



MINISTÈRE DE L'INTERIEUR

**INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION**

N°15047-15022-02

**MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS**

**CONTROLE GÉNÉRAL
ECONOMIQUE
ET FINANCIER**

N°15-07-47

REVUE DE DEPENSES

RAPPORT

SUR

L'ORGANISATION DES ELECTIONS



MINISTÈRE DE L'INTERIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

N°15047-15022-02

MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

CONTROLE GÉNÉRAL
ECONOMIQUE
ET FINANCIER

N°15-07-47

REVUE DE DEPENSES

RAPPORT

SUR

L'ORGANISATION DES ELECTIONS

Etabli par :

Corinne DESFORGES

Inspectrice générale
de l'administration

Jean-Marie BRINON

Chef de mission
de contrôle général

Maxime AHRWEILLER

Inspectrice
de l'administration

Jean-Baptiste ROTSEN

Contrôleur général

SYNTHESE

Par lettre en date du 31 janvier 2015¹, le ministre des finances et des comptes publics, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat chargé du budget ont chargé conjointement l'inspection générale de l'administration et le service du contrôle général économique et financier, de recenser et d'analyser les différents leviers permettant de maîtriser et de réduire les dépenses liées à l'organisation des élections. Il a été plus particulièrement demandé à la mission de concentrer ses travaux sur la faisabilité de la dématérialisation de la propagande officielle, en étudiant notamment sa constitutionnalité, ses modalités d'accompagnement ainsi que des exemples d'autres Etats de l'Union européenne.

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 efficience, 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.

C'est pourquoi, pour les rédacteurs du présent rapport, 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, la dématérialisation de la propagande 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.

¹ Cf. annexe 1.

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 contrevenait 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.

L'élection présidentielle apparaît alors être le scrutin le mieux 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. Ainsi, si le gouvernement souhaitait que ce dispositif puisse être opérationnel dès les élections présidentielles de 2017, 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 ».

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).

Ainsi, la dématérialisation apparaît être la piste la mieux à même de remédier aux lacunes du dispositif actuel tout en générant des économies conséquentes pour le budget de l'Etat.

SOMMAIRE

SYNTHESE 5

INTRODUCTION	9
--------------------	---

IERE PARTIE UN SYSTEME D'UN AUTRE SIECLE 11

1 -	LE PRINCIPE D'EGALITE ENTRE ELECTEURS ET ENTRE CANDIDATS FACE AU SUFFRAGE N'EST PAS RESPECTE.....	11
1.1.	<i>La diffusion de la propagande est complexe</i>	11
1.1.1.	Une multitude de textes encadrant la diffusion de la propagande officielle pour les différents types de scrutins	11
1.1.2.	Un circuit où interviennent de nombreux acteurs	12
1.2.	<i>De nombreux défauts fragilisent à l'extrême le mode actuel d'information des électeurs</i>	12
1.2.1.	Des délais très contraints	12
1.2.2.	Un investissement lourd des différents acteurs, et notamment des préfectures, qui n'empêche toutefois pas certaines fragilités.....	13
1.2.3.	Des électeurs finalement très inégalement informés.....	14
2 -	LES COUTS PESENT LOURDEMENT SUR LE BUDGET DE L'ETAT	14
3 -	PARMI LES AUTRES ETATS DE L'UNION EUROPEENNE, SEUL LE ROYAUME-UNI FAIT PESER LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ELECTORALE OFFICIELLE SUR LES POUVOIRS PUBLICS	15
3.1.	<i>L'exemple britannique confirme le coût important d'un financement de l'envoi de la propagande papier aux électeurs</i>	16
3.2.	<i>A l'inverse, des Etats comme l'Italie ou l'Allemagne n'interviennent plus directement dans l'envoi de propagande aux électeurs</i>	16

IIEME PARTIE UNE REFONTE INDISPENSABLE DU SYSTEME..... 19

1 -	DEUX PISTES DE REFORME MERITENT CERTES L'ATTENTION.....	19
1.1.	<i>Offrir aux électeurs le choix de recevoir ou non l'information électorale sous forme papier</i>	19
1.2.	<i>Un vrai changement de paradigme : transférer aux partis politiques la charge de diffuser la propagande officielle aux électeurs</i>	19
2 -	MAIS C'EST LA DEMATERIALISATION QUI S'IMPOSE	20
2.1.	<i>Aucun obstacle de nature juridique ou technique ne semble empêcher la dématérialisation, si elle fait l'objet de mesures d'accompagnement</i>	20
2.1.1.	Elle est juridiquement fiable	20
2.1.2.	Elle est techniquement réalisable.....	23
2.2.	<i>La dématérialisation présente de nombreux avantages, aussi bien qualitatifs que budgétaires</i>	25
2.2.1.	Elle permettrait une meilleure information des électeurs et garantirait ainsi au mieux le principe d'égalité entre eux	25
2.2.2.	Elle générerait une économie budgétaire substantielle	26

ANNEXES.....	31
--------------	----

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	35
------------------------------------	----

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU CONSULTEES	37
--	----

ANNEXE 3 : ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE	43
---	----

ANNEXE 4 : ELEMENTS RELATIFS A L'EXPERIMENTATION DE LA DEMATERIALISATION DE LA PROPAGANDE POUR LES ELECTIONS DEPARTEMENTALES DE MARS 2015	47
---	----

ANNEXE 5 : PROJET DE LETTRE D'INFORMATION AUX ELECTEURS	49
---	----

ANNEXE 6 : NOTE DE JEAN-ERIC SCHOETTL, VICE-PRESIDENT DE LA SECTION DE L'INTERIEUR DU CONSEIL D'ETAT SUR LES ASPECTS CONSTITUTIONNELS DE LA DEMATERIALISATION DE LA PROPAGANDE ELECTORALE	51
---	----

ANNEXE 7 : DONNEES SUR L'OUTRE-MER (SOURCE DGOM).....	59
---	----

ANNEXE 8 : COMPTE-RENDU DU CONSEIL DES MINISTRES DU 27 MAI 2015 – LE DEPLOIEMENT DU TRES-HAUT DEBIT ET LA RESORPTION DES ZONES BLANCHES DE LA TELEPHONIE MOBILE	61
---	----

ANNEXE 9 : COMPARAISON INTERNATIONALE SUR LA DEMATERIALISATION DE PROPAGANDE (BEEP, 2013).....	63
--	----

INTRODUCTION

Le ministre des finances et des comptes publics, le ministre de l'intérieur et le secrétaire d'Etat chargé du budget ont chargé conjointement l'inspection générale de l'administration et le service du contrôle général économique et financier, par lettre du 31 janvier 2015², de recenser et d'analyser les différents leviers permettant de maîtriser et de réduire les dépenses liées à l'organisation des élections. Il a été plus particulièrement demandé à la mission de concentrer ses travaux sur la faisabilité de la dématérialisation de la propagande officielle, en étudiant notamment sa constitutionnalité, ses modalités d'accompagnement ainsi que des exemples d'autres Etats de l'Union européenne.

Cette mission a été confiée à Corinne DESFORGES, inspectrice générale de l'administration, Jean-Marie BRINON, chef de mission de contrôle général, Jean-Baptiste ROTSSEN, contrôleur général et Maxime AHRWEILLER, inspectrice de l'administration.

La mission s'est dans un premier temps appuyée sur le rapport de l'inspection générale de l'administration, «Moderniser l'organisation des élections» d'octobre 2014, rédigé par Corinne DESFORGES, inspectrice générale, Gabriel MORIN, inspecteur et Louis PAUTY, chargé de mission (rapport n° 14-113/14-031/01 MAP).

Elle a remis une note d'étape début mai 2015 qui a démontré que le principal levier de maîtrise et de réduction des dépenses électorales était la dématérialisation de la propagande. Le rapport définitif expertise et documente plus en profondeur ces éléments.

Les analyses qui suivent sont fondées sur des auditions menées afin d'appréhender les garanties et les contraintes attachées à la législation actuelle (entretiens avec les administrations centrales des ministères de l'intérieur, des outre-mer, des finances et des comptes publics, et le cabinet du secrétaire d'Etat chargé des Français de l'étranger, les préfetures de Loire-Atlantique et d'Ille-et-Vilaine).

Ces analyses s'appuient en outre sur des entretiens conduits en vue d'expertiser la possibilité d'une évolution du système actuel de diffusion de la propagande électorale qui ne porterait atteinte ni aux droits des candidats ni aux droits des électeurs, et également d'accompagner le gouvernement dans le choix du vecteur législatif le mieux à même de répondre au principe de bonne législation (Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat, Conseil supérieur de l'audiovisuel, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, Service d'information du Gouvernement, direction générale du groupe La Poste, France 3 Bretagne, Ouest-France Ille-et-Vilaine, France-Bleu Bretagne, Le Télégramme de Brest).

La mission a également rencontré plusieurs parlementaires afin de recueillir leur avis sur la question de la propagande électorale en général, ainsi que sur les pistes dégagées par la mission dans le présent rapport. En effet, la dématérialisation de la propagande avait déjà été soumise à deux reprises aux parlementaires (projets de loi de finances pour 2014 et 2015), mais avait été rejetée chaque fois à une très nette majorité fondée d'une part, sur un constat : l'existence d'une fracture numérique, et d'autre part, sur la possible amplification de l'abstention qu'elle pourrait engendrer

² Cf. annexe 1.

Par ailleurs, la mission a constaté que, sur les 28 Etats membres de l'Union européenne, seul le système en place au Royaume-Uni peut être comparé avec le système français (envoi de la propagande papier aux électeurs), pour un coût d'ailleurs important ; à l'inverse, en Allemagne et en Italie, l'implication financière de l'Etat ainsi que la mobilisation de son administration sont moindres car intervenant plus en amont lors des campagnes électorales, du fait du financement public accordé aux partis politiques.

Enfin, le rapport propose un chiffrage des économies potentiellement réalisables en cas de dématérialisation de la propagande (en réalité de la seule circulaire, la mission recommandant de ne pas dématérialiser les bulletins de vote pour des questions de sécurité juridique, mais propose de ne plus les envoyer au domicile de l'électeur).

IÈRE PARTIE UN SYSTÈME D'UN AUTRE SIÈCLE

Le système actuellement en vigueur en France n'assure pas le principe d'égalité. Au surplus, il est techniquement dépassé et budgétairement très coûteux. Enfin, il diffère fondamentalement des autres dispositifs en vigueur dans les autres Etats européens.

1 - LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ ENTRE ÉLECTEURS ET ENTRE CANDIDATS FACE AU SUFFRAGE N'EST PAS RESPECTÉ

1.1. LA DIFFUSION DE LA PROPAGANDE EST COMPLEXE

1.1.1. Une multitude de textes encadrant la diffusion de la propagande officielle pour les différents types de scrutins

Pour chaque type de scrutin, le code électoral prévoit des dispositions, en réalité presque similaires, pour encadrer la diffusion de la propagande officielle et ses modalités de remboursement aux candidats. Toutefois, ces dispositions ne sont pas toutes de même niveau dans la hiérarchie des normes, comme le montre le tableau suivant.

Dispositions relatives à la propagande électorale pour chaque type de scrutin

Type de scrutin	Niveau du texte	Dispositions
Présidentiel	Loi organique (1) + décret	<ul style="list-style-type: none">Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universelDécret n°2001-213 du 8 mars 2001 portant application de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel
Présidentiel (Français de l'étranger)	Loi organique	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
Européennes	Loi	Articles 17 et 18 de la loi du n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen
Législatives	Loi	Articles L164 à L171 du Code électoral
Régionales	Loi	Articles L354 et L 355 du Code électoral
Départementales	Loi	Articles L211 à L217 du Code électoral
Assemblée de Corse	Loi	Article L376 du Code électoral
Assemblées de Guyane et de Martinique	Loi	Articles L558-26 et L 558-27 du Code électoral
Municipales (pour les communes de + de 2 500 habitants uniquement)	Loi	Articles L240 à L246 du Code électoral

Source : Réalisation mission

(1) La loi organique établit, au IV de son article 3, le principe d'égalité entre les candidats³ et renvoie, au premier alinéa du V du même article, à un décret en Conseil d'Etat pour fixer les modalités relatives à la propagande officielle⁴.

³ « Tous les candidats bénéficient, de la part de l'Etat, des mêmes facilités pour la campagne en vue de l'élection présidentielle. ».

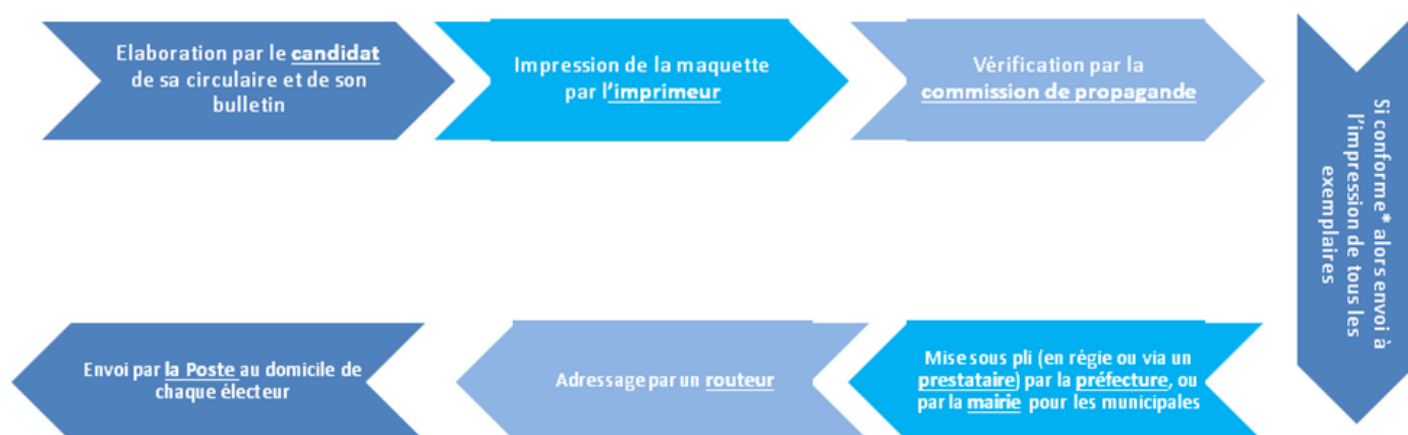
⁴ « Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application des présentes dispositions organiques ; il détermine notamment les conditions de la participation de l'Etat aux dépenses de propagande. ».

Enfin, avant 2012, des arrêtés préfectoraux fixaient les tarifs de remboursement aux candidats de l'impression des circulaires et bulletins de vote ; les tarifs étaient ainsi différents selon les départements et le type de scrutin. Depuis 2012, un arrêté ministériel unique fixe les tarifs qui sont désormais les mêmes sur tout le territoire, mais qui varient selon le type de scrutin.

Ainsi, cette multitude de textes ne semble pas propice à la clarté et l'intelligibilité de la norme, pourtant indispensables en matière d'organisation des élections.

1.1.2. Un circuit où interviennent de nombreux acteurs

Entre la conception des circulaires et bulletins par les candidats, et la réception par les électeurs, à leur domicile, de l'enveloppe contenant la propagande des candidats, de nombreuses étapes faisant intervenir sept différents acteurs prennent place, comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : mission

*Si la circulaire, et/ou le bulletin, sont rejetés par la commission, c'est la préfecture qui vérifiera que la nouvelle version soumise par le candidat est correcte, avant son envoi à l'impression.

1.2. DE NOMBREUX DÉFAUTS FRAGILISENT À L'EXTRÊME LE MODE ACTUEL D'INFORMATION DES ÉLECTEURS

1.2.1. Des délais très contraints

Ces fragilités sont le fait de plusieurs éléments, en premier lieu des délais très contraints obligeant à recourir à des listes électorales non finalisées. En effet, la principale difficulté de l'envoi de la propagande au domicile de chaque électeur est son adressage. Ainsi, pour préparer toutes les étiquettes avec les noms, prénoms et adresses des électeurs, les routeurs demandent aux communes de leur envoyer leur liste électorale près d'un mois et demi avant l'expédition de la propagande, soit, pour les élections départementales des 22 et 29 mars 2015, dès mi-février. Or, les listes électorales ne sont pas finalisées avant le 10 mars, du fait des nouvelles inscriptions à prendre en compte et des radiations à la suite des vérifications de l'INSEE. Ainsi, l'adressage est effectué à partir de listes qui ne sont pas à jour. Les évolutions envisagées en matière de gestion des listes électorales en vue notamment

de permettre une inscription sur celles-ci jusqu'à 30 jours avant le scrutin risqueraient d'accentuer cette difficulté⁵

Afin de procéder à la vérification de la conformité des circulaires et bulletins de vote aux dispositions législatives et réglementaires, puis à leur mise sous pli pour qu'ils arrivent à temps au domicile des électeurs, les candidats doivent déposer leurs documents à la commission de propagande à des dates contraintes, plus ou moins proches de celle du scrutin selon les départements⁶. Du fait du délai nécessaire pour l'élaborer puis la mettre en forme, la circulaire des candidats contient des éléments figés bien en amont de la date du scrutin. S'agissant du second tour, les délais sont encore plus contraints puisque tout le circuit décrit dans le graphique ci-dessus doit tenir en une semaine à peine (deux pour l'élection présidentielle). Ces délais très contraints obligent alors les préfetures à se voir appliquer les tarifs de la Poste les plus élevés (distribution en moins de trois jours) et n'autorisent aucune erreur à chacune des étapes.

1.2.2. Un investissement lourd des différents acteurs, et notamment des préfetures, qui n'empêche toutefois pas certaines fragilités

La préfeture de département est l'acteur central de l'envoi de la propagande officielle. En effet, ce sont ses agents qui, *via* le bureau des élections, prennent en charge le secrétariat des commissions de propagande, et assurent pour ces dernières la mise sous pli et l'envoi de la propagande. La mise sous pli représente alors une charge de travail très lourde pour les bureaux des élections, souvent peu dotés⁷ en personnels. Les délais contraints décrits ci-dessus, notamment pour le second tour, représentent en outre un élément de pression non négligeable pour les agents. Ainsi, si près de la moitié des préfetures délèguent aujourd'hui cette tâche en passant pour cela un marché public, les autres continuent de procéder en régie. Pour les élections municipales, ce sont les mairies qui se chargent de cette mise sous pli, avec ces mêmes contraintes.

Toutefois, malgré cet investissement conséquent, le système reste très fragile :

- les documents de propagande sont stockés pendant plusieurs jours dans des entrepôts loués à cet effet par les préfetures ou leurs prestataires. S'ils font l'objet d'un gardiennage permanent (donc payant), ils ne sont pas à l'abri d'un incendie, accidentel ou malveillant ;
- l'implication des magistrats qui président les commissions de propagande se révèle parfois modeste du fait, entre autres raisons, de leur charge de travail par ailleurs. En effet, la commission est chargée de vérifier la conformité des documents soumis par les candidats aux règles édictées (grammage du papier, dimension, interdiction de recourir au bleu-blanc-rouge sauf si le logo du parti contient ces couleurs...), ce qui est en fait le cas de la quasi-totalité d'entre eux (99% selon les responsables d'un bureau des élections d'une préfeture). L'absence du magistrat pourrait cependant poser problème en cas de recours contentieux.

⁵ Mission en cours sur la réforme des modalités de gestion des listes électorales.

⁶ La date limite de dépôt est en effet fixée par arrêté préfectoral. A titre d'exemple pour les élections départementales des 22 et 29 mars 2015, elle était fixée pour le premier tour au 4 mars dans l'Hérault, au 10 mars pour l'Allier et le Bas-Rhin.

⁷ Par exemple 3,5 ETPT à Nantes, 3 ETPT à Rennes.

1.2.3. Des électeurs finalement très inégalement informés

Toutes ces difficultés et cette complexité s'attachant au système actuel d'information des électeurs entraînent une perte d'efficacité non négligeable du dispositif. En réalité, un grand nombre d'électeurs ne reçoit pas la propagande.

Tout d'abord, des erreurs dues aux routeurs font que la propagande des candidats dans une circonscription A peut être envoyée aux électeurs d'une circonscription B ; ce cas s'est notamment produit aux élections départementales de mars 2015.

Par ailleurs, comme évoqué plus haut, les listes électorales utilisées par les routeurs n'étant pas nécessairement actualisées, la propagande est envoyée à des adresses qui ne sont plus valables. Si l'on y ajoute les autres erreurs possibles dans les adresses, ce sont plusieurs millions de plis qui ne sont pas distribués. A titre d'exemple, pour les élections européennes de 2014, la Poste a enregistré un taux de non distribution de 6,34%, soit près de trois millions de plis⁸. Des retards liés à l'envoi des plis aggravent probablement encore ce chiffre ; aux élections européennes, de nombreux électeurs ont reçu la propagande le lundi ou le mardi suivant le scrutin.

Enfin, le nombre d'électeurs choisissant de voter par procuration est en augmentation constante ces dernières années (10% pour l'élection présidentielle de 2012), ce qui accroît encore un peu plus le nombre d'électeurs n'ayant pas accès à la propagande avant de décider de leur vote.

A l'inverse, dans certains foyers, plusieurs enveloppes similaires arrivent au même domicile puisque chaque électeur reçoit un pli.

Conclusion : la propagande papier n'informe pas correctement les électeurs puisqu'au total, nombre d'entre eux ne la reçoivent pas.

2 - LES COÛTS PESENT LOURDEMENT SUR LE BUDGET DE L'ETAT

En plus de son manque d'efficacité dû au fait qu'une partie non négligeable des électeurs ne reçoit pas la propagande, le système actuel se caractérise par un manque d'efficacité peu acceptable dans une période de tension budgétaire.

En effet, de nombreuses dépenses relatives aux différents acteurs et étapes de la diffusion de la propagande, se cumulent pour représenter finalement une charge très conséquente. En effet, aux remboursements par l'Etat aux candidats⁹ de leurs frais d'impression des circulaires et bulletins¹⁰, s'ajoutent les dépenses liées à la mise sous pli (paiement du prestataire ou des agents, location d'entrepôts et gardiennage...) ainsi que les frais d'envoi par la Poste. Toutes ces dépenses sont reprises dans le tableau ci-dessous pour les élections - présidentielle et législatives - de 2012.

⁸ Source : La Poste.

⁹ A condition qu'ils aient rassemblé au moins 5% des suffrages exprimés, 3% pour les élections européennes.

¹⁰ En pratique ce remboursement se fait pratiquement systématiquement aux imprimeurs qui sont subrogés par les candidats dans leur droit à remboursement, évitant ainsi à ces derniers d'avancer les frais.

A ces dépenses conséquentes s'ajoute le temps de travail que cela représente pour les agents des bureaux des élections des préfectures, qu'on ne sait toutefois pas quantifier, pour avoir un coût complet.

Enfin, le coût environnemental est également élevé puisque les quantités de papier requises pour l'impression de toutes les circulaires et bulletins sont importantes. Ainsi, pour l'élection présidentielle de 2012, ce sont 360 millions de feuilles de papier qui ont été utilisées, l'équivalent de 24 000 arbres, soit 76 hectares de forêt (90 terrains de football) ; pour les élections départementales de 2015, ce sont 193 millions de feuilles qui ont été envoyées, l'équivalent de 13 000 arbres, soit 29 hectares de forêt (41 terrains de football).

Dépenses relatives à l'envoi de la propagande papier pour l'année 2012 (circulaires + bulletins de vote)

	Election présidentielle 2012	Elections législatives 2012
Titre 2 - DEPENSES DE PERSONNEL		
Indemnités de mise sous pli*	11 104 277 €	12 028 097 €
Hors Titre 2 - DEPENSES HORS PERSONNEL		
Dépenses postales (acheminement propagande)	49 002 474 €	37 658 256 €
Remboursements frais propagande	39 757 185 €	15 181 781 €
Prestations de mise sous pli (externalisées)	19 692 237 €	18 644 620 €
Autres dépenses	5 196 805 ¹¹ €	1 716 076 €
TOTAL dépenses hors personnel	113 648 701 €	73 200 733 €
TOTAL (T2 + HT2)	124 752 978 €	85 228 830 €

* La mission n'a pas pris en compte les indemnités pour travaux supplémentaires car elles ne concernent pas uniquement des travaux liés à l'envoi de la propagande. Les traitements des agents ne sont pas comptabilisés.
Source : BEEP, traitement mission

3 - PARMI LES AUTRES ETATS DE L'UNION EUROPÉENNE, SEUL LE ROYAUME-UNI FAIT PESER LA DIFFUSION DE L'INFORMATION ÉLECTORALE OFFICIELLE SUR LES POUVOIRS PUBLICS

Afin de comparer la situation de la France avec celles d'autres Etats de l'Union européenne, la mission a étudié les dispositifs d'information des électeurs de pays similaires à la France en termes de population (Italie, Royaume-Uni et Allemagne). Elle en conclut que le dispositif français est quasi-unique¹² puisque, si le Royaume-Uni finance également l'envoi de propagande papier aux électeurs, l'Allemagne et l'Italie ne le font plus (l'annexe 3 détaille plus précisément les exemples britannique et allemand).

¹¹ Est notamment comptabilisée ici l'impression des bulletins de vote.

¹² Cf. annexe 9 relative à la propagande dans les pays de l'Union européenne

3.1. L'EXEMPLE BRITANNIQUE CONFIRME LE COÛT IMPORTANT D'UN FINANCEMENT DE L'ENVOI DE LA PROPAGANDE PAPIER AUX ÉLECTEURS

S'agissant tout d'abord de l'exemple britannique, la mission a pu constater que, même si c'est celui qui se rapproche le plus du système français puisque l'Etat finance l'envoi de la propagande papier au domicile des électeurs, il est tout de même très différent. En effet, l'Etat a délégué entièrement l'envoi de la propagande à la *Royal mail* (l'équivalent de La Poste française) qui traite directement avec les candidats, et vérifie notamment la conformité des documents aux règles en vigueur. L'impression et la mise sous pli des documents sont en revanche à la charge des candidats. Ils doivent également se charger de l'adressage qui peut être effectué à partir d'un logiciel gratuit mis à disposition par la *Royal Mail* (fichier avec toutes les adresses des électeurs par circonscription). Pour les élections générales de 2010 (chambre des Communes), cette prestation a coûté 30,7 millions de livres à l'Etat¹³, soit 42,9 millions d'euros¹⁴ ; pour les élections européennes de 2014, le coût a été de 40,4 millions de livres, soit 56,4 millions d'euros⁹ (25 millions d'euros en France pour ces mêmes élections européennes).

A titre de comparaison, et comme le montre le tableau ci-dessus, le coût d'envoi de la propagande pour les élections législatives de 2012 s'est élevé à 37,6 millions d'euros en France, soit un peu moins qu'au Royaume-Uni pour le même type d'élection. Toutefois, ramené au nombre de députés (577) / membres du Parlement britannique (chambre des Communes, 650), le coût est presque similaire pour les deux pays¹⁵ (65 164€ par député en France, 66 000 au Royaume-Uni).

Cet exemple confirme donc bien le coût important que représente un envoi papier de la propagande à chaque électeur ; si la délégation de cette tâche soulage l'administration, elle ne semble en revanche pas entraîner d'économies budgétaires.

3.2. A L'INVERSE, DES ETATS COMME L'ITALIE OU L'ALLEMAGNE N'INTERVIENNENT PLUS DIRECTEMENT DANS L'ENVOI DE PROPAGANDE AUX ÉLECTEURS

En 1994, l'Allemagne a choisi de simplifier le financement des partis politiques. Celui-ci se fait désormais de manière unique lors du versement de la subvention annuelle calculée selon les résultats aux dernières élections (voir détails en annexe 3). Ainsi, les partis financent eux-mêmes, s'ils le souhaitent, des envois de propagande papier aux électeurs.

Le même choix a été fait en Italie, l'Etat ne prenant plus que l'impression des bulletins de vote et les partis disposant de tarifs réduits pour leurs envois aux électeurs. La fin du financement sur fonds publics des partis politiques est prévue pour 2017. Ce financement s'est déjà fortement réduit depuis 2013.

Il est par ailleurs à noter qu'en Estonie également l'Etat fait parvenir la propagande officielle aux électeurs, mais sous forme dématérialisée uniquement (par voie électronique).

¹³ Source : *cabinet office*.

¹⁴ Cours au 17 juin 2015.

¹⁵ A noter tout de même qu'il n'y a qu'un seul tour dans le Royaume-Uni, contrairement à la majorité des cas en France.

Conclusion : le système français, quasi-unique en son genre dans l'Union européenne, est complexe et coûteux, sans pour autant garantir la bonne information des électeurs.

IIÈME PARTIE UNE REFONTE INDISPENSABLE DU SYSTÈME

1 - DEUX PISTES DE RÉFORME MÉRITENT CERTES L'ATTENTION...

Au regard des travaux de la mission, deux pistes de réforme du système français sont apparues. Mais parce que l'une, trop étalée dans le temps, serait sans effet budgétaire significatif à court et moyen terme et parce que l'autre ignore l'Histoire et la culture politique nationales, la mission ne les a pas explorées plus avant.

1.1. OFFRIR AUX ÉLECTEURS LE CHOIX DE RECEVOIR OU NON L'INFORMATION ÉLECTORALE SOUS FORME PAPIER

La mission a envisagé qu'il soit permis à chaque électeur de choisir le mode de réception de la propagande (réception à son domicile ou consultation en ligne sur un site officiel dédié).

Cette piste demanderait alors de modifier l'outil informatique « e-listelec », qui permet aux mairies d'envoyer en préfecture leur liste électorale, afin d'établir le fichier des électeurs souhaitant recevoir la propagande pour le transmettre au routier, en supprimant ceux qui ont émis le souhait de ne pas la recevoir. Ce « décochage » apparaît techniquement assez simple¹⁶.

Toutefois, cette piste est difficile à concrétiser. En effet, une première difficulté réside dans la nécessité d'interroger tous les électeurs pour connaître leur choix, et dans le risque de non réponse ; l'expérience montre en effet que si un courrier leur était envoyé en ce sens, très peu répondraient. Ensuite, si la question était posée au moment de l'inscription sur les listes, il faudrait des années avant de pouvoir interroger les 44,5 millions d'électeurs. Enfin, il n'est pas à exclure que des électeurs répondent qu'ils souhaitent la recevoir en version papier, quand bien même ils ne la lisent pas, ne voulant pas prendre le risque de ne plus la recevoir.

Ainsi, si cette piste apparaît la mieux à même de tenir compte du souhait et des capacités de chacun à consulter internet, elle est sans effet sur la dépense publique à court et moyen terme.

1.2. UN VRAI CHANGEMENT DE PARADIGME : TRANSFÉRER AUX PARTIS POLITIQUES LA CHARGE DE DIFFUSER LA PROPAGANDE OFFICIELLE AUX ÉLECTEURS

Cette piste consisterait en un retrait total de l'Etat de la diffusion de la propagande des candidats, moyennant le reversement d'une partie des économies ainsi réalisées, soit aux partis politiques déjà financés dans le système actuel, soit aux candidats directement *via* le remboursement de leurs dépenses de campagne. Cette deuxième proposition permettrait toujours à des candidats sans étiquette de se présenter ; elle risquerait toutefois d'encourager des candidatures « peu sérieuses ».

Cette piste rejoindrait le modèle allemand (décrit plus en détails en annexe 3), puisque depuis 1994 les partis politiques reçoivent pour seule aide publique une subvention annuelle calculée selon leur score aux dernières élections (cf. annexe 3) ; le plafond de dépenses à ce titre par l'Etat a été fixé à 150,8 millions d'euros en 2012. A titre de comparaison, en France,

¹⁶ En s'inscrivant sur la liste électorale, on coche la case « je ne souhaite pas recevoir de propagande papier à domicile ». La mission a consulté la DSIC sur le sujet.

le financement public des partis politiques s'est élevé à 68 millions d'euros pour 2014, auxquels il faut ajouter les divers remboursements de frais de campagne et de propagande ; pour 2012, ce sont donc au total près de 380 millions d'euros qui ont été versés aux partis et candidats¹⁷, soit directement, soit pour assurer la diffusion de leur propagande. Ainsi, si en année blanche sur le plan électoral, le système français est évidemment moins coûteux que le système allemand, il l'est en revanche beaucoup plus en année d'élection(s).

Toutefois, la mission n'a pas étudié plus en profondeur cette piste évoquée pour mémoire, qui apparaît en effet très sensible politiquement et elle ne peut étendre ses travaux au-delà du champ précisé par la lettre ministérielle, à savoir la dématérialisation de la propagande électorale.

Conclusion : Ces approches, politiquement très sensibles ou à effet budgétaire incertain et différé, doivent être écartées au profit d'une dématérialisation quasi-totale de la propagande, accompagnée de mesures adéquates, de communication notamment.

2 - MAIS C'EST LA DÉMATÉRIALISATION QUI S'IMPOSE

Cette piste est privilégiée par la mission car juridiquement fiable, techniquement réalisable et budgétairement très positive pour les finances publiques.

2.1. AUCUN OBSTACLE DE NATURE JURIDIQUE OU TECHNIQUE NE SEMBLE EMPÊCHER LA DÉMATÉRIALISATION, SI ELLE FAIT L'OBJET DE MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

2.1.1. Elle est juridiquement fiable

Tout projet de dématérialisation doit répondre à deux exigences fondamentales : celle de la « bonne information de l'électeur » et celle de la « bonne législation ».

2.1.1.1. La dématérialisation, pour préserver le double principe d'égalité entre électeurs et entre candidats face au suffrage, doit être accompagnée de mesures particulières

Il s'agit de veiller au respect du principe de « bonne information ».

A l'occasion des débats parlementaires qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale lors de l'examen de l'article du projet de loi de finances supprimant l'envoi de la propagande papier pour les élections européennes de 2014, puis les élections départementales et régionales de 2015, les opposants au projet du gouvernement ont notamment évoqué les difficultés que rencontrent certains électeurs pour accéder à internet (zone blanche, méconnaissance du maniement d'internet...), ainsi que la crainte de voir la participation diminuer du fait d'une mauvaise information des électeurs. Afin de répondre à ces craintes, la mission envisage plusieurs mesures qui devraient permettre d'éviter ces écueils, et même d'améliorer l'information des électeurs par rapport au système actuel :

¹⁷ S'agissant des présidentielles : 36,3 millions d'euros en remboursement de frais de campagne (à noter que les comptes d'un candidat ont été rejetés, entraînant le non remboursement de 10,5 millions d'euros environ) et 127 millions d'euros de frais pour la propagande ; s'agissant des législatives : 49,2 millions d'euros de remboursement de frais de campagne et 88,4 millions d'euros pour la propagande ; auxquels s'ajoutent le financement annuel public de 78 millions d'euros.

- la mission propose que **des exemplaires papier** soient disponibles dans toutes les mairies¹⁸. Partant du constat que 82% des électeurs possèdent une connexion internet (cf. point 2.2.1.1 ci-après), et que tous ne lisent pas la propagande, elle a estimé à 15% au plus des électeurs le volume nécessaire pour répondre à la demande de ceux qui sont ni mobiles et/ou ni connectés. Elle propose que ce service fasse l'objet d'un unique marché (impression, mise sous pli et distribution) dont le coût a été estimé dans le tableau du point 2.2.2 de cette partie.

Toutefois, cette mesure, déjà proposée lors du projet de loi de finance initiale pour 2015 n'ayant pas suffi à rassurer et convaincre les parlementaires, la mission a imaginé un dispositif supplémentaire d'accompagnement pour assurer au mieux la bonne information de chacun ;

- pour les électeurs n'étant pas en mesure de se déplacer, il pourrait également être envisagé de recourir au fichier des personnes isolées, tenu à jour par les mairies depuis la canicule de 2003, pour les identifier et prendre les mesures adéquates : par exemple recourir aux jeunes du service civique pour leur apporter les circulaires si elles le demandent ;
- **l'envoi d'un courrier à chaque électeur à son domicile** environ deux semaines avant le premier tour d'une élection. Cette lettre, imprimée sur une feuille A4, unique pour tous les électeurs et pour tous les tours d'un même scrutin, contiendrait ainsi plusieurs informations (voir annexe 5 pour plus de détails) : information sur le prochain scrutin (nature date...), adresse du site internet officiel sur lequel la propagande est consultable, ainsi que la liste des lieux où elle aura été déposée sous format papier, informations diverses sur les modalités de vote.

Cet envoi permettrait ainsi à l'Etat d'aller au devant des électeurs (information dite « portable »), pour ne pas les laisser seuls acteurs de la recherche d'information (information dite « quérable »). Son contenu devrait être précisément défini afin d'apporter un message purement informatif aux électeurs. Les coûts détaillés de l'envoi de cette lettre, figurant ci-après, représentent au total une dépense évaluée à près de 16 millions d'euros par scrutin¹⁹ (voir tableau du point 2.2.2 ci-après) ;

- enfin, un **plan de communication** ambitieux devrait accompagner la dématérialisation de la propagande ; afin de toucher un maximum d'électeurs, il devrait être multi canal (télévision, radio presse, réseaux sociaux...), avec une véritable recherche de la meilleure adéquation entre le vecteur choisi et le segment de l'électorat visé.

Afin de s'assurer de la qualité juridique de ses propositions, la mission a consulté des membres du conseil d'Etat (section de l'intérieur, voir note de Jean-Eric Schoettl en annexe 6) et le secrétaire général du conseil constitutionnel. Leur position, personnelle, ne permet pas de présager de la décision que prendraient l'une et l'autre institutions en cas de consultation officielle ou de saisine sur un tel dispositif. Dans les deux cas, les interlocuteurs de la mission ont indiqué que, si les mesures d'accompagnement décrites précédemment étaient mises en

¹⁸ La mission a choisi de retenir cette option, plutôt qu'une disponibilité dans les points de services publics de l'Etat (préfectures, sous-préfectures, maisons des services publics...) car le maillage territorial des mairies assure mieux la proximité, indispensable pour cette mission.

¹⁹ Source : SIG (service d'information du gouvernement).

œuvre, la dématérialisation de la propagande ne contreviendrait pas au double principe d'égalité rappelé plus haut. De l'avis de la mission, elle serait même de nature à les renforcer, l'utilisation de plusieurs canaux de communication permettant de toucher les différentes catégories d'électeurs (jeunes, urbains, ruraux, personnes âgées...).

La question de l'application immédiate de la réforme aux départements et collectivités d'outre-mer se pose. En effet, la couverture internet y est moindre que sur le territoire métropolitain, 50% en moyenne (14% pour Mayotte, voir annexe 7 pour les données détaillées). De ce fait, la mission propose, pour respecter le principe d'égalité, de repousser l'application de la dématérialisation de la propagande à ces territoires à une date ultérieure, lorsque la couverture internet se sera sensiblement améliorée.

2.1.1.2. Le choix du vecteur législatif pour porter la mesure apparaît déterminant pour la mise en œuvre du projet de dématérialisation à terme rapproché.

Dans son rapport public 2014, tout comme dans celui de 2015, le conseil d'Etat alertait le gouvernement sur le choix du PLF (projet de loi de finances) comme vecteur pour la dématérialisation de la propagande. En effet, si la dimension budgétaire de la mesure est indéniablement importante (cf. point 2.2.2 ci-après), la sensibilité du sujet, notamment au regard des principes fondamentaux pour notre démocratie que sont l'égalité des électeurs devant le suffrage, ainsi que l'égalité des candidats, fait que les dispositions trouveraient plutôt leur place dans un projet ou une proposition de loi ordinaire²⁰. Sans que le recours au PLF soit un cavalier législatif, il s'agit de respecter le principe de « bonne législation » rappelé par le conseil d'Etat.

Par ailleurs, comme le montre le tableau du point 1.1.1 (Ière partie), la réforme nécessitera le vote et/ou l'élaboration de textes de différents niveaux, et notamment une loi organique pour les Français de l'étranger, une loi pour toutes les élections, sauf pour le scrutin présidentiel pour lequel un décret en conseil d'Etat suffit.

Pour tenir compte de ce qui précède, il apparaît qu'une première mise en œuvre « grande nature » pourrait intervenir dès l'élection présidentielle de 2017. C'est en effet le scrutin qui bénéficie de la plus large couverture médiatique, très complète car outre l'information officielle, chaque candidat sait adapter sa communication multi supports aux différents segments de l'électorat. Le principe de « bonne information » est garanti et donc celui de l'égalité des candidats et des électeurs. D'ailleurs, lors de la présentation de ces propositions aux parlementaires qu'elle a rencontrés, ainsi qu'à l'association des maires de France²¹, la mission a pu constater que l'idée d'une dématérialisation de la propagande n'était pas systématiquement rejetée en bloc, le fait de commencer par l'élection présidentielle les rassurant.

Bénéficiant de l'effet d'entraînement ainsi produit, le dispositif pourrait être naturellement renouvelé pour les élections législatives qui suivront : le retour à des envois papier serait de plus probablement perturbant pour les électeurs.

²⁰ L'un n'est pas préférable à l'autre d'un point de vue juridique, le choix est donc politique et devra être fait par le cabinet, au regard du calendrier parlementaire notamment.

²¹ L'AMF a communiqué à la mission les conclusions de son bureau à propos de la dématérialisation : « Les membres du bureau, après consultation écrite, souhaitent que se poursuive l'étude d'impact sur la dématérialisation de la propagande électorale qui pourrait éventuellement être expérimentée lors d'une élection nationale et non locale. »

Si le gouvernement souhaite que la réforme s'applique à la présidentielle et aux législatives de 2017, la loi devrait être votée au plus tard au premier trimestre de l'année 2016. En effet, c'est là la seule manière de préparer toutes les mesures d'accompagnement prévues (notamment formation des agents des bureaux des élections des préfectures et passation des marchés nécessaires pour l'envoi de la lettre d'information, pour la bande passante et le stockage nécessaire pour le logiciel de dématérialisation). De plus, lors des consultations que la mission a menées auprès du conseil constitutionnel et du conseil d'Etat, il lui a été indiqué que, s'agissant d'un domaine aussi sensible, un délai d'un an était souhaitable entre l'adoption de la loi et le scrutin auquel elle s'appliquerait. En cas de retard, la mesure ne pourrait trouver à s'appliquer qu'en 2019 (année des élections européennes), entraînant par là une réduction de près de 150 millions d'euros des économies budgétaires estimées pour 2017 (cf. point 2.2.2 ci-après).

2.1.2. Elle est techniquement réalisable

2.1.2.1. L'expérimentation du logiciel menée dans cinq départements à l'occasion des élections départementales de 2015, a été une réussite technique

Afin de vérifier la faisabilité technique de la dématérialisation, le bureau des élections et des études politiques a piloté, avec la DSIC (Direction des systèmes d'information et de communication), une expérimentation du logiciel dans cinq départements²² en mars dernier. La mission s'est rendue dans deux de ces départements afin d'en évaluer la mise en œuvre (l'annexe 4 détaille ses conclusions).

Dans les deux préfectures, les constats ont été les mêmes : les candidats ont plutôt réagi favorablement en acceptant presque tous de participer à l'expérimentation (tout en s'assurant tout de même que les électeurs recevraient bien une version papier de leur propagande, en parallèle à cette dématérialisation) ; le logiciel a parfaitement bien fonctionné, la seule difficulté ayant été le temps passé à scanner les documents d'où un résultat parfois mitigé sur la qualité des documents dématérialisés. Mais la solution existe pour pallier cette difficulté (cf. point 2.1.2.2).

En revanche, du fait d'une communication officielle limitée sur le dispositif, d'une accessibilité du site faible (aucun référencement Google notamment) et de l'envoi en parallèle d'exemplaires papier aux électeurs, le nombre de consultations a été très faible (48 000 visites au total sur toute la durée de mise en ligne), soit 2% des électeurs de ces cinq départements.

Le ministre de l'intérieur a décidé en juillet 2015 d'étendre à toutes les régions l'expérimentation pour les élections régionales de décembre 2015. Il serait souhaitable qu'un plan de communication adapté soit mis en œuvre afin de sensibiliser un plus grand nombre d'électeurs au dispositif.

2.1.2.2. La mise en ligne des documents de propagande sur un site internet officiel dédié et sécurisé

²² Loire-Atlantique, Ille-et-Vilaine, Savoie, Aude et Allier.

La généralisation de la dématérialisation de la propagande consisterait en la mise en ligne des circulaires de tous les candidats le souhaitant sur un site officiel dédié²³. Ce site serait alors accessible à tous, aussi bien *via* un ordinateur, qu'une tablette ou encore qu'un smartphone, la technologie « *web responsive design* » permettant d'adapter le format du site à l'appareil de consultation utilisé serait en effet facilement applicable.

Cette mise en ligne se ferait grâce à un logiciel permettant de charger les documents des différents candidats sur le site, classés par circonscription et selon l'ordre de tirage au sort effectué pour l'installation des panneaux officiels, afin que l'électeur puisse retrouver facilement ceux qui l'intéressent. Dans sa version actuelle, le logiciel est configuré pour que les documents soient scannés afin d'être mis en ligne. Toutefois, étant donné le temps/agent que cela demande aux personnels des bureaux des élections des préfectures (près d'un jour et demi de travail pour un agent en Ile-et-Vilaine lors de l'expérimentation menée pour les élections départementales (cf. point précédent), et la moindre qualité du document ainsi obtenue, la mission recommande qu'à l'avenir les documents soient directement importés en format PDF, tels qu'ils sont détenus par les imprimeurs, après validation par la commission de propagande. Cette dernière pourrait d'ailleurs directement procéder à leur mise en ligne ; la propagande dématérialisée serait ainsi disponible dès après de la commission.

Cette manière de procéder est déjà intégrée au logiciel et ne pose donc aucune difficulté technique. Elle présente des avantages certains, en plus d'une meilleure qualité à l'écran : la création de liens hypertextes permettra aux électeurs d'être redirigés vers les sites personnels des candidats²⁴, modifiables jusqu'à la date autorisée par la loi ; elle autorisera également à recourir aux technologies dont les mal - et non - voyants se servent pour prendre connaissance des documents en ligne²⁵.

Il serait nécessaire de renforcer la sécurité du site, l'Etat (par l'intermédiaire de la commission de propagande si une validation directement par celle-ci était retenue) étant alors « le tiers de confiance », c'est-à-dire le responsable du contenu mis en ligne et notamment de sa conformité avec celui voulu par le candidat et validé par la commission de propagande. Il serait également indispensable que ce contenu ne puisse pas être modifié par une personne extérieure. La mise en place d'un système de signature électronique (ou autre dispositif équivalent) devrait permettre d'éviter ces écueils sans trop renchérir le coût du logiciel²⁶. Cette manière de procéder apparaît d'ailleurs incontournable s'agissant des élections municipales, le nombre de documents à scanner étant trop important.

Le site ainsi créé permettrait une navigation simple et claire pour l'utilisateur, et garantirait une sécurité et un dynamisme aux candidats. La mission propose que les bulletins de vote ne soient en revanche pas mis en ligne. En effet, leur impression par les électeurs pourrait être source de difficultés, le grammage du papier et la dimension du document étant très normés, sous peine de contentieux. S'agissant des scrutins de liste, le nom des candidats pourrait figurer si nécessaire sur une troisième, voire une quatrième page sur la circulaire de chaque liste.

²³ Tous les éléments techniques et de prix ont été communiqués à la mission par la DSIC (direction des systèmes d'information et de communication) du ministère de l'Intérieur.

²⁴ Ce procédé ne pose, de l'avis de l'interlocuteur de la mission au Conseil d'Etat, aucune difficulté d'ordre juridique relative au principe d'égalité entre les candidats.

²⁵ Actuellement l'utilisation de ces outils est impossible, le document étant un scan de l'original papier.

²⁶ L'entreprise qui a développé le logiciel actuellement utilisé possède la certification RGS deux étoiles et est donc reconnue comme très en pointe en matière de sécurisation par signature électronique.

2.2. LA DÉMATÉRIALISATION PRÉSENTE DE NOMBREUX AVANTAGES, AUSSI BIEN QUALITATIFS QUE BUDGÉTAIRES

2.2.1. Elle permettrait une meilleure information des électeurs et garantirait ainsi au mieux le principe d'égalité entre eux

2.2.1.1. Une réforme sociétale envisageable

La dématérialisation de la propagande électorale s'inscrit dans un contexte d'accélération de la place du numérique et des démarches en ligne dans notre société. En effet, l'accès à internet augmente rapidement chaque année. D'après une étude réalisée par l'observatoire du numérique, en 2013, 82% des ménages ont une connexion internet à leur domicile (contre 74% en 2010), dont 78% en haut débit. Par ailleurs, 50% de la population possède un smartphone connecté à internet, sans qu'il soit possible pour autant de déterminer s'il s'agit des mêmes que ceux ayant une connexion à leur domicile ou non. Enfin, 78% des Français utilisent régulièrement internet ; chez les jeunes de 16-24 ans, ce taux atteint même 95%. Il n'est en revanche que de 46% chez les 55-74 ans. La France se situe au 8^{ème} rang européen concernant l'accessibilité à internet. Lors du conseil des ministres du 27 mai 2015, le gouvernement a annoncé un plan pour mettre fin aux zones blanches d'ici 10 ans (voir annexe 8).

Par ailleurs, de plus en plus de démarches peuvent se faire en ligne, qu'il s'agisse de démarches concernant les services publics (obligation de déclaration d'impôt en ligne en 2016, achat de timbres fiscaux pour la réalisation d'un passeport, inscription à l'école et aux activités périscolaires, prochainement inscription à Pôle emploi...) ou privés (achats de billets d'avion et de train en ligne, consultation des horaires des transports en commun, achats en ligne...).

Enfin, la dématérialisation devrait permettre une meilleure information des jeunes électeurs, dont les taux d'abstention sont plus importants que la moyenne de la population (67% des jeunes de 18 à 24 ans se sont abstenus pour les élections départementales de 2015, contre 50% en moyenne). En effet, les outils ainsi utilisés correspondent mieux à leurs modes de communication, d'information et à leurs attentes de modernisation, même si le système actuel de diffusion de la propagande électorale n'est pas la seule explication de cet abstentionnisme.

2.2.1.2. Utile pour améliorer le taux de participation

La propagande sera disponible plus tôt que dans le système actuel, environ une semaine voire deux avant le premier tour et dès le mercredi précédant le second tour. Elle sera accessible pour tous et en tous lieux, et notamment par les électeurs ayant donné procuration pour cause d'absence ou encore pour ceux votant au domicile de leur résidence secondaire. La non réception avant le scrutin de la propagande par un grand nombre d'électeurs, près de 7% rien que pour les erreurs d'adressage, du fait des erreurs des routeurs décrites ci-dessus (cf. point 1.2.3 de la partie 1) ne pourra plus se produire et chaque électeur pourra avoir accès à la propagande, soit sur le site, soit sous forme papier s'il se déplace dans un lieu où elle est disponible.

L'institut de sondage rencontré par la mission a indiqué observer une mobilisation des électeurs pour un scrutin trois ou quatre jours avant le premier tour ; or, la propagande papier n'est pas toujours arrivée chez les électeurs à cette date.

Les sondages réalisés montrent également l'importance de la propagande pour les petits partis ou les candidats sans étiquette : la dématérialisation permettra ainsi au plus grand nombre de faire connaître ses propositions, les frais à engager étant très faibles pour réaliser un PDF répondant aux règles en la matière. Ils ne seront toutefois pas remboursés s'ils n'atteignent pas les pourcentages fixés par la loi.

Il faut ajouter enfin que la dématérialisation est un outil de travail très utile pour les journalistes. La mission a rencontré des responsables de médias en Ile-et-Vilaine où a eu lieu l'expérimentation. Le traitement de l'information liée à l'organisation des élections départementales a été de très bonne facture grâce au travail réalisé par les journalistes sur la base des éléments fournis par les services préfectoraux. C'est un signe encourageant pour l'avenir. Les chercheurs y verront probablement également un dispositif intéressant pour leurs travaux.

2.2.2. Elle générerait une économie budgétaire substantielle

Enfin, les économies budgétaires réalisées grâce à la dématérialisation de la propagande sont potentiellement conséquentes ; elles sont de plus indispensables dans la situation actuelle de tension budgétaire, l'Etat ne pouvant assurer à l'identique le financement d'un dispositif dont l'efficacité comme l'efficience posent question.

Les tableaux ci-après détaillent les économies possibles en cas de dématérialisation pour les élections présidentielles et législatives de 2017.

Il convient d'indiquer que les données chiffrées sont très difficiles à établir et doivent donc être prises avec précaution : c'est le cas notamment pour le marché national relatif à l'envoi résiduel de l'envoi de propagande papier aux mairies.

D'après les calculs de la mission, l'économie réalisée en 2017 serait de l'ordre de 150 millions d'euros, pour un dispositif plus complet et plus efficace, le tableau ci-après détaille ces économies pour chaque poste de dépense.

<p>La réforme indispensable est juridiquement et techniquement faisable et permet d'importantes économies budgétaires estimées à 150 millions d'euros pour l'année 2017. Une mise en œuvre pour les élections de 2017 suppose qu'elle soit initiée à terme rapproché.</p>
--

ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2017 - TABLEAU D'ESTIMATION DES ECONOMIES POTENTIELLES DE DEPENSES DE PROPAGANDE			
Coût prévisionnel de la dépense à législation et réglementation inchangées [1]		Estimation de la dépense si évolution législative et dématérialisation de la propagande	
Nature de l'opération	Coût prévisionnel de la dépense [1]	Nature de l'opération	Estimation de la dépense
Frais de fonctionnement des commissions de propagande et de mise sous pli des documents électoraux des candidats [1 bis]	28 000 000 €	Frais de fonctionnement des commissions locales de contrôle [2 et 2bis]	100 000 €
Achat des enveloppes pour mise sous pli de la propagande	1 600 000 €	Marché national d'impression, de mise sous pli et de livraison de la propagande électorale dans les 36 000 communes sur la base des quantités fixées par les préfectures) [3]	3 000 000 €
Acheminement postal des professions de foi et bulletins de vote	58 200 000 €		
Remboursement de la propagande officielle	39 200 000 €	Remboursement de l'impression des bulletins de vote en un seul exemplaire et sur la base du nombre d'électeurs des circonscriptions concernées majoré de 5%) [4]	3 000 000 €
		Remboursement des circulaires de propagande (sur la base de 15% des électeurs inscrits) [5]	5 000 000 €
		Lettre d'information civique et électorale : achat des enveloppes pour l'envoi de la lettre aux 44,5 millions d'électeurs et frais d'impression, de mise sous pli, d'affranchissement et d'acheminement postal de la lettre d'information [6]	16 000 000 €
		Système d'information et d'accès à la propagande dématérialisée (licences, plate-forme de diffusion et d'hébergement et autres contrats de prestations) [7]	3 000 000 €
		Campagne nationale d'information sur la dématérialisation et les modes d'accès à la propagande électorale [8]	4 000 000 €
Coût prévisionnel des dépenses de propagande	127 000 000 €	Estimation des dépenses si dématérialisation	34 100 000 €
Economie totale potentielle, si dématérialisation et évolution législative et réglementaire [9]		92 900 000 €	
Montant de l'économie potentielle pour les élections législatives de 2017 [9 bis]		56 900 000 €	
Economie totale potentielle pour l'élection présidentielle et les élections législatives de 2017 [10]		149 800 000 €	
1 Source ministère de l'Intérieur-BEEP : l'ensemble des chiffres figurant dans la deuxième colonne de gauche provient des estimations du bureau des élections et des études politiques (BEEP)			
1bis Source BEEP : à la date du rapport, les frais de fonctionnement des commissions de propagande recouvrent pour l'essentiel, les dépenses liées aux opérations de mise sous pli de la propagande, que celles-ci soient effectuées en régie, par des personnels communaux ou par un prestataire privé, la location de salles pour le stockage de ces documents, les dépenses afférentes aux locations de salles et aux opérations de logistique et de manutention, les indemnités et frais de mission des membres des commissions de propagande, etc.			
2 Source décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 : pour l'élection présidentielle et conformément à l'article 19 de ce décret, il est institué dans chaque département une seule et unique commission locale de contrôle, qui est notamment chargée de veiller à l'envoi de la propagande électorale (par application des articles R. 32 à R. 35 du code électoral).			
2bis Source article 1er du décret n° 73-176 du 22 février 1973 : coût estimatif des frais de fonctionnement des commissions locales de contrôle qui seraient dorénavant et en majeure partie, constitués des indemnités et frais de mission de leurs présidents et membres ainsi que des frais de location ou de mise à disposition des véhicules nécessaires à leurs déplacements.			
3 Source mission et rapport N° 14-113-14-031/01 MAP : sur la base de l'évaluation initiale du rapport de 2014 et des travaux d'impression, de manutention et de logistique à associer à cette opération, la mission a estimé le montant du marché national à 3 M€ dont 1 M€ au titre des opérations de mise sous pli,			
4 Source mission : montant estimé du coût de l'impression des bulletins de vote à partir des montants communiqués par le BEEP pour l'élection de 2012 et compte-tenu du nombre total de bulletins qui serait à diviser par deux avec la dématérialisation			
5 Source mission : sur une base égale à 15% du nombre total d'électeurs inscrits, coût estimatif du remboursement des frais d'impression des circulaires aux candidats remplissant les conditions légales,			
6 Source SIG et BEEP : Coût total de l'opération (dont à titre estimatif, 0,5 M€ pour l'impression de la lettre, 0,9 M€ de frais de mise sous pli et d'adressage, 1,6 pour l'achat des enveloppes et 13 M€ de frais d'affranchissement),			
7 Source DSIC : montant cumulé pour l'élection présidentielle, des frais de licences, d'hébergement et de diffusion attachés à la mise en service d'un site Internet dédié à l'accès à la propagande électorale des candidats			
8 Source SIG : coût de la campagne nationale d'information civique destinée à la présentation de la dématérialisation et à l'explication des nouveaux modes d'accès à la propagande électorale via Internet			
9 Source mission: montant estimé des différentes sous-enveloppes d'économies potentielles			
9 bis Voir détail tableau page sui vante			
10 Source mission : montant cumulé de l'économie potentielle totale pour les élections législatives et l'élection présidentielle 2017			

ELECTIONS LEGISLATIVES DE 2017 - TABLEAU D'ESTIMATION DES ECONOMIES POTENTIELLES DE DEPENSES DE PROPAGANDE			
Coût prévisionnel de la dépense à législation et réglementation inchangées [1]		Estimation de la dépense si évolution législative et dématérialisation de la propagande	
Nature de l'opération	Coût prévisionnel de la dépense [1]	Nature de l'opération	Estimation de la dépense
Frais de fonctionnement des commissions de propagande et de mise sous pli des documents électoraux des candidats [1 bis]	30 000 000 €	Frais de fonctionnement des commissions de propagande [2 et 2 bis]	500 000 €
Achat des enveloppes pour mise sous pli de la propagande	1 500 000 €	Marché national de mise sous pli et de livraison de la propagande électorale dans les 36 000 communes (sur la base des quantités fixées par les préfetures) [3]	4 500 000 €
Acheminement postal des professions de foi et bulletins de vote	41 500 000 €		
Remboursement de la propagande officielle	15 400 000 €	Remboursement de l'mpression des bulletins de vote (impression en un seul exemplaire et sur la base du nombre d'électeurs de la circonscription concernée majoré de 5%) [4]	3 500 000 €
		Remboursement des circulaires de propagande (sur la base de 15% des électeurs inscrits) [5]	2 000 000 €
		Lettre d'information civique et électorale : achat des enveloppes pour l'envoi de la lettre aux 44,5 millions d'électeurs et frais de mise sous pli, d'affranchissement et d'acheminement postal de la lettre d'information [6]	16 000 000 €
		Système d'information et d'accès à la propagande dématérialisée (licences, plate-fome de diffusion et d'hébergement et autres contrats de prestations) [7]	3 000 000 €
		Campagne nationale d'information sur la dématérialisation et les modes d'accès à la propagande électorale [8]	2 000 000 €
Coût prévisionnel des dépenses[1]	88 400 000 €	Estimation des dépenses si dématérialisation	31 500 000 €
Economie totale potentielle, si dématérialisation et évolution législative et réglementaire [9]		56 900 000 €	
Rappel du montant de l'économie potentielle pour l'élection présidentielle de 2017		92 900 000 €	
Economie totale potentielle pour l'élection présidentielle et les élections législatives de 2017 [10]		149 800 000 €	
1 Source ministère de l'Intérieur-BEEP : l'ensemble des chiffres figurant dans la deuxième colonne de gauche provient du bureau des élections et des études politiques (BEEP)			
1bis Source BEEP : les frais de fonctionnement des commissions de propagande recouvrent à la date du rapport, et pour l'essentiel, les dépenses liées aux opérations de mise sous pli de la propagande, que celles-ci soient effectuées en régie, par des personnels communaux ou par un prestataire privé, la location de salles pour le stockage de ces documents, les dépenses afférentes aux locations de salles et aux opérations de logistique et de manutention, les indemnités et frais de mission des présidents et membres des commissions de propagande, etc.			
2 Source code électoral et mission : le coût plus important de 500 000 € résulte de l'application de l'article R. 31 du code électoral. Pour les élections législatives, et à la différence de l'élection présidentielle, ce texte permet la création d'une ou de plusieurs commissions de propagande par département. Sur son fondement, plusieurs commissions sont souvent instituées dans les départements très peuplés ou très étendus pour faciliter le déroulement et le contrôle des opérations de propagande. Pour l'élection présidentielle, une seule commission est instituée par département, la commission locale de contrôle.			
2bis Source article R. 33 du code électoral : coût estimatif des frais de fonctionnement des commissions de propagande qui seraient dorénavant et en majeure partie, constitués des indemnités et frais de mission de leurs présidents et membres ainsi que des frais de location ou de mise à disposition des véhicules éventuellement nécessaires à leurs déplacements. A signaler que pour les élections législatives, chaque département compte en général plusieurs commisions de propagande.			
3 Source mission et rapport N° 14-113-14-031/01 MAP : sur la base de l'évaluation initiale du rapport de 2014 et de l'estimation retenue pour l'élection présidentielle de 2017, la mission a estimé le montant du marché national à 4,5 M€. La nécessité pour le prestataire de tenir compte de la carte et des limites des 577 circonscriptions législatives génèrera par rapport à la présidentielle, des opérations logistiques et des coûts supplémentaires.			
4 Source mission : montant estimé du coût du remboursement de l'impression des bulletins de vote à partir des montants communiqués par le BEEP pour l'ensemble de la propagande officielle et compte-tenu du nombre total de bulletins de vote qui serait à diviser par deux dans le cadre de la dématérialisation			
5 Source mission : montant estimé du coût du remboursement des circulaires à partir des montants communiqués par le BEEP pour l'ensemble de la propagande officielle et compte-tenu d'un nombre de circulaires ramené à 15% avec la dématérialisation			
6 Source SIG et BEEP : Coût total de l'opération (dont à titre estimatif, 0,5 M€ pour l'impression de la lettre, 0,9 M€ de frais de mise sous pli et d'adressage, 1,6 pour l'achat des enveloppes et 13 M€ de frais d'affranchissement) et			
7 Source DSIC : montant estimatif pour les élections législatives et dans la continuité de la présidentielle, des frais de licences, d'hébergement et de diffusion attachés à la mise en service d'un site Internet dédié à l'accès à la propagande électorale des candidats			
8 Source SIG : coût de la campagne nationale d'information civique destinée à la présentation de la dématérialisation et à l'explication des nouveaux modes d'accès à la propagande électorale via Internet			
9 Source mission: montant cumulé des différentes sous-enveloppes d'économies potentielles			
10 Source mission : Montant cumulé de l'économie potentielle pour les élections législatives et l'élection présidentielle 2017			

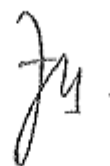
Corinne DESFORGES
Inspectrice générale
de l'administration



Maxime AHRWEILLER
Inspectrice
de l'administration



Jean-Marie BRINON
Chef de mission
de contrôle général



Jean-Baptiste ROTSSEN
Contrôleur général

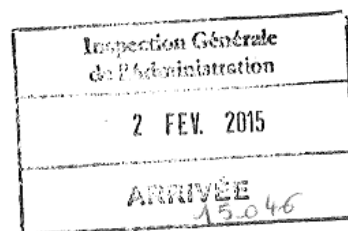


ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION	35
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU CONSULTEES	37
ANNEXE 3 : ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE.....	43
ANNEXE 4 : ELEMENTS RELATIFS A L'EXPERIMENTATION DE LA DEMATERIALIZATION DE LA PROPAGANDE POUR LES ELECTIONS DEPARTEMENTALES DE MARS 2015	47
ANNEXE 5 : PROJET DE LETTRE D'INFORMATION AUX ELECTEURS.....	49
ANNEXE 6 : NOTE DE JEAN-ERIC SCHOETTL, VICE-PRESIDENT DE LA SECTION DE L'INTERIEUR DU CONSEIL D'ETAT SUR LES ASPECTS CONSTITUTIONNELS DE LA DEMATERIALIZATION DE LA PROPAGANDE ELECTORALE	51
ANNEXE 7 : DONNEES SUR L'OUTRE-MER	59
ANNEXE 8 : COMPTE-RENDU DU CONSEIL DES MINISTRES DU 27 MAI 2015 – LE DEPLOIEMENT DU TRES-HAUT DEBIT ET LA RESORPTION DES ZONES BLANCHES DE LA TELEPHONIE MOBILE	61
ANNEXE 9 : COMPARAISON INTERNATIONALE SUR LA DEMATERIALIZATION DE PROPAGANDE (BEEP, 2013).....	63

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



LE MINISTRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

LE MINISTRE DE L'INTERIEUR

LE SECRETAIRE D'ETAT CHARGE DU BUDGET

PARIS, LE 31 JAN. 2015

A

Madame le chef de service du
Contrôle général économique et financier
139, rue de Bercy
75572 Paris cedex 12

Monsieur le chef de service de
l'Inspection générale de l'administration
15, rue Cambacérès
75800 Paris

OBJET : Revue de dépenses en matière d'organisation des élections

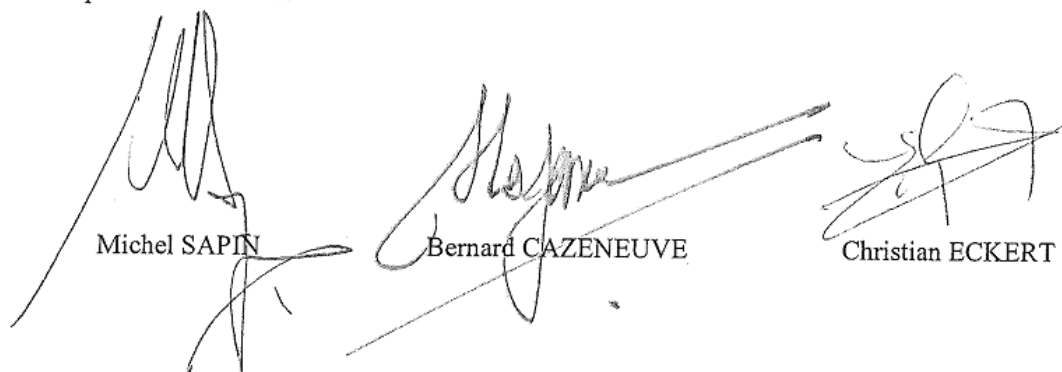
L'organisation des élections politiques, élément primordial de la démocratie, constitue l'une des missions dévolue au ministère de l'intérieur. Nombre de principes constitutionnels encadrent la préparation et le déroulement des scrutins mais également les campagnes électorales. Aussi, le ministère de l'intérieur est le garant de l'égalité des électeurs, du secret de leur vote et de l'égalité de traitement des candidats.

L'organisation et le déroulement des scrutins nationaux, locaux et européens engendrent des dépenses importantes, dont l'augmentation est liée à de multiples facteurs. Une grande partie de ces dépenses procède des coûts d'impression et d'envoi au domicile des électeurs des éléments de propagande des différents candidats ainsi que des bulletins de vote correspondants. A titre d'exemple, la loi de finances pour 2015 prévoit environ 300 M€ (hors dépenses de personnel) pour l'organisation des élections départementales et régionales, dont près de 200 M€ pour la propagande électorale. Le coût des élections présidentielles et législatives prévues en 2017 est estimé à près de 380 M€ dont plus de 260 M€ seront consacrés à la diffusion de la propagande électorale.

Dans le cadre des dispositions de l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, nous souhaitons diligenter une mission conjointe du contrôle général économique et financier et de l'inspection générale de l'administration dont l'objectif sera de recenser et d'analyser les différents leviers permettant de maîtriser et réduire les dépenses liées à l'organisation des élections.

Dans un contexte où deux projets gouvernementaux de dématérialisation de la propagande électorale et de suppression de l'envoi des bulletins de vote au domicile des électeurs ont été rejetés par le Parlement, nous souhaitons en particulier que la mission complète les travaux précédemment réalisés. La mission apportera notamment une expertise sur la constitutionnalité des projets de dématérialisation de la propagande électorale, sur les moyens d'information des électeurs mis en œuvre dans les autres pays membres de l'Union européenne et sur les éventuelles conséquences de ces projets sur la participation des électeurs aux différents scrutins. Enfin, la mission identifiera les moyens d'information qui pourraient utilement se substituer à l'envoi des professions de foi des candidats aux électeurs.

Le rapport de la mission nous sera remis pour la fin du mois de mars 2015. Conformément à ce que prévoit la loi de programmation, vos travaux feront également l'objet d'une communication au Parlement, et seront pleinement utilisés dans la procédure budgétaire pour l'année 2015.



Michel SAPIN Bernard CAZENEUVE Christian ECKERT

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU CONSULTEES

PARLEMENTAIRES

Députés

M. Christophe BORGEL	Député de Haute-Garonne (PS)
M. Guillaume LARRIVE	Député de l'Yonne (LR)
M. Paul MOLAC	Député du Morbihan (EELV)

Sénateurs

M. Pierre-Yves COLLOMBAT	Sénateur du Var (PS)
M. Alain RICHARD	Sénateur du Val-d'Oise (PS)

JURIDICTIONS ET ORGANES DE CONTROLE

Conseil constitutionnel

M. Laurent VALLEE	Secrétaire général
-------------------	--------------------

Conseil d'Etat

M. Jean-Eric SCHOETL	Président adjoint de la section de l'intérieur
M. Tanneguy LARZUL	Conseiller d'Etat

Conseil supérieur de l'audiovisuel

Mme Francine MARIANI-DUCRAY	Membre du collège du CSA, présidente du groupe de travail pluralisme et campagnes électorales
Mme Sylvie PIERRE-BROSSOLETTE	Membre du collège du CSA, vice-présidente du groupe de travail pluralisme et campagnes électorales
M. Albin SOARES-COUTO	Chef du département pluralisme et campagnes électorales
M. Dominique LOUVEAU	Département pluralisme et campagnes électorales
M. Frédéric LOMBART	Département pluralisme et campagnes électorales

SERVICES DE L'ETAT

Service d'information du gouvernement

Mme Nathalie CHAVANON	Responsable du département communication gouvernementale
-----------------------	--

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique

M. Serge BOSSINI	Adjoint à la Secrétaire générale pour la modernisation
------------------	--

M. Nicolas CONSO	de l'action publique
Mme Emilie BOURHIS	Chef du service innovation et service aux usagers
	Service évaluation des politiques publiques

Ministère des finances et des comptes publics

et

Secrétariat d'Etat chargé du budget

Cabinet du ministre - Cabinet du secrétaire d'Etat

M. Julien ROBINEAU	Conseiller finances locales
Mme Fiona HESSE	Chargée de mission

Bureau intérieur et action gouvernementale

M. Raoul PROVINS	Chef du bureau intérieur et action gouvernementale (BIAG)
M. Stéphane THEBAULT	Chef adjoint du BIAG

Bureau politique budgétaire

M. Quentin COMET	Chef adjoint du bureau politique budgétaire
------------------	---

Ministère de l'Intérieur

Cabinet du ministre

M. David COSTE	Conseiller administration territoriale
M. Antoine GOBELET	Conseiller budgétaire et modernisation
Mme Violaine DEMARET	Conseillère technique chargée de la réforme de l'Etat

Direction des systèmes d'information et de communication (DSIC)

M. Philippe DESCHAMPS	Sous-directeur des applications
M. Yannick BARRITAUD	Chef du bureau des applications transverses
Mme Laurence REIG	Cheffe de projet
M. Stéphane GUILLERN	Bureau des applications

Direction de la modernisation de l'action territoriale (DMAT) : Bureau des élections et des études politiques

M. Marc TSCHIGGFREY	Chef du bureau des élections et des études politiques (BEEP)
M. Flavio BONETTI	Adjoint au chef du BEEP
M. Charles BARBIER	Adjoint au chef du BEEP
M. Kevin MAZOYER	Adjoint au chef du BEEP
Mme Maud GUERIN	Cheffe de la section finances (BEEP)
Mme Claire-Marie GHESTIN	Adjointe à la Cheffe de la section finances (BEEP)

Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel

M. René SEVE	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
M. Jean-Yves PARSSEGNY	Chef du département du contrôle budgétaire
M. Daniel PARTOUCHE	Adjoint au chef du département du contrôle budgétaire

Mme Marjorie AUTAIN

Chargée des dépenses hors titre 2

Préfecture d'Ille-et-Vilaine

M. Patrice FAURE

M. Denis BIRON

Mme Marie-Françoise LE PAULIC

M. Yvon PENNANEACH

Mme Françoise KIEFFER

Secrétaire général

Directeur de la réglementation et des libertés publiques

Chef du bureau de l'administration générale et de l'utilité publique

Service interdépartemental des systèmes d'information et de communication

Cheffe du bureau de la communication

Préfecture de Loire-Atlantique

M. Emmanuel AUBRY

M. Guy FISCHER

Mme Pascale BROUT

M. Bertrand GERARD

Mme Isabelle GUILLOUX

M. Christophe JARNOUX

Secrétaire général

Directeur de la réglementation et des libertés publiques

Cheffe du bureau de la réglementation, des élections, des associations et de l'état civil,

Adjoint à la Cheffe du bureau de la réglementation, des élections, des associations et de l'état civil

Bureau de la réglementation, des élections, des associations et de l'état-civil

Bureau de la réglementation, des élections, des associations et de l'état-civil

Préfecture des Yvelines

M. Jean-Baptiste CONSTANT

M. Fabrice CHAMPEYROUX

Mme Christiane LE MOGUEDEC

M. Martial CHARROIN

Directeur de la réglementation et des élections

Chef du bureau des élections

Bureau des élections

Bureau des élections

Ministère des outre-mer

Direction générale des outre-mer

M. Claude GIRAULT

Mme Brigitte AUGIER DE MOUSSAC

M. Stéphane JARLEGAND

M. Olivier DMUCHOWSKI

Adjoint au directeur général des outre-mer

Adjointe à la sous-directrice des affaires juridiques et institutionnelles

Directeur du cabinet du directeur général des outre-mer

Adjoint au Directeur du cabinet du directeur général des outre-mer

Secrétariat d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger

Cabinet du Secrétaire d'Etat

M. Dominique DEPRIESTER

Conseiller Français de l'étranger

Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

M. Sylvain RIQUIER

Sous-directeur des Français à l'étranger et de
l'administration consulaire

ASSOCIATION D'ELUS ET COLLECTIVITES TERRITORIALES

Association des maires de France

M. Philippe LAURENT
Mme Geneviève CERF-CASAU

Secrétaire général
Chef du service administration et gestion locales

Ville de Versailles

M. Olivier BERTHELOT
Mme Isabelle LESCOLE

Directeur général des services
Responsable du service des élections

INSTITUT DE SONDAGE ET MEDIAS

IPSOS

M. Brice TEINTURIER
Jean-François DORIDOT

Directeur général délégué
Directeur général Ipsos Public Affairs

Ouest-France

M. Stéphane VERNAY

Directeur de la rédaction de l'édition Ouest-France-
Ille-et-Vilaine

France-3-Bretagne

M. Bertrand RAULT

Délégué régional de France-3-Bretagne

France-Bleu

Mme Brigitte HUG

Journaliste

Le Télégramme

Mme Carole ANDRE

Journaliste

Entreprises et sociétés commerciales

La Poste

M. Nicolas ROUTIER
Mme Catherine DANEYROLE
M. Jack AZOULAY

Directeur général de la branche services-courrier-colis
Directrice pôle courrier
Directeur des services facteurs

Société SCYTL (Barcelone, Espagne)

M. Jean SOUTO

Senior vice-president

ROYAUME-UNI

(Bureau du cabinet ou « Cabinet Office »)

M. Adam SHOESMITH

Chef de la section finances, Direction des elections ou
«*Head of Elections Funding, Elections Division*»

ANNEXE 3 : ELEMENTS DE COMPARAISON INTERNATIONALE

I. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Allemagne

A. Historique

- **Avant 1994** : financement de la vie politique *via* le **remboursement des frais de campagne**
- **Depuis 1994** : **financement public annuel d'ordre général** avec lequel les partis doivent faire face à toutes leurs dépenses (s'y ajoutent des dons des personnes morales et privées). La dotation publique à chaque parti dépend de ses **résultats aux toutes dernières élections** au parlement européen, au Bundestag ou aux élections régionales.

B. Critères d'obtention de fonds publics

- Niveau des résultats aux élections nécessaires : **0,5% du total des suffrages** pour le Parlement UE et le Bundestag, **1%** pour les élections régionales.
- Présentation d'un **rapport annuel d'activité**

C. Montant du financement

- Le financement est attribué **par suffrage obtenu** par le parti aux toutes dernières élections :
 - **0,85€** par voix jusque 4 millions de voix
 - **0,70€** par voix au-delà de 4 millions
- Un parti reçoit également des financements en fonction des **dons des personnes physiques** :
 - **0,38€ de financement public pour 1 euro de don**, dans la limite d'un don de 3 300€.
 - Le montant des dons figure au rapport annuel d'activité, **certifié** par un commissaire aux comptes.
 - S'agissant des dons des personnes physiques dépassant les 3 300€ et des dons des personnes morales, ils sont licites et non plafonnés mais ne font pas l'objet de supplément en dotation publique.
- **Mesures fiscales s'appliquant aux dons** (personnes physiques uniquement) :
 - Les dons, jusqu'à un montant de 1 650€ par personne, peuvent être déduits directement à 50% de l'impôt sur le revenu (soit jusque 825€ de réduction d'impôt).
 - Les dons entre 1 650€ et 3 300€ peuvent également être déduits, au titre des dépenses exceptionnelles (l'économie dépendra alors du montant total de l'impôt dû).

D. Plafonds de financement

En réalité, les partis ne reçoivent que rarement la totalité des fonds décrits ci-dessus car plusieurs plafonds viennent limiter les dotations publiques :

- Un **plafond absolu de la dépense publique** est fixé chaque année. Son évolution dépend d'un mécanisme fixé par la loi : il était de 150,8 millions d'euros pour 2012 (133 millions en 2002).
- Les partis allemands ayant **l'interdiction de se financer essentiellement sur fonds publics**, le **financement public ne doit pas dépasser le montant des recettes annuelles**.

Le calcul des différents éléments de dotations dépassant souvent le plafond absolu fixé, les dotations publiques sont alors **réduites de manière proportionnelle** entre les partis éligibles afin de rester sous ce plafond.

E. Fixation et versement des fonds publics

C'est le président du Bundestag qui est l'autorité exécutive de gestion des fonds. Il détermine tous les ans (le 15 février) le montant revenant à chaque parti pour l'année écoulée, sur la base du rapport annuel déposé par chaque parti (date limite au 30 septembre, délai qui peut être prorogé de 3 mois maximum). En cas de non dépôt du rapport dans les temps, le parti se voit privé de tout financement public.

Les sommes ainsi déterminées sont versées aux instances nationales des partis (sur le budget de l'Etat fédéral) et aux sections régionales (sur les budgets des Länder). **La part revenant aux sections régionales dépend du résultat obtenu aux dernières élections régionales (0,50€ par voix).**

F. Aide à la propagande

Chaque parti finance lui-même des envois s'il le souhaite, la seule intervention publique étant la **mise à disposition à titre gracieux de lieux d'affichage** en temps normal payants.

II. Diffusion de la propagande électorale papier au Royaume-Uni

Les modalités de diffusion et de prise en charge par l'Etat britannique de la propagande électorale papier sont très différentes des pratiques françaises (A), pour un coût tout aussi élevé (B).

A. Une mission entièrement déléguée à la Royal Mail

La **section 91 de la loi de 1983 sur la représentation du peuple** prévoit que les candidats officiellement déclarés à la *UK Parliamentary general election* (élection des représentants à la chambre des Communes, équivalent des législatives françaises), ainsi que les listes de candidats aux élections européennes²⁷, **ont le droit d'envoyer gratuitement un document de propagande aux électeurs** de leur circonscription. Pour cela, ils doivent faire appel au prestataire du service universel du courrier, c'est-à-dire la *Royal Mail* (équivalent de La Poste française).

Ainsi, **c'est la Royal mail qui accompagne chaque candidat**, l'entreprise disposant de conseillers dédiés à cette mission durant le temps de la campagne. C'est également une cellule créée au sein de la société et réunie spécifiquement pour l'occasion qui se charge de **valider les documents des candidats**, en vérifiant pour cela qu'ils ne contreviennent pas aux règles édictées par la loi de 1983

²⁷ Ce droit ne s'applique en revanche pas pour les autres élections, locales notamment.

précitée : sur le poids (60 grammes maximum), le format (entre 140 sur 90 mm et 240 sur 164 mm, maximum 5 mm d'épaisseur, une seule feuille si non pliée, sinon plusieurs possibles) et le contenu (uniquement des propos sur l'élection concernée, pas de menaces, insultes...) du document envoyé.

Les candidats ont alors le choix entre plusieurs services qui leur sont proposés, selon leur maîtrise de l'exercice :

- **envoyer un pli à chaque électeur inscrit sur les listes électorales de leur circonscription**, en utilisant pour cela la base de données tenue à jour par *La Royal mail* et exploitable grâce à un logiciel gratuitement téléchargeable *via* l'entreprise ;
- ou alors **envoyer un pli par foyer résidant sur la circonscription**. Cette deuxième option est alors moins coûteuse pour l'Etat puisque chaque foyer ne reçoit qu'un pli. Contrairement à la première option, elle revient toutefois à envoyer un pli à des personnes qui pourraient ne pas être inscrites sur les listes.

B. Un envoi également très coûteux

Comme chaque candidat peut envoyer un pli aux électeurs, contrairement à ce qui se pratique en France où tous les documents de propagande figurent dans une même enveloppe, **le coût d'envoi de la propagande aux électeurs britanniques est plus élevé qu'en France**. En effet, pour les élections européennes de 2014, le coût d'envoi au Royaume-Uni a été de 40,4 millions de livres, soit **56,4 millions d'euros, contre 25 millions d'euros** en France ; s'agissant des élections générales de 2010 au Royaume-Uni, le coût d'envoi a été de 30,7 millions de livres, soit **42,9 millions d'euros, pour 37,6 millions d'euros** pour les législatives françaises de 2012.

Toutefois, il est difficile de pousser plus loin les comparaisons, du fait des différences importantes de pratiques qui existent entre les deux Etats. En effet, les élections générales britanniques se déroulent en **un seul tour de scrutin**, contrairement aux législatives françaises qui dans la majorité des circonscriptions en comportent deux, ce qui entraîne l'envoi d'un deuxième courrier aux électeurs. Par ailleurs, selon le service choisi par les candidats, les électeurs recevront chacun un pli ou alors un seul pli par foyer. Enfin, comme évoqué ci-dessus, chaque candidat peut envoyer un pli, contrairement à la France où tous les documents sont dans une même enveloppe.

Par ailleurs, pour que la comparaison soit plus complète, il faut également y ajouter les **coûts d'impression, de mise sous pli et d'adressage**. En France, ils sont soit remboursés aux candidats (impression), soit directement pris en charge par l'Etat (mise sous pli et adressage), pour un coût total de **50 millions d'euros** pour les élections législatives de 2012. Au Royaume-Uni en revanche, c'est aux candidats de procéder à toutes ces opérations, en les **finançant sur le budget de campagne**. La mission n'ayant pu se procurer la part des dépenses de campagne liées à ces opérations, elle ne peut que comparer les budgets de campagne attribués aux candidats. Ainsi, au Royaume-Uni, chaque candidat aux élections générales de 2015 pouvait dépenser jusqu'à 30 700 livres, soit 43 000 euros, auxquels il faut ajouter 6 *pence*, soit 8 centimes d'euro par électeur inscrit dans la circonscription du candidat, si elle est urbaine, 9 *pence*, soit 13 centimes d'euro si la circonscription est rurale. En France, pour les élections législatives de 2012, chaque candidat pouvait dépenser jusqu'à 38 000€, plus 15 centimes par habitant.

Si l'on prend comme référence une circonscription française, la 1^{ère} circonscription de l'Ain par exemple, qui compte 116 773 habitants, selon les règles françaises, chaque candidat pourra se voir allouer 55 940€ ; et selon les règles britanniques 58 180€ (si l'on juge la circonscription plutôt rurale) ou 52 342€ si on la juge urbaine. **Dans tous les cas, les ordres de grandeur sont les mêmes, sachant qu'avec cette somme, le candidat britannique doit effectuer l'impression, la mise sous pli et l'adressage de sa propagande, contrairement au candidat français.**

Ainsi, si le coût d'envoi est supérieur au Royaume-Uni, le coût total de la campagne électorale des candidats (propagande + autres dépenses) apparaît supérieur en France.

ANNEXE 4 : ELEMENTS RELATIFS A L'EXPERIMENTATION DE LA DEMATERIALISATION DE LA PROPAGANDE POUR LES ELECTIONS DEPARTEMENTALES DE MARS 2015

Afin de vérifier la faisabilité technique de la dématérialisation, le ministère de l'intérieur a mené une expérimentation dans cinq départements à l'occasion des élections départementales des 22 et 29 mars 2015. Les candidats avaient la possibilité de faire figurer leur profession de foi et leur bulletin de vote en version dématérialisée sur un site officiel créé pour l'occasion, tout en bénéficiant dans le même temps d'un envoi par courrier à chaque électeur. Pour comprendre et observer l'expérimentation, la mission s'est rendue dans les préfectures de Loire-Atlantique et d'Ille-et-Vilaine. Les premières conclusions sont les suivantes :

- majoritairement réservés sur une dématérialisation de la propagande électorale, les binômes de candidats ont accepté de prendre part à cette expérimentation, sous condition que l'envoi papier ait bien lieu en parallèle. En Ille-et-Vilaine, près de 90% des binômes, soit 106 sur 122, ont accepté une dématérialisation et une mise en ligne de leur propagande par les services préfectoraux ; en Loire-Atlantique, le taux de participation à l'expérimentation a été similaire puisque de 85% (soit 140 binômes sur 164). Tous départements confondus, ce sont 517 documents qui ont été mis en ligne pour le premier tour, 230 pour le second ;
- tous les documents de propagande récoltés par les cinq préfectures étaient en ligne dès le 9 mars pour le premier tour, soit presque deux semaines avant le scrutin, et dès le 26 mars pour le deuxième tour, soit trois jours avant le vote ; cela confirme que la propagande si elle est dématérialisée, pourra être consultée beaucoup plus tôt par les électeurs dans sa version dématérialisée qu'elle ne peut l'être actuellement en version papier.
- les personnels des préfectures ont largement apprécié cette expérimentation en confirmant qu'une dématérialisation effective de la propagande allégerait très sensiblement l'ensemble des tâches de manipulation attachées à la réception, au contrôle, à l'entreposage ainsi qu'à la surveillance, à la sécurité des bulletins de vote et circulaires et à leur envoi postal ; le coût de ces opérations en serait évidemment réduit ;
- le logiciel élaboré pour l'occasion a très bien fonctionné, les agents de préfectures l'ont utilisé sans difficulté particulière, le système est donc robuste ;
- la presse écrite et audiovisuelle a souligné tout l'apport de la dématérialisation qui lui a permis de disposer des documents de propagande de l'ensemble des candidats, enrichissant ainsi l'information délivrée à leurs lecteurs, auditeurs et téléspectateurs.

Toutefois, le nombre de connexions est resté très limité puisque seulement 48 002 visites ont été enregistrées sur le site, tous départements confondus, soit 2% des électeurs à peine. Ce résultat s'explique en partie par le manque de communication autour de l'existence du site ainsi que par le maintien de l'envoi papier en parallèle.

ANNEXE 5 : PROJET DE LETTRE D'INFORMATION AUX ELECTEURS

Cette lettre d'information aux électeurs devra tenir sur un feuillet A4 et être rédigée dans un style simple et attractif ; des schémas ou dessins pourraient être joints.

La lettre devra apporter des informations de nature différente :

Information civique

- Éléments d'information sur l'élection à venir
- Conditions pour voter
- Renseignements pratiques quant aux bureaux de vote

Nouvelles modalités d'obtention de l'information sur les candidats

- Le site Internet
- Se connecter (un QR code²⁸ pourrait figurer dans le document afin de permettre une connexion rapide, simple et ludique sur le site)
- Les sites des candidats
- Les professions de foi disponibles en mairie

²⁸ Un QR code permet, en le « flashant » à partir d'un smartphone doté de l'application adéquate, de se connecter directement à un site internet.

ANNEXE 6 : NOTE DE JEAN-ERIC SCHOETTL, VICE-PRESIDENT DE LA SECTION DE L'INTERIEUR DU CONSEIL D'ETAT SUR LES ASPECTS CONSTITUTIONNELS DE LA DEMATERIALISATION DE LA PROPAGANDE ELECTORALE

Aspects constitutionnels de la dématérialisation de la propagande électorale

(7 mai 2015)

A deux reprises (LFI 2014 pour les élections législatives et européennes ; LFI 2015 pour les élections départementales et régionales), l'AG du Conseil d'Etat a disjoint des dispositions de loi de finances prévoyant le remplacement de l'envoi postal de la propagande électorale par sa mise à disposition sur internet.

Comme le montrent les notes au Gouvernement, ces disjonctions sont fondées sur des raisons de bonne législation (caractère inapproprié de l'utilisation de la loi de finances pour opérer une réforme « *susceptible de mettre en cause les principes de sincérité du scrutin et d'égalité des électeurs devant le suffrage et imposant, dès lors, un examen approfondi incompatible avec les délais et conditions d'examen des lois de finances* »).

La dématérialisation de l'envoi des documents de propagande électorale (en remplacement de son envoi postal) est-elle de nature à porter atteinte au principe d'égalité entre les électeurs (notamment au détriment de ceux de ces électeurs qui ne disposent pas d'un accès à Internet ou simplement n'en sont pas familiers) ?

Compromet-elle la pleine information des électeurs (et, par là, la clarté du scrutin, l'égalité entre candidats et la sincérité du suffrage) ?

1) Ces questions ont été en grande partie tranchées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2013-673 DC du 13 juillet 2013 (Français établis hors de France).

L'article 21 de la loi relative à la représentation des Français établis hors de France comportait une mesure ayant pour objet la transmission aux électeurs des circulaires « *par voie dématérialisée, à l'exclusion de tout envoi postal* ».

Le Conseil constitutionnel n'a pas consacré, comme l'y invitaient de façon fort argumentée les requérants, un « *principe fondamental reconnu par les lois de la République du droit à l'information exhaustive des électeurs par la communication à tous les électeurs des bulletins de vote et des circulaires électorales* ».

Il a jugé « *qu'en l'état actuel des moyens de communication et eu égard au développement généralisé des services de communication au public en ligne ainsi qu'à l'importance prise par ces services pour l'exercice de la démocratie, le législateur pouvait, sans méconnaître aucune exigence constitutionnelle, prévoir que l'information serait communiquée par voie électronique aux électeurs* ».

Le Conseil constitutionnel n'en a pas moins tenu compte « *de la spécificité des élections dont il s'agit, en particulier de l'éloignement géographique et des aléas de l'acheminement postal* ». Faut-il voir dans cette dernière observation une condition nécessaire ou un a contrario ? Il ne semble pas, car la rédaction de la décision (cons 5) fait

entendre que la dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale ne porte atteinte *en elle même* ni à l'égalité de traitement des électeurs, ni à l'égalité des candidats, ni à la sincérité du scrutin.

2) Il en résulte donc (avec toute la prudence qu'appelle l'extrapolation d'une décision isolée et non absolument topique) que, même là où l'acheminement postal fonctionne bien, la dématérialisation de l'envoi de la propagande électorale (se substituant à l'envoi postal) est constitutionnellement possible dès lors que :

- a) Techniquement et culturellement, quantitativement et qualitativement, les électeurs peuvent être regardés comme suffisamment « connectés » (ce qui semble le cas de la France contemporaine, sauf peut-être pour quelques portions du territoire);
- b) Les personnes raccordées sont effectivement mises en mesure, grâce à une campagne d'information officielle *ad hoc*, de trouver le site internet qui leur fournira l'information électorale désormais dématérialisée ;
- c) La consultation du site est simple, possible sur tous terminaux (ordinateurs, tablettes, téléphones mobiles) et ne pose de problèmes de maniabilité sur aucun d'entre eux ;
- d) Les personnes non raccordées peuvent matériellement disposer des documents dans des lieux publics proches et accessibles (mairies, préfectures et sous-préfectures), la campagne d'information mentionnée au *b* ci-dessus devant avoir également pour objet de les mettre en mesure d'utiliser cette possibilité ;
- e) L'envoi postal de professions de foi imprimées se fait toujours (au moins sur demande de leur part) aux électeurs tout à la fois non connectés et qui ne peuvent se déplacer en raison de leur état de santé (personnes âgées isolées) ;
- f) Les autres sources d'information (affichage, campagne radiotélévisée...) assurent par ailleurs une diffusion suffisante et équilibrée de l'offre électorale.

Cette appréciation d'ensemble, de caractère empirique, pourrait conduire, dans certaines hypothèses, à estimer inconstitutionnelle une dématérialisation sans envoi postal. On pense à la Guyane en raison d'un taux de raccordement insuffisant (50 %). Toutefois, la difficulté de l'acheminement postal en forêt est sans doute plus grande encore.

Il conviendra donc de s'assurer, élection par élection, que les dispositions prises par les pouvoirs publics (et en particulier par le législateur) permettent, nonobstant le remplacement de l'envoi postal de la propagande électorale par sa mise à disposition sur internet, de garantir le respect des principes constitutionnels régissant la validité d'un scrutin. Il s'agit là d'un exercice de conciliation, familier au juge constitutionnel, entre exigences constitutionnelles et intérêts généraux multiples, potentiellement conflictuels.

Notons que la considération des économies réalisées et celle de l'impact environnemental, si elles ne sont ni étrangères aux exercices de conciliation de ce type, ni indifférentes au juge constitutionnel, ne seraient pas ici déterminantes en raison précisément des sommes et quantités en cause, lesquelles, quoique importantes dans

l'absolu²⁹, ne sont susceptibles ni d'affecter nos obligations internes et européennes en matière de déficit budgétaire, ni de menacer l'avenir de nos forêts.

3) La fin de l'acheminement postal des bulletins de vote au domicile de l'électeur pose un problème spécifique : celui du secret du vote, qui est une exigence constitutionnelle.

Le caractère secret du suffrage est certes mieux assuré par l'envoi postal du matériel de vote (qui permet à l'électeur de préparer à l'avance son bulletin) que par l'obligation de prendre son bulletin dans le bureau de vote.

Toutefois, l'électeur soucieux de conserver le secret ou d'assurer la discrétion de son vote pourra toujours, comme la coutume républicaine l'a établi, se saisir d'un exemplaire de plusieurs bulletins disposés dans le bureau de vote (ou de tous) avant de gagner l'isoloir.

L'électeur doté d'une imprimante pourra également imprimer chez lui le bulletin de son choix puis le mettre sous enveloppe dans le secret de l'isoloir (ce procédé impose cependant soit un format d'impression adéquat, soit un découpage manuel du bulletin imprimé sur une page ordinaire). Cette possibilité d'impression à domicile du bulletin de vote n'est pas contraire à l'article L. 62 du code électoral³⁰.

En revanche, elle enfreindrait l'anonymat du vote si le bulletin permettait d'identifier directement ou indirectement l'électeur, par exemple :

- par les divergences qu'il comporterait avec l'image du bulletin de vote trouvée sur le site
- ou bien par l'originalité de son contour, de sa teinte, de son grammage ou de sa texture
- ou encore par la trace qu'il garderait du matériel (« signature » de l'imprimante) ou de la messagerie utilisés (adresse IP...).

Ces originalités pourraient être regardées comme des « *signes de reconnaissance* » au sens de l'article L. 66³¹ du même code ou comme des « *bulletins imprimés d'un modèle différent de ceux qui ont été produits par les candidats* », au sens de son article R. 66-2³².

Cela pourrait susciter diverses contestations. Aussi la bonne administration recommande-t-elle plutôt de ne pas étendre la dématérialisation aux bulletins de vote.

²⁹ 131 M€. d'économies étaient attendus de la dématérialisation, dans le projet de loi de finances pour 2014 soumis au Conseil d'Etat, pour les élections départementales et régionales de mars et décembre 2014

³⁰ « A son entrée dans la salle du scrutin, l'électeur, après avoir fait constater son identité suivant les règles et usages établis (...), prend, lui-même, une enveloppe. Sans quitter la salle du scrutin, il doit se rendre isolément dans la partie de la salle aménagée pour le soustraire aux regards pendant qu'il met son bulletin dans l'enveloppe ; il fait ensuite constater au président qu'il n'est porteur que d'une seule enveloppe ; le président le constate sans toucher l'enveloppe, que l'électeur introduit lui-même dans l'urne. (...) »

³¹ « Les bulletins ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des signes intérieurs ou extérieurs de reconnaissance, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers n'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement.(...) »

³² article non applicable à l'élection des conseillers municipaux dans les communes de moins de 1000 habitants.

Comme ils ne seraient plus envoyés par la poste, l'électeur ne les trouverait plus que dans le bureau de vote. Les habitudes n'en seraient pas bouleversées pour autant car peu d'électeurs glissent aujourd'hui dans l'urne un bulletin de vote reçu par voie postale

Si la dématérialisation ne semble pas imposer de modification des dispositions du code électoral relatives aux opérations de vote, elle serait l'occasion de compléter enfin l'article L. 62 pour que l'électeur, utilisant un bulletin déposé dans le bureau de vote, prenne la totalité des bulletins avant de gagner l'isoloir. Le droit rejoindrait ainsi les meilleures pratiques en matière de secret, de discrétion et de dignité du vote³³.

Ce complément à l'art L 62 serait d'autant plus justifié, du point de vue du secret du vote :

- que la dématérialisation se limiterait (comme suggéré ci-dessus) aux professions de foi
- et que l'électeur ne pourrait plus entrer dans le bureau de vote déjà muni de son bulletin de vote.

4) La dernière objection au remplacement de l'envoi postal par la mise à disposition sur internet aurait été la plus impressionnante si le Conseil constitutionnel ne l'avait pas implicitement écartée dans sa décision précitée du 13 juillet 2013.

Dès lors qu'ils ne feront plus l'objet d'un envoi postal, les documents électoraux **ne viendront plus à l'électeur** (sauf dans le cas des personnes « non connectées et non mobiles » si ce cas est spécialement réglé par le maintien de l'envoi postal).

L'électeur devra aller les chercher :

- **par voie électronique sur un site internet**
- **ou, sous forme matérielle, dans un lieu public.**

Cette rupture avec le passé, indépendante du degré de connexion de la population à internet, soulève une question inédite, sur laquelle, n'était la décision du 13 juillet 2013, le doute constitutionnel serait légitime.

Le problème soulevé n'est plus ici celui de la fracture numérique, mais celui du passage de l'information **portée** à l'information **quérable**. Le principe d'égalité et la clarté du suffrage y trouvent-ils leur compte ?

Compte tenu de la jurisprudence de juillet 2013, on peut répondre que oui dès lors :

- qu'une campagne d'information adéquate est organisée pour appeler l'attention des électeurs sur la disponibilité (numérique et matérielle) des documents de propagande électorale

³³ La pratique actuelle préserve globalement le secret et la discrétion du vote, sans les garantir absolument. Les bulletins et enveloppes sont sur place. L'électeur doit se déplacer. Avant de se rendre dans l'isoloir, il se saisit d'un nombre suffisant de bulletins différents pour ne pas laisser deviner le sens de son vote.

- et que ces documents restent, au moins à la demande des intéressés, envoyés aux électeurs non connectés et non mobiles (cf 2 *b*, *d* et *e* ci-dessus).

Une telle campagne pourrait (sauf peut-être pour les élections municipales) prendre la forme d'une lettre informant les électeurs des voies d'accès à la propagande électorale : site internet, lieu public ou, pour les personnes âgées isolées (répertoriées par les mairies depuis la sécheresse estivale de 2003), envoi postal.

L'envoi d'une telle lettre présente certes un caractère paradoxal, dans le cadre de la dématérialisation, car il ne mettrait pas fin à l'acheminement postal d'imprimés.

Toutefois :

- Il allègerait considérablement l'envoi postal actuel (tant en volume qu'en coût) et le simplifierait ;
- Il aurait en outre l'avantage de permettre qu'une partie au moins de l'information électorale (la plus stratégique puisque donnant la clé des sources) demeure « portée » ;
- Enfin, il continuerait de remplir la fonction de « sommation citoyenne » que réalise aujourd'hui l'envoi des professions de foi, en appelant chacun à l'accomplissement de son devoir électoral, avec la solennité inhérente au caractère officiel de ce courrier et à l'imminence du scrutin.

5) La numérisation des « circulaires » des candidats apporterait en outre à l'électorat connecté (de plus en plus majoritaire) trois « plus » par rapport à l'envoi postal actuel :

- disponibilité temporelle accrue (pendant toute la campagne) ;
- disponibilité géographique étendue (avantage non négligeable pour les procurations, dont la pratique est en constante augmentation) ;
- accès aux sites des candidats et des partis par les liens hypertexte insérés dans les professions de foi.

La question se pose de savoir si la numérisation ne devrait pas comporter une valeur ajoutée plus substantielle encore.

La prudence est toutefois de mise, car :

- la mise à disposition aux frais de l'Etat ne se justifie que dans des conditions égalitaires (ce qui ne serait pas compatible avec des professions de foi numérisées présentant des volumes, des formats et des possibilités d'interaction trop différents) ;
- La version matérielle (imprimée) des professions de foi ne doit présenter qu'un écart limité avec la version numérique. Au-delà de la possibilité de cliquer ou non sur un lien selon que la communication de la profession de foi se fait sous forme matérielle ou immatérielle, l'égalité pourrait être rompue entre électeurs.

6) Les dispositions à prendre pour remplacer l'envoi postal du matériel électoral et des professions de foi par une mise à disposition sur internet sont diverses.

a) Les plus importantes, de nature législative, consistent :

- A abroger les règles législatives actuelles imposant l'envoi postal (art L.165 du code électoral pour les élections législatives, art L.212 et L.216 pour les élections départementales, art L.354 et L.356 pour les élections régionales, art 17 de la loi du 7 juillet 1977 pour les élections européennes ...) ;

- A fixer les modalités essentielles de la dématérialisation de la propagande électorale (contenu du site officiel ; rôle des commissions de propagande ; limitation ou non de la dématérialisation à la propagande électorale) ;

- A prendre les précautions dont il a été question plus haut pour compenser les effets inégalitaires de la dématérialisation (disponibilité physique dans des lieux publics ; information indiquant comment avoir accès aux professions de foi ; information apportée aux électeurs non connectés et non mobiles) ;

- A compléter l'article L. 62 du code électoral pour imposer à l'électeur de prendre un exemplaire de chaque bulletin avant de gagner l'isoloir.

S'agissant de l'élection présidentielle, les dispositions législatives à prendre sont de niveau organique.

b) Une partie des textes à intervenir est de nature réglementaire (doit être notamment adapté l'article R. 38 du code électoral³⁴).

Il s'agit en particulier des précisions régissant :

- la transmission et le contrôle des documents à mettre en ligne,
- la gestion du site,
- la présentation à l'écran,
- la lettre d'information adressée aux électeurs pour leur indiquer les voies d'accès à la propagande électorale,
- la consultation sur place sous forme matérielle,
- la procédure selon laquelle est demandé l'envoi postal...

³⁴ « Chaque candidat, binôme de candidats ou liste de candidats désirant obtenir le concours de la commission de propagande, doit remettre au président de la commission, avant une date limite fixée pour chaque tour de scrutin par arrêté préfectoral, les exemplaires imprimés de la circulaire ainsi qu'une quantité de bulletins au moins égale au double du nombre des électeurs inscrits.

La commission n'est pas tenue d'assurer l'envoi des imprimés remis postérieurement à cette date.

La commission n'assure pas l'envoi des circulaires qui ne sont pas conformes aux [articles R. 27 et R. 29](#) et des bulletins de vote qui ne sont pas conformes à [l'article R. 30](#) et aux prescriptions édictées pour chaque catégorie d'élections.

Lorsque la circonscription excède les limites du département, le contrôle de conformité prévu au troisième alinéa est effectué par la commission de propagande du département chef-lieu de circonscription qui transmet sans délai ses décisions aux commissions de propagande des autres départements. »

7) Si la matière des élections se prête plus malaisément que d'autres à l'expérimentation législative³⁵ (art 37-1 de la Constitution), il est envisageable de « tester » en vraie grandeur la dématérialisation sur un type de scrutin se tenant à une date ni trop proche, ni trop lointaine.

On peut penser à cet égard à la prochaine élection présidentielle qui, quelle que soit son importance, ne soulève pas les plus grandes difficultés du point de vue qui nous occupe ici (nombre de candidats limité, ressort national, supervision par une commission de contrôle nationale et par le Conseil constitutionnel, réticences sans doute moindres du Parlement que pour les élections législatives ou locales).

Si cette option était retenue, il conviendrait d'entreprendre sans tarder la réforme législative nécessaire, en commençant par ouvrir un débat.

Celui-ci devra notamment :

- tirer les enseignements de l'expérience menée dans le cadre du dernier scrutin départemental³⁶ ;
- s'interroger sur la mesure dans laquelle un dispositif comme celui évoqué ci-dessus répond aux objections auxquelles se sont heurtées, de la part de la Représentation nationale, les tentatives antérieures de dématérialisation de la propagande électorale.

³⁵ Voir cependant l'expérience conduite dans l'Aude, l'Allier, l'Ille-et-Vilaine, la Loire-Atlantique et la Savoie lors des élections départementales des 22 et 29 mars 2015. La mise en ligne (autorisée par chaque binôme) s'est ajoutée à la propagande reçue par voie postale.

³⁶ Le fait que, dans le cadre de cette expérimentation, la dématérialisation s'ajoutait (et non se substituait) à l'envoi postal ne permet évidemment pas de la considérer comme pleinement significative.

ANNEXE 7 : DONNEES SUR L'OUTRE-MER (SOURCE DGOM)

1. Corps électoral ultra-marin

Un peu moins de 1.8 million d'électeurs sont inscrits sur les listes électorales des territoires ultra-marins, selon la répartition qui suit :

- Guadeloupe : 307 000 inscrits;
- Martinique : 305 000 inscrits ;
- Guyane : 83 000 inscrits ;
- La Réunion : 605 000 inscrits ;
- Mayotte : 72 000 inscrits ;
- Nouvelle-Calédonie : 175 000 inscrits ;
- Polynésie française : 197 000 inscrits ;
- Wallis-et-Futuna : 9 000 inscrits ;
- Saint-Pierre et Miquelon : 5 000 inscrits ;
- Saint-Martin et Saint-Barthélemy : 23 000 inscrits.

Les outre-mer ne représentent que 4% de l'ensemble des 44,5 millions d'électeurs français.

2. Taux d'équipement et de pénétration d'internet (chiffres ARCEP 2013)

- Guadeloupe :

Taux d'équipement en ordinateur : 65%
Taux de connexion à internet : 52%

- Martinique :

Taux d'équipement en ordinateur : 69%
Taux de connexion à internet : 57%

- Guyane :

Taux d'équipement en ordinateur : 72%
Taux de connexion à internet : 49%

- La Réunion :

Taux d'équipement en ordinateur : 68%
Taux de connexion à internet : 52%

- Mayotte :

Taux d'équipement en ordinateur : 38%
Taux de connexion à internet : 14%

- **Nouvelle-Calédonie :**

Taux de connexion à internet : 66%

- **Polynésie française :**

Taux de connexion à internet : 57%

ANNEXE 8 : COMPTE-RENDU DU CONSEIL DES MINISTRES DU 27 MAI 2015 – LE DEPLOIEMENT DU TRES-HAUT DEBIT ET LA RESORPTION DES ZONES BLANCHES DE LA TELEPHONIE MOBILE

Le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique et la secrétaire d'Etat chargée du numérique ont présenté une communication relative au déploiement du très haut-débit et à la résorption des zones blanches de la téléphonie mobile.

Le Gouvernement s'est engagé, depuis 2012, dans le déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire et se mobilise désormais pour garantir la couverture de l'ensemble de la population en téléphonie et en internet mobile. Chaque français pourra ainsi disposer d'au moins un mode d'accès à internet, qu'il soit fixe ou mobile.

Le Plan France Très Haut Débit

Le Président de la République a fixé l'objectif de couvrir en 10 ans l'ensemble de la population en très haut débit, par la mise en œuvre du Plan France Très Haut Débit. Ce plan repose sur deux piliers : l'investissement des opérateurs privés sur la majorité du territoire et le soutien par l'Etat, à hauteur d'environ 3 milliards d'euros, de l'initiative des collectivités territoriales dans les zones les moins denses. Le Gouvernement s'est fixé pour objectif que l'ensemble des départements ait présenté un projet avant la fin de l'année.

Dans ce cadre, le Gouvernement a demandé aux opérateurs de contractualiser systématiquement des calendriers de déploiement précis, afin que ces engagements puissent être contrôlés.

Pour leur part, les collectivités se sont très fortement mobilisées : elles ont présenté 74 projets, couvrant 87 départements pour bénéficier du soutien de l'Etat. Ces projets représentent 10 milliards d'euros d'investissement et prévoient l'équipement de 6 millions de foyers et d'entreprises en fibre optique. Les accords de financement accordés par le Premier ministre s'élèvent à près de 1,5 milliards d'euros.

Pour concrétiser au plus vite les projets des collectivités, un nouveau cahier des charges du Plan France Très Haut Débit vient d'être adopté : il permet d'équiper plus rapidement les services publics et les entreprises et de financer le déploiement de la « fibre jusqu'au village », offrant du très haut débit aux foyers les plus mal couverts, en préparant l'arrivée de la « fibre jusqu'au domicile ». Les collectivités pourront se saisir de ces nouvelles possibilités dans le cadre de leurs projets de réseaux d'initiative publique.

La couverture des zones blanches de la téléphonie mobile

Le Premier ministre a fixé des objectifs précis lors du Comité interministériel aux ruralités du 13 mars. Les dispositions législatives nécessaires ont été adoptées lors de l'examen au Sénat du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques et les opérateurs de téléphonie mobile ont conclu le 21 mai un accord les engageant sur l'ensemble de ces objectifs.

Ainsi, avant la fin 2016, les dernières communes qui n'avaient pas accès à la téléphonie mobile seront couvertes. 160 ont déjà été recensées et un nouveau recensement sera réalisé dans les prochains mois. Avant la mi-2017, l'internet mobile sera disponible dans les 2 200

communes qui en sont encore privées. A cette date, toutes les communes de France auront accès à l'internet mobile.

L'Etat proposera aussi aux communes des moyens de couvrir des lieux de vie, des équipements publics, des zones d'activités ou des zones touristiques qui peuvent être privés d'accès, même lorsque le centre du village est couvert. Un guichet de couverture « à la demande », géré par l'Agence du numérique, sera mis en place, afin de permettre d'équiper 800 sites dès 2016.

Le Gouvernement a enfin demandé aux opérateurs de s'engager à fournir à moindre coût des solutions pour apporter la téléphonie mobile au cœur des logements, où la réception n'est pas toujours possible.

Pour le déploiement de la fibre optique comme pour la couverture mobile, le Gouvernement mobilise le secteur des télécommunications pour qu'il ouvre un nouveau cycle d'investissement. Le vaste chantier que représente le déploiement de ces nouveaux réseaux doit être aussi le signal d'un renouveau industriel, fédérateur pour des centaines d'entreprises impliquées dans tout le pays et gisement de création d'emplois.

ANNEXE 9 : COMPARAISON INTERNATIONALE SUR LA DEMATERIALISATION DE PROPAGANDE (BEEP, 2013)

	Les professions de foi ou programme des candidats sont-ils adressés par l'administration (ou par les candidats/partis aux frais de l'administration) au domicile des électeurs sous format papiersous format électroniquene sont pas adressées	Des règles différentes existent-elles en fonction du type de scrutin ?	Les bulletins de vote sont-ils adressés par l'administration au domicile des électeurs ?	Les documents de propagande électorale sont-ils disponibles sur un site internet officiel administré par une autorité publique ?	Remarques
Allemagne	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Tout le travail de propagande électorale appartient aux partis, beaucoup plus nombreux en Allemagne qu'en France. Dès lors, si le système de propagande était identique, chaque électeur recevrait un volume trop important de documents. Le mode de scrutin étant lui aussi différent, le vote se porte en priorité sur un parti et non sur un candidat. Il appartient aux partis d'assurer la diffusion de leur programme. La seule aide publique consiste, en période électorale, en la mise à disposition de lieux de placardage et d'affichages qui en temps normal sont payants.
Autriche	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	néant
Belgique	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	néant
Bulgarie	non	non	oui	non	non	non	néant
Chypre	non	non	oui	non	non	non	En République de Chypre (hors zone Nord contrôlée de facto par la Turquie), les bulletins consistent en une liste fournie par l'administration de tous les candidats, à cocher par les électeurs en fonction de leur choix. Ils ne sont disponibles que dans les bureaux de vote. Il n'y a aucune présentation officielle des programmes ; ceux-ci peuvent être adressés au domicile des électeurs par les candidats ou partis mais ce n'est pas systématique. Sauf autorisation individuelle des électeurs, il est théoriquement interdit d'adresser de la propagande électorale par voie électronique.
Croatie	non	non	oui	non	non	non	
Danemark	Pas de représentation						
Espagne	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	Les programmes ne sont pas envoyés par l'administration mais il existe une petite subvention aux partis pour la mise à disposition de la profession de foi et/ou le programme. Ce n'est que si l'électeur choisit (sur un délai fixé) le vote par courrier qu'il peut obtenir les bulletins par l'administration.
Estonie	non	oui	non	non	non	oui	La propagande électorale est associée au vote électronique sur le site de la commission électorale estonienne.

Finlande	non	non	oui	non	non, sauf *	Oui (site du Ministère de la justice www.vaalit.fi)	* : Un bulletin de vote est envoyé aux personnes (en faisant la demande) qui ne peuvent se déplacer. Un assesseur se déplace au domicile de la personne et enregistre son vote après avoir pris rendez-vous. Le vote anticipé existe et commence 11 jours avant le scrutin dans les bureaux de vote, les représentations diplomatiques, les bureaux de poste, les hôpitaux ou prisons et enfin sur les navires finlandais naviguant dans les eaux internationales.
Grèce	non	non	oui	non	non	non	En raison de la crise économique sans précédent subie par la Grèce et des réductions drastiques des moyens financiers de l'Etat – sans compter les nombreuses modifications des dispositions légales et réglementaires relatives aux élections - l'envoi en papier des professions de foi à domicile, aux frais de l'administration, n'est plus assuré depuis le début de la crise grecque. La réglementation concernant l'affichage public (panneaux consacrés) est par ailleurs très peu respectée ou contrôlée. En revanche, les temps de parole des partis sur les chaînes de télévision ou de radio font l'objet de mesures précises et l'envoi par les partis de documentation est interdite hors campagne électorale dont les dates sont fixées au cas par cas par les autorités.
Hongrie	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	En Hongrie, la propagande électorale est de la responsabilité des partis et groupements politiques. L'Etat n'assure que la communication de la date du scrutin, des résultats ainsi qu'une information sur les modalités de vote.
Irlande	Pas de représentation						
Italie	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	néant
Létonie	Non	Non	Oui	Non	Non	Pour les élections législatives et européennes, le Gouvernement assure la publication des programmes des candidats et de la liste des candidats dans un journal de presse officiel.	Il existe également une campagne audiovisuelle.
Lituanie							
Luxembourg	non	non	oui	oui	non (exception: vote par correspondance)	non	* différencier élections législatives, européennes resp. communales
Pays-Bas	Non	Non	Oui	Non	Oui	Non	Seuls les électeurs votant par correspondance reçoivent du matériel électoral, ce dernier ne comprenant toutefois pas les professions de foi des candidats.
Pologne	Non	Non	Oui	Non	Non	Oui	Une exception est faite pour les personnes handicapées. Après avoir informé l'administration de leur impossibilité de se rendre dans un bureau de vote et de leur souhait de participer au scrutin, elles obtiennent le droit de voter par internet.
Portugal	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	néant
Royaume-Uni	Oui	Non	NON	Oui pour les élections nationales, pas d'envoi pour les élections locales	Non	Non	Pour les élections parlementaires et les élections européennes, l'administration prend en charge le coût d'envoi (non la production) de la propagande des candidats (1 par foyer). Pour les élections locales, les candidats doivent payer pour figurer dans la publication adressée aux électeurs.
Roumanie	non	non	oui	non	non	non	Le processus de propagande est identique pour tous les types de consultation électorale
Suède	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	En Suède, les citoyens peuvent voter par avance (si ils ne peuvent pas voter le jour des élections) et par voie postale. Le vote par Internet n'est pas encore possible.
Slovaquie	Non	Non	Oui	Non	Non	Non	néant
Slovénie	non	non	oui	non	non	non	