ré-inscriptions informatiques sans changement de la liste électorale elle-même.

Le caractère atypique de mouvements dans quelques communes liés par exemple à des fusions de communes ou à la fermeture de consulats généraux.

Tableau n° 2 : Nombre d'inscriptions avant et après les élections européennes par catégorie

Inscriptions	Volontaires	Cas particuliers d'inscription prévus par l'article L30 du code électoral ³³	Jeunes majeurs	Sur décision de justice	Personnes naturalisées	Sur décision de la commission de contrôle	Total
avant européennes	1 497 624	6 780	952 013	1 045	19 421	8 704	2 485 587
après européennes	2 351 639	2 512	860 368	5 157	42 834	6 096	3 268 606

Source : Mission d'après données INSEE

³³ Article L30 du code électoral : « Par dérogation à l'article L. 17, peuvent demander à être inscrits sur la liste électorale de la commune entre le sixième vendredi précédant le scrutin et le dixième jour précédant ce scrutin :

1° Les fonctionnaires et agents des administrations publiques mutés ou admis à faire valoir leurs droits à la retraite après la clôture des délais d'inscription ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec eux à la date de la mutation ou de la mise à la retraite ;

2° Les militaires renvoyés dans leurs foyers après avoir satisfait à leurs obligations légales d'activité, libérés d'un rappel de classe ou démobilisés après la clôture des délais d'inscription, ainsi que ceux ayant changé de domicile lors de leur retour à la vie civile ;

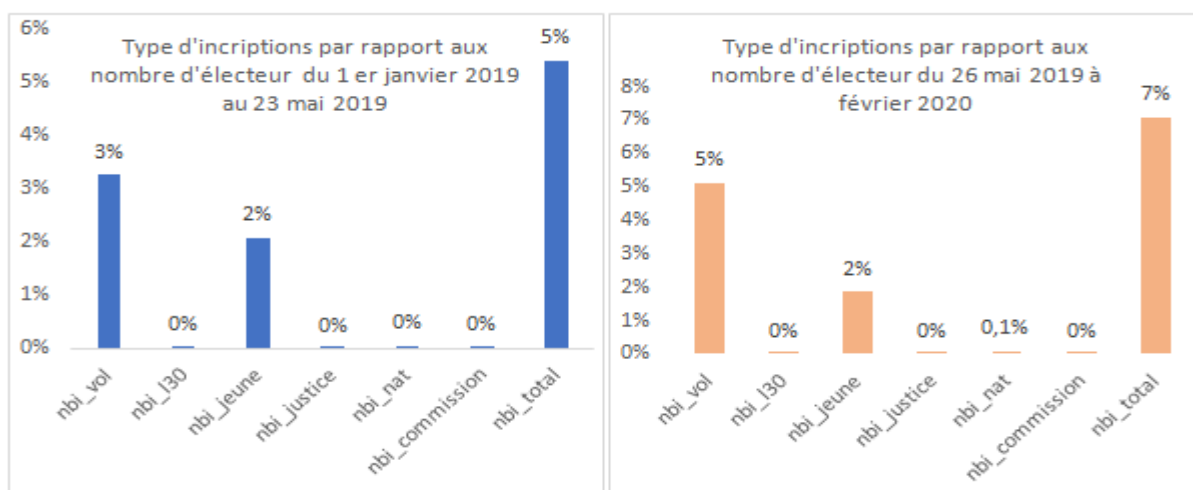
2° bis Les personnes qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel autre que ceux visés aux 1° et 2° après la clôture des délais d'inscription, ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec elles à la date du changement de domicile ;

3° Les Français et Françaises remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur, après la clôture des délais d'inscription ;

4° Les Français et Françaises qui ont acquis la nationalité française par déclaration ou manifestation expresse de volonté et été naturalisés après la clôture des délais d'inscription ;

5° Les Français et les Françaises ayant recouvré l'exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice. »

Graphique n° 1 : Types d'inscriptions avant et après les européennes

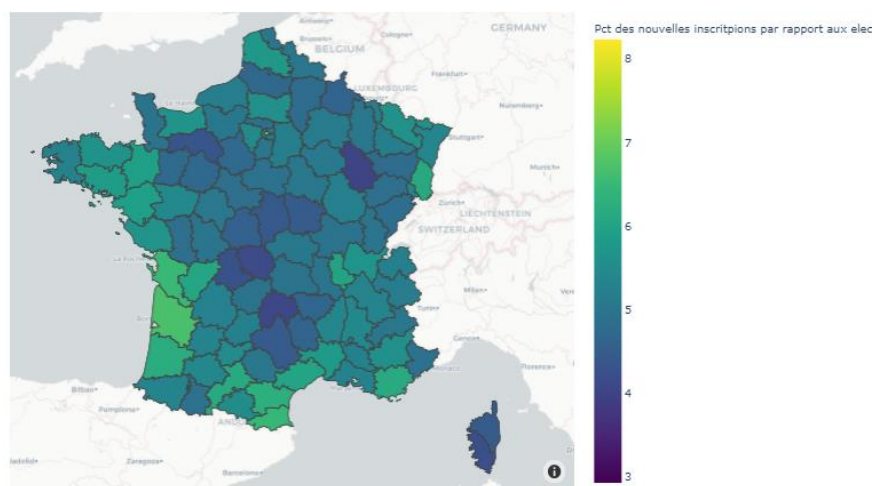


Source : Mission d'après données INSEE

La comparaison entre la carte du nombre d'électeurs nouvellement inscrits et la carte de la proportion de ces inscriptions par rapport au nombre total d'électeurs montre un impact variable³⁴ de ces nouvelles inscriptions, qui ont représenté entre 2 et 7% des électeurs des communes en moyenne selon les départements. Le nombre total d'inscriptions par rapport au nombre d'électeurs avant les élections européennes est ainsi notamment plus élevé à Paris, en Gironde et en Charente maritime.

Après les élections européennes, les départements qui affichent les pourcentages les plus élevés d'inscriptions par rapport aux nombres d'électeurs sont Paris, les communes de Corse, des Pyrénées-Orientales, de l'Hérault, du Rhône, des Hautes-Alpes, et des Alpes-de-Haute-Provence

Figure 1 : Pourcentage d'inscriptions par rapport au nombre d'électeurs pour les départements (janvier-juin 2019)



Source : Mission d'après données INSEE

L'étude de la répartition des radiations par catégorie montre l'importance en volume et en pourcentage des radiations pour inscription ailleurs (1,2 millions avant les élections européennes et 1,8 millions après).

³⁴ Le département du Nord enregistre un nombre important de nouvelles inscriptions, mais plus faible que dans d'autres départements en proportion du total des électeurs.

Les radiations pour perte d'attache communale se sont élevées à 402 383 avant les élections européennes révélant sans doute l'utilisation de cette procédure dans la mise en place du REU.

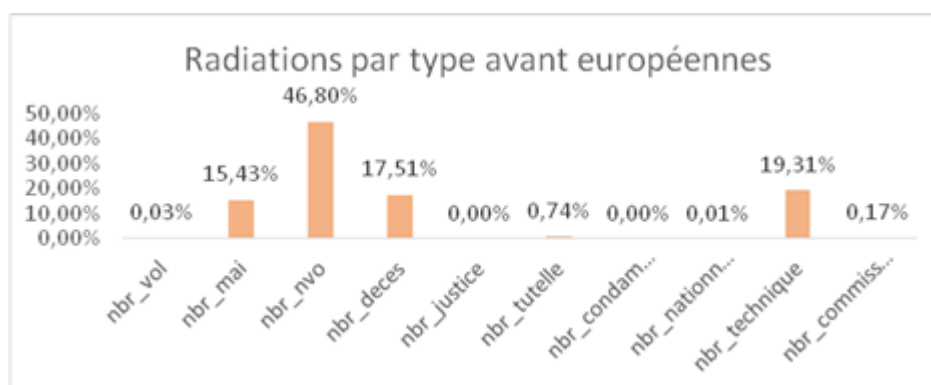
Les radiations dites « techniques », liées pour l'essentiel à la fin de la faculté de double inscription sur les listes consulaires et communales représentent 19,3% des radiations. 11 113 communes ont un taux de « radiation technique » par rapport au nombre total des radiations, supérieur à 15% et ont donc concentré avant les élections européennes une part importante des radiations pour cause de double inscription consulaire. Elles ont logiquement fortement baissé après les élections européennes, tout en restant non négligeables (84 216), ces dernières s'expliquant principalement par la radiation des électeurs britanniques des listes complémentaires suite au Brexit.

Le rôle des commissions de contrôle apparaît très réduit pour la gestion des radiations (4 000 radiations avant les élections européennes et 14 000 après).

L'importance du flux des radiations pour décès (423 822 après les élections européennes) montre l'intérêt de la mise à jour systématique permise par le REU.

Au total, plus de 5% des électeurs ont été concernés par des radiations.

Graphique n° 2 : Radiations des listes communales entre janvier et juin 2019³⁵



Source : Mission d'après données INSEE

Les pratiques de radiation sont dans l'ensemble plus homogènes à l'échelle départementale que les inscriptions. Elles sont également moins nombreuses. Des différences apparaissent plus nettement après les élections européennes qu'avant avec un pourcentage de radiations particulièrement marqué dans les départements non côtiers du Sud-ouest. Les départements présentant des pourcentages élevés de radiations totales par rapport aux nombres d'électeurs sont Paris, et les communes de la Dordogne, du Gers, du Lot-et-Garonne, de la Charente, de la Creuse, de la Haute-Vienne, de l'Aude, de la Haute-Corse tandis que ceux qui affichent des pourcentages faibles sont la Vendée et la Loire-Atlantique.

³⁵ nbr_vol : nombre de radiations volontaires (listes complémentaires)

nbr_mai : nombre de radiations pour perte d'attache communale

nbr_nvo : nombre de radiations pour inscription ailleurs

nbr_décès : nombre de radiations suite au décès

nbr_justice : nombre de radiations d'office sur décision de justice (contentieux)

nbr_tut : nombre de radiations d'office suite à une mise sous tutelle (n'existe plus mais était encore possible début 2019)

nbr_conda : nombre de radiations d'office suite à une condamnation

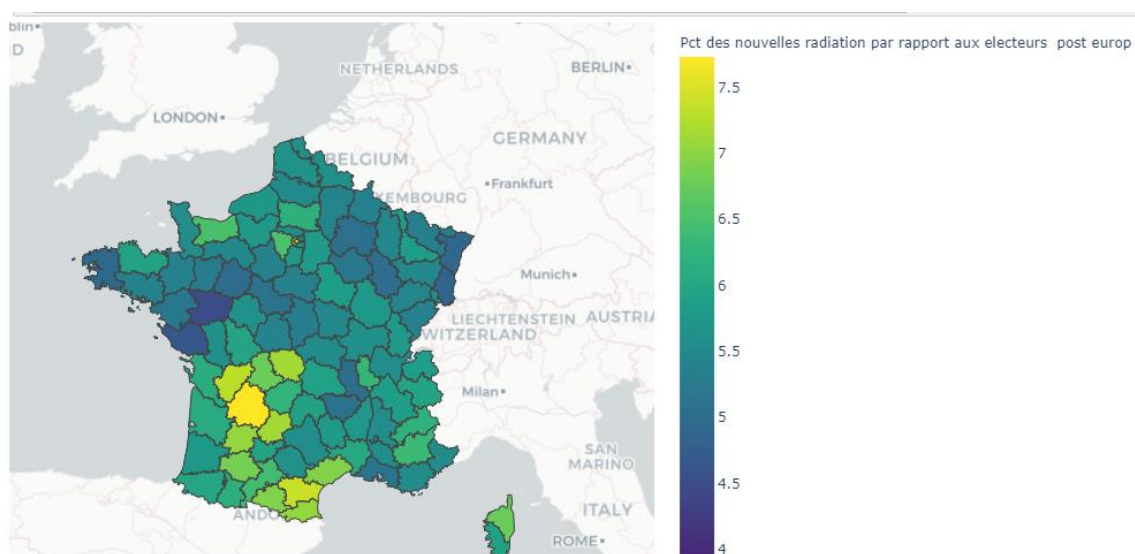
nbr_nat : nombre de radiations d'office suite à une perte de nationalité

nbr_techn : nombre de radiations d'office technique

nbr_comm : nombre de radiations sur décision de la commission de contrôle

nbr_total : nombre de radiations totales.

Figure 2 : Cartographie du pourcentage de radiation après les élections européennes par rapport au nombre d'électeurs



Source : Mission d'après données INSEE

1.9.2 Un changement majeur pour les Français de l'étranger

Entre l'initialisation du REU et les élections européennes, 164 180 inscriptions sur les LEC ont été recensées, pour 157 079 radiations³⁶. Dans le même temps, 503 678 « radiations techniques » ont été effectuées dans les listes communales en application de la loi organique n° 2016-1047 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France (cf. 1.4). De même, les 35 069 radiations des LEC correspondent, modulo le mouvement naturel des expatriés entre la France et l'étranger, au choix effectué par une faible proportion des Français de l'étranger de rester inscrits sur une liste communale. Ces radiations représentent 22 % du nombre total de radiations avant les élections européennes, ce qui tend à montrer que la campagne d'information du MEAE a produit des effets (cf. 2.3.2).

S'agissant du traitement des discordances d'état civil remontées au moment de l'initialisation (cf. 1.4), la DFAE a travaillé avec l'INSEE et la CNAV afin de corriger les discordances les plus urgentes : erreurs d'identification des électeurs (environ 600 sur l'ensemble des LEC) et discordances sur le nom de famille (environ 25 000 pour l'ensemble des LEC dont 15 367 pour les électeurs nés à l'étranger). Ces éléments ont pu être modifiés avant les élections européennes et l'instruction de souplesse donnée aux présidents de bureaux de vote à l'étranger confrontés à des discordances mineures le jour du scrutin (cf. 2.1.3) a permis à tous les électeurs de voter.

Au demeurant, l'importance du nombre de discordances secondaires et la nécessité de les corriger ne doivent pas être occultées. Il s'agit en effet de plusieurs centaines de milliers d'occurrences que les services de la DFAE ont dû, dès le départ, vérifier. Les modifications requises continuent d'être opérées depuis la tenue du scrutin européen. S'y agrège la vérification des corrections effectuées par l'INSEE suite à la saisine directe de Français de l'étranger nés en France, à travers l'interface mise en place sur Service-Public.fr.

Ainsi, on peut considérer que la mise en œuvre du REU a permis une revue globale et inédite de l'ensemble des listes électorales consulaires, comme cela a été le cas pour les communes. La nature des discordances, en particulier secondaires, met également en lumière un défaut de normalisation de la saisie des données dans les fichiers sources, comme le montrent les documents relatifs au consulat général de Bruxelles :

³⁶ Source : INSEE

utilisation de majuscules ou de minuscules, ajouts d'éléments complémentaires au nom d'une ville étrangère (province, région etc.), insertion d'éléments de ponctuation... autant d'éléments qui peuvent provoquer des discordances mineures mais nombreuses lors de l'appariement automatique.

1.10 Bilan de la création du REU

Le bilan provisoire de la création du REU dans sa phase de construction s'est avéré globalement positif : les calendriers et les impératifs techniques ont été respectés, les risques d'erreurs ont été minimisés, la dimension partenariale a été développée, même si l'accompagnement des communes aurait sans doute pu, de l'avis des pilotes eux-mêmes, être plus important.

La réussite de ce projet tient aussi aux effets induits et pas tous anticipés : mise au point de nouveaux services aux électeurs, dématérialisation et modernisation des systèmes d'information des communes et des liaisons numériques entre tous les partenaires, mise à jour des listes des communes comme des postes consulaires, dématérialisation des liaisons INSEE avec les communes, le parquet, la CNAV... L'encadré ci-dessous résume les facteurs de réussite principaux de ce projet inédit.

Encadré n° 5 : Facteurs de réussite et points critiques

Les facteurs de réussite :

- la durée suffisamment longue du projet depuis la conception, le vote de la loi, la préparation et le développement ;
- le contour bien délimité et la précision du projet initial ;
- l'adoption d'une méthode agile ;
- la bonne entente des directeurs de projet INSEE et MI et la pluri-disciplinarité et la complémentarité de leurs compétences ;
- la bonne répartition des rôles entre l'INSEE chargé de la maîtrise d'œuvre et le ministère de l'intérieur chargé du pilotage interministériel, de l'application de la loi et de l'adaptation réglementaire ; souplesse du co-pilotage de la maîtrise d'ouvrage ;
- le bon fonctionnement de la gouvernance interministérielle sous la forme d'un comité de pilotage interministériel permettant de limiter au strict minimum la sollicitation d'arbitrages
- la réalisation en interne par les équipes informatiques de l'INSEE permettant de bénéficier de l'expérience acquise sur d'autres domaines et de faciliter la montée en puissance au gré des besoins et le transfert d'expertise ;
- la très bonne liaison et réactivité entre responsables techniques des différents ministères ;

Les points critiques :

- la formation, la sensibilisation des services des communes ;
- l'adaptation des éditeurs ;
- le manque de relais entre les communes et l'INSEE et la découverte tardive des relais possibles de structures locales dédiées au numérique (associations départementales, fédération nationale DECLIC) ;

2 LES LEÇONS ENCOURAGEANTES DES PREMIERS SCRUTINS ET LA FIN DE L'ORGANISATION EN MODE PROJET

2.1 Les élections européennes du 26 mai 2019

2.1.1 Éléments de bilan relatif au scrutin européen

Le REU a démontré sa solidité à l'occasion des élections européennes qui constituaient le premier test national, même si des difficultés ont pu être anticipées et certaines révélées le jour du scrutin. Afin de les prévenir, une instruction du 21 mai 2019³⁷ a invité à une certaine tolérance en cas de discordance entre les identités des électeurs et celles des listes issues du REU : « *si la plupart des demandes de corrections sollicitées par les communes et les électeurs ont pu être prises en compte, celles introduites récemment ne pourront plus l'être d'ici au scrutin. Certains électeurs pourraient par ailleurs n'identifier cette difficulté qu'en allant voter le 26 mai. (...) Les présidents des bureaux de vote pourront enfin inciter les électeurs concernés à solliciter la correction du RNIPP, en utilisant la téléprocédure disponible sur le site service-public.fr.* ». Cette disposition explique que des correctifs d'état civil se sont opérés dans le REU postérieurement au scrutin.

L'INSEE a estimé à 50 000 les régularisations opérées suite aux élections, soit 0,2% des votants :

- 3 700 inscriptions sur décision de justice ont été enregistrées dans le REU entre avril et août 2019 ;
- 47 000 inscriptions enregistrées et validées par les communes entre le 27 mai et le 13 juin (rectifications que les logiciels comptent comme des nouvelles inscriptions).

Ces anomalies étaient soit liées à l'initialisation du REU et déjà présentes sur les listes validées fin 2018, soit liées à la fin de la double inscription communale/consulaire. Par extrapolation, l'INSEE a estimé que 15 000 anomalies supplémentaires pouvaient se révéler au scrutin de 2020.

Tableau 3 : Types d'anomalies du REU révélées à l'occasion des élections européennes

	Tribunaux ³⁸	Cas signalés au ministère de l'intérieur
Double inscription mal résolue à l'initialisation (dates d'inscription non fiables)	82%	33%
Réinscription en 2019 par une autre commune		3%
Radiation pour inscription sur liste consulaire	20%	11%
Décès ou incapacité à tort	6%	3%
Électeurs non repris au REU	21%	39%
Inscriptions non visées au REU		11%

Source : INSEE

2.1.2 La perception par les communes de la préparation et du déroulement du scrutin

Pour les communes, la mise en œuvre du REU à l'occasion des élections européennes a suscité des questions ponctuelles traitées en lien avec l'INSEE, les préfectures et les éditeurs de logiciel le cas échéant.

³⁷ Instruction du 21 mai 2019, addendum à l'instruction INTA1910814C

³⁸ La permanence assurée par les tribunaux le jour du scrutin a traité de 896 cas ; une même anomalie détectée a pu relever de plusieurs catégories ce qui explique les doubles comptes.

Des critiques ont été relayées après les élections européennes à travers notamment des questions parlementaires et des courriers adressés au ministre de l'intérieur. Chacun des cas signalés a fait l'objet de vérifications de la part de l'INSEE³⁹ et les explications ont pu être données aux élus concernés.

Encadré n° 6 : Contestations au titre de la mise en place du REU

Ont été recensés à titre indicatif et non exhaustif les contestations suivantes lors de la mise en place du REU

Toulouse : 51 situations signalées au ministère de l'intérieur et à l'INSEE

Bordeaux : 80 situations signalées

Tours (difficulté de logiciel)

Champs-sur-Marne : 535 situations

Questions des parlementaires (QP) issus des départements suivants :

Charente-Maritime

Alpes-Maritimes

Meuse : QP sur les charges pour les petites communes

Ille-et-Vilaine : QP sur les procurations

Aveyron : QP sur les adresses (de rattachement et de contact)

Source : mission

La mission a pu interroger l'INSEE sur les cas signalés comme ayant posé difficulté lors des élections européennes dans la ville de Toulouse. Chacun des cas a été examiné par l'INSEE, qui a présenté à la mission les éléments détaillés fondant ses analyses.

Au-delà de ces contestations, les appréciations recueillies auprès des communes consultées et à la suite de la présentation du bilan de la réforme à l'Association des maires de France en janvier 2020⁴⁰ sont globalement très positives quant à la création d'un répertoire unique qui supprime notamment les doublons et offre des garanties de fiabilité.

Parmi les éléments positifs de la réforme sont mis notamment en avant :

- le travail simplifié avec la fin des commissions électorales qui duraient de septembre à février et qui généraient un travail long et fastidieux ;
- la fin des malentendus qui pouvaient résulter pour les communes de la double inscription consulaire et communale ;
- la mise en place d'un seul canal d'entrée pour les inscriptions, jugé très efficace, plus sûr et simple ;
- la centralisation par la voie du REU, qui permet un vrai contrôle et une mise à jour régulière au plus près de la réalité.

³⁹Voir note interne INSEE 15-10-2019 « éléments de bilan sur les élections européennes de mai 2019 » M. Demotes-Mainard

⁴⁰ Lettre du ministre de l'intérieur au président de l'AMF du 7 janvier 2020, suivie d'une présentation le 16 janvier devant le comité directeur de l'AMF.

Le calendrier des inscriptions a pu être desserré grâce au REU mais a entraîné des difficultés d'organisation pour les communes dont les tâches matérielles restent lourdes : édition des listes d'émargement, répartition des matériels de vote... Le « mur du 31 décembre » a été déplacé mais, selon les communes consultées, sans effet de lissage et avec une concentration persistante des inscriptions durant les derniers jours précédant la date limite. Les délais de gestion des contestations en sont d'autant plus resserrés et rendent parfois difficile une réponse avant l'échéance du scrutin.

2.1.3 Un test rassurant mais incomplet pour les postes consulaires

Le premier test grandeur nature du REU pour le vote des Français à l'étranger, s'est déroulé sans incidents majeurs. L'extraction des listes du REU a été effectuée dans de bonnes conditions et la DFAE indique ne pas avoir eu connaissance de personnes qui auraient été empêchées de voter du fait d'une discordance d'état civil entre le REU et leur pièce d'identité. Cependant, ce constat rassurant doit être nuancé à la lumière des considérations suivantes :

- en raison du taux de participation particulièrement faible des Français à l'étranger aux élections européennes, c'est seulement une faible proportion (11%) du corps électoral qui a été amenée à tester sa situation vis-à-vis du REU (fin de la double inscription, discordance d'état civil) lors de ce scrutin ;
- certains électeurs n'ont découvert qu'au moment du scrutin, en dépit des campagnes d'information personnalisées conduites entre mai 2018 et février 2019, qu'ils avaient été radiés de la liste de leur commune de rattachement en France du fait de leur présence sur une liste consulaire. Si le nombre des personnes concernées n'est pas connu, le fait que certaines personnalités politiques françaises se soient trouvées dans cette situation lui a donné un écho médiatique ;
- des instructions avaient été données aux responsables des bureaux de vote à l'étranger, eu égard à l'importance relative du stock résiduel de discordances constatées entre le REU et le RNIPP pour les Français de l'étranger, de faire preuve de souplesse en cas de discordances mineures ne soulevant pas de problème d'identification de la personne. Des listes de discordances de ce type par bureau de vote étaient à leur disposition dans la base de données du registre mondial consulaire (RMC).

Cette étape importante franchie, des questions demeuraient donc à la fois sur la fiabilité des listes électorales et sur le degré d'information réel des Français de l'étranger concernant la fin de la double inscription, justifiant la poursuite à un rythme soutenu du travail de correction des discordances et de l'information de nos compatriotes expatriés.

2.1.4 Éléments sur la perception du scrutin par les électeurs

La création du REU n'a pas suscité de contestation marquée, hormis les cas signalés plus haut. La DILA a ainsi recensé depuis 2019, 180 000 messages par courriel ou *via* les réseaux sociaux concernant les listes électorales, ce qui représente assez peu de demandes par rapport à d'autres démarches, une large partie étant surtout liée à des questions techniques d'accès ou de saturation du réseau, résolues depuis.

La mission n'a retrouvé de traces de contestations que dans des articles de presse immédiatement postérieurs aux élections européennes. L'*item* n'est pas repris sur les sites gouvernementaux d'expression des usagers⁴¹ et n'est d'ailleurs pas suivi au titre des démarches des usagers observées par la DITP.

⁴¹ Voir le site <https://voxsusagers.gouv.fr/> animé par la DITP et qui recueille les questionnements et observations des usagers.

En dehors des contestations le jour des scrutins auprès des tribunaux judiciaires et des inscriptions rectifiées immédiatement, aucun contentieux administratif ne s'est développé et quasiment aucun contentieux judiciaire⁴².

2.2 Une convention entre le ministère de l'intérieur et l'INSEE qui acte le passage en fonctionnement courant du REU

Afin de faciliter leur coopération dans la durée, l'INSEE et le ministère de l'intérieur ont signé les 20 décembre 2019 et 13 janvier 2020, un protocole d'accord rappelant leurs attributions respectives en tant que maîtres d'ouvrage conjoints du REU, et s'agissant de l'INSEE en tant que maître d'œuvre également.

S'agissant de la maîtrise d'ouvrage, le ministère de l'intérieur doit associer l'INSEE aux projets d'évolution du processus électoral impliquant une évolution du système d'information du REU, et doit consulter l'INSEE avant toute proposition d'évolution du cadre juridique du REU ou de toute procédure qui impliquerait une évolution du système de gestion du REU. Les évolutions laissées à l'appréciation du pouvoir réglementaire sont même « négociées », selon les termes du protocole d'accord, entre le ministère de l'intérieur et l'INSEE. Toute évolution fonctionnelle doit faire également l'objet d'un cahier des charges rédigé par le ministère de l'intérieur précisant le processus impacté.

Le ministère de l'intérieur doit informer les mairies et les électeurs des modalités d'inscription sur les listes, veiller à la coordination des services contributeurs du REU et à la prise en compte des besoins des éditeurs de gestion des listes électorales, et s'agissant du système de gestion du REU lui-même, piloter et assurer le suivi des actions concourant à son bon fonctionnement, définir les exigences de sécurité, et mettre à disposition de l'INSEE un espace de stockage permettant la sauvegarde automatique des dernières listes électorales arrêtées par les communes dans le cadre de la sécurisation du plan de continuité de l'activité.

L'INSEE, désigné par le législateur pour tenir le REU (art. L16 du code électoral), est le gestionnaire du système d'information du REU. Ceci implique d'assurer son fonctionnement, sa sécurité, sa mise à jour automatisée, la responsabilité du traitement des données, et de déployer l'interface Elire pour les communes et les préfetures, permettant d'interagir avec le répertoire, les dispositifs de transmission de l'information informatisés (interface de programmation applicative - API - ou échanges automatisés) pour les services contributeurs ou utilisateurs du REU, et l'API avec les éditeurs de logiciels. L'INSEE développe et maintient une API permettant l'interrogation automatique de la situation électorale des électeurs⁴³, dont le paramétrage est défini conjointement avec le ministère de l'intérieur et le télé-service correspondant assuré par la DILA. L'homologation du système de gestion globale du REU donne lieu par ailleurs à une action conjointe du ministère de l'intérieur et de l'INSEE et des autres partenaires ministériels.

Le protocole d'accord fixe par ailleurs des échéances pour réunir les services contributeurs ou utilisateurs du REU au moins une fois par an, selon les cas à l'initiative du ministère de l'intérieur ou de l'INSEE, afin d'évaluer et planifier les évolutions des API au regard des évolutions réglementaires, mais aussi d'examiner avec les autres administrations les conditions d'exploitation du système de gestion, et d'échanger avec les préfetures sur leurs attentes générales.

La formation et l'assistance aux agents des communes ont fait l'objet d'une organisation spécifique, faisant suite à l'expérience de l'initialisation du répertoire.

⁴²Un seul arrêt de la Cour de cassation a été identifié, rejetant la demande d'un électeur inscrit sur les listes consulaires et radié car n'ayant pas exercé son droit d'option :

https://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/deuxieme_chambre_civile_570/2144_12_44065.html

⁴³ décret n°2018-343 précité.

La convention a défini de nouvelles modalités pour la réponse apportée aux questions des communes, qui doivent depuis décembre 2019 s'adresser en premier lieu aux préfetures⁴⁴, celles-ci pouvant alors interroger l'INSEE pour obtenir les renseignements techniques souhaités (cf. 2.4.2).

Le dispositif doit être évalué tous les 3 ans par le ministère de l'intérieur et l'INSEE.

Cette convention marque bien le passage d'une organisation souple et adaptée au projet, qui a permis de faire aboutir le REU entre 2016 et 2019, à un dispositif durable clarifiant le rôle de chacun.

2.3 La préparation des élections municipales de mars 2020

2.3.1 De nouveaux axes de progrès privilégiés

Compte tenu du retour d'expérience des élections européennes, le ministère de l'intérieur et l'INSEE ont lancé des actions de communication afin d'inciter les électeurs à vérifier leur inscription sur les listes électorales, pour limiter encore le nombre d'anomalies résiduelles.

Par ailleurs, après la remontée de plusieurs cas où des communes avaient pris l'initiative de réinscrire des électeurs de leur propre chef, le ministère de l'intérieur a rappelé que les inscriptions ne doivent intervenir qu'à la demande des électeurs, et que les radiations nécessitent une procédure contradictoire préalable. Un formulaire spécifique a été mis en ligne par l'INSEE à destination des communes et des éditeurs de gestion des listes électorales.

Des circulaires du ministre l'intérieur et de la garde des sceaux en date des 9 mars et 10 février 2020 ont rappelé la procédure habituelle dans ce domaine (cf. 3.1.2).

Pour les Français de l'étranger, l'enjeu n'était pas différent de celui déjà observé fin 2018 - début 2019. Il s'agissait de poursuivre les modifications liées aux discordances en matière d'état civil, même si les plus graves avaient été vérifiées avant les élections européennes.

2.3.2 Une stratégie de communication active

Une campagne de communication nationale et locale a été mise en œuvre par le ministère de l'intérieur pour inciter les électeurs à s'inscrire sur les listes électorales avant le 7 février 2020 :

- toutes les préfetures de France ont organisé, les 29, 30 et 31 janvier, des opérations de terrain⁴⁵ pour inciter les citoyens à vérifier leur situation électorale et à s'inscrire sur les listes électorales, grâce à un service en ligne ;
- cette campagne, six semaines avant le premier tour des élections municipales, a été très largement relayée dans les médias et sur les réseaux sociaux⁴⁶.

Ces initiatives ont amplifié les démarches des électeurs, à l'approche des élections.

⁴⁴ Chaque commune dispose d'un compte primaire dit « compte valideur » (« utilisateur disposant du droit de création et d'attribution des rôles aux autres utilisateurs de la commune »), de même que les préfetures disposent d'un compte primaire. Les préfetures sont chargées de mettre à jour dans l'application Elire les coordonnées (nom prénom, adresse électronique) associées aux comptes valideurs.

⁴⁵ Les agents de préfecture portaient des vêtements fournis par la DICOM où figurait le site permettant d'interroger sa situation électorale, et des kakémonos portaient les mêmes indications. Munis d'une tablette, les agents ont pu aider les citoyens à vérifier leur situation et à actualiser, le cas échéant, leur inscription.

⁴⁶ 23 articles recensés dans la presse nationale et régionale ; 12 articles publiés sur des blogs ; des reportages télévisés sur CNEWS, France Info et au JT de 13h sur France 2 ; une campagne également sur les comptes des réseaux sociaux Facebook et Twitter du ministère de l'intérieur et des préfetures.

A l'égard des Français de l'étranger, la communication du MEAE a dû tenir compte de l'enchaînement des scrutins municipaux (15 et 22 mars 2020) et du scrutin consulaire (16/17 mai). Face au dilemme d'avoir en même temps à encourager l'inscription des Français de l'étranger en vue des élections consulaires et à les informer, en vue des municipales, des effets de la fin de la double inscription, le MEAE a choisi de :

- s'en tenir à une communication générale succincte renvoyant pour l'essentiel vers les liens du ministère de l'intérieur et du site service-public.fr pour ce qui concerne les élections municipales, en précisant les dates limites d'inscription sur les listes communales (7 février) et consulaires (10 avril) pour pouvoir participer aux scrutins municipaux et consulaires ;
- développer une information ciblée à destination des électeurs souhaitant donner procuration pour le scrutin municipal (des tournées consulaires de recueil de ces procurations étant par ailleurs mises en place) pour les encourager et le cas échéant les aider à vérifier leur situation électorale grâce à la télé-procédure ;
- lancer, à partir de janvier 2020 une campagne sur internet et les réseaux sociaux encourageant l'inscription sur les listes consulaires en vue des élections consulaires de mai et précisant les modalités de vote et le dispositif des bureaux de vote.

2.3.3 Une utilisation développée des télé-services

Les électeurs pouvaient utiliser trois télé-services de nature différente :

1. *la demande de correction de son état civil au RNIPP*⁴⁷, possible en ligne pour chaque électeur depuis 2018, en cas de discordance constatée sur le nom ou le prénom ;
2. *le service « interroger sa situation électorale »* (ISE) du site service-public.fr (DILA), mis en place en 2019, permet à l'électeur de vérifier qu'il est bien inscrit sur la liste d'une commune ou une liste électorale consulaire⁴⁸ préalablement mentionnée ; pour des raisons de confidentialité, ce système ne permet pas cependant, en cas de réponse négative, de connaître la commune où serait inscrit l'intéressé ; cette situation pouvait poser des difficultés aux personnes ayant fréquemment déménagé ;
3. *la télé-procédure temporaire* d'interrogation du REU⁴⁹ a été mise en place entre le 12 février et le 13 mars 2020, par arrêté du 10 février, pour répondre aux critiques qui avaient suivi les radiations des électeurs doublement inscrits lors du lancement du REU et permettre aux électeurs de connaître la commune sur la liste de laquelle ils étaient inscrits, et en cas de radiation, de connaître le motif de cette radiation. La sollicitation de l'INSEE a cependant été plus faible que prévu : 4 305 dossiers au total.

⁴⁷ <https://psl.service-public.fr/mademarche/rnipp/demarche?execution=e1s1> service intitulé « demande de correction de l'état civil auprès de l'INSEE » mis en place pour répondre aux interrogations suscitées par l'usage de France-connect et la connexion de fait plus répandue aux données figurant dans le RNIPP.

⁴⁸ Sauf si cette dernière n'est pas communicable : conformément au dernier alinéa de l'article L. 330-4 du code électoral, la communication de la LEC peut être restreinte ou refusée si, en raison de circonstances locales, la divulgation des informations relatives à l'adresse ou à la nationalité française des personnes inscrites est de nature à porter atteinte à la sécurité ou à leur sûreté.

⁴⁹ Prévu dans le décret d'origine n°2018-343 du 9 mai 2018 et mis en place en février 2020, ce procédé a consisté à permettre à l'électeur d'effectuer une requête à l'INSEE sur le site www.inscription-elections.fr en fournissant une copie numérisée de sa carte nationale d'identité ou de son passeport. L'INSEE, qui a embauché 20 intérimaires pour cette opération, répondait en mentionnant la commune, la circonscription consulaire où se trouvait inscrite la personne, le libellé du bureau de vote, ou le motif de la radiation.

Le télé-service ISE a été massivement utilisé par les électeurs :

- plus de 1,5 millions de personnes ont vérifié leur situation électorale en ligne dans les 20 jours précédant le scrutin (2) ;
- le volume des interrogations a été multiplié par 9 par rapport à la même période lors des élections européennes de 2019.

Tableau 4 : Interrogation en ligne sur la situation des électeurs

	Élections européennes 2019	Élections municipales 2020	Taux d'évolution
Interrogations en ligne de la situation électorale sur les 20 derniers jours	165 000	1 549 082	+ 839%

Source : DMAT (MI)

Pour les électeurs français à l'étranger, les avantages sont similaires à ceux des électeurs en France : possibilité de consulter sa situation électorale de façon autonome ou encore possibilité d'inscription au plus près d'un scrutin par exemple.

Il manque cependant pour les Français nés à l'étranger la possibilité de faire modifier en ligne leur situation, notamment en matière d'état civil, s'ils constatent une divergence. Cette difficulté est liée à la nécessité, selon la CNAV, d'un premier contrôle par l'organisme de sécurité sociale auprès de qui est faite la demande, puis d'un second contrôle par la CNAV. Or, chaque branche a son propre système d'information et ils ne communiquent pas entre eux. Une solution à cette difficulté - à organisation constante - serait de créer un flux d'informations (« workflow ») à plusieurs niveaux de validation entre ces systèmes. Une étude de faisabilité a été lancée par la CNAV, mais semble encore à un stade très embryonnaire.

Il conviendrait cependant plutôt d'examiner avec l'INSEE un moyen d'étendre aux Français nés à l'étranger ce qui existe pour les autres. Cela renvoie à la question plus générale de l'éventuelle remise en cause du passage par la CNAV pour les Français nés à l'étranger qui, de ce point de vue également, peut même poser la question de sa pertinence (*cf. infra*).

2.3.4 De nouvelles inscriptions sur les listes électorales

Entre le 14 avril 2019 et le 14 février 2020, 557 987⁵⁰ électeurs se sont inscrits volontairement sur les listes électorales. En tenant compte de l'ensemble des facteurs notamment démographiques, des naturalisations, mais également des radiations opérées, le corps électoral a augmenté d'après l'INSEE de 544 000 personnes dans cette période⁵¹.

Les listes électorales ont connu des mouvements importants :

- au total, 2 438 000 électeurs se sont inscrits ou réinscrits volontairement (notamment suite à des déménagements) sur les listes électorales ; un tiers d'entre eux se sont inscrits ou réinscrits en ligne (750 000) ;

⁵⁰ cf. <http://recherche-naf.insee.fr/fr/statistiques/4317766> figure n°3 : 2 438 518 inscriptions volontaires – 1 880 531 électeurs radiés à la suite d'une nouvelle inscription, calcul transmis par l'INSEE à la mission

⁵¹ Cf tableau n°3, adresse internet précitée.

- 1 880 000 électeurs ont été radiés suite à une nouvelle inscription, et 264 000 à l'initiative des communes, pour perte d'attaches.

Le nombre des inscriptions ou des réinscriptions sur les listes électorales dans le mois précédant la clôture des listes en 2019, et surtout en 2020 a été particulièrement élevé.

Tableau n°5 : Inscriptions en ligne et en mairie des électeurs à proximité de l'élection

	Élections européennes 2019	Élections municipales 2020
Inscriptions ou réinscriptions en ligne sur les 30 derniers jours	169 824	540 882
Inscriptions ou réinscriptions en mairie sur les 30 derniers jours	445 519	779 916
Total des inscriptions ou réinscriptions sur les 30 derniers jours	615 343	1 320 798

Source : DMAT - MI

93% des usagers se disent satisfaits de la procédure d'inscription en ligne (chiffre DILA).

2.4 La fin de l'organisation en mode projet et les enjeux du fonctionnement pérenne

2.4.1 La montée en puissance du rôle des équipes de la direction régionale de l'INSEE de Nantes

Le mois d'octobre 2018 a marqué la fin de l'organisation en mode projet du REU, pour faire place à son ouverture aux communes et au début de la gestion courante.

La direction générale de l'INSEE, maître d'ouvrage adjoint, a ainsi confié la maîtrise d'œuvre à la direction régionale de Nantes, au pôle répertoire et fichiers démographiques (RFD)⁵², qui avait l'expérience de gestion d'application.

Ce transfert s'est fait dans de bonnes conditions sur le plan de la production car il avait été préparé : le pôle RFD a été associé puis progressivement intégré à l'équipe projet, et le directeur régional de Nantes, membre du comité de pilotage, était également assistant à maître d'ouvrage, pour ce qui relevait de la compétence de l'INSEE. Le pôle de Nantes a finalisé le dispositif d'appui aux communes, les documents de formation, et a testé le manuel avec de petites communes.

Le pôle a dû traiter 25 000 appels téléphoniques et 57 000 messages électroniques provenant des mairies jusqu'à l'automne 2019.

En septembre 2019, les principales difficultés ont été surmontées ; le projet est passé en régime courant. La gestion résiduelle des discordances d'état civil ne représente plus actuellement une charge de travail importante. En dehors des pics d'activité du pôle RFD au moment des périodes électorales⁵³, qui nécessitent de mobiliser des effectifs pendant quelques semaines, la gestion courante du REU porte sur trois domaines d'activités pour l'INSEE : système d'information (maintenance et évolution réglementaire et technique de l'application Elire), relations techniques avec les administrations partenaires et assistance de deuxième niveau auprès des préfectures (cf. 2.4.2).

⁵² Ce pôle, qui comprend 22 personnes, traite essentiellement des questions d'état civil (relations avec les communes et production de fichiers statistiques et des questions relatives à la sphère sociale (CNAV, Français nés à l'étranger).

⁵³ Entre la clôture des listes le 7 février et le jour des élections en 2020, les pics de demandes d'inscriptions atteignant régulièrement un total de 130.000 à 140.000 demandes

Le développement complet du REU en interne a contribué à la réussite de sa mise en œuvre dans des délais contraints par l'INSEE. La maintenance du REU est désormais assurée par des prestataires externes, de même qu'une partie du projet informatique relatif à la réforme des procurations. Ce recours à la sous-traitance comporte des risques qu'il importe de bien maîtriser.

2.4.2 Une nouvelle répartition des rôles entre l'INSEE et les préfetures pour l'appui aux communes

Le constat des difficultés rencontrées par l'INSEE pour porter assistance aux communes dans l'alimentation et l'utilisation du REU a conduit, dans le deuxième semestre de l'année 2019, à une réorganisation du dispositif. Ainsi, les préfetures ont dû assurer, en plus de l'assistance sur le processus électoral, l'assistance de 1^{er} niveau auprès des communes concernant le REU, son système de gestion et le portail Elire, tandis que le pôle RFD de l'INSEE a assuré l'assistance de 2^{ème} niveau auprès des préfetures et des éditeurs de logiciels de gestion des listes.

Dans ce contexte, des formations ont été organisées pour toutes les préfetures en complément des mesures déjà mises en place en 2018 (formation des formateurs du CNFPT à la manipulation du portail Elire, web-conférences et mise en ligne de supports de formation).

Cette réorganisation a été formalisée dans le protocole d'accord entre le ministère de l'intérieur et l'INSEE au mois de janvier 2020 (cf. 2.2), qui prévoit d'ailleurs l'interdiction formelle pour des personnels des préfetures de transmettre les coordonnées des agents de l'INSEE (article 4).

Par ailleurs l'INSEE a mis en ligne pour les communes des formulaires de signalement d'anomalie (décès non apposé, erreur d'identification...), l'INSEE y répondant par messages⁵⁴.

L'INSEE soutient l'organisation de ce système, même s'il fait valoir que les actions des préfetures ont été très hétérogènes auprès des communes.

Les préfetures font valoir pour leur part qu'il leur est difficile de répondre à la demande d'assistance des communes pour les raisons suivantes :

- les fonctionnalités du portail Elire sont insuffisamment connues et ni les préfetures, ni le bureau des élections et des études politiques du ministère de l'intérieur n'ont accès aux mêmes fonctionnalités que les communes ;
- les préfetures n'ont pas accès aux informations qui permettraient d'expliquer les décisions d'inscription ou de radiation prises par l'INSEE ;
- les préfetures ne sont compétentes que pour des questions d'ordre réglementaire concernant la tenue des listes électorales ou du REU⁵⁵, alors que certaines questions ne relèvent pas de leurs compétences (ex. dispositif d'inscription dématérialisé, décisions prises par l'INSEE concernant la situation de l'électeur ou l'état civil d'électeurs), ce qui les conduit dans un grand nombre de cas à ne servir que de « boîtes à lettres » ;
- l'assistance technique des communes, via le relais de l'INSEE doit être assumée dans le temps très resserré de l'organisation des scrutins où se cumulent de multiples tâches de contrôle (liste des candidats, propagande...), de conseil juridique et de logistique (envoi aux communes des enveloppes de scrutin, des feuilles pour l'impression des cartes d'électeurs, envoi de la propagande...).

⁵⁴ Au total, 6892 formulaires en provenance des communes ont par ailleurs été traités entre début décembre 2019 et le jour du scrutin, avec un pic de charge en février de 600 à 1000 formulaires par semaine. Les demandes d'assistance en provenance des préfetures varient d'une centaine par semaine de manière générale à 170 durant les trois semaines suivant la clôture des listes.

⁵⁵ Gestion des comptes « valideurs » des communes, inscription dans le REU des scrutins en cours, extraction des listes électorales des communes à la demande des électeurs, extraction et transmission des fichiers de propagande aux routeurs et aux communes.

Une partie des difficultés éprouvées par l'INSEE puis par les préfectures dans l'assistance des communes peut être recherchée dans le caractère relativement modeste des actions de formation menées en amont auprès des communes.

Une autre partie réside dans la répartition des rôles entre préfectures et l'INSEE qui devrait être réévaluée de façon conjointe entre le ministère de l'intérieur et l'INSEE, à l'issue de l'achèvement des élections municipales. L'éventualité de la mise en place d'une assistance téléphonique dédiée dans les semaines précédant les scrutins ne doit pas être exclue.

Ce faible nombre de formations de terrain et de prestataires apparaît également comme la conséquence d'une insuffisante recherche, en amont du projet, de partenaires notamment associatifs susceptibles d'assurer des formations plus pratiques et de toucher un public plus large d'agents territoriaux de petites communes : l'association DECLIC⁵⁶ (fédération des opérateurs publics de services numériques) n'a été rencontrée par l'INSEE et le ministère de l'intérieur qu'au mois de juin 2019.

⁵⁶ <https://asso-declic.fr>

3 LES PERSPECTIVES NOUVELLES D'AMÉLIORATIONS RENDUES POSSIBLES PAR LE REU DANS LE RESPECT DE SON CADRE INITIAL

A partir d'un bilan positif du REU, de nouvelles adaptations sont à envisager. Certaines sont déjà actées comme l'extension des possibilités de dérogation votée par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. D'autres sont à développer pour encourager davantage l'inscription sur les listes électorales, simplifier les démarches des usagers ou offrir de meilleures garanties pour la gestion des opérations électorales. D'apparence parfois techniques, ces évolutions sont toujours à valider au regard des principes démocratiques.

3.1 Améliorer l'accompagnement des communes

L'accompagnement des communes demeure un besoin au-delà de la phase de création du REU même si l'implication des éditeurs de logiciels doit permettre de résoudre la partie technique des interrogations. Cette liaison doit également favoriser une amélioration en continu du REU.

Les communes ont, à l'occasion de la mise en place du REU, identifié diverses améliorations sur l'organisation des élections et la tenue des listes électorales :

- l'usage des télé-services : prévoir l'interconnexion du télé-service de rectification d'état civil avec le dispositif COMEDec afin de dispenser les électeurs de devoir produire un acte de naissance ; améliorer les fonctionnalités du service en ligne ; étendre le télé-service d'interrogation de la situation électorale en le rendant disponible le jour du scrutin et en étendant le périmètre à la ville entière dans les communes avec arrondissements ;
- l'amélioration de la prise en compte des adresses : favoriser le recours à des interrogations automatiques de type Justif'Adresse ; clarifier l'usage des factures de téléphone comme justificatif valide ou non de domicile ;
- la facilitation de la tâche des communes : permettre les extractions des seuls mouvements d'office opérés après la clôture des inscriptions afin de mieux s'assurer de leur prise en compte dans les listes, notamment dans les grandes villes où elles doivent être imprimées à l'avance ; revoir le délai réglementaire de traitement des demandes d'inscription par le maire de la commune, ainsi que le mode de comptabilisation ; étudier la possibilité d'adapter le processus d'inscription aux communes divisées en secteurs électoraux (arrondissements).

La mission reprend certaines de ces suggestions infra sans avoir pu expertiser la totalité. Ce travail devrait être réalisé à l'occasion de concertations régulières entre les différents partenaires.

Recommandation n°1 :	Rendre mieux perceptible par les communes le rôle de l'INSEE, des éditeurs et des préfetures, par exemple en diffusant des messages d'information, notamment à la suite des réunions avec les éditeurs ou pour signaler la prise en compte de mesures d'amélioration suggérées par les communes. Faire une enquête auprès des communes avant et après chaque grand scrutin pour recueillir les questions, suggestions... Veiller à la communication par l'INSEE des spécifications fonctionnelles et techniques détaillées aux différents éditeurs sollicités par les communes.
-----------------------------	--

Le rôle d'assistance de premier niveau des communes, dévolu aux préfectures en vertu de la convention ministère de l'intérieur – INSEE pourrait également être facilité par la constitution d'un réseau de préfectures référentes qui ayant accès à l'ensemble des fonctionnalités du REU et en lien avec l'INSEE, pourraient assister les autres préfectures sur des sujets techniques liés à l'utilisation du REU, qui ne nécessiteraient pas l'intervention de l'INSEE. Ce réseau pourrait également être consolidé par l'organisation d'une FAQ gérée par l'INSEE et accessible par l'ensemble des préfectures.

Recommandation n°2 : Constituer un réseau de préfectures référentes en lien avec l'INSEE, ayant accès à l'ensemble des fonctionnalités du REU et susceptibles d'apporter une aide technique aux autres préfectures ; organiser une FAQ associant l'ensemble des préfectures et l'INSEE.

3.2 Tirer parti des potentialités du REU

3.2.1 La réingénierie du processus des procurations

3.2.1.1 La lourdeur de la procédure en vigueur et la nécessité d'une dématérialisation

La procédure d'établissement en France des procurations est archaïque, inefficace et insatisfaisante tant pour les services que pour les usagers.

Ce processus ne bénéficie pas d'outils numériques hormis la saisie du formulaire sur service-public.fr. Il pèse lourdement sur les services de police et de gendarmerie dont il perturbe l'activité habituelle et notamment le recueil de plaintes. Il sollicite aussi fortement les mairies et de manière plus ponctuelle les tribunaux judiciaires.

Photo n° 1 : Validation, enregistrement et archivage des procurations



Source : Mission

Il est peu satisfaisant pour les usagers. Sa sécurisation est imparfaite. Certaines des procurations ne peuvent pas être prises en compte du fait de leur transmission tardive, ce qui est une source de récriminations formulées auprès des communes.

Son coût budgétaire et environnemental est significatif. En 2012, année d'élection présidentielle, l'établissement des procurations selon les estimations de l'IGA⁵⁷, avait mobilisé l'équivalent du temps de travail annuel de 766 ETP ; le coût d'établissement par les services de l'Etat d'une procuration s'élevait à 10 euros, auxquels s'ajoutaient les dépenses des communes.

A l'étranger, outre la demande de procuration qui peut, comme partout ailleurs, être remplie en ligne, la procuration, une fois validée, est transmise par message électronique aux mairies concernées directement par les consulats, sur la base des adresses de messagerie des communes actualisées sur le site Service-public.fr.

Cette procédure, éventuellement complétée par la possibilité d'envois plus traditionnels par courrier, a le mérite d'être plus rapide mais pose la question de la maintenance et de la fiabilité des adresses de messagerie utilisées et donc du devenir des procurations ainsi établies. La DFAE veille néanmoins à vérifier ces adresses en cas de doute et relève qu'il existe très peu de cas⁵⁸ de contestations de la part de mandants qui auraient été informés que leur mandataire n'a pas pu voter le jour de l'élection faute d'une réception correcte de la procuration.

Pour être plus rapide, ce mode de fonctionnement ne permet pas pour autant une dématérialisation complète du processus de procuration, notamment en raison du maintien de la phase de contrôle effectué par un agent consulaire, ce qui peut constituer l'élément le plus difficile à surmonter pour l'électeur donnant procuration, du fait notamment de l'éloignement potentiel du consulat ou de la périodicité des tournées consulaires.

3.2.1.2 Une transmission dématérialisée insuffisante vers les communes

Lorsque la procuration est donnée à un mandataire habitant une autre commune que celle du lieu du dépôt de sa procuration, le formulaire est adressé par la voie postale avec accusé de réception rempli manuellement par des agents des commissariats et brigades de gendarmerie. A l'instar du circuit pratiqué pour les Français de l'étranger, la transmission par courriel aux mairies situées hors du ressort, en substitution de l'envoi postal actuel, accélérerait le circuit de réception par les communes. L'électeur serait ainsi mieux assuré de la prise en compte de sa procuration et les communes bénéficieraient d'un temps plus long pour l'inscription sur les listes. Il appartiendrait aux communes de transmettre une liste d'adresses méls de réception des procurations. Cette dématérialisation concernerait une minorité des procurations puisque le volume le plus important concerne des procurations déposées dans la commune du vote. La nécessité de scanner les formulaires pour les envoyer par message électronique ne permettrait sans doute pas de gain de temps substantiel pour les agents mais allégerait le coût des envois postaux et les contraintes de stockage de bordereaux postaux vierges et utilisés. La dématérialisation réduirait en outre les manipulations physiques tant à l'envoi qu'à la réception et offre ainsi un intérêt supplémentaire en cas de situation d'urgence sanitaire. La mise en œuvre de ce dispositif nécessiterait de simples ajustements réglementaires.

La loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, va permettre à partir de 2022 de donner procuration en dehors de sa commune. Cette évolution supposera de pouvoir vérifier à l'échelle nationale le respect de la limitation à deux du nombre de procurations par mandataire.

⁵⁷ Rapport IGA 2014.

⁵⁸ Moins d'une dizaine de cas recensés à l'occasion du 1^{er} tour des élections municipales par exemple.

L'adaptation du REU qui en découle est en cours de développement par l'INSEE, en lien avec le ministère de l'intérieur. Les électeurs pourraient avoir du mal à comprendre que la facilité nouvelle qui leur est offerte ne soit pas entourée de garanties sur le bon aboutissement de leurs demandes. En outre, cela pourrait accroître le nombre de procurations données en dehors de sa commune et augmenter le flux des envois à faire par les forces de l'ordre rendant insuffisante la dématérialisation décrite ci-dessus.

Au vu de l'ensemble des raisons exposées qui motivent une transformation du traitement des procurations, la mission préconise une dématérialisation renforcée du circuit. La transmission vers les communes se ferait directement à partir du site service-public.fr, comme pour les inscriptions en ligne. Pour les usagers n'ayant pas recours à une démarche en ligne, elle pourrait être accomplie à l'aide d'un formulaire papier envoyé ou déposé en mairie et saisi par elle sur l'application ELIRE à l'instar des procurations dans le dispositif en vigueur. Ces demandes de procuration figureraient dans le système d'information avec le statut « en attente de validation ». La traçabilité des opérations permise par le REU rend désormais possible cette nouvelle organisation et son contrôle.

Dans le cadre juridique actuel qui mentionne, à l'article R 72 du code électoral, le contrôle de l'identité du mandant par un officier de police judiciaire, suivant l'orientation donnée par le Conseil d'Etat, la vérification pourrait s'exercer par la présentation par l'électeur de son formulaire à un OPJ ou à un APJ, comme aujourd'hui, mais dans des conditions simplifiées. Les formulaires en ligne seraient assortis d'un QR code généré lors de la saisie complète de la demande ; les formulaires papier disponibles en mairie comporteraient également un QR-code qui pourrait être flashé à l'aide du terminal Néo dont sont équipés les policiers et gendarmes et utilisable de façon mobile sans besoin de présence physique dans les locaux des commissariats et brigades.

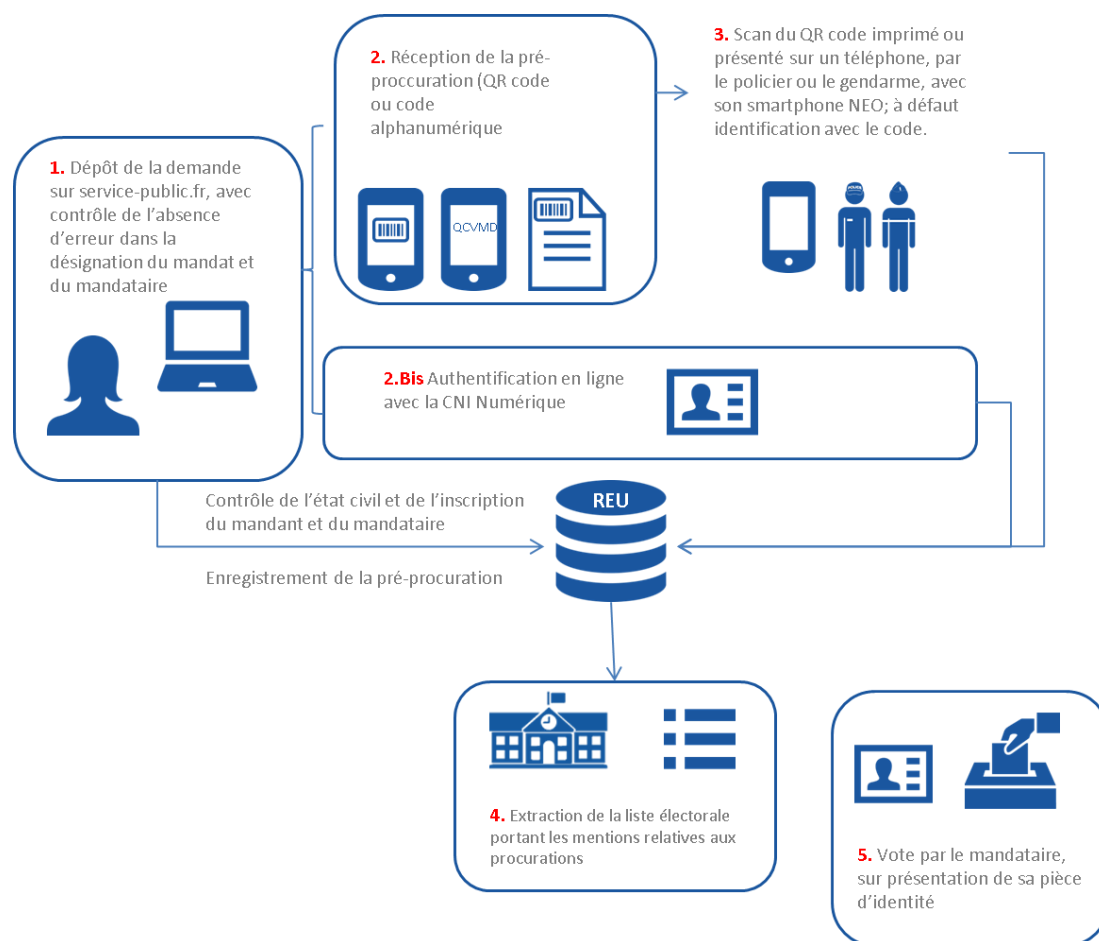
Ce dispositif pourrait tirer les leçons de l'expérience récente de la mise en place de l'attestation numérisée de déplacement dérogatoire en avril 2020⁵⁹ mais supposerait la création d'un flux d'informations nouveau⁶⁰.

L'agent confirmerait ainsi que le mandant s'est bien présenté avec une pièce d'identité. Un flux d'informations suivrait vers la mairie, permettant de valider la demande de procuration qui passerait du stade « en attente » au stade « validée », permettant l'ajout de la mention sur la liste électorale.

⁵⁹ La DNUM du ministère de l'Intérieur a développé une attestation dématérialisée avec ajout d'un QR code permettant aux forces de police et de gendarmerie de procéder à un contrôle de l'identité à l'aide du téléphone portable Neo dont elles sont dotées.

⁶⁰ A titre de référence, le rapport de 2014 « moderniser les élections », chiffrait le coût du dispositif en 2012 à 47,5M€ (dispositif quasiment inchangé depuis) et le coût de l'investissement dans un système d'information permettant sa dématérialisation à 2,5M€ (p.123 du rapport).

Schéma n°1 : Proposition de modification de la procédure des procurations



Source : Mission

3.2.1.3 La perspective d'une refonte plus complète du processus des procurations en lien avec le développement de l'identité numérique

Lorsqu'une carte d'identité numérique permettra une authentification d'un niveau élevé, cette dernière s'effectuera à l'ouverture du télé-service, ce qui permettra d'éviter l'intervention d'un APJ ou du tribunal.

3.2.1.4 La proposition d'une évolution plus radicale fondée sur l'évolution des autorités habilitées à vérifier l'identité du mandant.

La proposition présentée à la mission par la DMAT consisterait à établir une nouvelle procédure : le mandant adresserait directement à la commune ou au poste diplomatique la demande de procuration accompagnée d'un document d'identité et suivant une procédure dématérialisée identique à celle prévue pour l'inscription sur les listes électorales. La pièce d'identité du mandant serait prise en compte sur le modèle de la procédure actuelle d'inscription en ligne sur les listes électorales.

Une commission de contrôle communale intégrant un OPJ contrôlerait le processus en amont du scrutin. La liste des procurations établies serait rendue publique.

Cette nouvelle approche permettrait de raccourcir et simplifier la procédure d'établissement et de validation des procurations. Ces avantages doivent être appréciés en regard du rôle nouveau et central qui serait confié au maire en matière d'établissement des procurations.

Il conviendrait de solliciter un avis du Conseil d'Etat sur la possibilité de confier à une autre autorité que celles actuellement habilitées, la vérification de l'identité du mandant.

Recommandation n°3 :	Dématérialiser la gestion des procurations pour raccourcir les délais, offrir davantage de garanties aux électeurs, réduire les coûts et alléger la tâche des services. A minima, dématérialiser les transmissions entre les services de sécurité et les communes sur le modèle du dispositif en vigueur pour les postes diplomatiques et consulaires. De façon privilégiée et complémentaire, développer la dématérialisation des procurations à l'aide d'un système d'identification des mandants et mandataires utilisant le recours à un QR code.
Recommandation n°4 :	Solliciter un avis du Conseil d'État sur la possibilité de changer les autorités habilitées à vérifier l'identité du mandant dans le cadre du nouveau dispositif technique de gestion des procurations par le REU.

3.2.2 La dématérialisation de la propagande électorale

Le rapport de 2014 de l'IGA (n°14-113/14-031/01 MAP) « *moderniser l'organisation des élections* » a formulé des propositions pour la création d'une plateforme numérique permettant le dépôt par les candidats de documents numérisés de propagande, ainsi qu'une mise à disposition dans des lieux publics, sous forme imprimée et dans des enveloppes cachetées, des documents de propagande imprimés des candidats. Ces mesures permettraient d'économiser de 45 à 60% du coût des élections.

L'existence du REU permet dans le contexte actuel d'envisager de manière plus différenciée cette question.

3.2.2.1 Une dématérialisation complète de la propagande pour les électeurs résidant à l'étranger

L'article 21-I-2° de la loi 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France, prévoit que « *chaque candidat ou liste de candidats peut transmettre au ministre des affaires étrangères une circulaire électorale afin qu'elle soit mise à disposition et transmise aux électeurs sous une forme dématérialisée* ». L'envoi de la propagande électorale peut donc déjà être dématérialisé pour les seules élections consulaires.

Ce principe, posé en 2013, est destiné à répondre à la difficulté récurrente, observée pour tous les scrutins, d'assurer la réception par les électeurs de la propagande électorale suffisamment en amont.

L'éloignement et les aléas intrinsèques à l'envoi traditionnel par voie postale rendent en effet depuis toujours cet objectif des plus aléatoires. L'enjeu d'une extension de cette dématérialisation à l'ensemble des scrutins nationaux est donc particulièrement important pour nos compatriotes à l'étranger.

De surcroît, la transmission par voie postale aux électeurs français à l'étranger de la propagande électorale pour les élections nationales cumule les inconvénients d'un coût financier et d'un coût environnemental élevés, qui rendent cette évolution d'autant plus pertinente. En effet, le MEAE indique qu'une seule société est aujourd'hui capable d'effectuer la mise sous pli et l'envoi du matériel de propagande dans l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire. Elle ne peut garantir une réception dans des délais normaux, d'autant qu'en matière de gestion du fret, en particulier dans les aéroports de transit, ce matériel n'est pas prioritaire et peut donc attendre plusieurs jours sur les tarmacs. Pour les seules élections européennes de mai 2019, l'envoi de la propagande dans le réseau a coûté 3 millions € pour 82 tonnes de matériel, essentiellement acheminé par avion, soit un coût pour l'environnement évalué à 742 tonnes équivalent carbone.

Si elle est par conséquent souhaitable, la dématérialisation de l'envoi de la propagande pour toutes les élections doit cependant surmonter plusieurs écueils. En cas d'envoi par courriel, le principal est la fiabilité de l'adresse électronique donnée par l'électeur. Il s'agirait de recourir à un site dédié sur lequel serait déposée la propagande, ce qui est le cas aujourd'hui pour les élections consulaires : les électeurs sont informés sur leur adresse électronique que la propagande est accessible sur le site de France diplomatie à partir d'une certaine date et jusqu'à une limite clairement établie. Une information appropriée devrait être dispensée aux électeurs pour les encourager à consulter ces documents en soulignant notamment qu'il n'y aura pas d'envoi sous format papier. Cette information devrait être prévue par la loi, qui devra en tout état de cause être modifiée, en particulier les articles L47 et suivants du Code électoral, lesquels encadrent les règles en matière de propagande électorale.

Recommandation n°5 : Dématérialiser totalement la propagande électorale pour les Français de l'étranger.

3.2.2.2 Une dématérialisation sur option de la propagande pour les électeurs de métropole et des outre-mer

Pour les électeurs de métropole et des outre-mer, la mission privilégie une démarche faisant appel au choix de l'électeur pour le recours à une propagande entièrement dématérialisée.

L'option - qui, pour la mission, devrait être explicite, éventuellement réversible - pourrait être effectuée par l'électeur sur le télé-service de vérification de la situation électorale. L'électeur serait invité à confirmer ou fournir son adresse de messagerie lors de cette option, sachant que 10% des électeurs ont déjà une adresse de messagerie renseignée dans le REU.

Le choix par 30% des électeurs de la dématérialisation de la propagande, conduirait à une économie estimée à 21,9 millions € pour les élections municipales⁶¹.

Le REU pourrait comporter une mention de l'option de l'électeur pour une dématérialisation de la propagande électorale. Cela supposerait de créer un champ supplémentaire dans le REU.

Tout électeur aurait accès à une plate-forme numérique qui permettrait la consultation de la propagande électorale et l'impression de bulletins de vote.

Cette avancée implique une évolution technique du système d'information du REU. Une expérimentation sur des élections partielles et en doublon de la propagande classique pourrait être envisagée à titre de test.

Recommandation n°6 : Tester une dématérialisation sur option ou en doublon de la propagande électorale pour les Français de métropole et des outre-mer.

3.2.3 L'usage réduit de la carte électorale

La carte électorale mentionnée aux articles R.22 à 25, R.117-3 et R.231 du code électoral (souvent appelée carte d'électeur), remplit plusieurs fonctions :

- elle doit être présentée au bureau de vote le jour de l'élection, mais elle peut être remplacée par un titre d'identité ;
- elle permet à l'électeur d'identifier le bureau de vote dans lequel il est inscrit ;

⁶¹ Au document budgétaire PAP 2020, le coût de la propagande pour les municipales est estimé à 1,56€ par électeur dont la plus grande part relevant de l'acheminement.

- elle est utilisée pour la mise à jour de l'adresse de l'électeur figurant sur la liste électorale.

Elle revêt enfin une fonction symbolique ; l'article R 24 du code électoral dispose que « *les personnes inscrites sur les listes électorales de la commune se voient remettre leur première carte électorale lors d'une cérémonie de citoyenneté organisée par le maire* ». En pratique, la plupart des jeunes majeurs reçoit cette carte par courrier.

L'article 220 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu « *qu'un rapport examine l'importance de ce titre dans la tenue des listes électorales et dans l'exercice du droit de vote ainsi que le coût de sa production et acheminement* » et « *envisage la possibilité de sa dématérialisation, compte tenu des fonctionnalités* » du REU. La plus grosse part du coût pèse sur les communes.

3.2.3.1 Les évolutions possibles à court terme

A court terme, il conviendrait de réduire sensiblement la fréquence des renouvellements de la carte électorale. La carte électorale ne serait pas renouvelée, dès lors que l'électeur ne changerait pas de bureau de vote.

Il pourrait aussi être envisagé de diffuser par SMS ou par courriel à l'électeur, les coordonnées de son bureau de vote. Cette modalité serait plus opérante, car la carte électorale - en principe annuelle - peut être désormais établie alors que l'électeur a encore la faculté de s'inscrire sur la liste électorale.

Une communication plus soutenue doit aussi assurer une meilleure utilisation par l'électeur du télé-service de la DILA accessible par service-public.fr

Recommandation n°7 : Limiter l'envoi des cartes électorales aux cas de changement de bureau de vote ou de nouvelle inscription.

3.2.3.2 Les perspectives de l'identité numérique

Comme le souligne le rapport IGA-IGF-IGAS 19089-R de 2020 sur les perspectives de l'identité numérique, la carte électorale pourrait à terme être l'un des documents remplacés par la carte nationale d'identité électronique dont la généralisation est envisagée à l'horizon 2026/ 2030.

3.2.4 La procédure de radiation pour perte d'attache communale remise en question

La radiation pour perte d'attache communale, prérogative reconnue par la loi aux maires (et aux chefs de postes diplomatiques et consulaires pour perte d'attache dans la circonscription consulaire) change de signification avec le REU. 264 000 radiations ont été opérées par les communes pour perte d'attache communale entre avril 2019 et février 2020⁶².

Auparavant conçue pour éviter les doubles inscriptions, qu'elles soient intentionnelles ou non et permettre ainsi l'actualisation périodique des listes électorales, elle a perdu pour l'essentiel cette utilité avec la radiation automatique de l'électeur dès lors qu'il s'inscrit sur une nouvelle liste communale ou consulaire. On relèvera par ailleurs que la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, en permettant à partir de 2022 à un électeur de donner procuration à un mandataire résidant dans une autre commune que la sienne, et ce y compris pour les élections municipales, relativise la portée de la notion d'attache communale.

⁶² http://recherche-naf.insee.fr/fr/statistiques/4317766_figure_n°3

Maintenue en l'état, cette prérogative de radiation emporte en revanche désormais un risque majeur : celui de créer des électeurs privés de toute inscription sur une liste électorale (alors que celle-ci est une obligation légale), radiés du REU et empêchés, sauf recours de leur part, de participer au scrutin.

Il paraît de ce fait indispensable, a minima, d'encadrer cette prérogative en suspendant la possibilité pour le maire de radier pour perte d'attache communale entre le sixième vendredi précédant le scrutin à minuit et le lendemain du scrutin (modification des articles L18 et L19 du code électoral) afin qu'il y ait un parallélisme entre les demandes d'inscriptions volontaires et les radiations pour perte d'attache communale⁶³.

Mais l'on peut se demander s'il ne conviendrait pas d'aller au-delà en considérant que le contrôle des critères d'attache communale n'est effectué par le maire que lors de l'inscription de l'électeur sur la liste électorale et relève, dans tous les autres cas, de la compétence du juge conformément à l'article L20 du code électoral⁶⁴.

Recommandation n°8 :	Réviser les dispositions d'organisation des élections pour garantir l'absence de modifications tardives des listes électorales.
Recommandation n°9 :	Supprimer la faculté pour les maires et chefs de postes diplomatiques et consulaires d'opérer des radiations pour perte d'attache communale.

3.2.5 La possibilité de mettre à jour les listes électorales à l'occasion de procédures administratives tierces

A l'instar d'autres pays⁶⁵, il est possible d'encourager l'inscription ou la mise à jour des listes électorales à l'occasion d'autres procédures (demande de titres d'identité...).

Il serait souhaitable d'inclure dans le télé-service de changement d'adresse la possibilité de déclarer le changement d'adresse en matière électorale (qui fait actuellement l'objet d'une simple information à l'utilisateur du télé-service). Des échanges DILA – INSEE – DMAT doivent être conduits en ce sens notamment dans la perspective des travaux de la DILA pour refondre les offres numériques en matière de changement d'adresse.

Recommandation n°10 :	Faciliter la mise à jour de sa situation électorale via des procédures administratives tierces.
------------------------------	--

3.2.6 La possibilité d'une inscription en ligne sans fourniture de justificatif de domicile

L'API Justif' Adresse en cours de développement par le ministère de l'intérieur et en expérimentation dans quatre départements (Aube, Nord, Yvelines, Val-d'Oise) permet de dispenser les usagers de fournir un justificatif de domicile pour obtenir certains documents officiels (carte nationale d'identité, passeport, certificat d'immatriculation, permis de conduire). Le dispositif est en cours de généralisation dans la France entière (article 29 du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique). Au-delà, un développement de l'usage de Justif' Adresse pour d'autres formalités est en perspective.

⁶³On peut à cet égard relever qu'entre le 7 février et le 15 mars 2020, premier tour des élections municipales, six communes, dont l'une comportant près de 2000 électeurs, ont pu radier pour perte d'attaches communales une part supérieure à 10% de leurs électeurs.

⁶⁴ Tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune peut demander, auprès du tribunal judiciaire, l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit ou contester la décision de radiation ou d'inscription d'un électeur. Le représentant de l'État dans le département dispose du même droit.

⁶⁵ Voir rapport IGA précité, 2014.

Ainsi Justif' Adresse pourrait notamment être mis en œuvre pour l'inscription sur les listes électorales. Il conviendrait de proposer à l'usager dont l'adresse est confirmée par l'API Justif' Adresse, de transmettre cette adresse comme adresse prise en compte. Cette avancée suppose une évolution législative. Elle devrait être prise en compte par la DILA dans le cadre de la refonte de la télé-procédure d'inscription sur les listes électorales.

Recommandation n°11 : Simplifier les justificatifs de domicile et permettre le recours à des vérifications automatiques via le système Justif' Adresse.

3.2.7 Pour les Français de l'étranger, la faculté de basculer d'une LEC à une liste communale en fonction du calendrier des scrutins

Rien dans la loi organique n° 2016-1047 du 1^{er} août 2016 ne prévoit ni ne proscriit la faculté pour un électeur résidant à l'étranger de pratiquer ce que certains ont qualifié de « nomadisme électoral » en basculant, en fonction des scrutins, d'une inscription sur la liste consulaire de sa circonscription de résidence à une inscription sur une liste communale.

Cette faculté n'en existe pas moins en pratique. Elle est rendue d'autant plus aisée qu'en dépit de la fin de la possibilité de double inscription, les critères d'attache communale sont demeurés souples pour les Français de l'étranger et que les délais dans lesquels l'inscription sur les listes électorales est possible avant un scrutin ont été réduits à 6 semaines grâce au REU. Le calendrier électoral pour 2020 rendait ainsi loisible à un Français de l'étranger de voter à la fois dans sa commune française de rattachement pour les élections municipales (15 et 22 mars) et dans sa circonscription de résidence pour les élections consulaires (16 et 17 mai) pour peu qu'il opère ce basculement d'inscription d'une liste à l'autre. En revanche, un élu consulaire ne peut se prêter à ce « nomadisme » sans perdre son mandat, l'inscription sur la LEC étant un critère d'éligibilité.

S'il offre l'avantage de permettre aux Français de l'étranger qui le souhaitent de préserver un ancrage territorial en France, on peut cependant se demander si ce nomadisme est conforme à l'esprit de la loi, puisqu'il permet à une même personne de concourir doublement à la désignation des grands électeurs du Sénat à travers l'élection des maires et celle des élus consulaires.

La communication du MEAE a certes souligné sur un même visuel les dates limites d'inscription sur les listes communales et consulaires pour chacun des deux scrutins⁶⁶ (7 février et 10 avril) soulignant ainsi leur compatibilité mais elle a en pratique surtout encouragé les Français de l'étranger à s'inscrire sur les LEC dans la perspective des élections consulaires qui souffrent traditionnellement d'un taux de participation très faible. Cette communication générale a été complétée, afin d'éviter toute difficulté pour l'électeur, préalablement à l'enregistrement d'une procuration pour les élections municipales, par une nouvelle information sur la fin de la double inscription et par une invitation systématique à vérifier sa situation électorale grâce à la télé-procédure.

Aller au-delà à l'avenir, en incitant activement les Français de l'étranger à migrer, en fonction des scrutins, des listes consulaires aux listes communales ne paraît pas approprié, pour les raisons évoquées plus haut mais aussi parce que cela risquerait d'inviter à une instabilité permanente de la situation électorale des Français de l'étranger, source potentielle de difficultés lors des scrutins. A l'inverse, afin de ne pas faire obstacle au maintien de leurs attaches métropolitaines, il paraît souhaitable de prévoir à l'avenir que les élections consulaires⁶⁷ se tiennent toujours à distance d'au moins deux mois d'élections locales.

⁶⁶ A la demande du secrétariat général du gouvernement (SGG), de manière parallèle et transparente, de façon à montrer la compatibilité temporelle des deux scrutins.

⁶⁷ Conformément à l'article 14 de la loi n°2013-659 relative la représentation des Français établis hors de France, l'élection des conseillers des Français de l'étranger a lieu au mois de mai.

Recommandation n°12 : Afin de ne pas faire obstacle au maintien des attaches sur le territoire national et à la participation aux élections municipales des Français de l'étranger qui le souhaitent, prévoir que les élections consulaires se tiennent toujours à distance d'au moins deux mois d'élections locales.

3.2.8 Le contrôle de l'éligibilité des candidats à conforter

La loi du 15 septembre 2017⁶⁸ a introduit, au stade du dépôt des candidatures à une élection politique, une vérification de l'absence de condamnation à une peine d'inéligibilité, au moyen de la délivrance du bulletin n°2 du casier judiciaire aux autorités habilitées⁶⁹. Le casier judiciaire national (CJN) a pu avoir recours à des expédients pour transmettre les informations au ministère de l'intérieur (ex. échanges d'emails) à l'occasion des élections européennes de mai 2019, mais il n'est pas équipé pour assurer de manière générale⁷⁰ une transmission automatisée des bulletins n°2 : il n'a pas pu faire face dans des conditions satisfaisantes à la masse considérable des demandes transmises en urgence par les préfetures⁷¹. Par ailleurs, les autorités habilitées à recevoir les candidatures à des élections se trouvent destinataires d'antécédents judiciaires de candidats qui sont étrangers dans la plupart des cas à la question de leur éligibilité.

Lors des élections municipales de mars 2020, ce contrôle, particulièrement difficile à réaliser dans un temps très limité, s'est avéré à la fois très parcellaire et disproportionné au regard du nombre de personnes inéligibles :

- sur un total de 902 465 candidatures aux élections municipales, « seules » 62 000 candidatures ont fait l'objet d'une demande de délivrance de bulletin n°2, soit à peine plus de 6%⁷² ;
- sur 62 000 vérifications effectuées, un seul candidat était inéligible d'après les informations transmises par le CJN ;
- 10 677 peines d'inéligibilité ont été prononcées en 2018⁷³ ; elles concernent moins de 0,22 % du corps électoral.

Cette lourde charge de travail et l'inégalité de traitement qui en résulte pour les personnes qui ont déposé une candidature, devraient conduire à envisager un système de vérification plus simple, distinct du REU⁷⁴, et permettant au ministère de l'intérieur d'assurer sa mission de contrôle de la validité des candidatures :

- un répertoire des personnes inéligibles, tenu par le ministère de l'intérieur⁷⁵ contiendrait l'identité des personnes condamnées à une peine d'inéligibilité⁷⁶, en cours d'exécution, sur la base des avis de condamnation transmis régulièrement par le CJN⁷⁷ ;

⁶⁸ loi n°2017-1339 du 15/09/2017 pour la confiance dans la vie politique, article 776-7° du code procédure pénale.

⁶⁹ préfetures pour les élections municipales, ministère de l'intérieur (BEEP) pour les élections européennes.

⁷⁰ Le B2 n'est délivré de manière automatisée que lorsqu'il est vierge ; les mentions de condamnations sur le B2 peuvent nécessiter une interprétation, et l'identité des personnes doit faire l'objet parfois de vérifications.

⁷¹ délai de 4 jours pour remettre le récépissé de dépôt de candidature, cf. art. R128 dernier al. du code électoral

⁷² Le nombre de vérifications serait très variable d'une préfeture à l'autre, et certaines d'entre elles ne procéderaient pas à ces vérifications, mais seulement à celles de la qualité d'électeur (cf. code électoral).

⁷³ Sources DACG : en 2018, 10 099 condamnations pour des infractions faisant encourir la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité (faits prévus au II de l'art.131-26 commis à partir du 17/09/2017) et 578 prononcées pour ces infractions avant cette date ou toutes autres infractions pour lesquelles cette peine est encourue.

⁷⁴ Une extension du REU supposerait une modification globale des données pour plus de 47 millions d'électeurs, ce qui ne paraît pas adapté, et une sous-division du REU serait source de davantage de lourdeurs organisationnelles et juridiques, sans apporter d'éléments particulièrement utiles sur le plan technique.

⁷⁵ Autre ex. fichier des personnes recherchées mis en œuvre par le ministère de l'intérieur, et contenant notamment les identités des personnes recherchées pour exécution de peine (art. 230-19 CPP).

⁷⁶ prévues aux articles 131-26, 131-26-1, et 131-26-2 du code pénal

- les autorités habilitées à recevoir les candidatures à une élection politique (et seulement elles) pourraient au moment du dépôt des candidatures interroger ce répertoire spécifique, grâce à une interface de programmation (API) ;
- en cas de contestation, une vérification directe de l'éligibilité de la personne ayant déposé sa candidature pourrait être effectuée directement auprès du CJN par les autorités habilitées.

La création de ce répertoire nécessiterait un article supplémentaire du code de procédure pénale⁷⁸, un décret portant création de ce répertoire⁷⁹ après avis de la CNIL⁸⁰, et le cas échéant un arrêté de la garde des sceaux et du ministre de l'intérieur précisant les modalités de transmission des informations⁸¹. Ce dispositif pourrait enfin être complété par une actualisation du Code électoral afin qu'un contrôle a priori de l'éligibilité des candidats au regard des condamnations pénales dont ils ont pu faire l'objet soit explicitement prescrit aux préfetures⁸².

Recommandation n°13 : Instituer un répertoire des personnes inéligibles, distinct du REU, alimenté par des avis du casier judiciaire national, tenu par le ministère de l'intérieur et consultable grâce à une API spécifique par les seules autorités habilitées à recevoir les candidatures.

3.2.9 La conciliation de la communication des listes électorales et de la protection des données personnelles

Assurer la transparence des listes électorales, gage de démocratie, tout en protégeant la vie privée des électeurs est un exercice d'équilibre⁸³ : publication (art.L19-1), consultation, remise de copies des listes (art.L37), utilisation des données à d'autres fins qu'électorales, d'une part, et protection des données personnelles des électeurs contenues dans les listes⁸⁴ ou enregistrées dans la base de données du REU⁸⁵ de tout accès injustifié ou de toute utilisation abusive par des administrations et des personnes privées d'autre part (loi modifiée du 6 janvier 1978 ; règlement général sur la protection des données RGPD).

Une extension des finalités du REU nécessiterait de limiter strictement l'accès à de nouvelles données qui y seraient associées. Au-delà d'une éventuelle extension, le REU a permis de fiabiliser et centraliser les données personnelles des électeurs dans un contexte de normes plus exigeantes, de simplicité d'utilisation des technologies de collecte de données de masse, et de sensibilité plus aiguë du public sur le traitement des données personnelles.

⁷⁷ Avis transmis selon les mêmes modalités que ceux relatifs à la privation du droit de vote transmis par le CJN à l'INSEE pour alimenter le REU (art.773 CPP).

⁷⁸ par exemple un article 773-2 qui disposerait que « *Le casier judiciaire national automatisé communique au ministère de l'intérieur l'identité des personnes qui ont fait l'objet d'une décision d'inéligibilité* ». Et cf. article 777-3 alinéa 2 du code de procédure pénale.

⁷⁹ prévoyant l'effacement des identités des personnes dès exécution de la peine, des droits d'accès ouverts uniquement aux autorités habilitées à recevoir les candidatures, mais pour l'ensemble des personnes inéligibles, et pas seulement aux personnes inscrites sur des listes électorales départementales comme actuellement.

Le fichier contiendrait les peines d'inéligibilité encourues de 5 ans en matière délictuelle, et 10 ans en matière criminelle (3000 arrêts de cours d'assises par an environ), soit un total à terme de moins de 50 000 identités.

⁸⁰ Cf. I – 2° de l'art. 31 de la loi du 6 janvier 1978.

⁸¹ Cf. arrêté du 25 avril 2019 de la garde des sceaux et du ministre de l'économie et des finances qui précise la nature des informations transmises par le ministère de la justice à l'INSEE et les modalités de transmission.

⁸² Modification des art. L266 (texte général), L.265 et L.255-4 du Code électoral (pour les élections municipales).

⁸³ Cf. textes constitutionnels et conventionnels ; art. 86 RGPD.

⁸⁴ nom, nom d'usage, date et lieu de naissance, adresse du domicile ou du lieu de résidence, nationalité à raison de laquelle l'inscription sur la liste est possible, numéros de bureau de vote et numéro d'ordre séquentiel sur la liste d'émargement du bureau de vote (art. L16, R20).

⁸⁵ capacité électorale, adresse postale de contact, adresse de messagerie électronique, numéro de téléphone, noms et prénoms des père et mère (art. 2 décret n° 2018-343 du 9 mai 2018).

Cette évolution nécessite de veiller sans doute davantage aux conditions dans lesquelles ces données peuvent actuellement être utilisées par d'autres électeurs ou par des tiers, y compris au regard de la jurisprudence de la CEDH⁸⁶.

Diverses utilisations non commerciales des listes électorales sont aujourd'hui permises, à l'échelle communale comme départementale ou s'agissant des listes consulaires : faculté pour tout électeur de s'assurer de la régularité de la liste, communication politique des candidats, partis et groupements politiques, élections primaires de candidats, communication municipale et sélection des administrés des communes depuis l'émergence de la crise sanitaire, actions d'intérêt général d'associations.

Afin de circonscrire l'usage de ces données et permettre une information complète des électeurs conforme à l'esprit de la réglementation européenne, leurs utilisations possibles devraient en premier lieu être clairement énoncées, et de manière limitative, aux articles L37 et L330-4 (Français de l'étranger). Le délit d'usage commercial de la liste électorale devrait être modifié en conséquence en délit d'utilisation illicite de la liste électorale (en dehors des cas autorisés par la loi, art. L113-2 modifié).

Le caractère dérogatoire de la faculté pour des particuliers de demander de manière inconditionnelle des copies des listes électorales, les risques avérés d'utilisations abusives des données personnelles, le caractère limité des contrôles effectués par la CNIL ou les parquets, et la possibilité d'une utilisation directe des données par des particuliers plaident également en faveur :

- d'une limitation de la diffusion des données en assortissant la demande de copie de liste de la justification par le requérant d'un motif légitime au regard des cas autorisés par la loi⁸⁷ et en prévoyant que les adresses numériques ne peuvent, sauf décision motivée en particulier pour les Français de l'étranger, donner lieu à communication ;
- d'une limitation des sources de diffusion des données, en ne confiant la remise de copies de listes qu'aux préfetures et consulats⁸⁸, les mairies pouvant toujours remettre les listes aux électeurs de la commune pour simple consultation.

Les dispositions précitées (L37 et L330-4) pourraient enfin renvoyer aux dispositions du RGPD en la matière, sur l'information et le rappel des droits des personnes.

⁸⁶ Convention Européenne des droits de l'homme (CEDA).

⁸⁷ Ex. Impossibilité de se déplacer pour consulter la liste électorale, demande de vérification systématique des listes compte tenu d'anomalies déjà constatées, recours juridique déjà engagé, etc.

⁸⁸ Cette disposition pourrait d'ailleurs faciliter la mise en œuvre des recommandations de la CNIL, sur le chiffrage des courriers électroniques Cf. https://www.cnil.fr/sites/default/files/typo/document/CNIL_Politique.pdf p.28

Recommandation n°14 : Mieux protéger les données personnelles provenant des listes électorales :

- *établir une liste limitative des réutilisations possibles des listes électorales (art. L37 et L330-4), modifier en conséquence la définition du délit d'utilisation illicite de liste électorale en dehors des cas autorisés (art. L113 2)
- *confier aux seuls consulats et préfectures la faculté de délivrer la copie des listes électorales (art. L37 et L330-4) ;
- *assortir la remise d'une copie de liste électorale de la condition pour le requérant de justifier d'un motif légitime de sa demande au regard des cas autorisés par la loi (art. L37 et L330-4) ;
- *rappeler la référence des textes (RGPD, loi du 6/01/1978) sur les obligations des responsables de traitements et les droits des personnes sur leurs données (art. 14 RGPD, art.L37 et L330-4) ;
- *s'abstenir sauf décision motivée de communiquer les adresses électroniques des électeurs lors de la consultation ou de la remise d'une copie de liste électorale (art. L330-4) ;
- *transmettre en pratique la copie des listes électorales sur des supports sécurisés.

La faculté de consulter ou d'obtenir copie de la liste électorale pourrait n'être confiée qu'aux seuls électeurs de la commune puisque ceux-ci ne peuvent exercer de recours contre la liste électorale (art. L20) ou contre les opérations électorales (art. L248) que dans le cadre de la commune sur la liste de laquelle ils sont inscrits. Le contrôle de la régularité des listes et du processus électoral ne se limite cependant pas au droit de recours, et la seule consultation de la liste d'une commune par un électeur qui n'y est pas inscrit, mais qui a des attaches dans cette commune, participe notamment de ce contrôle démocratique. Cette proposition devrait dès lors s'inscrire dans le cadre d'un débat général où seraient mis en balance l'ensemble de ces droits et leurs conditions d'exercice.

3.3 Poursuivre la fiabilisation des données et l'évolution souhaitable de certains flux de données

3.3.1 La poursuite de la fiabilisation des données : le cas particulier des Français nés à l'étranger

La centralisation des listes électorales consulaires au sein du REU et le rapprochement des données d'état civil qu'elles contenaient avec celles figurant au RNIPP (INSEE) ou au système national de gestion des identifiants⁸⁹ (CNAV), ont fait apparaître un pourcentage de discordances élevé, dont un nombre important reste encore à corriger.

A la date du 23 mars 2020, il restait ainsi 283 964 discordances à examiner (l'immense majorité ne comportant qu'une seule erreur). Elles représentent environ 22 % de l'ensemble du corps électoral à l'étranger et proviennent pour la plupart de dossiers de Français nés à l'étranger.

Ces discordances résultent ainsi avant tout des incertitudes inhérentes à la transcription des toponymes des lieux de naissance et des patronymes étrangers.

⁸⁹Décret 2018-390 du 24 mai 2018 relatif à un traitement de données à caractère personnel dénommé « système national de gestion des identifiants » (SNGI).

A cet égard, le MEAE, en liaison avec l'INSEE, pourrait engager un travail de normalisation des toponymes étrangers, en commençant par les noms de pays, qui s'imposerait aux autres administrations françaises. Pour les patronymes, l'accès des Français nés à l'étranger à la procédure de rectification d'état civil constituerait à terme le meilleur outil de fiabilisation.

Encadré n°7 : La fiabilisation des données pour les Français nés à l'étranger

La lourde charge de la fiabilisation des données d'état civil pour les Français nés à l'étranger

La DFAE n'a pas demandé immédiatement aux postes consulaires d'examiner les discordances secondaires restantes, nombre d'entre elles devant être corrigées directement par l'INSEE, qui n'a transmis à la DFAE le résultat de ces modifications que le 12 mars dernier, juste avant le confinement. La DFAE n'a donc pas encore pu les vérifier. Elle met cependant à la disposition des postes consulaires deux types de tableaux d'erreurs : le premier est simplifié (écarts sur le sexe, le nom et/ou le prénom) et destiné aux présidents des bureaux de vote (*cf. infra* pour les élections européennes). Le second, plus complet, comprend l'ensemble des discordances (y compris les date, ville et pays de naissance). Ainsi, par exemple, le consulat général de France à Bruxelles –l'un des plus importants du réseau- a édité en décembre 2019 deux types de tableaux, qui reprennent en partie les mêmes occurrences. Pour ce Consulat général, le 3ème du réseau derrière Genève et Londres, qui compte environ 90 000 inscrits sur la liste électorale, on dénombre environ 15 000 discordances le plus souvent très mineures. Ceci n'en est pas moins un volume considérable, que l'intense travail de vérification entraîné par la mise en œuvre du REU devrait permettre de résorber.

S'agissant spécifiquement des discordances concernant les Français nés à l'étranger, le SCEC a dû éditer pour la mise à jour du REU, 58 524 copies d'actes d'état civil depuis décembre 2018, avec un pic à 28 410 demandes entre mars et avril 2019. Mobilisant tous les officiers d'état civil du service, cette tâche a entraîné un retard important dans le traitement des autres demandes d'extraits ou de copies d'actes : un pic de 210.000 demandes en attente avec des délais de délivrance pouvant atteindre 45 jours (contre une semaine en temps normal) a été atteint en septembre 2019. Grâce à la mobilisation du service et au traitement des demandes les plus récentes pour éviter leur réitération, ce retard était entièrement résorbé à la fin décembre 2019. La CNAV, qui a traité en aval les corrections à apporter sur la base des actes émis par le SCEC pour ces populations, a décrit quant à elle le même type d'effet de vague sur son activité, jusque dans les semaines qui ont précédé les élections européennes.

Source : Mission

Pour les Français de l'étranger, la fiabilisation des adresses de messagerie, information qui peut figurer au REU mais revêt, pour eux comme pour tous les électeurs, un caractère facultatif, a une importance particulière : l'éloignement de la plupart des électeurs de leur consulat de rattachement, fait de la messagerie un outil de communication privilégié dont l'importance ira croissant avec la dématérialisation de nombreuses procédures.

Dans le domaine électoral, elles sont utilisées pour le vote électronique aux élections consulaires et le seront en 2022 pour les élections législatives. Elles pourraient l'être à brève échéance pour la dématérialisation des procurations et de l'envoi de la propagande électorale

Environ 85% des Français de l'étranger inscrits au registre disposent d'une adresse de messagerie renseignée (dite adresse de contact) même si sa fiabilité est parfois sujette à caution. Les débats autour de la communicabilité des LEC ont conduit les postes diplomatiques à encourager leurs administrés à fournir deux adresses de messagerie, la première adresse de contact, dédiée aux échanges administratifs avec le consulat, et une autre susceptible de figurer sur la LEC et de recevoir des messages de propagande politique, ce dispositif introduisant au final une certaine confusion et accroissant l'incertitude sur la fiabilité des adresses.

Si l'on peut recommander qu'une attention plus forte soit accordée à la fiabilité de cette donnée dans le REU par les consulats⁹⁰, force est d'admettre que les difficultés identifiées pour les Français de l'étranger se retrouveront aussi pour l'ensemble des électeurs figurant au REU lorsque les développements associés à l'utilisation de ce répertoire amèneront à recourir davantage qu'aujourd'hui aux adresses de messagerie.

Le bureau de l'assemblée des Français de l'étranger (AFE) fait remarquer enfin que la procédure d'inscription en ligne sur la liste électorale consulaire n'est accessible qu'à la condition pour l'électeur d'être inscrit au registre des Français établis hors de France, alors même que ces deux inscriptions sont indépendantes et qu'il est loisible d'obtenir au guichet son inscription à la LEC sans inscription au registre. L'intérêt d'encourager les Français établis hors de France à s'inscrire au registre, canal privilégié pour entretenir le lien du consulat avec la communauté française notamment dans le domaine de la sécurité, ne plaide cependant pas en faveur d'une révision du dispositif d'inscription en ligne.

Recommandation n°15 : Poursuivre la fiabilisation des identités des électeurs nés à l'étranger en engageant une normalisation de l'orthographe des toponymes étrangers et en lançant une campagne de fiabilisation des adresses de messagerie.

3.3.2 La rationalisation des flux d'information impliquant la CNAV

Plusieurs évolutions apparaissent envisageables.

Un protocole entre l'INSEE et la CNAV datant de 1988 donne délégation à la CNAV pour assurer la gestion opérationnelle et technique d'une partie du RNIPP, pour les personnes nées dans une collectivité d'outre-mer (hors DOM, Saint-Pierre et Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et la Polynésie française) ou à l'étranger. Dans ces cas, et jusqu'à ce jour, c'est la CNAV qui attribue le numéro d'inscription au répertoire (NIR) des personnes relevant du Code de la sécurité sociale. Lorsque cela sera techniquement possible, l'INSEE récupérera l'immatriculation - qui sera devenue systématique - de l'ensemble des Français d'outre-mer.

Dans le prolongement de ce protocole, l'INSEE a par ailleurs délégué à la CNAV la gestion des Français nés à l'étranger pour « l'attribution à la naissance d'un NIR et les mises à jour les concernant ». La rectification du NIR s'effectue à la demande des organismes habilités. Il convient de rappeler que la CNAV est également en charge du SNGI, fichier miroir du RNIPP pour les données d'état civil des personnes physiques afin d'assurer l'interface avec les organismes de sécurité sociale et les mutuelles qui peuvent avoir accès au répertoire national commun de la protection sociale. Ce répertoire est alimenté par les données du RNIPP.

Des conventions sont donc conclues régulièrement sur ces bases entre l'INSEE et la CNAV. Celle en vigueur a été approuvée par les parties fin mars 2019 et en renouvelle une précédente qui datait de 2012.

Au terme de la convention précitée, des « alignements » de données entre celles relevant de l'INSEE (France) et celles relevant de la CNAV (Hors France) sont organisées régulièrement. Il existe également un web service par lequel la CNAV peut consulter les données de la section France. L'inverse est également vrai pour l'INSEE. Ce sont les organismes de sécurité sociale qui constituent les principaux pourvoyeurs de pièces justificatives pour les demandes d'attribution d'un NIR. D'autres organismes, comme le SCEC, alimentent la CNAV et une convention est établie avec eux. Cette dernière est en cours d'élaboration entre la CNAV et le SCEC.

⁹⁰ Une campagne d'information était d'ailleurs prévue avant les élections consulaires pour inviter les électeurs à vérifier leurs données personnelles.

La question du mode de transmission de ces données et de son efficacité a été centrale, en particulier dans la phase d'initialisation du REU. Or, comme cela a été souligné précédemment, l'envoi de pièces justificatives sous format papier et par voie postale au moins dans les premiers mois de l'initialisation, a sans doute accru la charge déjà singulièrement alourdie des principaux acteurs concernés (CNAV et SCEC en premier lieu). L'échange de fichiers Excel dans un second temps a pu accélérer le processus, mais sans garantir une bonne fiabilité des données (erreurs de saisie possibles).

Il semble donc nécessaire d'envisager à brève échéance un système d'échanges automatisé de données entre les différentes parties prenantes, et en particulier entre le SCEC, la CNAV et l'INSEE. Ce système paraît d'autant plus nécessaire que la CNAV, conformément à la convention, est supposée attribuer un NIR à chaque Français né à l'étranger à la naissance.

Le projet de convention entre la CNAV et le SCEC intègre la mise en place d'un dispositif de gestion des échanges (DGE) dont l'objet est de permettre des transmissions de documents dématérialisés en temps réel. Il serait placé sous l'égide de la direction de la sécurité sociale, maître d'ouvrage. La CNAV en serait l'opérateur, assistant à la maîtrise d'ouvrage tandis que le SCEC serait un partenaire du dispositif. Cette orientation semble répondre aux exigences précitées.

Recommandation n°16 : Acheter l'automatisation des flux entre la CNAV, ses partenaires (notamment le SCEC) et l'INSEE relatifs aux Français nés à l'étranger.

3.3.2.1 La mise en place pour les Français nés à l'étranger d'une procédure automatisée de rectification du RNIPP.

Il serait souhaitable que l'INSEE et le MEAE étudient les conditions de l'ouverture aux Français nés à l'étranger de la télé-procédure de rectification du RNIPP.

Au-delà de la mise en œuvre de ces évolutions, la question de l'avenir du rôle de la CNAV comme délégataire de l'INSEE - rôle exercé depuis 1988 - pourrait être posée car cette procédure conduit à une différenciation dans le traitement des Français, laquelle complexifie les procédures et ne va pas forcément de soi.

A l'occasion d'une prochaine révision de la convention de délégation entre l'INSEE et la CNAV, pourrait être fait un bilan coût/avantages du maintien de cette délégation et étudié en comparaison un traitement par l'INSEE de la situation des Français nés à l'étranger.

Recommandation n°17 : Étudier les conditions de l'ouverture aux Français nés à l'étranger de la télé-procédure de rectification du RNIPP.

3.3.3 La simplification des flux d'information impliquant les services du ministère de la justice

Le REU a repris l'identité des électeurs qui figuraient sur les listes communales au 1^{er} janvier 2019, mais également l'ensemble des incapacités électorales toujours actives qui avaient été inscrites au fichier général des électeurs (tutelles, privation du droit de vote suite à une décision pénale, perte de nationalité). Ainsi, la mission a vérifié auprès de l'INSEE la prise en compte de ces incapacités en cas de nouvelle inscription d'un électeur, ce dont le ministère de la justice n'était pas pleinement informé.

Ces incapacités électorales sont devenues moins fréquentes :

- l'abrogation de l'article L5 du code électoral⁹¹ a permis aux majeurs sous tutelle de s'inscrire sur les listes électorales : 1364 majeurs sous tutelle ont pu s'inscrire sur les listes avant les élections européennes, en bénéficiant de la dérogation prévue à l'article L. 30-5° du code électoral ; cette abrogation a eu pour effet de limiter le contentieux relatif aux inscriptions, en cas de mainlevée des mesures de tutelle en particulier ;
- si le nombre de peines d'inéligibilité a augmenté suite à l'introduction de la peine d'inéligibilité obligatoire par la loi du 15 septembre 2017 (cf. 3.1.8), le nombre des privations de droit de vote prononcées par les juridictions a été divisé par dix depuis environ 20 ans⁹² ; des dizaines de milliers d'interdictions automatiques d'inscription sur les listes électorales sont cependant maintenues en vigueur par l'effet d'une loi de 1992⁹³.

La loi du 27 décembre 2019⁹⁴ favorise désormais les inscriptions de détenus sur les listes électorales : inscription systématique des personnes détenues sur une liste électorale dès leur incarcération ou dès leur majorité⁹⁵ par l'administration pénitentiaire à partir de 2021, possibilité d'une inscription sur la liste de la commune du chef-lieu de département du lieu de détention, instauration du vote par correspondance des personnes détenues⁹⁶, et assouplissement du régime des procurations pour les détenus.

L'automatisation de certains flux de données doit être menée à bien.

Dans le domaine de la nationalité, la transmission à l'INSEE des informations concernant les personnes dont le bureau de la nationalité de la direction des affaires civiles et du sceau (DACS) du ministère de la Justice a enregistré la déclaration de nationalité (249 cas en 2018) et les personnes qui ont fait l'objet d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée (nationalité judiciaire ou extranéité ; le nombre d'événements qui n'est pas connu avec précision de la DACS, est supérieur à 1000 par an) s'effectue actuellement par des envois de courriers électroniques s'agissant des personnes majeures conformément aux dispositions de l'arrêté du 25 avril 2019 précité.

La refonte en cours de l'application NATACHA (projet NATACHA 2) dont l'aboutissement est attendu pour la fin 2020 - ce projet a connu des retards - doit permettre un envoi automatique à l'INSEE.

L'amélioration de la qualité de certains échanges automatisés d'information suppose :

⁹¹ Suite à la loi de programmation de la justice du 23 mars 2019 ; il existait 383 000 mesures de tutelles au 31/12/2015 selon les statistiques disponibles communiquées par le ministère de la justice

⁹² 5826 peines de privation des droits civiques, civils et de famille en 2000, 578 en 2018 – source DACG

⁹³ L'art.370 de la loi du 31/12/1992 sur l'entrée en vigueur du nouveau code pénal a abrogé pour l'avenir et maintenu les effets des décisions rendues avant le 1^{er}/03/1994 qui entraînent une interdiction automatique d'inscription sur les listes électorales (ancien art. L5). Selon le CJN, 40 000 personnes condamnées avant 1994 (pour crimes, ou même emprisonnement ferme de plus de 3 mois, cf. circ. JUSB2003429C du 10/02/2020) seraient ainsi toujours interdites d'inscription. Le CJN fait valoir que l'art. 370 précité devrait être abrogé s'agissant des droits civiques (cf. rapp. Cour de cassation 2008 et 2012, comme l'art. L7 a été déclaré inconstitutionnel). Le CJN fait valoir en outre que ces dispositions pèsent sur son fonctionnement interne (calcul de la période d'application de ces peines complémentaires).

⁹⁴ qui a fait suite à une expérimentation menée en 2019: la participation électorale des personnes détenues est passée de 2 % (élection présidentielle 2017) à 8 % (élections européennes 2019) ; parmi les 9 548 personnes détenues ayant souhaité opter pour le vote par correspondance lors des élections européennes, 3 980 n'ont pas été admises à voter car non inscrites sur les listes électorales.

⁹⁵ Cf. art. 112 de la loi. L'article L12-1 V du code électoral prévoit que l'inscription d'une personne détenue qui atteint l'âge de la majorité légale en détention prévaut sur l'inscription d'office prévue au 1° du II de l'article L. 11. Le REU privilégiant habituellement la dernière date d'inscription, le système d'information du REU devra permettre de prendre en compte cette priorité, éventuellement très en amont, alors que la condition de détenu du mineur n'a pas vocation à être enregistrée au REU. 804 mineurs sont actuellement détenus.

⁹⁶ Le décret d'application devra déterminer la transmission de l'option de vote par correspondance des détenus aux communes (par le REU via Elire ou par l'administration pénitentiaire via l'applatif Genesis).

- d'effectuer des opérations de maintenance de l'application CITI afin de corriger les anomalies constatées (831 dossiers de contentieux électoral ont dû faire l'objet d'une nouvelle transmission suite à des incidents constatés à partir d'avril 2019) et traiter la situation des français de l'étranger (CITI ne prévoit pas la possibilité d'inscrire la commune où est situé le bureau de vote de l'électeur à l'étranger, ce qui ne permet pas d'enregistrer dans le REU les décisions de justice qui ont été rendues pour les Français de l'étranger⁹⁷) ;
- de prendre en compte dans le projet PORTALIS (système d'échanges en matière de contentieux civil du ministère de la justice) le besoin exprimé d'une centralisation des données de contentieux électoral ; plus généralement, il est important que l'INSEE puisse être associé au projet Portalis au regard des questions relatives au REU. Cependant la date de mise en œuvre de ce projet de grande ampleur reste encore incertaine ;
- s'agissant des flux venant du casier judiciaire national, (environ 400 mouvements par an⁹⁸ relatifs aux peines de privation des droits électoraux) en 2022, à l'occasion de la mise en service d'ASTREA, nouveau système d'information du casier judiciaire, de moderniser les échanges d'information (transmission hebdomadaire et non plus mensuelle, utilisation de la plateforme du ministère de la justice) conformément à l'arrêté du 25 avril 2019⁹⁹.

Recommandation n°18 : Poursuivre l'automatisation des flux entre le ministère de la justice et l'INSEE.

3.3.4 L'extension des inscriptions d'office des jeunes majeurs issues des échanges avec le ministère des armées

Les échanges d'information entre la direction du service national et de la jeunesse (DSNJ) du ministère des armées et l'INSEE (cf. arrêté du 7 février 2019), sont désormais mensuels, sous forme de fichiers numériques.

Il convient que l'INSEE et la DSNJ établissent un bilan commun de ces nouvelles procédures pleinement en application depuis le début de l'année 2020 afin d'apprécier :

- la qualité des informations recueillies par les communes et les consulats au moment du recensement (plusieurs types d'anomalies méritent d'être corrigées : codes géographiques différents pour une même commune entre la DSNJ et l'INSEE, adresses erronées) ;
- la robustesse des procédures de changement d'adresses (en particulier au moment de la Journée Défense et Citoyenneté) ;
- et de déterminer la pertinence des bornes d'âge retenues pour l'envoi des informations à l'INSEE (actuellement les jeunes recensés âgés de 17 ans et 8 mois à 18 ans et 6 mois)¹⁰⁰.

En moyenne, 90% des jeunes d'une classe d'âge sont recensés avant 18 ans et 96% avant 19 ans.

⁹⁷ L'INSEE a constaté que 60 dossiers provenant du tribunal judiciaire de Paris ne remontaient pas via le REU.

⁹⁸ 578 en 2018.

⁹⁹ Le délai de transmission des incapacités électorales des juridictions jusqu'à l'INSEE via le CJN serait en moyenne de 6 mois. Ce délai varie de 48h (lorsque les juridictions ont organisé une transmission automatique) à plusieurs mois, comme dans le cas de grandes juridictions (ex. Paris, Bobigny, ou l'ensemble des cours d'appels qui n'ont pas organisé ces transmissions automatiques).

¹⁰⁰ Les Français de l'étranger sont automatiquement inscrits au REU à l'âge de 17 ans et 10 mois.

Recommandation n°19 : Établir un bilan des nouvelles modalités d'échange d'informations entre l'INSEE et la direction du service national et de la jeunesse. Étendre aux jeunes de 19 ans la transmission des informations.

3.3.5 La nécessité d'une nouvelle gouvernance stratégique au regard des finalités du REU

Grâce à la centralisation, la disponibilité et l'actualisation de ses informations, le REU est devenu un outil particulièrement utile aux administrations et aux électeurs eux-mêmes, qui y ont eu recours en masse, pour s'inscrire, modifier leur situation électorale, ou en prendre simplement connaissance. Les administrations qui concourent à l'alimenter ou qui utilisent ses informations ont pu mesurer son efficacité¹⁰¹. Le REU a enfin profité à l'INSEE lui-même, qui peut redéployer une partie de ses effectifs sur d'autres tâches¹⁰².

Sur le plan technique, des usages nouveaux de ce répertoire sont accessibles : établissement, gestion et contrôle des procurations, distribution dématérialisée des documents relatifs à la propagande électorale aux électeurs français de l'étranger, et sur leur demande, aux électeurs métropolitains et d'outre-mer, distribution dématérialisée sur demande des cartes d'électeurs, et leur édition, actualisation, sur demande, de la nouvelle adresse des électeurs, à l'occasion de procédures administratives qu'ils ont engagées, ou par référence à des justificatifs déjà fournis.

La définition des finalités du REU est devenue dès lors une nécessité opérationnelle de gouvernance, mais elle constitue également un enjeu de visibilité de l'action publique, et une obligation légale en termes de protection des données.

L'ampleur des perspectives à venir d'utilisation du REU suppose la mise en place d'un comité stratégique réunissant l'INSEE, la DMAT et la DFAE.

Ce comité réunirait au moins une fois par an les directeurs. Ses travaux seraient préparés par des groupes techniques qui associeraient en tant que de besoin les divers partenaires (administrations, représentants des communes notamment (*cf. infra* 3.4.3)).

Ce comité stratégique examinerait un tableau de bord retraçant les principaux résultats de la démarche qualité, les principales anomalies constatées, permettant de mettre en lumière les axes de progrès nécessaires.

Il conviendrait des évolutions à conduire, se prononcerait sur les priorités, au regard des moyens susceptibles d'être consacrés aux projets à mener et identifierait le chef de file. Il porterait une attention particulière au calendrier des projets afin d'assurer leur bon aboutissement.

Recommandation n°20 : Mettre en place un comité stratégique INSEE, DMAT, DFAE chargé de piloter les évolutions de l'usage du REU.

¹⁰¹ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de la justice, consulats, tribunaux, casier judiciaire national.

¹⁰² Il s'agit des effectifs qui étaient chargés auparavant d'enregistrer les avis d'inscription et de radiation que les communes et les consulats transmettaient à l'INSEE, de vérifier la concordance des multiples listes avec le fichier général des électeurs, et d'adresser aux consulats et aux communes des avis de radiation en cas de double inscription.

Encadré n° 8 : Les finalités du REU

Le législateur a déjà fixé un cadre général pour le REU, puisqu'il est tenu par l'INSEE « aux seules fins de gestion du processus électoral » (art. L16 al. 1er).

Le décret du 9 mai 2018 limite plus précisément la finalité du traitement automatisé des données à caractère personnel confié à l'INSEE à l'établissement, au contrôle et à la gestion des listes électorales¹⁰³ (art. 1er). Une extension du REU nécessiterait dès lors, sur le plan de la hiérarchie des normes, de fixer par décret de nouvelles finalités.

Sur le plan de la protection des données, cette extension serait possible, puisque les nouvelles finalités, toutes fondées sur des textes de loi, se rapportent à l'objectif général de l'article L16 du code électoral de gestion du processus électoral, mission d'intérêt public, et seraient légitimes puisqu'elles contribueraient à rendre l'organisation des élections plus fiable et moins coûteuse pour l'État¹⁰⁴.

Si le cadre juridique actuel permet des évolutions à partir du REU, ses finalités doivent rester celles de la gestion du processus électoral dont la maîtrise technique relève de l'INSEE sous la conduite du ministère de l'intérieur. Le recours au REU pour mettre en place le référendum d'initiative partagée sur le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris¹⁰⁵ a ainsi relevé du même champ de l'expression démocratique. Il ne s'agissait cependant pas de l'organisation d'une élection et le ministère de l'intérieur a assuré directement la mise en place du dispositif d'interrogation du REU pour valider les votes enregistrés. Cet exemple illustre le cadre à la fois pratique et théorique que pourrait suivre le REU : sa finalité est celle de l'expression démocratique ; son exploitation vise à titre principal la mise en œuvre des scrutins politiques et à titre accessoire les autres modes d'expression.

Source : Mission

3.3.6 La consolidation du fonctionnement en mode courant

Cette consolidation implique :

- la mise à jour de la démarche qualité et de la cartographie des risques identifiant les points de fragilité. Au vu de l'expérience des scrutins de 2019 et de 2020, une revue de processus doit être conduite avant d'établir une évaluation des dispositifs de maîtrise des risques ;
- à cette occasion la question doit être posée d'un élargissement, à l'avenir, du périmètre de la démarche aux administrations partenaires de l'INSEE.

Ces aspects sont d'une importance particulière, notamment dans le contexte de la réduction de l'effectif des équipes internes dédiées de l'INSEE : une attention particulière doit être accordée à la disponibilité des réseaux qui est la principale cause identifiée des interruptions de l'accès au REU.

Recommandation n°21 : Procéder à une revue de processus du REU en 2020 et actualiser la cartographie des risques en intégrant notamment les questions de disponibilité des réseaux et de satisfaction des usagers (communes, éditeurs).

Plusieurs points tirés de l'expérience récente pourraient être abordés à l'occasion d'une révision de la convention entre la DMAT et l'INSEE de janvier 2020 (qui pourrait être effectuée en 2021 dans la perspective des scrutins de 2022) :

¹⁰³ Dans les conditions prévues par les dispositions du chapitre II du titre Ier du livre Ier du code électoral.

¹⁰⁴ Cf. notamment avis de la CNIL n° 2017-292 du 16 novembre 2017

¹⁰⁵ Décret n° 2019-572 du 11 juin 2019 portant ouverture de la période de recueil des soutiens apportés à la proposition de loi n° 1867 présentée en application de l'article 11 de la Constitution visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris présentée en application de l'article 11 de la Constitution.

- la meilleure information du ministère de l'intérieur et du ministère des affaires étrangères sur la disponibilité des applications avec la diffusion mensuelle de bilans (dispositif dit « météo » des applications)
- une structuration de retours d'expérience vers les communes et les préfectures en s'appuyant sur les échanges périodiques avec les éditeurs de logiciels que conduisent l'INSEE et la DMAT. De manière adaptée le MEAE serait associé à ces échanges.
- un accès du bureau des élections de la DMAT à l'application ELIRE avec un profil consultations.

La convention devrait aussi comporter des dispositions sur les modalités de gouvernance de futurs projets dans le champ des élections et s'appuyant sur des données du REU. La conduite du projet qui débute, relatif aux procurations en serait le premier cas d'application.

La convention pourrait davantage prendre en compte les questions de communication.

Une attention particulière doit être portée à l'information des électeurs à l'étranger.

Un échéancier des maintenances du système d'information devrait être tenu à jour conjointement.

Ainsi, à titre d'illustration, une des questions à examiner pourrait être de prévoir de forcer l'arrêt des listes électorales plusieurs jours avant le scrutin (au premier tour des élections municipales 30 % des communes n'avaient pas arrêté la liste électorale 20 jours avant le scrutin).

Des échanges devraient être aussi organisés sur les plans de continuation et de reprise d'activité.



François AUVIGNE
Inspecteur général
des finances



Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Inspectrice générale
de l'administration



Pierre COCHARD
Chargé de mission à l'inspection
générale des affaires étrangères



Donatien LE VAILLANT
Inspecteur
de l'administration



Cédric MANUEL,
Inspecteur
des affaires étrangères