



Revue de dépenses Rapport sur l'organisation des élections

Rapport n° : 15047-15022-01

Les
bonnes
feuilles
de l'IGA

Dans le cadre de dispositions de l'article 22 de la loi de programmation pour les finances publiques pour les années 2014 à 2019 (revue des dépenses), le rapport vise à analyser les leviers possibles de maîtrise et de diminution des dépenses électorales et notamment celles liées à la propagande officielle (210 millions en 2012).

La mission s'est concentrée sur la possible dématérialisation de cette propagande en prêtant attention aux aspects constitutionnels, pratiques et respectueux de l'égalité d'information de ses propositions.



Crédit photo : Kikkerdirk - Fotolia

Synthèse du rapport

La mission a constaté que le dispositif actuel d'envoi au domicile de chaque électeur d'un exemplaire de la circulaire (ou profession de foi) et du bulletin de vote de chaque candidat de sa circonscription, est inefficace et très coûteux pour les finances publiques. En effet, beaucoup d'électeurs ne reçoivent pas la propagande, ou trop tard : ainsi, aux élections européennes de 2014, près de 7% des courriers ont été retournés en mairie, faute d'une adresse correcte, auxquels il faut ajouter des erreurs de documents entre circonscriptions ou encore des retards d'acheminement.

Ce système est très coûteux car si l'on ajoute le remboursement aux candidats de l'impression de leurs documents de propagande, la mise sous pli des documents, l'adressage et l'acheminement, la dépense s'est élevée en 2012 à 210 millions d'euros (125 millions pour la présidentielle et 85 millions pour les législatives).

La mission a en outre comparé les systèmes dans les autres Etats de l'Union européenne et a constaté que, hormis le Royaume-Uni, aucun autre Etat membre ne procède à l'envoi de propagande officielle papier au domicile des électeurs ; il revient aux partis politiques ou aux candidats de s'en charger s'ils le jugent utile.

Partant de ce constat de faible efficacité et d'inefficience, plusieurs pistes ont été explorées pour améliorer l'information des électeurs. Deux d'entre elles ont été écartées : laisser le choix aux électeurs de recevoir ou non la propagande papier (réforme trop étalée dans le temps et sans impact budgétaire à court et moyen terme) ; mettre fin à la prise en charge, matérielle et financière, par l'Etat, de l'envoi de propagande électorale, moyennant une augmentation du financement public des partis politiques afin qu'ils l'assurent eux-mêmes s'ils estiment le procédé utile pour la campagne. Cette piste apparaît toutefois très sensible politiquement.

La dématérialisation de la propagande, consistant en la mise en ligne, sur un site internet officiel dédié unique, des documents de propagande des candidats s'impose. Toutefois, cette idée ayant déjà fait l'objet par deux fois d'un rejet par les députés, lors des débats relatifs aux projets de lois de finances pour 2014 et pour 2015, la mission en a étudié la fiabilité juridique, ainsi que les éléments permettant son acceptabilité par les parlementaires et sa mise en œuvre dès l'élection présidentielle de 2017.

S'agissant de la fiabilité juridique, aussi bien des membres du conseil d'Etat que le secrétaire général du conseil constitutionnel (dont les positions personnelles ne peuvent toutefois pas présager d'une éventuelle décision future de leur institution) ont indiqué que la dématérialisation de la propagande électorale ne contrevient à aucune disposition constitutionnelle ou législative en vigueur, et notamment au principe d'égalité entre électeurs et entre candidats devant le suffrage, à condition que des mesures d'accompagnement soient prises.

Ces mesures indispensables concernent notamment la prise en compte des personnes dites « ni connectées et/ou ni mobiles », c'est-à-dire des électeurs qui n'ont pas accès à internet ou ne le maîtrisent pas et/ou qui ne peuvent se déplacer pour quérir l'information. La mission propose que des exemplaires papier soient disponibles en mairie et puissent être apportés aux personnes en faisant la demande. Elle propose également que l'Etat procède à l'envoi au domicile des électeurs d'une lettre avant chaque élection, l'informant, entre autres, de la date du scrutin à venir et de l'existence d'un site internet sur lequel il pourra consulter la propagande électorale.

La dématérialisation permettrait une meilleure information des jeunes, qui sont souvent « connectés » et de ceux qui, votant par procuration (par exemple dans leur résidence secondaire), ne reçoivent pas la propagande papier. Elle permettrait une information mise à jour jusqu'au vendredi précédant les élections et un lien pourrait être incorporé dirigeant vers le site propre des candidats.

L'élection présidentielle de 2017 pourrait être un scrutin adapté à une première mise en œuvre de la dématérialisation, du fait notamment de l'importante communication dont elle fait l'objet dans tous les médias. Si le gouvernement souhaite que ce dispositif puisse être opérationnel dès la prochaine élection présidentielle, une loi devrait être votée au premier semestre 2016, afin de pouvoir préparer la réforme dans les meilleures conditions. Par ailleurs, une loi ordinaire (et non une loi de finances) apparaît mieux à même de respecter le principe de « bonne législation ».

Il est à noter qu'une expérimentation du logiciel susceptible de porter la dématérialisation a été menée lors des élections départementales de 2015 dans 5 départements (Loire-Atlantique, Ille-et-Vilaine, Savoie, Aude et Allier). L'envoi postal a été maintenu pendant cette expérimentation. Aucun problème technique n'a été décelé, mais le site mal référencé a été peu consulté par les électeurs. Cependant, les journalistes l'ont beaucoup utilisé car il donne accès, en un seul lieu, à toutes les informations qu'ils ont ensuite relayées dans la presse écrite.

Cette expérimentation est généralisée pour les élections régionales de décembre 2015.

Enfin, la mission a procédé à un chiffrage des économies budgétaires potentielles générées par la dématérialisation de la propagande et aboutit à une estimation de 150 millions d'euros environ pour l'année 2017, sur une dépense actuellement estimée à 215 millions d'euros (93 millions d'économies pour la présidentielle, sur une dépense estimée à 127 millions d'euros et 57 millions pour les législatives, sur une dépense de 88 millions d'euros).



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

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

© Inspection générale
de l'administration



Les recommandations-clés

Mettre en œuvre la dématérialisation dès 2017 en veillant à prévoir une campagne de communication importante permettant à ceux qui ne sont ni mobiles ni connectés d'avoir l'information nécessaire au vote.

Les auteurs

Corinne Desforges | Inspectrice générale
de l'administration

Maxime Ahrweiller | Inspectrice de l'admini-
stration

Jean-Marie Brinon | Chef de mission du
CGEFI

Jean-Baptiste Rotsen | Contrôleur général
du CGEFI