

# La réforme des modalités de gestion des listes électorales

SEPTEMBRE 2015

François **AUVIGNE**  
Julien **MUNCH**  
Carole **MAUDET**

Hervé **MASUREL**  
Louis **PAUTY**

Pierre **JOLY**  
Dominique **BONNANS**

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





<b>Inspection générale des finances</b>	<b>Inspection générale de l'administration</b>	<b>Inspection générale de l'Insee</b>
<b>N° 2015-M-029-02</b>	<b>N° 15066-15044-02</b>	<b>N°83-DG75-B010</b>

## **RAPPORT**

CONFIDENTIEL

### **LA RÉFORME DES MODALITÉS DE GESTION DES LISTES ÉLECTORALES**

Établi par

**JULIEN MUNCH**  
**INSPECTEUR DES FINANCES**

**HERVÉ MASUREL**  
**INSPECTEUR GÉNÉRAL DE**  
**L'ADMINISTRATION**

**PIERRE JOLY**  
**INSPECTEUR GÉNÉRAL DE**  
**L'INSEE**

**CAROLE MAUDET**  
**INSPECTRICE DES FINANCES**

**LOUIS PAUTY**  
**CHARGÉ DE MISSION**  
**À L'INSPECTION GÉNÉRALE**  
**DE L'ADMINISTRATION**

**DOMINIQUE BONNANS**  
**ADMINISTRATRICE DE**  
**L'INSEE**

Sous la supervision de  
**FRANÇOIS AUVIGNE**  
**INSPECTEUR GÉNÉRAL DES**  
**FINANCES**

**- SEPTEMBRE 2015 -**



## SYNTHÈSE

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

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

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

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

- ♦ de construire ce nouveau dispositif sur les bases du processus électoral actuel en évitant un bouleversement du code électoral ;
- ♦ de ne pas modifier la nature des responsabilités entre le niveau local et le niveau central, et de maintenir la responsabilité actuelle des communes, pour la tenue des listes électorales<sup>1</sup>.

La tentation d'une réforme trop large pourrait compromettre l'atteinte des objectifs fixés. La mission a par exemple considéré qu'il n'était pas indispensable de modifier l'article L.30<sup>2</sup> du code électoral ni les dispositions relatives aux commissions administratives de révision des listes électorales, leur devenir n'étant pas un élément bloquant. Elle a néanmoins examiné une autre approche, qui lui est apparue crédible et compatible avec le nouveau système, consistant à transformer ces instances en commissions communales de contrôle. Elle a, par ailleurs, raisonné à droit constant pour l'inscription sur les listes électorales des Français établis à l'étranger sans ignorer les réflexions en cours.

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

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

---

<sup>1</sup> Le maire est en effet dépositaire de la liste électorale en tant qu'agent de l'État.

<sup>2</sup> Cet article permet, par exemple, à une personne mutée pour des raisons professionnelles de s'inscrire jusqu'à 10 jours avant l'élection.

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

\*\*\*

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

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

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

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

\*\*\*

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

- ◆ à court terme, et dans la continuité des travaux de modernisation déjà lancés par la DILA, promouvoir auprès des communes l'offre du site [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) proposée aux électeurs ;
- ◆ associer, avec l'accord de l'électeur, l'inscription sur les listes électorales avec la réalisation d'autres démarches en ligne ;
- ◆ conforter le processus d'inscription d'office des jeunes ;
- ◆ continuer à déployer l'application AIREPPNET<sup>3</sup> développée par l'Insee, comme outil de dématérialisation pour les communes.

En fonction de l'évaluation du dispositif mis en place pour réouvrir le délai d'inscription pour les élections régionales de décembre 2015<sup>4</sup>, la mission suggère que soit étudié l'intérêt d'un dispositif analogue pour l'élection présidentielle de 2017, en tenant compte toutefois du caractère mobilisateur du scrutin présidentiel qui génère beaucoup plus d'inscriptions.

---

<sup>3</sup> Alimentation Informatisée du Répertoire des Personnes Physiques par interNET. L'application permet aux communes de communiquer à l'Insee les avis d'inscriptions et de radiations des électeurs.

<sup>4</sup> Loi n°2015-852 du 13 juillet 2015 visant à la réouverture exceptionnelle des délais d'inscription sur les listes électorales.

# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1. LE FUTUR DISPOSITIF DE GESTION DES LISTES ÉLECTORALES REPOSE SUR UN RÉPERTOIRE ÉLECTORAL UNIQUE (REU) ET LA DÉMATÉRIALISATION DES FLUX D'INFORMATIONS.....</b>	<b>2</b>
1.1. A partir d'un système de gestion des événements électoraux, les listes électorales sont fiabilisées car extraites du répertoire électoral unique avant chaque élection .....	2
1.2. L'inscription du citoyen sur la liste électorale sera facilitée, favorisant ainsi sa participation à la vie civique.....	4
1.3. Le nouveau dispositif confirmera le rôle central des communes et allégera leur travail d'instruction.....	5
<b>2. CETTE RÉFORME NÉCESSITERA UNE ADAPTATION DU CODE ÉLECTORAL ET UN NOUVEAU SÉQUENÇAGE DES OPÉRATIONS DE CLÔTURE DES LISTES ÉLECTORALES.....</b>	<b>6</b>
2.1. Les principales modifications porteront sur les modalités d'inscription, le répertoire électoral unique et l'établissement des listes ainsi que sur l'exercice des compétences du niveau communal .....	7
2.1.1. <i>Deux novations relatives aux modalités d'inscription seront introduites dans le code électoral.....</i>	<i>7</i>
2.1.2. <i>Le répertoire électoral unique sera créé dans la loi et les modalités d'établissement des listes précisées.....</i>	<i>7</i>
2.1.3. <i>Le devenir des commissions administratives de révision des listes électorales n'est pas un élément bloquant du projet .....</i>	<i>7</i>
2.2. Le séquençage des opérations de clôture des listes, à réaliser dans les 30 derniers jours avant le scrutin, devra être adapté .....	8
2.2.1. <i>Les dernières opérations de gestion des listes électorales seront condensées sur une courte période.....</i>	<i>8</i>
2.2.2. <i>L'objectif d'une inscription jusqu'à 30 jours avant l'élection soulève la question de la pertinence d'un maintien des dispositions de l'article L.30 du code électoral.....</i>	<i>10</i>
<b>3. LA RÉUSSITE DU PROJET EXIGE UNE GOUVERNANCE CLAIREMENT DÉFINIE, L'INITIALISATION DU RÉPERTOIRE ÉLECTORAL UNIQUE ET UN ACCOMPAGNEMENT SOUTENU DES ACTEURS, EN PARTICULIER DES COMMUNES.....</b>	<b>10</b>
3.1. Le rôle des acteurs devra être clairement défini .....	11
3.1.1. <i>La gouvernance du projet comprend un maître d'ouvrage (MOA) et des maîtres d'ouvrage délégués.....</i>	<i>11</i>
3.1.2. <i>Au-delà du projet, la coordination entre les acteurs devra être entretenue, en régime permanent, pour maintenir durablement la fiabilité du répertoire .....</i>	<i>12</i>

3.2. L'initialisation du répertoire électoral unique conditionne la qualité du futur dispositif .....	12
3.3. Un accompagnement soutenu des acteurs et notamment des communes est indispensable.....	13
3.4. En première évaluation, la durée du projet est estimée à environ 36 mois, pour une charge globale comprise entre 22 700 et 38 400 jours-hommes pour l'État correspondant à un budget estimé entre 8,2 M€ et 15,4 M€ .....	14
<b>4. SANS ATTENDRE LA RÉALISATION DU PROJET, DES AMÉLIORATIONS DU DISPOSITIF ACTUEL PEUVENT DÉJÀ ÊTRE ENGAGÉES .....</b>	<b>17</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>19</b>

## INTRODUCTION

Par lettre du 20 avril 2015, les ministres des affaires étrangères et du développement international, des finances et des comptes publics, et de l'intérieur ont demandé aux inspections générales des finances, de l'administration et de l'Insee de proposer de nouvelles modalités de gestion des listes électorales qui s'appuieraient notamment sur un répertoire électoral unique.

Cette démarche est motivée par les insuffisances du dispositif actuel qui n'empêche pas un nombre significatif de doubles inscriptions<sup>5</sup>. Elle répond également à l'objectif fixé par le Président de la République de réduire à un mois le délai entre la date limite d'inscription sur les listes électorales et celle de l'élection, et plus généralement à celui de faciliter les démarches d'inscription. Elle s'inscrit dans la politique de simplification pour les citoyens et d'allègement des procédures pour les communes et les services de l'État en recourant à des modes de transmission dématérialisés.

La mission n'a pas jugé opportun de bouleverser la répartition des tâches et les procédures actuellement prévues par le code électoral. Celui-ci confère un rôle central aux communes qui doit être confirmé mais se concilier avec une gestion nationale du futur répertoire unique des électeurs. Telle est la logique qui sous-tend le dispositif proposé. Celui-ci forme un ensemble cohérent. De ce fait, il n'est pas compatible avec une réalisation partielle. Les enchaînements temporels et les échéances doivent être rigoureusement respectés pour garantir la capacité d'organiser les élections au Parlement européen de 2019 avec le nouveau système.

La première partie du rapport et son annexe 1 en décrivent les composantes indissociables après une réflexion approfondie alimentée par de nombreux entretiens avec les services de l'État concernés et les communes, dont la mission a constaté la motivation. Les aménagements à apporter au code électoral sont présentés dans la deuxième partie du rapport et détaillés dans son annexe 2 avec des propositions de modification des articles législatifs et réglementaires du code électoral. Elles s'efforcent de transcrire en termes juridiques les éléments techniques et opérationnels du dispositif cible, sans aller au-delà du nécessaire.

La troisième partie du rapport développe les conditions de réussite d'un projet ambitieux qui concerne l'ensemble des communes et des consulats :

- ◆ une gouvernance clairement précisée, de nature interministérielle, mais avec un pilotage du ministère de l'intérieur et qui associe les communes ;
- ◆ un accompagnement soutenu des communes, dans le cadre d'un plan de formation ;
- ◆ un travail préalable d'initialisation du répertoire électoral unique, c'est-à-dire de mise en concordance de l'actuel fichier général des électeurs avec les listes électorales communales (annexe 3).

Elle évalue en outre le coût du projet et précise le temps requis pour le développer dans un domaine où le droit à l'erreur est exclu.

Enfin, à la demande des commanditaires, la dernière partie du rapport présente quelques suggestions d'améliorations perceptibles par les citoyens sans attendre la mise en service du nouveau système, et ce notamment dans la perspective de l'élection présidentielle de 2017.

---

<sup>5</sup> « Moderniser l'organisation des élections », IGA, M<sup>me</sup> C. Desforges, M. G. Morin et M. L. Pauty, octobre 2014.



## **1. Le futur dispositif de gestion des listes électorales repose sur un répertoire électoral unique (REU) et la dématérialisation des flux d'informations**

Permettre une inscription jusqu'à 30 jours avant chaque élection n'est possible qu'en repensant les modalités actuelles<sup>6</sup> de gestion et de révision des listes électorales et en orientant le futur dispositif selon deux axes structurants : une dématérialisation de tous les flux d'informations et leur centralisation dans un répertoire unique des électeurs.

### **1.1. A partir d'un système de gestion des événements électoraux, les listes électorales sont fiabilisées car extraites du répertoire électoral unique avant chaque élection**

Le projet proposé par la mission recouvre une forte composante « système d'information » (SI) pour faciliter la démarche citoyenne d'inscription sur les listes électorales et alléger une partie du travail d'instruction des mairies.

Comme présenté (figure 1), le dispositif cible, grâce à un système d'information, appelé « système de gestion des événements électoraux » (sous-système 3), reposera sur un traitement dématérialisé des inscriptions ou des radiations pour créer un répertoire électoral unique (REU) dont seront extraites toutes les listes électorales avant chaque élection.

Après la clôture des inscriptions jusqu'à 30 jours avant l'élection, les informations obtenues (CERFA et pièces justificatives) via le portail « citoyen » (sous-système 1) sont déposées dans le système de gestion des événements électoraux. Celui-ci, de manière centralisée, traitera tous les flux émanant des différents acteurs et autorisera les différentes tâches de contrôle et de validation nécessaires. Les administrations concernées des ministères de la justice, de la défense et de l'intérieur transmettront à l'Insee pour enregistrement dans le système de gestion des événements électoraux les décisions ou informations destinées à radier ou inscrire certains électeurs (décès, pertes ou recouvrement de droits...) ou à permettre une inscription d'office des jeunes recensés atteignant l'âge de la majorité, et éventuellement, si le code électoral était modifié en conséquence, une inscription d'office des personnes ayant acquis la nationalité française.

Les communes et les consulats, en lien avec les différentes commissions administratives locales de révision<sup>7</sup> instruiront l'ensemble des demandes et avis qui leur parviendront via le portail « service instructeur »<sup>8</sup> (sous-système 2). L'accès au système de gestion des événements électoraux fluidifiera l'instruction des demandes dans les postes consulaires mais ne simplifiera pas les règles de gestion si certaines dispositions électorales spécifiques aux Français résidant à l'étranger restent inchangées<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Conformément à l'article R.5 du code électoral, les demandes d'inscription des électeurs doivent parvenir dans les mairies jusqu'au dernier jour ouvrable de décembre inclus.

<sup>7</sup> Le sous-système 2 peut fonctionner, que les commissions administratives de révision conservent leur rôle de validation ou qu'elles ne se voient confier qu'une compétence de contrôle des travaux du maire.

<sup>8</sup> Il s'agit de l'application ELECTIS pour les consulats. Pour les communes disposant déjà d'un logiciel métier, le système de gestion des événements électoraux sera compatible et interfaçable.

<sup>9</sup> Cf. loi organique n°76-97 du 31 janvier 1976 relative aux listes électorales consulaires (LEC) et au vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République : dispositions relatives à la double inscription sur la LEC et la liste électorale de la commune, et sujet du lien entre la radiation au Registre des Français établis hors de France et celle de la LEC.

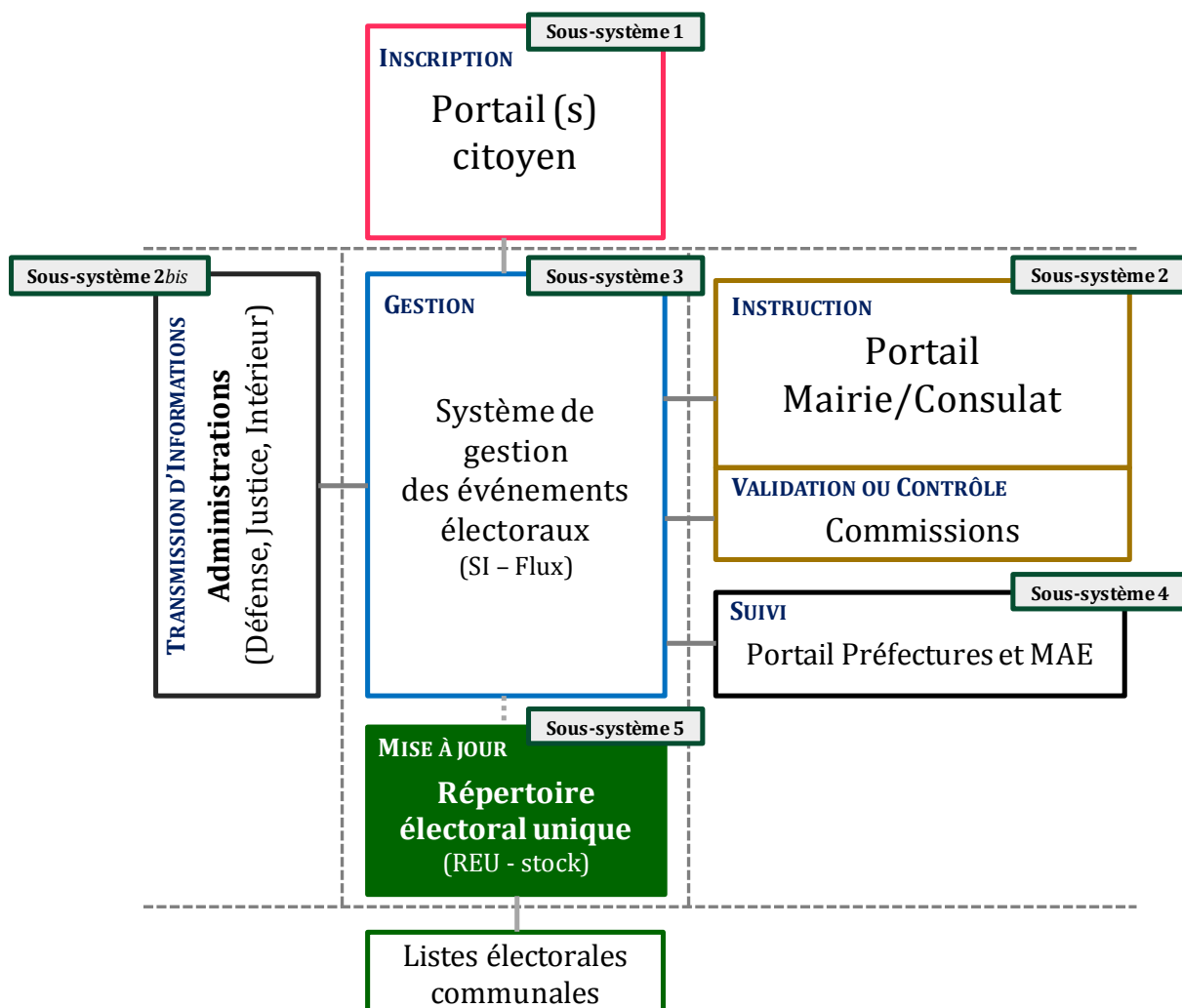
## Rapport

Les préfectures disposeront d'un accès au SI (portail « suivi », sous-système 4) pour s'assurer du bon déroulement des opérations de gestion et de mise à jour des listes électorales. Elles devront notamment, alertées par le système de gestion des événements électoraux, relancer les communes qui prendraient du retard dans les opérations à mener. Le ministère des affaires étrangères (MAE) aura un accès pour le contrôle des inscriptions/radiations des électeurs français établis à l'étranger.

Le système de gestion des événements électoraux permettra d'actualiser le répertoire électoral unique qui stocke les informations relatives à l'ensemble des électeurs. Pour l'organisation d'une élection, les communes (et les consulats) extrairont du REU leur liste électorale (sous-système 5). Ce répertoire comportera, outre les données d'état-civil, les adresses. Les communes conserveront la responsabilité de la qualité de cette information et seront chargées de l'édition des listes électorales par bureau de vote.

Les acteurs en charge de la gestion des listes électorales dans les COM<sup>10</sup> auraient accès au système de gestion des événements électoraux, de manière à garantir une complémentarité entre leur liste et le REU.

**Figure 1 : Vue simplifiée du dispositif cible de gestion des listes électorales**



*Source : Mission.*

<sup>10</sup> L'Institut territorial de la statistique et des études économiques (ISEE) en Nouvelle-Calédonie, l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF) et l'Administrateur supérieur pour Wallis et Futuna.

## 1.2. L'inscription du citoyen sur la liste électorale sera facilitée, favorisant ainsi sa participation à la vie civique

Jusqu'à 30 jours avant l'élection, le citoyen pourra solliciter, via un portail citoyen (cf. figure 2), son inscription sur une liste électorale, en renseignant un formulaire en ligne et en transmettant les pièces justificatives dématérialisées. Les personnes ne disposant pas d'un accès à Internet, ou souhaitant être accompagnées dans leur démarche, pourront bénéficier à la mairie ou au consulat d'une aide pour effectuer leur inscription en ligne.

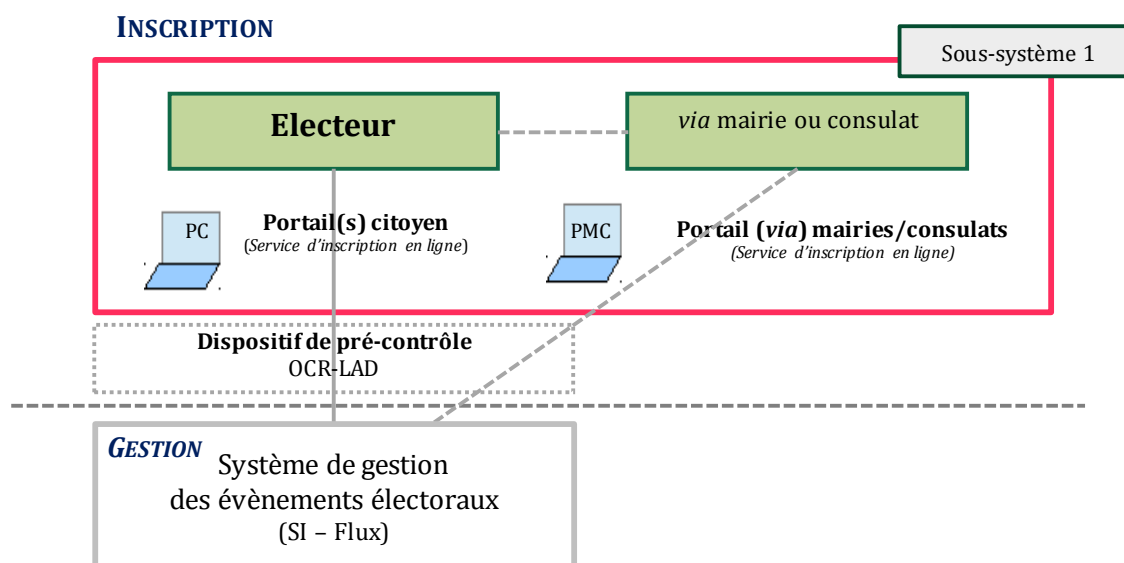
Le portail citoyen permettra d'effectuer la démarche d'inscription mais aussi d'obtenir, en « boucle-retour » la confirmation de celle-ci. L'accès à ce service doit être universel, simple et sécurisé. La demande sera soumise en temps réel à un pré-contrôle portant sur l'identification de la personne et sur la conformité des pièces justificatives transmises grâce à la technologie de lecture automatisée des documents. Il s'agit de faire corriger par l'électeur les éléments d'état civil mal orthographiés, les erreurs de saisie et d'alerter les mairies sur l'incomplétude éventuelle des dossiers.

La mission préconise le maintien du stockage actuel des pièces justificatives (qui doivent être conservées trois ans) en mairie. Le stockage dans un silo national de collecte est jugé trop lourd et susceptible de rencontrer des contraintes juridiques. Ainsi, selon le secrétariat général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) il serait préférable que ces documents ne soient pas stockés dans le système de gestion des événements électoraux pour éviter le risque de saturation en particulier dans les heures précédant la limite d'inscription.

Le portail citoyen pourrait, au démarrage du nouveau dispositif, reposer en premier lieu sur l'offre du site « mon.service-public.fr »<sup>11</sup> afin de bénéficier de l'expérience acquise et des moyens techniques disponibles. D'autres solutions de « e-élection » pourront enrichir l'offre de service à l'utilisateur (carte électorale sur smartphone, procuration, changement d'adresse...).

La stratégie d'un « État-plateforme » avec des projets comme *France connect* facilitera et allégera encore les démarches en ligne de l'utilisateur notamment en produisant immédiatement des pièces justificatives déjà détenues par l'administration. L'objectif est de rendre la sollicitation de l'utilisateur exceptionnelle.

Figure 2 : Le dispositif du portail citoyen



Source : Mission.

<sup>11</sup> Le site mon.service-public.fr (MSP) devrait être fondu dans le site service-public.fr à l'horizon 2016. L'ambition est de moderniser l'ensemble en construisant un « parcours utilisateur » répondant aux nouveaux besoins et adapté aux nouveaux usages, notamment sur les supports mobiles. Au 1<sup>er</sup> mai 2015, la démarche d'inscription en ligne via MSP est réalisable auprès des 4 282 communes raccordées (en métropole et dans les DOM), pour un taux de couverture de 45 % de la population.

### 1.3. Le nouveau dispositif confirmera le rôle central des communes et allégera leur travail d'instruction

Conformément aux principes qui régissent l'organisation politique et administrative de la France, l'échelon communal est le niveau pertinent pour assurer au plus près des électeurs la responsabilité de la gestion et de la mise à jour des listes électorales. Le nouveau dispositif confirme donc le rôle central des communes. En généralisant la transmission et l'instruction dématérialisées des demandes et avis, il allégera leur travail d'instruction, de suivi et de vérification des dossiers, et diminuera par ailleurs, le temps d'accueil en mairie. Le dispositif envisagé offrira aux consulats les mêmes fonctionnalités qu'aux communes.

Le portail service instructeur (cf. figure 3) mis à la disposition des communes et des consulats<sup>12</sup> permettra un gain de temps dans le traitement des inscriptions sur les listes électorales. L'accès à ce portail devra être ergonomique et sécurisé pour les agents en charge des opérations et la commission administrative de révision.

Les fonctionnalités offertes par le nouveau système couvrent l'ensemble des opérations à effectuer dans le cadre des demandes d'inscription sur les listes électorales. Les communes et les consulats auront à leur disposition des tableaux de bord et des indicateurs de gestion permettant de répondre au mieux aux demandes d'inscription sur les listes électorales.

Les agents en charge de l'instruction des demandes d'inscription dans les mairies et les consulats accéderont directement au système de gestion des événements électoraux décrit ci-après via le portail service instructeur. Les applications utilisées aujourd'hui par certaines mairies et le logiciel ELECTIS des consulats viendront s'interfacer avec ce portail et permettront de traiter les informations collectées. Avant d'alimenter le système de gestion des événements, les informations du formulaire, feront l'objet d'un premier contrôle automatique appelé « identification de l'état-civil en lien avec le RNIPP<sup>13</sup> ». Ce contrôle permettra de vérifier la réalité de l'identité déclarée. La dernière demande d'inscription dans une commune vaudra demande de radiation dans la commune précédente afin d'éviter les doublons et de réduire le risque de « mal-inscription ». Cette radiation ne sera pas soumise à validation de la commission administrative de révision dans la commune concernée.

La commune et le consulat seront avertis du dépôt d'une demande grâce au portail. Celui-ci facilitera la constitution des dossiers soumis à l'examen de la commission administrative de révision (extractions informatiques). Il permettra également d'établir des listes de demandes à traiter et de suivre l'avancement des dossiers étape par étape.

La commune et le consulat auront grâce au portail la possibilité de déposer des informations de synthèse, comme les tableaux rectificatifs, dans un espace « commune » ou « consulat ».

Les allègements de tâche pour les communes seront donc les suivants :

- ◆ en prenant comme hypothèse une montée en puissance rapide du dépôt des demandes d'inscription sur le portail « citoyen » sans aucune intervention de la commune, le nombre de personnes reçues en mairie pour déposer leur demande et de dossiers CERFA transmis par voie postale et saisis en mairie se réduira considérablement. Rappelons que le nombre d'« inscriptions volontaires » était de l'ordre de quatre millions lors des deux dernières révisions électorales « présidentielles » ;
- ◆ hormis la tâche de saisie qui disparaîtra dans la plupart des cas, l'instruction du dossier sera facilitée par le pré-contrôle portant sur l'identification de la personne et la conformité des pièces justificatives ;

---

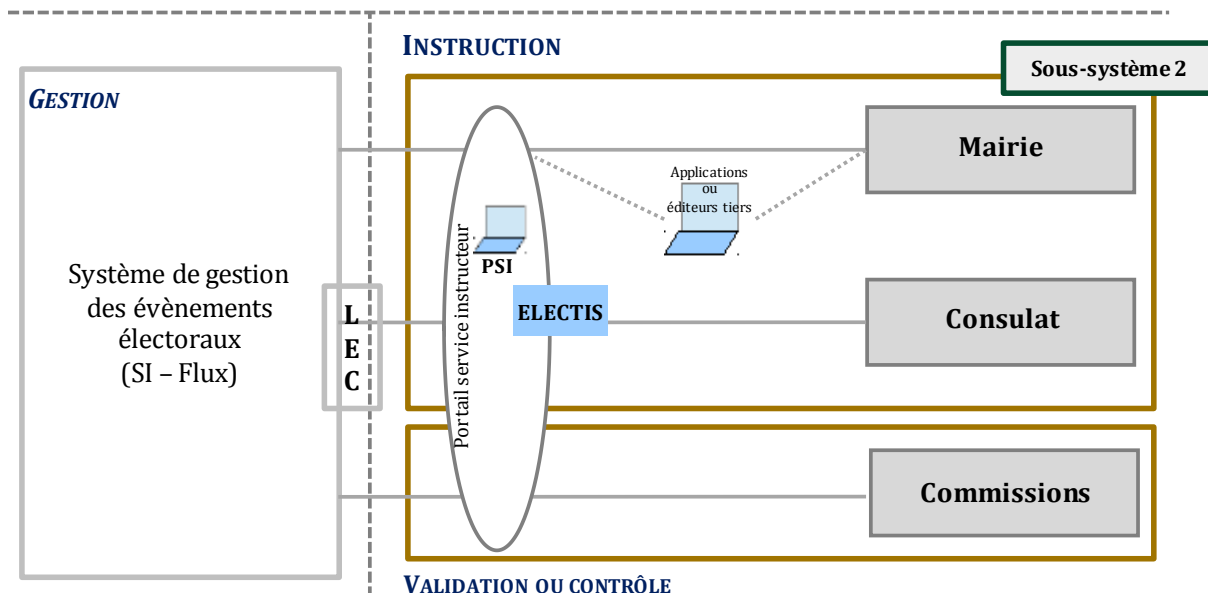
<sup>12</sup> Via l'application du ministère des affaires étrangères appelée ELECTIS.

<sup>13</sup> Le Répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP), tenu par l'Insee depuis 1946, est l'image des registres d'état civil. Il est mis à jour très régulièrement grâce aux bulletins statistiques de l'état civil établis et adressés à l'Insee par les communes à la suite de naissances, décès, reconnaissances, et mentions portées en marge des actes de naissance pour les personnes nées en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer (DOM).

## Rapport

- ◆ le portail « service instructeur », s'il est conçu de manière très ergonomique en s'appuyant sur les recommandations d'un échantillon représentatif de communes, générera des gains de temps dans la préparation des dossiers des commissions administratives de révision, dans la transmission des décisions à l'Insee et leur notification à l'électeur qui pourront être immédiates ;
- ◆ la proposition de ne plus soumettre à la validation des commissions de révision les radiations suite à une décision judiciaire constitue un quatrième facteur d'allègement des tâches des communes.

Figure 3 : Le dispositif du portail service instructeur



Source : Mission.

Note de lecture : LEC, liste électorale consulaire, ELECTIS, système d'information du ministère des affaires étrangères, PSI, portail service instructeur.

## 2. Cette réforme nécessitera une adaptation du code électoral et un nouveau séquençage des opérations de clôture des listes électorales

Le code électoral devra subir des aménagements pour parvenir à une adéquation entre le nouveau système de gestion décrit dans la première partie du rapport et les textes de nature législative et réglementaire qui en constitueront le cadre juridique de fonctionnement, s'agissant notamment du délai de trente jours. C'est à cet exercice que s'est livrée la mission en procédant à une rédaction des dispositions législatives et réglementaires à modifier (voir annexe II).

Ce travail réalisé sans appui légistique n'a pour ambition que de servir de base aux travaux parlementaires qui devront être engagés dans les tous prochains mois.

## **2.1. Les principales modifications porteront sur les modalités d'inscription, le répertoire électoral unique et l'établissement des listes ainsi que sur l'exercice des compétences du niveau communal**

### **2.1.1. Deux novations relatives aux modalités d'inscription seront introduites dans le code électoral**

La première évolution consiste à poser dans la partie législative du code le principe d'une inscription sur les listes électorales jusqu'à 30 jours avant l'élection. Une disposition transitoire applicable la première année, c'est-à-dire vraisemblablement en 2019 pour l'élection au Parlement européen allongerait ce délai en prévoyant que le délai limite d'inscription expire le premier jour du mois précédant l'élection. Cette mesure de précaution se justifie par les difficultés liées à la mise en place d'un nouveau dispositif.

La deuxième novation porte, dans la partie réglementaire du code sur la mise en place du système de gestion des événements électoraux entièrement dématérialisé. Les demandes d'inscription se feront soit directement à partir du portail « citoyen », soit par l'intermédiaire de la mairie.

### **2.1.2. Le répertoire électoral unique sera créé dans la loi et les modalités d'établissement des listes précisées**

La même disposition législative créera le répertoire électoral unique, dont la seule finalité sera la gestion du processus électoral, et dont la tenue sera confiée à l'Insee. Pour l'établissement des listes électorales, elle affirmera la compétence de la mairie, imposera de les établir à partir du répertoire et de les réviser avant chaque élection. C'est dans ce même article qu'il conviendra également de rendre obligatoires des échanges dématérialisés entre les mairies et l'Insee et de prévoir une notification des décisions aux citoyens.

Dans le souci de supprimer une tâche dont la valeur ajoutée est inexistante, il est proposé de faire enregistrer directement par l'Insee, sans validation de la commission administrative de révision, les inscriptions et radiations qui s'imposent (décès et décisions judiciaires) et proviennent des différents partenaires. Les inscriptions des jeunes resteront validées par les commissions administratives de révision.

### **2.1.3. Le devenir des commissions administratives de révision des listes électorales n'est pas un élément bloquant du projet**

Comme rappelé plus haut, la question du rôle dévolu aux communes pour l'organisation des élections et donc la gestion des listes électorales ne se pose pas. La question du maintien des commissions administratives de révision des listes électorales, dont le fonctionnement et le rôle sont aujourd'hui discutés<sup>14</sup>, peut en revanche se poser.

Une première option consiste à les supprimer et à transférer leurs attributions aux maires qui agiraient sous le seul contrôle du juge d'instance, saisi par un électeur, ou du tribunal administratif saisi par le préfet. Même si la mission n'a pas eu connaissance de blocage lié aux commissions de révision, leur suppression simplifierait le travail des services et accélérerait la prise de décision sur les demandes d'inscription.

---

<sup>14</sup> Cf. Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les modalités d'inscription sur les listes électorales, M<sup>me</sup> E Pochon et M. J.L. Warsmann, 2014, p.70 et ss.

## Rapport

Toutefois une telle réforme présenterait le risque de confier une responsabilité au maire, juge et partie, dont l'impartialité pourrait être contestée, notamment dans des élections où il serait candidat. Le dispositif actuel offre en outre au préfet et au président du tribunal de grande instance la possibilité de s'assurer du respect des textes en désignant dans certaines communes des représentants particulièrement attentifs. Ces considérations conduisent la mission à ne pas proposer de s'orienter dans cette voie.

Le remplacement de la commission de révision par une commission de contrôle a également été évoqué. Celle-ci vérifierait les inscriptions et radiations désormais décidées par le maire à qui elle pourrait demander de revenir sur certaines décisions. Elle aurait également la capacité de saisir le juge d'instance. Ceci nécessite, pour que le juge se prononce en temps utile, qu'elle se réunisse dans les sept jours qui suivent la date limite d'inscription.

Le maire ne ferait pas partie de la commission de contrôle mais on pourrait imaginer qu'elle ait la possibilité de se réunir en sa présence pour faciliter le règlement des cas litigieux. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, la commission serait composée de représentants des listes ayant obtenu des sièges au conseil municipal. Des représentants du préfet et du président du tribunal de grande instance seraient désignés pour parvenir à un nombre impair de membres. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, outre ces deux représentants, participerait à la commission un membre du conseil municipal désigné par celui-ci.

Cette formule conforte le maire en lui transférant la décision. Celle-ci ne sera pas dépendante de la réunion d'une commission et interviendrait donc plus rapidement. Le fait d'associer l'opposition municipale à l'élaboration des listes favoriserait le processus démocratique. Cette hypothèse est donc une alternative crédible au *statu quo*.

La création de commissions de contrôle au niveau départemental, voire national, a été examinée par la mission. Les hypothèses correspondantes n'ont pas été retenues : elles se heurtent à un problème de moyens à déployer sur le terrain et à la capacité d'agir dans des délais compatibles avec l'objectif des 30 jours.

## **2.2. Le séquençage des opérations de clôture des listes, à réaliser dans les 30 derniers jours avant le scrutin, devra être adapté**

### **2.2.1. Les dernières opérations de gestion des listes électorales seront condensées sur une courte période**

Pour permettre l'inscription jusqu'à 30 jours avant une élection, les différentes opérations à conduire pour la bonne tenue des scrutins, de la clôture des listes électorales à l'ouverture des bureaux de vote, seront nettement plus concentrées (cf. figure 4). Les échéances fixées pour chaque opération devront donc être respectées sans exception. Le futur système de gestion des événements électoraux devrait faciliter la réalisation de l'ensemble de ces opérations ; il reste toutefois nécessaire d'adapter en partie le processus qui permet d'arrêter les listes électorales.

Dans le dispositif cible, il est envisagé que la liste électorale communale soit arrêtée et extraite du REU au plus tard 21 jours avant le scrutin. Le tableau dit « du 10 janvier » disparaîtrait pour ne plus laisser place qu'à la liste électorale, aujourd'hui arrêtée le dernier jour de février. La mairie disposerait de 5 jours pour instruire les demandes de candidature arrivées juste à l'échéance des 30 jours, l'Insee de 4 jours pour opérer des contrôles de cohérence et la commission se réunirait avant le dixième jour suivant la clôture des inscriptions pour arrêter (ou contrôler) la liste électorale.

Dans l'hypothèse où la commission n'aurait plus un rôle de validation, confié au maire, mais seulement de contrôle, il appartiendrait alors, à celui-ci, en dernier ressort et après tenue de la commission, s'il décide de tenir compte des observations de celle-ci, de valider et d'arrêter la liste électorale avant le dixième jour suivant la clôture des inscriptions.



## Rapport

Cinq jours avant l'élection, la mairie éditerait un tableau rectificatif des cinq jours qui, comme actuellement, intégrerait notamment les décisions d'inscriptions au titre de l'article L.30, les décisions judiciaires et les propositions de corrections faites par l'Insee suite au travail de cohérence poursuivi sur certaines demandes d'inscriptions ou de radiations le nécessitant après l'arrêt de la liste.

S'agissant des modalités de recours pendant cette période, la mission considère qu'il n'est pas possible de garantir avec certitude pour l'électeur, à ce stade du projet, la possibilité d'obtenir une rectification par le juge, pour le jour du scrutin au plus tard, d'une décision contestée de non-inscription ou de radiation. Il pourrait donc être envisagé de raccourcir les délais liés au recours prévu à l'article L.25 soit :

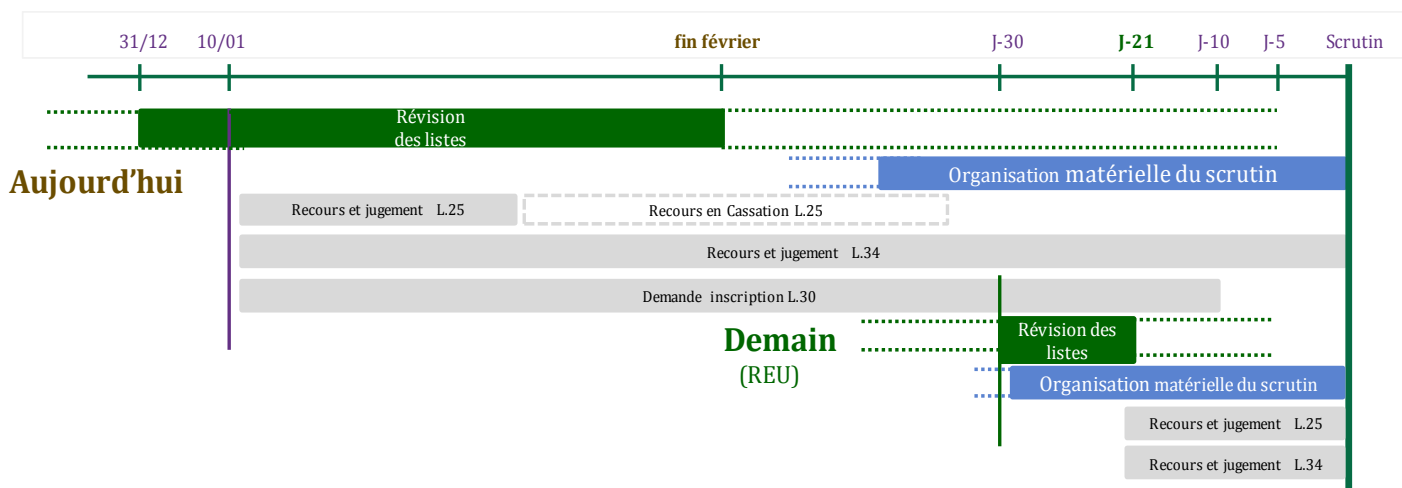
- ♦ en réduisant de dix à cinq jours le délai pendant lequel un électeur peut contester une décision de la commission au titre de l'article L.25 ;
- ♦ et/ou en demandant au juge comme dans le cadre du recours au titre de l'article L.34 (erreur matérielle) de statuer au plus tard le jour du scrutin.

Dans ce délai de trente jours, les mairies devront assurer l'organisation matérielle de l'élection (transmission des cartes électorales et organisation logistique de l'élection), activités aujourd'hui beaucoup plus nettement dissociées.

Ceci rendra d'autant plus nécessaire dans les communes importantes, une ou plusieurs réunions de la commission de révision dans les jours qui précèdent le délai limite d'inscription. Un traitement des listes électorales, au fil de l'eau, afin de limiter l'effet d'un possible engorgement occasionné par les derniers jours d'inscription<sup>15</sup> devra être effectué. Ce sera aux préfetures de suivre la montée en charge des actions de traitement et de validation des inscriptions des mairies.

La concentration des opérations de gestion des listes électorales sur une plus courte période justifie en outre de poursuivre la réflexion sur les allègements à apporter en matière de propagande<sup>16</sup> et de délivrance des cartes électorales.

**Figure 4 : Calendrier comparé du dispositif actuel et du dispositif cible**



*Source : Mission. Note de lecture : dans le système cible la révision des listes peut débuter avant la date limite d'inscription, toutefois la pratique montre que beaucoup d'électeurs s'inscrivant dans la dernière semaine, une partie du travail de révision se concentra sur les premiers jours suivant la clôture des inscriptions.*

<sup>15</sup> A titre d'exemple, les cinq derniers jours de l'année 2011 et de l'année 2012, ont représenté respectivement 28,5 % et 12,1 % des inscriptions annuelles. La mission fait l'hypothèse que la réforme du dispositif ne modifiera qu'à la marge les comportements des électeurs et ce réflexe d'une inscription en fin de période ouverte.

<sup>16</sup> Cf. rapport n°15047-15022-02 sur l'organisation des élections – revue des dépenses, IGA-CGEFI, M<sup>me</sup> C. Desforges, M<sup>me</sup> M. Arhweiller, M. JB Rotsen et M. JM Brinon, juillet 2015.



### **2.2.2. L'objectif d'une inscription jusqu'à 30 jours avant l'élection soulève la question de la pertinence d'un maintien des dispositions de l'article L.30 du code électoral**

L'article L.30 du code électoral permet aux électeurs, dans des cas limitativement énumérés par la loi, de faire une demande d'inscription sur les listes électorales jusqu'à 10 jours avant l'élection, soit bien au-delà du 31 décembre N-1. Ainsi, à titre d'exemple pour une élection présidentielle se déroulant en avril N+1, les dispositions de l'article L.30 prolongent la période d'inscription d'environ trois mois et demi pour les électeurs concernés.

Avec un dispositif permettant une inscription pour tout électeur jusqu'à un mois avant l'élection, l'article L.30 n'allongerait plus que de 20 jours la période d'inscription, et toujours pour un nombre limité de motifs. L'effet de ces dispositions devient ainsi moins significatif puisque les autres bénéficiaires de l'article L.30 (s'étant inscrits entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30<sup>ème</sup> jour précédant le scrutin) entreraient *de facto* dans le droit commun.

Il n'existe pas aujourd'hui de données statistiques sur le recours aux dispositions de l'article L.30. A titre indicatif et à partir des données disponibles relatives à la dernière élection présidentielle d'avril 2012<sup>17</sup>, la mission a évalué à moins de 0,2 % des inscriptions totales, soit environ 12 000 électeurs, le nombre d'électeurs qui souhaiteraient bénéficier de cette dernière période de 20 jours supplémentaires.

La mission propose de maintenir à ce stade l'article L.30 dont la pertinence devra être réexaminée au regard d'une analyse, la première année de fonctionnement du dispositif cible, du nombre précis et des modalités de recours à l'article L.30.

### **3. La réussite du projet exige une gouvernance clairement définie, l'initialisation du répertoire électoral unique et un accompagnement soutenu des acteurs, en particulier des communes**

Les difficultés principales du projet tiennent au grand nombre d'acteurs, avec plus de 36 000 communes et 220 circonscriptions consulaires, et à la nécessité, compte tenu du domaine traité, de le mener à son terme sans retard et sans tolérer aucun risque de défaillance de fonctionnement. L'enjeu est qu'en 2019 tout citoyen utilise le nouveau dispositif pour s'inscrire sur les listes électorales et que toutes les communes et consulats y recourent sans difficulté pour élaborer et éditer des listes électorales fiables.

Ces exigences imposent une définition claire du rôle des acteurs. Elles requièrent un lourd travail préparatoire de rapprochement des listes communales et du fichier général des électeurs pour démarrer en 2019 sur une base rigoureuse.

Enfin, et surtout, elles appellent un accompagnement soutenu de tous les utilisateurs du nouveau système et en particulier des agents communaux.

---

<sup>17</sup> Dont le premier tour s'est déroulé le 22 avril 2012. L'élection présidentielle avec les élections municipales étant celles qui mobilisent le plus les électeurs pour l'inscription sur les listes électorales.

### 3.1. Le rôle des acteurs devra être clairement défini

#### 3.1.1. La gouvernance du projet comprend un maître d'ouvrage (MOA) et des maîtres d'ouvrage délégués

La maîtrise d'ouvrage de la réforme doit être confiée au ministère de l'intérieur, responsable de l'organisation des élections. Outre le pilotage d'ensemble du projet par l'intermédiaire des instances de gouvernance décrites ci-dessous, le ministère de l'intérieur serait en effet directement en charge des évolutions du code électoral et de l'accompagnement des différents acteurs jusqu'à leur prise en main du nouveau système. Il lui appartiendrait donc de développer toutes les actions de sensibilisation et de formation à destination des mairies et des préfectures et de communication auprès du grand public.

Cette tâche justifierait la nomination d'un chef de projet au sein de la direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur. La mission estime que celui-ci doit être positionné à un niveau élevé de la hiérarchie et totalement intégré dans la structure de la direction. Elle suggère en conséquence de confier cette responsabilité à l'adjoint de la directrice, celui-ci pouvant s'appuyer sur le bureau des élections et des études politiques.

Le ministère de l'intérieur, maître d'ouvrage, aurait deux délégataires :

- ◆ l'Insee assurerait le pilotage du programme « système d'informations ». Un directeur de programme serait nommé et aurait vocation à travailler en relation très étroite avec la DMAT. Il veillerait à la réalisation coordonnée de deux sous-projets : l'un portant sur l'initialisation du répertoire électoral unique en lien avec les préfectures, et l'autre sur les divers sous-systèmes : système de gestion des événements électoraux, portail service instructeur, portail suivi et répertoire électoral unique ;
- ◆ la DILA aurait la responsabilité du « portail citoyen », du pré-contrôle des pièces justificatives et de l'interconnexion avec le système de gestion des événements électoraux.

Le ministère des affaires étrangères se verrait confier le sous-projet relatif au portail service instructeur consulaire et l'interconnexion de la liste électorale consulaire (LEC) en préparation avec le système de gestion des événements électoraux.

La responsabilité budgétaire, qui est un des leviers de la gouvernance du projet, est généralement confiée à la MOA. Cependant, l'exercice de cette responsabilité implique de disposer des moyens associés, par exemple pour produire des spécifications générales et valider la conformité des livrables produits. Dans la mesure où le projet comporte plusieurs sous-projets techniques, la mission propose que les budgets correspondant à chacun des sous-projets soient alloués aux maîtrises d'ouvrage déléguées concernées, le ministère de l'Intérieur conservant une maîtrise des orientations du projet via les instances de gouvernance envisagées.

Le démarrage du projet impose des nominations rapides des responsables dans les différents services afin, dès l'automne 2015, de constituer une équipe projet opérationnelle et de commencer à réunir les instances de gouvernance :

- ◆ un comité opérationnel associant le ministère de l'intérieur (DMAT), les ministères économiques et financiers (Insee), les services du Premier ministre (DILA) et le ministère des affaires étrangères, assurerait la conduite de l'ensemble du projet. Il se réunirait sous la présidence du chef de projet avec un secrétariat assuré par l'Insee. Chaque fois que nécessaire, ce comité pourrait être réuni au niveau des secrétaires généraux ou des directeurs. En fonction de l'ordre du jour, les ministères des outre-mer, de la défense, et de la justice pourraient être conviés ;
- ◆ un comité de suivi rassemblant les membres du comité opérationnel et des maires désignés par l'association des maires de France, serait présidé par l'un de ces élus. Une co-présidence ministère de l'Intérieur/représentant de l'AMF est également envisageable.

## Rapport

Outre ces deux comités, des groupes informels s'assureraient de l'adéquation des outils aux attentes des utilisateurs : ainsi un panel d'électeurs réaliserait des tests et un groupe d'agents communaux serait régulièrement consulté. Les éditeurs de logiciels devraient également être associés à la démarche.

### **3.1.2. Au-delà du projet, la coordination entre les acteurs devra être entretenue, en régime permanent, pour maintenir durablement la fiabilité du répertoire**

Le projet de réforme des modalités de gestion des listes électorales va mobiliser pendant trois ans les acteurs concernés au niveau local, communes, préfectures, consulats et au niveau national, Insee, ministère de l'intérieur, ministère des affaires étrangères, DILA. Les opérations d'initialisation vont contribuer à installer le rôle de chacun des acteurs en régime permanent.

Les communes garderont la responsabilité des listes électorales mais elles seront totalement parties prenantes de l'actualisation du REU, la qualité des listes dépendant de celle du répertoire. Les agents communaux seront en outre les utilisateurs du portail service instructeur.

Les préfectures auront une fonction d'animation et de contrôle avec dorénavant à leur disposition un outil leur permettant d'exercer pleinement ces fonctions d'accompagnement des communes : le portail « suivi ».

L'Insee restera l'opérateur technique, veillant à centraliser et mettre à disposition toutes les informations utiles à la gestion des listes électorales et garant du bon fonctionnement du système d'information.

Même si les rôles ne sont pas profondément transformés, le dispositif mis en place, reposant sur différents portails d'accès à un même système partagé, va renforcer les liens entre les acteurs, animés de la volonté de maintenir, voire de faire progresser, la qualité du répertoire. Pour entretenir la dynamique créée à la faveur du projet, la mission préconise d'installer durablement le comité opérationnel. Celui-ci veillerait, en régime permanent, à la bonne coordination des acteurs. Il ferait annuellement un bilan des actions mises en place et définirait les opérations à engager, soit dans le cadre d'une démarche qualité, soit pour développer de nouvelles fonctionnalités afin de simplifier ou moderniser les processus. Il pourrait, si nécessaire, constituer ponctuellement des groupes de travail chargés d'instruire des pistes d'amélioration ou de capitaliser les bonnes pratiques.

### **3.2. L'initialisation du répertoire électoral unique conditionne la qualité du futur dispositif**

La première étape pour mettre en place le répertoire électoral unique, intitulée phase d'initialisation, est cruciale pour limiter au minimum le nombre d'erreurs dans celui-ci et donc dans les listes communales qui en seront issues. L'objectif est de résorber l'essentiel des discordances entre l'actuel fichier général des électeurs et les listes électorales communales. A titre d'exemple, en 2014, celles-ci comptent 506 104 électeurs de plus que le fichier.

Ces écarts sont inégalement répartis entre les communes : 100 d'entre elles, (dont 78 communes de 10 000 à 100 000 habitants et 14 de plus de 100 000 habitants) concentrent près de 20% de l'écart global. La mission propose en conséquence d'adopter une méthode différenciée selon la taille de la commune.

Un fichier dématérialisé extrait du fichier général des électeurs serait mis à disposition des communes de moins de 1 000 habitants. Celles-ci instruiraient les divergences et transmettraient à l'Insee les inscriptions, radiations et modifications, comme dans le cadre habituel d'une révision. Les autres communes effectueront un travail de rapprochement de fichiers en s'appuyant sur les outils de mise en concordance fournis par l'Insee.

L'initialisation serait mise à profit pour renseigner les adresses des électeurs dans le REU. Les adresses seraient récupérées dans e.LISTELEC<sup>18</sup> ou dans les logiciels utilisés pour organiser les scrutins, la vérification de leur qualité relevant des communes.

Les précédents travaux de mise en concordance démontrent l'impossibilité d'atteindre une coïncidence parfaite. Il est donc proposé de conclure par l'envoi des cartes d'électeurs en fin de traitement puis d'inviter, en janvier 2019, les citoyens à valider leur situation électorale, par exemple en consultant la liste en mairie. Seuls ceux n'ayant pas reçu de carte électorale seraient de fait concernés.

L'initialisation, sous-projet en soi, sera un processus lourd et complexe en raison du nombre d'acteurs concernés : les 36 000 communes, même si pour la plupart d'entre elles les divergences seront minimales ; les préfetures qui piloteront localement les opérations et assureront une fonction de proximité auprès des communes ; le ministère des affaires étrangères pour coordonner l'initialisation des listes électorales consulaires et assurer leur cohérence avec les listes communales ; les directions régionales de l'Insee enfin.

Il est proposé de conduire dès 2016 des expérimentations afin de fournir ensuite à l'ensemble des communes des consignes claires en fonction des situations rencontrées. Après le vote de la loi sur le nouveau mode de gestion des listes électorales des expérimentations seraient lancées dès le printemps 2016. Les enseignements en seraient tirés à l'automne. Le premier semestre de l'année 2017 serait consacré à la mise au point avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), avec lequel la mission a pris contact, de la formation des agents des communes et éventuellement des préfetures. Celle-ci débiterait immédiatement en septembre de telle sorte que le travail d'initialisation se déroule entre novembre 2017 et octobre 2018, période *a priori* sans élection générale, pendant laquelle les agents concernés seront plus disponibles pour se consacrer à cette tâche.

### **3.3. Un accompagnement soutenu des acteurs et notamment des communes est indispensable**

La mise en place du nouveau dispositif de gestion des listes électorales est un processus qui s'étalera sur trois ans entre le vote de la loi et les élections au Parlement européen. Il intéressera les élus et mobilisera de nombreux fonctionnaires dans les communes, les consulats et les préfetures. Ceci impose un effort soutenu de communication et de formation.

Dès la promulgation de la loi, les préfets organiseront directement ou, par l'intermédiaire des sous-préfets, des réunions des maires accompagnés, le cas échéant, des secrétaires de mairie pour expliquer la réforme, son calendrier et ses modalités de mise en œuvre.

La période allant de septembre 2016 à septembre 2017 sera consacrée, en collaboration avec le CNFPT, à l'élaboration du plan de formation tant pour la phase d'initialisation que pour l'initiation à l'utilisation des nouveaux outils. Il s'agit d'une opération particulièrement lourde : le nombre d'agents à former dans les communes est estimé entre 35 000 et 40 000. Il convient d'y ajouter environ 500 agents des préfetures et sous-préfetures. Il est préférable qu'ils bénéficient de la même formation pour mieux comprendre les questions et difficultés des communes et être à même d'y répondre.

Un précédent est celui de la formation mise en place avant le passage à la comptabilité M 14<sup>19</sup> en 1997 : le CNFPT, en association avec la direction de la comptabilité publique avait organisé une formation en cascade reposant sur 420 formateurs. Leur mission était double : d'une part animer des stages pour les 32 000 agents des plus petites communes et, d'autre part, former 7 000 à 8 000 fonctionnaires des villes de plus de 3 500 habitants.

---

<sup>18</sup> e.LISTELEC est un portail, mis en place par le ministère de l'intérieur, permettant aux communes de transmettre une copie dématérialisée de leurs listes électorales ainsi que des différents tableaux dont la transmission est prévue par le code électoral.

<sup>19</sup> Instruction budgétaire et comptable (M14) applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

## Rapport

La convention entre le CNFPT et le ministère de l'Intérieur devrait être signée avant la fin du premier trimestre 2017. Elle fixerait les conditions de mise en œuvre de cette formation en distinguant les sessions préalables destinées aux formateurs et la formation proprement dite. Des possibilités de formation à distance devraient être largement ouvertes. Le financement de ce plan de formation serait, s'agissant de la fonction publique territoriale, assuré sur le budget du CNFPT et pour les fonctionnaires de préfecture par le ministère de l'intérieur selon des modalités à fixer dans la convention.

Le premier semestre de 2017 ayant été mis à profit pour sélectionner les formateurs, la formation de ceux-ci devrait intervenir en septembre et octobre 2017 pour que celle des agents eux-mêmes débute en novembre et s'achève fin 2018. Elle devrait se dérouler en deux phases : la première sur les travaux d'initialisation et la seconde sur l'utilisation du nouveau système. Il faut insister sur le fait qu'une action de cette ampleur ne peut s'envisager que pendant une période où les agents, formateurs ou formés, ne seront pas mobilisés par l'organisation d'élections générales.

La formation des agents consulaires s'appuiera sur les modules définis pour les communes, qui seront mis en ligne sur l'intranet du ministère des affaires étrangères (Diplonet) et accessibles sur sa plateforme de formation à distance.

Enfin à partir de décembre 2018, dès que le nouveau système sera opérationnel et les formations achevées, des campagnes d'information nationales et locales seraient lancées dans le cadre d'un plan de communication.

### **3.4. En première évaluation, la durée du projet est estimée à environ 36 mois, pour une charge globale comprise entre 22 700 et 38 400 jours-hommes pour l'État correspondant à un budget estimé entre 8,2 M€ et 15,4 M€**

En première estimation et sous certaines conditions développées dans l'annexe 1, la durée du projet a été estimée par la mission<sup>20</sup> entre douze et treize trimestres (cf. figure 5). Le calendrier établi repose sur l'hypothèse d'un vote des dispositions législatives début 2016, qui permettrait un développement du projet compatible avec l'opportunité d'initialisation offerte en 2018, année *a priori* sans élection générale. Une promulgation plus tardive de la loi fragiliserait la mise en œuvre du dispositif proposé.

Les phases transverses de pilotage et de conduite du changement couvrent tout le projet.

L'élaboration du système d'information peut être séquencée en trois grandes étapes, entre fin 2015 et début 2018 :

- ♦ une étude préalable qui approfondit les aspects techniques des orientations proposées par la mission. Il s'agit notamment de définir, à partir de l'existant et en fonction des objectifs fixés, des scénarios d'architecture fonctionnelle et logicielle, ainsi que les processus associés. Ce travail permet aussi de préciser l'évaluation des coûts et de la durée du projet (6 mois) ;
- ♦ les chantiers de spécifications détaillées et de réalisation du répertoire électoral unique et du système de gestion associé. Prévus sur une période de deux années, ils constituent le cœur du projet informatique ;
- ♦ la phase de mise en service (ou mise en production) sur une période glissante d'un an.

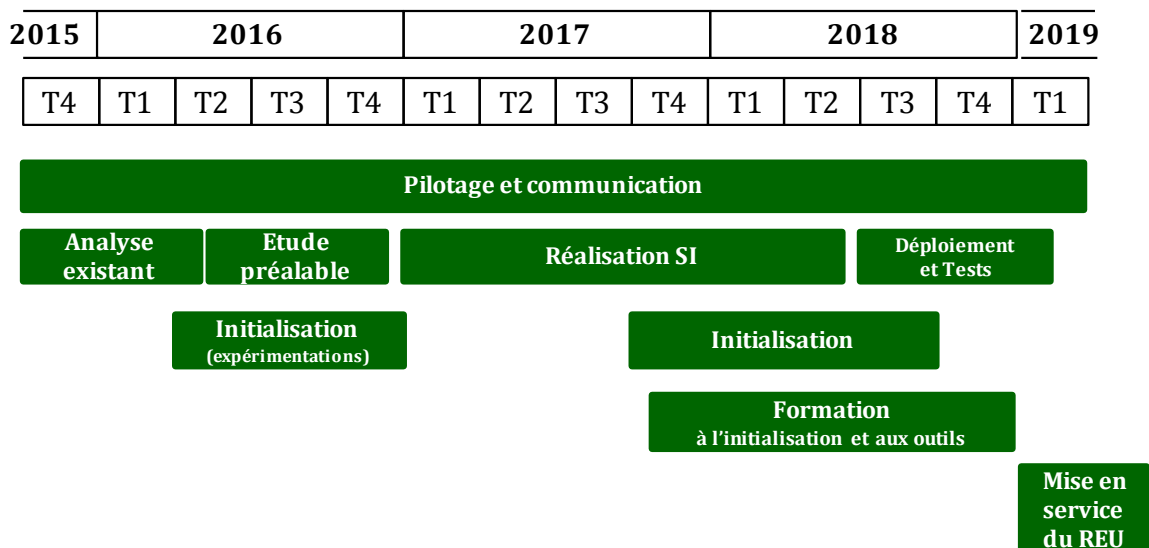
En parallèle les opérations liées à l'initialisation du répertoire, préparées dès 2016, sont concentrées sur la période allant du deuxième semestre 2017 à fin 2018. Devant aboutir au plus près de la mise en service du répertoire électoral unique, elles conditionnent la qualité de la première version de ce répertoire livrée début 2019.

---

<sup>20</sup> La mission s'est appuyée sur des estimations transmises par l'Insee pour certains sous-systèmes. Elle a également utilisé la méthode Delphes, dite DELPHI, qui repose sur la consultation d'experts et sur l'utilisation de ratios moyens de répartition des charges entre les différentes phases d'un projet informatique. Celle-ci est souvent utilisée en première estimation pour les sujets précis mais avec un caractère prospectif important.

## Rapport

**Figure 5 : Synthèse du calendrier du projet**



*Source : Mission*

En termes de moyens, le projet nécessite trois investissements importants :

- ◆ la réalisation du système d'information, avec notamment la création d'un système de gestion des événements électoraux ;
- ◆ l'initialisation du répertoire électoral unique à partir du fichier général des électeurs tenu par l'Insee et des listes électorales ;
- ◆ l'accompagnement des nombreux acteurs à toutes les étapes du projet (volet organisationnel).

Pour estimer les charges liées au système d'information, la mission a mobilisé deux approches, l'une globale et l'autre s'appuyant sur les différents sous-systèmes qui composent le dispositif. Elles conduisent à une charge pour l'État comprise entre 6 200 et 9 000 jours/hommes.

**Tableau 1 : Pré-chiffrage indicatif des charges, en jours-hommes, du sous-projet système d'information<sup>21</sup>**

Sous-projet système d'information	Estimations globales méthode Delphi* (jour-hommes)	Estimations par sous-systèmes (jour-hommes)
<b>Volet informatique (total)</b>	5 350 – 6 170	5 450 – 7 200
1 - Portail citoyen		550 - 800
2 - Portail instructeur Mairie/consulat – Commissions		750 – 1 000
2bis – Administrations		400 - 500
3- Système de gestion des événements électoraux (SGEE)		3 300 – 4 100
4 - Portail Préfectures et MAE		200 - 300
5 – Répertoire électoral unique		250 - 500
<b>Pilotage (total)</b> (Pilotage et suivi du projet, suivi des prestataires, relations utilisateurs, reporting)	850 - 980	1 380 – 1 830
<b>Total</b>	6 200 – 7 150	6 830 – 9 030

*Source : Mission. Note de lecture : \* prise en compte des aléas de projet en appliquant une fourchette de +30 % à +50 % de hausse à une estimation spontanée.*

<sup>21</sup> A ce stade du projet, les estimations sont établies à titre indicatif et demeurent très fragiles. Ce n'est qu'au stade de l'étude préalable d'un projet, sur la base d'une conception plus détaillée des « cas de figure » de la future application, que peut être réalisée une réelle estimation de charges.



## Rapport

Il est plus difficile d'évaluer *ex ante* les charges liées à l'initialisation. Les opérations de rapprochement entre les listes électorales et le fichier général des électeurs auront un coût pour l'ensemble des acteurs concernés : les communes et les consulats qui instruiront les divergences, les préfetures qui piloteront les opérations et l'Insee qui mettra à jour les situations électorales pour constituer la première version du répertoire électoral unique.

Pour la mission conduite par l'IGA en 2014<sup>22</sup>, l'Insee avait présenté une estimation des coûts d'initialisation anticipés pour deux solutions<sup>23</sup>. Une mise en concordance nationale conduisait à une estimation de charges pour l'Insee d'environ 15 000 jours-hommes. Une révision électorale généralisée de grande ampleur, prenant le FGE comme fichier de référence et le faisant évoluer par inscriptions/radiations, s'élevait à une charge d'au moins 8 000 jours-hommes. En première approche, la mission estime que la charge d'initialisation pour l'État (préfectures, consulats, Insee) de la méthode préconisée<sup>24</sup> se situe entre ces deux estimations. Les expérimentations conduites en 2016 permettront un meilleur calibrage des charges.

Ainsi, les charges pour l'État de la réalisation du système d'information et de l'initialisation du répertoire électoral unique seraient ainsi comprises en toute première analyse entre 14 200 et 24 000 jours/hommes.

L'importance du volet organisationnel de ce projet (accompagnement, concertation, pilotage, formation, assistance, communication, ...) s'explique par le grand nombre d'acteurs, par les enjeux et par l'exigence d'un respect rigoureux des délais pour être au rendez-vous de l'échéance électorale de 2019. Pour les projets qui ont une forte composante opérationnelle, ces charges représentent de 20 % à 60 % du coût du volet informatique (SI et initialisation)<sup>25</sup>. La borne haute de 60% conduit à évaluer le volet organisationnel entre 8 500 et 14 400 jours-hommes.

La prise en compte de toutes les composantes du dispositif envisagé conduit à une estimation de charges pour l'État comprise entre 22 700 et 38 400 jours-hommes (cf. tableau 2), soit, avec des hypothèses d'une réalisation en interne, correspondant à un budget compris entre 8,2 M€ et 15,4 M€<sup>26</sup>.

Compte tenu de la nécessité de réaliser dans un calendrier contraint ce projet d'ampleur, non programmé dans les exercices de planification budgétaire, il sera nécessaire d'affecter des moyens supplémentaires aux services concernés pour assurer un respect des délais.

**Tableau 2 : Estimation globale du coût du projet (en jours-homme)**

Composantes du projet	Estimation basse (jours-homme)	Estimation haute (jours-homme)
Système d'information	6 200	9 000
Initialisation	8 000	15 000
Accompagnement	8 500	14 400
<b>Total</b>	<b>22 700</b>	<b>38 400</b>

*Source : Mission.*

<sup>22</sup> « Moderniser l'organisation des élections », IGA, M<sup>me</sup> C. Desforges, M. G. Morin et M. L. Pauty, octobre 2014.

<sup>23</sup> Note Insee N° 1939/DG75-F502 du 16 octobre 2014.

<sup>24</sup> La méthode préconisée (cf. annexe III) combine et adapte les deux options envisagées par l'Insee en 2014.

<sup>25</sup> Ces ordres de grandeur ont été retenus suite aux échanges avec l'Insee.

<sup>26</sup> Cette estimation correspond à une valorisation de la charge de 22 700 jours-hommes sous l'hypothèse d'une réalisation du sous-projet système d'information en interne avec des cadres A et de la mobilisation pour les sous projets initialisation et accompagnement à hauteur de 50 % de cadres A et de 50 %, de cadres B internes à l'administration, et d'une valorisation des 38 400 jours-hommes sous l'hypothèse d'une réalisation du projet par des cadres A en interne. Par ailleurs, l'évaluation globale en jour-homme ne distingue pas selon que les moyens existent déjà dans les services concernés ou qu'ils doivent être mobilisés en plus à cet effet.

#### 4. Sans attendre la réalisation du projet, des améliorations du dispositif actuel peuvent déjà être engagées

A la demande des commanditaires, la mission a identifié des actions susceptibles d'améliorer à brève échéance la gestion des listes électorales.

A court terme, et dans la continuité des travaux de modernisation déjà lancés par la DILA, l'offre mon.service-public.fr faite aux électeurs pourrait être élargie. L'augmentation du nombre de communes acceptant de proposer la démarche de demande d'inscription en ligne sur les listes électorales dépendra :

- ♦ de la promotion qui sera faite, par les services de l'État compétents (DILA et Préfectures), du service et de ce qu'il permet pour l'électeur (simplification apportée par les démarches en ligne) et pour la mairie (réduction de la charge de travail occasionnée par l'accueil physique du public en mairie). En effet, les quelques entretiens menés dans les petites communes ont révélé une méconnaissance de l'offre plutôt qu'un rejet de principe ;
- ♦ du caractère obligatoire ou incitatif de son déploiement. A terme, dans le cadre du dispositif cible, l'offre d'un portail citoyen sera généralisée ;
- ♦ de la capacité des communes, à moindre coût, de réceptionner les flux de demandes d'inscription directement dans leurs logiciels métiers sans avoir à utiliser l'extranet mis à disposition par la DILA.

Afin de simplifier l'inscription de l'électeur sur les listes électorales, une étape déterminante consisterait à associer, après l'accord des administrés, l'inscription sur les listes électorales à la réalisation d'autres démarches en ligne offertes par l'administration fiscale ou des organismes sociaux par exemple. En attendant, ce couplage entre inscription et autres démarches en ligne pourrait se faire soit avec un renvoi facilité vers le site service-public qui devrait selon la DILA demander, dès le 7 janvier 2016, à l'utilisateur connecté au site s'il souhaite s'inscrire sur une liste électorale, soit avec un échange d'information entre les administrations et les mairies concernées<sup>27</sup>. Ce dernier est plus contraignant à mettre en place pour les administrations, et ce dans l'attente du déploiement du projet *France connect*<sup>28</sup>.

Dans tous les cas, il apparaît nécessaire d'améliorer l'information des usagers sur l'état de leur demande d'inscription. Il s'agit ainsi de confirmer par mail à l'utilisateur que son inscription a été validée par la commission administrative de révision.

La mission considère par ailleurs, que d'ici les élections de 2017, le processus d'inscription d'office des jeunes pourrait être renforcé car tous les jeunes d'une classe d'âge recensée par la direction du service national (DSN) n'en bénéficient pas au final. En effet, une partie des informations communiquées par la DSN à l'Insee ne peut être exploitée, et une partie des informations communiquées ensuite par l'Insee aux communes n'est finalement pas validée par les commissions administratives. A titre d'exemple, pour la période 2014-2015, sur les 625 000 noms de jeunes recensés, environ 85% d'entre eux seulement ont finalement fait l'objet d'une inscription d'office par les commissions administratives de révision. Les raisons de cet écart entre le fichier des jeunes recensés par la DSN et les décisions des commissions sont multiples et pour la plupart, de nature juridique ou administrative (déjà inscrit, état-civil, décès, établis hors de France, incapacité,...).

---

<sup>27</sup> Selon le SGMAP, « cela nécessite que ces organismes publics proposent à l'utilisateur de s'inscrire quand ils ont l'information d'un changement d'adresse. Concrètement cela pourrait prendre la forme d'une case à cocher sur certains formulaires et services en ligne, les organismes se chargeant de transmettre cette demande aux mairies concernées avec les pièces justificatives qu'elles possèdent déjà ou qu'elles demanderaient à cette occasion ».

<sup>28</sup> Fort d'une garantie d'identité, *France connect* permet aux services numériques des administrations d'exploiter, avec le consentement des utilisateurs, des données détenues par d'autres administrations.



## Rapport

Mais elles tiennent aussi à la difficulté pour les mairies de valider l'attache du jeune à la commune en raison de la nature et de la qualité des adresses qui sont communiquées. En effet, lors du recensement le jeune peut indiquer deux adresses (domicile et résidence), mais seule l'adresse de résidence est ensuite actualisée puisqu'utilisée pour convoquer les jeunes aux « Journée défense et citoyenneté » (JDC) ; de plus, seule cette adresse de résidence est transmise à l'Insee par la DSN. Pourtant, cette adresse de convocation (résidence) peut ne pas être finalement l'adresse de sa commune de domicile qui seule autorise juridiquement l'inscription d'office sur la liste électorale.

Il semblerait opportun, au moment du recensement, que la DSN transmette à l'Insee l'adresse de domicile en lieu et place de l'adresse de résidence comme c'est le cas aujourd'hui. La DSN pourrait en outre profiter des JDC pour mettre à jour les adresses de domicile collectées lors du recensement. Elle procéderait alors à un nouvel envoi de fichier vers l'Insee, pour une mise à jour au fil de l'eau des adresses, en répertoriant les changements d'adresse des jeunes ayant participé aux JDC. Enfin, il est important de continuer à profiter des JDC pour bien informer les jeunes sur le processus électoral, et notamment, sur le lien qui existe entre l'adresse de domicile communiquée et leur inscription d'office sur une liste électorale

L'application AIREPPNET, développée par l'Insee, constitue un autre levier d'amélioration de la gestion des listes électorales pour les communes. Depuis 2003, afin de faciliter la télétransmission de ces données, l'Insee met gratuitement à disposition des communes l'application AIREPPNET<sup>29</sup>, outil de transmission par internet des données de l'état civil et des avis électoraux. Elle permet une réduction des délais de mise à jour des fichiers et l'accélération de l'information entre acteurs concernés. Son utilisation nécessite un effort de formation et d'assistance en direction des utilisateurs. Avec l'accompagnement des directions régionales de l'Insee, le recours à cette application doit continuer à être encouragé, avec l'appui des préfetures.

En fonction de l'évaluation qui sera faite du dispositif mis en place par la loi n° 2015-852 du 13 juillet 2015 visant à la réouverture exceptionnelle pour les élections régionales de 2015 des délais d'inscription sur les listes électorales, la mission suggère d'étudier la possibilité de mettre en œuvre un dispositif analogue pour l'élection présidentielle de 2017. Cette mesure permettrait de réduire de moitié (113<sup>30</sup> à 67 jours) le délai entre la fin des inscriptions et la date de scrutin. Il conviendra toutefois de prendre en compte le caractère mobilisateur du scrutin présidentiel qui génère beaucoup plus de mouvements sur la liste électorale.

---

<sup>29</sup> Alimentation Informatisée du Répertoire des Personnes Physiques par interNET –AIREPPNET. En 2014, cette application est utilisée par 14 % des communes représentant 49 % de la population.

<sup>30</sup> Avec l'hypothèse d'un premier tour fixé au 22 avril pour l'élection présidentielle.

## CONCLUSION

La fiabilisation des listes électorales, la possibilité de s'inscrire sur celles-ci jusqu'à un mois avant un scrutin, la simplification de la procédure d'inscription, l'allègement des tâches pour les communes et les services de l'État constituent des objectifs ambitieux mais réalistes et compatibles entre eux.

Ce projet peut être mis en œuvre sans porter atteinte au rôle central joué par les communes : les listes électorales, bien qu'établies à partir du répertoire électoral unique, demeureront communales.

Cette réforme présente un intérêt certain pour le bon fonctionnement de notre démocratie. Cependant, comme cela a été souligné, la sensibilité du domaine traité exclut l'échec ; les risques d'une telle entreprise doivent être analysés afin d'en tirer les conséquences en termes d'organisation, de moyens et de calendrier.

Le premier enjeu est la mobilisation des acteurs grâce à une organisation performante capable de faire travailler ensemble de très nombreux interlocuteurs. Dès que le principe du lancement de la réforme aura été décidé, il conviendra de fixer précisément la gouvernance du projet et d'en désigner les responsables, en particulier au ministère de l'intérieur et à l'Insee.

Le deuxième enjeu est le facteur temps. La période sans élection générale comprise entre septembre 2017 et début 2019 doit être mise à profit pour réaliser le travail préalable sur les listes électorales et déployer le plan de formation. Ces chantiers ne pourront démarrer qu'après la mise au point du système d'information qui prendra environ seize mois et dont le développement ne pourra être véritablement lancée qu'après la modification du code électoral.

Tout décalage du travail législatif au-delà du printemps 2016 risquerait soit de reporter la réforme à des horizons lointains, soit d'en compromettre le succès en la réalisant dans une période où ceux qui auraient à la mettre en œuvre seraient déjà très mobilisés par d'autres tâches.

## Rapport

A Paris, le 25 septembre 2015

L'inspecteur général des  
finances



François AUVIGNE

Les inspecteurs  
des finances,



Julien MUNCH

L'inspecteur général de  
l'administration,



Hervé MASUREL

L'inspecteur général de  
l'Insee,



Pierre JOLY

L'administratrice  
de l'Insee,



Dominique BONNANS

Louis PAUTY  
Chargé de mission à  
l'inspection générale de  
l'administration



Carole MAUDET

# ANNEXES



# **LISTE DES ANNEXES**

**ANNEXE I : DÉFINITION, MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ET CALENDRIER DU PROJET DE NOUVEAU DISPOSITIF DE GESTION DES LISTES ÉLECTORALES**

**ANNEXE II : LES AMÉNAGEMENTS DU CODE ÉLECTORAL**

**ANNEXE III : L'INITIALISATION DU RÉPERTOIRE ÉLECTORAL UNIQUE**

**ANNEXE IV : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES OU SOLLICITÉES**

**ANNEXE V : LETTRE DE MISSION**



## **ANNEXE I**

**Définition, modalités de mise en œuvre et  
calendrier du projet de nouveau dispositif  
de gestion des listes électorales**





# LEXIQUE

Terme ou abréviation	Définition
Analyse de la valeur	L'analyse de la valeur est une méthode rigoureuse qui, à partir d'une expression formalisée du besoin réel (en utilisant l'analyse fonctionnelle par exemple), conduit une équipe pluridisciplinaire (ensemble des experts des domaines concernés) à concevoir des solutions qui répondront de façon optimale (le meilleur compromis) à l'ensemble des besoins recensés (« le juste nécessaire et suffisant »). Elle constitue un cadre structurant pour tout projet, conjointement à l'utilisation des outils de pilotage, et permet de réaliser des arbitrages objectifs dans les comparaisons de solutions (ratio utilité/coûts, par exemple).
Conduite du changement	Accompagnement des utilisateurs dans l'adoption d'un nouveau système d'information (SI).
Déploiement	Mise à disposition des produits du projet à l'ensemble des utilisateurs.
Déploiement pilote	Mise en production sur un périmètre restreint (métier ou géographique).
Dossier d'urbanisation	Dossier décrivant l'insertion du projet dans le schéma d'urbanisation du SI.
Étude d'opportunité	Première analyse de la maîtrise d'ouvrage (MOA) sur l'intérêt stratégique et la faisabilité technique (avec l'aide de la maîtrise d'œuvre, MOE).
Évolution	Modification du périmètre du projet qui se traduit, quand elle est acceptée, par une modification du référentiel des exigences.
Exigence	Condition ou service que doit remplir le système à élaborer. Une exigence est l'expression d'un besoin (le « quoi » du système d'information). Une exigence se différencie d'une fonction qui est le « comment » du système informatique.
Expression du besoin	Premier document que produit une maîtrise d'ouvrage qui exprime un résultat attendu.
Livrable	Produit fabriqué dans le cadre du projet. Peut se présenter sous différentes formes (documents, sources, exécutable, etc.).
Maintien en conditions opérationnelles (MCO)	Activités destinées à conserver les fonctionnalités et les performances d'un produit logiciel définies au moment de la mise en service opérationnelle. Ceci inclut les volets liés à la production (hébergement et exploitation) ainsi que la maintenance applicative (corrections d'anomalies et réalisation d'évolutions mineures) et l'assistance aux utilisateurs.
Maîtrise d'œuvre ou MOE	C'est l'acteur à qui est confié, dans le cadre d'un contrat avec la MOA, la réalisation d'un ouvrage. Son responsable est le maître d'œuvre. Cette organisation peut faire appel à des fournisseurs particuliers pour certaines tâches. On parle alors de sous-traitants.
Maîtrise d'ouvrage ou MOA	C'est l'organisation commanditaire du projet (ou du programme) qui définit le résultat attendu et le calendrier souhaité.
Plan projet	C'est le document qui définit par exemple l'organisation du projet, l'engagement des acteurs, le périmètre ou les risques au regard des objectifs partagés. On rencontre également d'autres dénominations, comme celle de plan de management.
PQP	Plan Qualité Projet.
PSP	Plan Sécurité Projet.
Qualification	Ensemble des activités avant la vérification de la conformité du produit par rapport aux exigences fonctionnelles et techniques dans un environnement proche de la production.
Recette	Activités de vérification par la MOA de la conformité du produit logiciel par rapport au référentiel des exigences.
RGS	Référentiel Général de Sécurité.
Risque	Événement potentiel pouvant mettre en péril le projet. L'importance du risque est évaluée en fonction de son impact et de sa probabilité d'occurrence.

Terme ou abréviation	Définition
Urbanisation	Démarche continue d'optimisation de l'organisation globale du SI, en vue de le rendre plus agile, modulaire et efficient vis-à-vis de ses évolutions stratégiques. Cette démarche s'appuie sur des schémas directeurs et produit des cartographies du SI, des plans d'occupation des sols, des règles d'urbanisation etc.
VA	Vérification d'aptitude. Ensemble des activités de qualification et de recette qui permet de déclencher la mise en production du produit.
VSR	Vérification de service régulier. Démonstration pendant une période déterminée de la capacité de l'ensemble du dispositif à répondre à l'ensemble des besoins des utilisateurs conformément au cahier des charges en environnement de production.

## SOMMAIRE

<b>1. LE SYSTÈME DE GESTION DES LISTES ÉLECTORALES EXISTANT REPOSE SUR DES LISTES ÉLECTORALES COMMUNALES ET CONSULAIRES QUI SEULES FONT RÉFÉRENCE MALGRÉ LA TENUE D'UN FICHIER GÉNÉRAL DES ÉLECTEURS (FGE) PAR L'INSEE.....</b>	<b>1</b>
1.1. Les listes communales et consulaires constituent aujourd'hui le socle du dispositif de gestion des listes électorales.....	1
1.2. Le fichier général des électeurs n'est qu'un outil de « contrôle des inscriptions sur les listes électorales » .....	2
1.3. La mise en cohérence entre les listes électorales et le fichier général des électeurs fait intervenir de nombreux acteurs et nécessite des procédures lourdes.....	2
<b>2. LES MODALITÉS ACTUELLES DE GESTION DES LISTES ÉLECTORALES NE PERMETTENT NI UNE FIABILISATION SUFFISANTE DES DONNÉES NI UN RACCOURCISSEMENT DES DÉLAIS D'INSCRIPTION.....</b>	<b>5</b>
2.1. Le système actuel ne garantit pas une qualité satisfaisante des listes électorales, en raison d'un écart structurel avec le fichier général des électeurs .....	5
2.2. Au-delà des contraintes juridiques, le système actuel rend techniquement difficile une inscription sur les listes électorales jusqu'à 30 jours avant toute élection .....	6
2.2.1. <i>Le système actuel repose sur de nombreux échanges d'informations croisés dont les modalités pratiques sont hétérogènes.....</i>	<i>6</i>
2.2.2. <i>La dématérialisation des échanges entre les communes et l'Insee reste insuffisante pour permettre une inscription sur les listes électorales jusqu'à 30 jours avant la date du scrutin.....</i>	<i>7</i>
<b>3. LE DISPOSITIF CIBLE REPOSE SUR UN TRAITEMENT DÉMATÉRIALISÉ DES DEMANDES D'INSCRIPTION OU DE RADIATION POUR CRÉER UN RÉPERTOIRE ÉLECTORAL UNIQUE (REU) DONT SERONT EXTRAITES LES LISTES ÉLECTORALES.....</b>	<b>10</b>
3.1. Le projet proposé par la mission est constitué de différents sous-systèmes reliés entre eux par un système de gestion des événements électoraux .....	10
3.2. L'électeur est le premier maillon de la chaîne de dématérialisation.....	14
3.2.1. <i>Le portail citoyen s'insère dans le cadre de services existants.....</i>	<i>14</i>
3.2.2. <i>L'inscription en ligne sur les listes électorales existe déjà et le schéma cible du dispositif proposé s'appuiera, dans un premier temps, sur le service offert par la DILA.....</i>	<i>18</i>
3.2.3. <i>Le nouveau dispositif nécessite une inscription dématérialisée des électeurs via un portail citoyen.....</i>	<i>20</i>
3.3. Une offre de services sera mise à disposition des communes et des consulats à travers le portail service instructeur .....	28
3.3.1. <i>Les fonctionnalités du service couvrent toutes les compétences des services instructeurs .....</i>	<i>28</i>
3.3.2. <i>Les listes électorales des collectivités d'outre-mer seront complémentaires au répertoire électoral unique (REU) .....</i>	<i>35</i>

3.3.3.	<i>Les consulats jouent un rôle équivalent à celui des communes au profit des Français établis hors de France</i> .....	37
3.3.4.	<i>L'accès au portail service instructeur se fera via une adresse internet sécurisée</i> .....	40
3.3.5.	<i>Le portail service instructeur repose sur une dématérialisation des échanges</i> .....	41
3.4.	<i>Le portail suivi consolidera le rôle d'appui des préfectures et celui du ministère des affaires étrangères</i> .....	42
3.5.	<i>Le système de gestion des événements électoraux permettra de gérer les traitements effectués par l'Insee, les communes ou les consulats</i> .....	43
3.5.1.	<i>Les fonctions du système de gestion des événements électoraux permettront de traiter tous les avis électoraux</i> .....	43
3.5.2.	<i>Le système de gestion des événements électoraux est alimenté en continu par les administrations partenaires</i> .....	44
3.6.	<i>Les listes électorales communales seront extraites du répertoire électoral unique, socle de référence</i> .....	51
3.6.1.	<i>Le fichier général des électeurs (FGE), lors de la phase d'initialisation, servira de base au répertoire électoral unique</i> .....	51
3.6.2.	<i>L'adresse est une donnée essentielle à la constitution du REU</i> .....	52
3.6.3.	<i>Le répertoire électoral unique garantit le « contrôle des inscriptions sur les listes électorales »</i> .....	53
3.6.4.	<i>Un haut niveau de qualité est attendu pour un répertoire aussi important</i> .....	54
3.6.5.	<i>La consultation des listes électorales est maintenue</i> .....	55
3.6.6.	<i>L'extraction des listes communales s'effectue selon les besoins des communes, des consulats ou des préfectures</i> .....	55
3.7.	<i>Les projets en cours destinés à accroître, entre administrations, les échanges de données dématérialisées amélioreront aussi le service offert à l'électeur dans le dispositif cible</i> .....	56
3.7.1.	<i>Le programme « dites-le nous une fois » pour éviter la redondance des demandes d'informations auprès de l'usager simplifiera les démarches en ligne</i> .....	56
3.7.2.	<i>La stratégie d'État plateforme vise à interconnecter les démarches administratives via un projet de fédération des comptes informatiques appelé France Connect</i> .....	57
3.8.	<i>La stratégie de sécurité du système doit être anticipée</i> .....	58
3.8.1.	<i>La sécurité du répertoire devrait être qualifiée « haute protection » par l'Insee</i> .....	58
3.8.2.	<i>La stratégie de sécurité du système doit tenir compte de l'ensemble des acteurs</i> .....	58
3.9.	<i>Si le volume des données est un enjeu clé du futur système d'information, il ne devrait pas varier dans le dispositif cible</i> .....	60
<b>4.</b>	<b>UN PILOTAGE RESSERRÉ ET UN ACCOMPAGNEMENT DU CHANGEMENT SONT LES DEUX FACTEURS PRINCIPAUX DE LA RÉUSSITE DU PROJET</b> .....	<b>61</b>
4.1.	<i>Le pilotage s'appuie sur une gouvernance adaptée aux différents acteurs</i> .....	62
4.1.1.	<i>Au niveau interministériel, il est indispensable qu'une autorité centrale unique assure un pilotage d'ensemble du projet</i> .....	62
4.1.2.	<i>Les instances de gouvernance reposant notamment sur des comités stratégiques doivent être mises en place le plus rapidement possible</i> .....	62

4.2. L'accompagnement du changement est la clé de voûte de la réussite du projet proposé.....	63
4.2.1. <i>L'accompagnement des communes reposera sur une communication ciblée et une formation adaptée aux besoins des agents communaux en charge des élections et des secrétaires de mairie.....</i>	64
4.2.2. <i>La réussite de l'accompagnement repose en partie sur un calendrier de formation adapté.....</i>	66
<b>5. EN PREMIÈRE ESTIMATION, LE PROJET REPOSE SUR DES CHANTIERS SÉQUENCÉS S'ÉCHELONNANT SUR TREIZE TRIMESTRES POUR UNE CHARGE D'ENVIRON 22 700 À 38 400 JOURS-HOMMES.....</b>	<b>69</b>
5.1. La durée du projet est estimée, à ce stade, à environ treize trimestres .....	69
5.2. Une première estimation des coûts du projet a été réalisée en associant les éléments transmis par l'Insee avec les travaux menés selon la méthode DELPHI .....	72
5.2.1. <i>Une évaluation du projet SI (hors volet organisationnel et initialisation) par l'Insee conduit à une estimation globale entre 6 930 jours-hommes et 8 880 jours-hommes pour l'Institut.....</i>	72
5.2.2. <i>En analyse complémentaire, la mission a procédé à une estimation du projet selon la méthode DELPHI qui fournit un cadrage global pour le SI .....</i>	77
5.2.3. <i>La mission, en se fondant sur les différents chiffrages obtenus, estime que le coût total du projet, hors matériel, est compris entre 8,2 M€ et 15,4 M€.....</i>	80



## **1. Le système de gestion des listes électorales existant repose sur des listes électorales communales et consulaires qui seules font référence malgré la tenue d'un fichier général des électeurs (FGE) par l'Insee**

Le dispositif actuel de gestion des listes électorales repose sur trois listes ou fichiers distincts :

- ◆ les listes électorales communales, qui font référence aujourd'hui lors des scrutins et constituent le socle du système actuel ; chacune se compose d'une liste principale (tous les Français en métropole ou dans les départements d'outre-mer) et de deux listes complémentaires pour les ressortissants européens (une pour les élections municipales et une pour les élections européennes) ;
- ◆ les listes consulaires gérées par le ministère des affaires étrangères (MAE) et utilisées lors des scrutins se déroulant dans les postes consulaires ; à savoir, les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger, les élections présidentielle, législative, européenne et les référendums. L'inscription d'un Français de l'étranger est réalisée soit à sa demande auprès de son ambassade ou d'un poste consulaire, soit automatiquement, sauf opposition de sa part, pour ceux qui sont inscrits au registre des Français établis hors de France (notion d'immatriculation) ;
- ◆ le fichier général des électeurs (FGE) avec lequel ces listes interagissent. Il est constitué et mis à jour par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), conformément à l'article L. 37 du code électoral afin d'assurer un contrôle des inscriptions sur les listes électorales et de veiller par exemple à ce qu'un électeur ne puisse pas être inscrit sur deux listes communales différentes.

Les communes sont au centre de ce système de gestion. Elles sont à la fois le point d'entrée pour l'électeur (excepté pour les Français de l'étranger) et les responsables de l'instruction des demandes pour permettre leur validation par les commissions administratives de révision.

### **1.1. Les listes communales et consulaires constituent aujourd'hui le socle du dispositif de gestion des listes électorales**

Ces listes ont pour vocation l'organisation des scrutins. Elles permettent de s'assurer du droit de vote de l'électeur. D'une part, l'électeur doit s'inscrire sur sa liste communale pour exercer son droit de vote ; cette inscription suppose un ensemble de vérifications sur la qualité d'électeur du citoyen qui souhaite s'inscrire sur la liste électorale. D'autre part, ces listes ont vocation, le jour du scrutin, à contrôler et faciliter l'exercice du droit de vote. Ainsi, après vérification de la présence du citoyen sur la liste, celui-ci l'émarge pour preuve de la réalisation de son vote.

Ces listes ont une valeur légale qui autorise les recours administratifs ou judiciaires. Elles relèvent de la responsabilité des communes dont la commission administrative de révision valide ou rejette les demandes d'inscription/radiation.



## **1.2. Le fichier général des électeurs n'est qu'un outil de « contrôle des inscriptions sur les listes électorales »**

Le fichier général des électeurs (FGE) est un outil de contrôle des inscriptions sur les listes électorales et notamment de l'unicité de l'inscription sur les listes électorales. Il permet, au 1<sup>er</sup> mars de chaque année, d'établir une situation électorale en fonction des informations parvenues à l'Insee. Il regroupe toutes les informations utiles à l'identification des électeurs (nom, prénoms, date et lieu de naissance), précise la commune d'inscription ou le centre de vote à l'étranger et, le cas échéant, le numéro d'identification consulaire (NUMIC). Il conserve également l'historique des mouvements. Cependant, il ne permet pas d'accéder à d'autres informations comme l'adresse postale du citoyen ou son bureau de vote.

A partir du FGE, l'Insee transmet aux communes des propositions de révision ou de radiation des listes électorales pour l'année en cours. Ces propositions sont faites à partir des données recueillies auprès d'autres organismes (avis d'inscription d'une commune, inscription d'office des jeunes, incapacité juridique, inscription au casier judiciaire, perte de la nationalité française, décès) et sont ensuite validées (ou rejetées) par les commissions administratives de révision. Ces dernières sont responsables de la décision finale et de la composition de la liste électorale communale, en fin de période de révision. Lors d'une élection, le FGE devrait normalement correspondre à la compilation de l'ensemble des listes communales mobilisées pour l'élection ; la réalité est sensiblement différente.

Le fichier général des électeurs intègre aussi, pour communication aux communes, toutes les informations utiles pour le vote des Français établis à l'étranger. Ces informations sont préalablement recueillies par le ministère des affaires étrangères (MAE) auprès de l'ensemble des consulats français à l'étranger.

## **1.3. La mise en cohérence entre les listes électorales et le fichier général des électeurs fait intervenir de nombreux acteurs et nécessite des procédures lourdes**

### ***1.3.1.1. Les commissions administratives de révision valident les demandes d'inscription et de radiation***

Dans chaque commune, la commission administrative de révision de la liste électorale se réunit entre le 1<sup>er</sup> septembre N et le 10 janvier N+1, appelée « période de révision », pour examiner les demandes d'inscription et de radiation. Après chaque délibération, la commune est tenue d'informer l'Insee dans les 8 jours, soit au plus tard le 18 janvier N+1, des inscriptions et des radiations effectuées.

Après la validation par la commission administrative de révision et la publication du tableau dit du 10 janvier (ajouts et retranchements suite au travail de révision), celle-ci se réunit ensuite une seconde fois pour valider au dernier jour ouvrable de février N+1 la liste électorale qui reste ensuite valable jusqu'aux travaux de révision annuels suivants. En cas d'élection, la commission peut en outre être obligée de se réunir pour valider la tableau rectificatif dit des cinq jours qui prend en compte les dernières décisions de justice et les inscriptions au titre de l'article L.30 du code électoral.

Pour les listes consulaires, une commission administrative dans chaque consulat se réunit entre le 1<sup>er</sup> et le 10 janvier de l'année N et une commission électorale nationale statue et valide ensuite l'ensemble des listes ainsi examinées au niveau consulaire avant le dernier jour ouvrable de février.

### **1.3.1.2. L'Insee effectue les premières vérifications relatives aux demandes d'inscriptions**

Les directions régionales de l'Insee (DR) gèrent la réception des avis d'inscription et de radiation transmis sous forme papier par les communes. Elles supervisent leur saisie informatique en relation avec les prestataires de saisie, effectuent les premières vérifications et traitent les anomalies. Les DR intègrent également dans le fichier des électeurs les incapacités électorales pour tutelle ainsi que les mainlevées de tutelle transmises par les tribunaux d'instance.

Le centre national informatique de l'Insee de Nantes (CNIN), quant à lui, assure les traitements informatiques, traite les propositions d'inscription d'office des jeunes de 18 ans transmises par le ministère de la défense (direction du service national) et procède à l'édition puis à l'envoi de tous les courriers ou fichiers nécessaires à destination des communes.

Un pôle national situé à la DR Insee des Pays-de-la-Loire coordonne et valorise les travaux réalisés par l'Insee dans le fichier général des électeurs. Il gère les relations avec les administrations partenaires et pilote les travaux de rapprochements des listes électorales communales avec le FGE. Il assure ainsi le bon déroulement des processus de mise en cohérence et veille à la qualité du FGE.

### **1.3.1.3. Certaines administrations partenaires alimentent le FGE d'informations modifiant les droits et la qualité d'électeur du citoyen**

Divers organismes ou administrations transmettent des informations à l'Insee, et permettent de mettre à jour certaines données présentes dans le FGE. Ces informations ont vocation *in fine* à mettre à jour les listes électorales des communes. Ainsi, le service du casier judiciaire national (CJN) du ministère de la justice (MINJUST) transmet chaque mois les condamnations avec perte de droit civique (support physique). La sous-direction de l'accès à la nationalité française (SDAN), au sein du ministère de l'intérieur (MININT), transmet une fois par an les acquisitions de nationalité (fichier Excel). La direction des affaires civiles et du sceau (DACS), au sein du ministère de la justice, transmet au fil de l'eau les pertes et recouvrements de nationalité (support papier). Les tribunaux transmettent au fil de l'eau les tutelles privatives des droits civiques (support papier). Le ministère de la défense (MINDEF) transmet deux ou trois envois par an (flux dématérialisé) des informations sur les jeunes qui ont été recensés en vue de la journée défense et citoyenneté (JDC). Le ministère des affaires étrangères (MAE) transmet une fois par an les informations sur les Français établis hors de France et inscrits sur les listes électorales consulaires (flux dématérialisés).

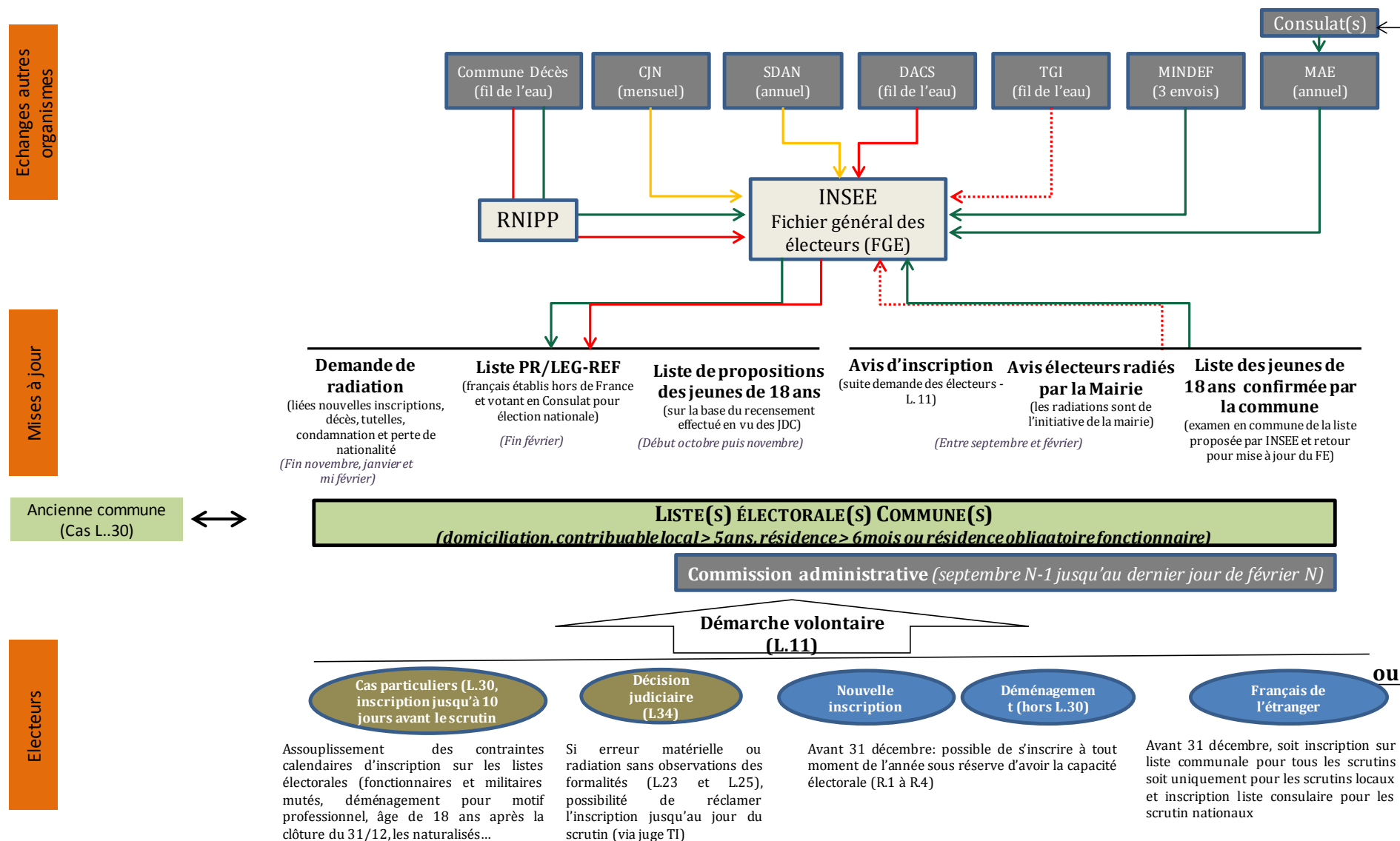
L'Insee transmet aux communes, en cinq ou six envois, entre fin novembre N et mi-février N+1, les demandes de radiation (liées aux nouvelles inscriptions, décès, tutelles, condamnations et pertes de nationalité). Les communes ont un délai de 21 jours pour informer l'Insee des demandes de radiation non retenues. L'Insee transmet également aux communes les propositions d'inscription des jeunes de 18 ans et les informations relatives aux Français établis hors de France.

Cet ensemble de données recueillies par des canaux de transmissions variés et parfois complexes permet ensuite à la commission administrative de révision d'arrêter la liste électorale au dernier jour ouvrable de février.

La figure 1 présente le dispositif actuel de mise à jour des listes électorales.

## Annexe I

**Figure 1 : Schéma simplifié du dispositif actuel de mise à jour des listes électorales**



*Source : Mission, sur la base du code électoral en vigueur.*





## Annexe I

Note de lecture pour la figure 1 :

Sigles utilisés:

CJN	service du Casier Judiciaire National
SDAN	Sous-Direction de l'Acquisition de la Nationalité
DACS	Direction des Affaires Civiles et du Sceau
TGI	Tribunal de Grande Instance
FGE	Fichier Général des Electeurs (tenu par l'Insee)
RNIPP	Répertoire National d'Identification des Personnes Physiques
Liste PR/LEG-REF	Liste pour les PRésidentielles, LEGislatives, Référéndum et Européennes relatives aux Français à l'étranger

Lecture des couleurs des différents flux :

-  Flux dématérialisés et « automatisés »
-  Flux avec données sur supports dématérialisés (CD-Rom, fichier Excel...)
-  Flux « papiers »
-  Flux « papier » (via les sites DR Insee)

## 2. Les modalités actuelles de gestion des listes électorales ne permettent ni une fiabilisation suffisante des données ni un raccourcissement des délais d'inscription

### 2.1. Le système actuel ne garantit pas une qualité satisfaisante des listes électorales, en raison d'un écart structurel avec le fichier général des électeurs

La révision annuelle des listes électorales porte sur les « flux » (inscriptions, radiations) et non sur les « stocks ». Elle ne remet pas à plat le contenu des listes, qui ont pu, de fait, diverger si les informations envoyées par l'Insee n'ont pas toutes été intégrées dans les listes communales ou si celles-ci ont évolué sans que l'Insee en ait été informé. Seules quelques opérations ponctuelles de mise en concordance effectuées à la demande des communes ou des préfets permettent de vérifier la présence concomitante d'une personne sur une liste communale et dans le fichier général des électeurs. Les analyses déjà conduites sur les écarts de dénombrement entre les deux sources fournissent une estimation probablement minorée des divergences potentielles (cf. annexe III).

Les causes de discordance sont nombreuses et, en l'absence de mises à jour par les communes, les divergences entre le fichier général des électeurs et les listes électorales communales risquent de continuer à s'accroître pour les raisons suivantes :

- ♦ la transmission de documents « papier » est source d'erreurs ;
- ♦ l'Insee n'a pas compétence pour vérifier la mise à jour effective des listes électorales communales à partir des informations qu'il transmet ;
- ♦ il n'a pas davantage les moyens juridiques de vérifier qu'il est informé de manière exhaustive par les mairies des modifications apportées à leurs listes électorales par les commissions administratives de révision.

## 2.2. Au-delà des contraintes juridiques, le système actuel rend techniquement difficile une inscription sur les listes électorales jusqu'à 30 jours avant toute élection

### 2.2.1. Le système actuel repose sur de nombreux échanges d'informations croisés dont les modalités pratiques sont hétérogènes

Tous les avis d'inscription sont, en théorie, transmis à l'Insee qui les exploite et, le cas échéant, adresse en retour des demandes de radiation aux communes concernées. Même si les commissions administratives de révision conservent l'entière responsabilité de l'élaboration des listes, la fiabilité du système dépend beaucoup des échanges entre l'Insee et les communes, et de l'exhaustivité des données communiquées.

Si la plupart des communes importantes échangent avec l'Insee par voie électronique (98,4 % des communes de plus de 10 000 habitants, cf. tableau 1), une grande majorité des petites communes continuent d'utiliser le support papier.

En juin 2015, 6 533 communes (représentant environ deux tiers des avis reçus chaque année) transmettaient leurs avis électoraux sous forme dématérialisée. Il reste aujourd'hui 115 communes de plus de 5 000 habitants<sup>1</sup> qui échangent toujours sous forme papier avec l'Insee.

**Tableau 1 : Répartition du nombre de communes qui ont opté pour la dématérialisation des échanges avec l'Insee**

Type de communes	Année			
	2011	2012	2013	2014
Moins de 2 000 habitants	5,7 %	6,3 %	6,6 %	7,8 %
De 2 000 à 5 000 habitants	39,2 %	45,0 %	49,5 %	54,6 %
De 5 000 à 10 000 habitants	66,3 %	71,7 %	77,7 %	88,3 %
10 000 habitants et plus	92,9 %	95,5 %	96,6 %	98,4 %

*Source : Insee, tableau de l'évolution de la dématérialisation 2011-2014.*

Plus de neuf communes sur dix qui transmettent leurs avis électoraux sous forme dématérialisée utilisent l'application AIREPPNET<sup>2</sup>. Les autres vecteurs de transmission sont l'application TEDECO<sup>3</sup>, la plateforme de téléchargement du Service de Dépôt/Retrait de Fichier intégré - SDFi/SRFi) ou les supports physiques (cédéroms) assimilés à des échanges dématérialisés car ne nécessitant pas de saisie (cf. encadré 1).

Au-delà du caractère insuffisamment dématérialisé des échanges, la mission relève une certaine lourdeur du dispositif actuel qui résulte notamment :

- ♦ des allers-retours entre l'Insee et les communes, ou entre les communes (en raison notamment de fichiers en erreur, de la non identification de l'électeur, ou encore d'informations contradictoires entre l'avis et le fichier général des électeurs,...) ;
- ♦ d'une concentration des flux sur le dernier trimestre de l'année N et surtout en janvier et février de l'année N+1. L'Insee doit ainsi gérer en fin de période 60 à 70 % des flux totaux. Après le 18 janvier N+1, l'Insee reçoit encore des demandes de révision (retards). Ainsi pour la révision 2011-2012, 4 400 communes, représentant 9 % des avis (soit 343 000 avis<sup>4</sup>), ont transmis leurs avis électoraux avec retard ;

<sup>1</sup> Insee : études Insee concernant les communes qui ont opté pour une dématérialisation des échanges à la mi-juin 2015.

<sup>2</sup> Alimentation Informatisée du Répertoire des Personnes Physiques par Internet, cette application est mise gracieusement à disposition des communes par l'Insee.

<sup>3</sup> Transfert électronique de données.

<sup>4</sup> Insee : chiffres de la révision 2011-2012.

## Annexe I

- ◆ de flux d'information multiples et selon des modalités techniques trop diverses (papier, télétransmission, CD-Rom, etc.).

### Encadré 1 : Présentation des applications AIREPPNET et SDFi

L'Insee a développé une application gratuite appelée AIREPPNET (Alimentation Informatisée du Répertoire des Personnes Physiques), à destination des communes avec un portail internet, et met, en outre, à la disposition des éditeurs de logiciels une application gratuite appelée SDFi (Service de Dépôt/Retrait de Fichier intégré).

L'application AIREPPNET permet au choix de la commune :

- ◆ la saisie unitaire des informations d'état civil et des avis électoraux et leur envoi à l'Insee ;
- ◆ le transfert à l'Insee de fichiers dans un format normalisé, extraits à partir de son logiciel métier.

La commune transférant des fichiers a aussi la possibilité d'utiliser la saisie unitaire.

L'application SDFi, directement intégrée dans le logiciel métier utilisé par la commune, permet le transfert à l'Insee de fichiers au format normalisé sans transiter par une passerelle intermédiaire.

Dans les deux cas, l'Insee ouvre un compte utilisateur pour les services municipaux. L'accès à ce compte se fait au moyen :

- ◆ d'un identifiant ;
- ◆ d'un mot de passe confidentiel.

Ces deux éléments sont, pour AIREPPNET, créés par l'Insee et transmis chacun séparément à la commune. Pour SDFi, ils sont à intégrer dans le logiciel métier afin de permettre une connexion directe de ce logiciel à la passerelle de l'Insee.

Le même compte sert à la transmission des données de l'état civil et des avis électoraux si la commune a demandé à transmettre informatiquement ces deux types de données.

Pour AIREPPNET, quand le service élections est éloigné du service état civil ou quand la commune souhaite disposer d'un accès à AIREPPNET dans chacune de ses mairies annexes, la commune peut solliciter l'ouverture de plusieurs comptes AIREPPNET.

Pour SDFi, si la commune dispose de deux logiciels différents pour la transmission de ses données d'état civil ou électoraux, elle peut aussi solliciter l'ouverture de deux comptes SDFi.

Pour obtenir la validation de ce mode d'envoi des données d'état civil et/ou des avis électoraux, un test de transfert des données est obligatoire pour chacun des comptes ouverts et pour chacun des domaines. Pendant la période du test, la commune continue d'envoyer les bulletins d'état civil et/ou avis électoraux selon le mode habituel. La validation des envois test par l'Insee ouvre à la commune le droit de transmettre à l'Insee les données d'état civil et/ou les avis électoraux avec AIREPPNET ou SDFi à compter d'une date définie entre la commune et l'Insee.

*Source : Insee, conventions relatives à la transmission des données de l'état civil et/ou des avis électoraux par Internet.*

### 2.2.2. La dématérialisation des échanges entre les communes et l'Insee reste insuffisante pour permettre une inscription sur les listes électorales jusqu'à 30 jours avant la date du scrutin

Depuis la fin des années 90, l'Insee a cherché à promouvoir la dématérialisation des échanges avec les communes<sup>5</sup>. Plusieurs voies ont été explorées : développement de l'application AIREPPNET en 1998, circulaire ministérielle en 2010<sup>6</sup>, possibilité offerte aux éditeurs de logiciels d'intégrer l'appel de l'application AIREPPNET dans leur logiciel métier. Depuis 2011, un indicateur de performance est dédié à cet objectif.

<sup>5</sup> Note de travail Insee « refonte du processus FE : questions de la mission sur l'évolution de la dématérialisation des échanges et sur le calendrier cible », 1<sup>er</sup> septembre 2015.

<sup>6</sup> Note IOC/10/23162C du 21 septembre 2010.

## Annexe I

Si la dématérialisation des échanges progresse (6 533 communes ont transmis leurs données sous forme dématérialisée pour la révision 2014-2015, contre 4 999 en 2011 - 2012<sup>7</sup>, soit plus de 30 %), il n'en demeure pas moins que plus de huit communes sur dix transmettent encore à l'Insee les informations relatives aux listes électorales par voie papier. La mission relève ainsi que :

- ◆ les communes transmettant à l'Insee des formulaires imprimés (81 %) sont généralement des communes de petite taille. La difficulté à mettre en œuvre les procédures dématérialisées freine la rationalisation du dispositif ;
- ◆ l'utilisation de moyens dématérialisés concerne les communes les plus importantes, démographiquement et économiquement (Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux...). Ainsi, si seulement 14 % des communes utilisent l'application AIREPPNET, elles représentent près de 50 %<sup>8</sup> de la population française ;
- ◆ si une part importante des processus et des flux d'informations se dématérialise, ils demeurent segmentés. Il existe, en effet, trop de logiciels de gestion de listes différents cohabitant avec l'application AIREPPNET qui elle-même n'est pas utilisée par toutes les communes.

La mission a aussi constaté au cours de visites sur le terrain, le développement d'une offre dématérialisée de services aux collectivités par les départements ou autres structures locales (cf. encadrés 2 et 3). Cette forme de mutualisation dans la perspective du dispositif cible pourrait cependant être encouragée car elle peut être la réponse aux contraintes de moyens que pourraient rencontrer les communes de moyenne ou petite taille.

---

<sup>7</sup> Données Insee extraites de la révision 2014-2015.

<sup>8</sup> Insee. En plus des 14 % de communes qui utilisent AIREPPNET (49 % de la population), 5 % de communes ont également dématérialisé leurs échanges avec des moyens propres (soit au total 24 % de la population).



**Encadré 2 : Le projet XELEC, une expérience de dématérialisation dans le département de l'Aube**

Depuis 1988, le département de l'Aube a entrepris de simplifier les démarches administratives en exploitant les technologies disponibles (Minitel puis Web). Il a donc développé et investi la démarche de dématérialisation des documents, des échanges et des procédures. Il propose aujourd'hui des *e-services* pour les particuliers, les entreprises et les collectivités. La société publique locale (SPL) Xdemat est une société publique locale créée en 2012 qui réunit les départements de l'Aube, des Ardennes, de la Marne, de la Haute-Marne, de l'Aisne et de la Meuse. Xdemat fournit aux collectivités actionnaires, diverses prestations pour favoriser la dématérialisation de certains services ou tâches.

Le service XELEC est une solution complète pour permettre de:

- ◆ gérer les listes électorales, les rues et les bureaux de votes ;
- ◆ gérer les listes complémentaires européennes et municipales ;
- ◆ extraire des tableaux Excel pour les besoins des communes ;
- ◆ éditer et imprimer les tableaux, les attestations de candidats, les listes d'émargement, les cartes... ;
- ◆ sélectionner les jurés d'assises ;
- ◆ saisir des données jusqu'au dernier jour des délais officiels.

Les échanges avec l'Insee sont centralisés par la SPL-Xdemat, et organisés par une convention (intégration des inscriptions d'office, des radiations et mention Insee, export des mouvements des communes). Les communes sont prévenues des mouvements par un système d'alerte par e-post-it (application X-post-it) et les valident. Xdemat communique par mail et par l'application X-post-it pour informer des tâches à effectuer (validation Insee, monservicepublic.fr (MSP), envoi des tableaux etc.) et transmettre des informations pratiques (information sur la législation, l'échéancier, etc.).

La SPL-Xdemat fait l'interface avec mon service public.fr (MSP). Elle se charge de l'inscription de la commune à MSP, de l'intégration en ligne des demandes avec un système d'alerte qui permet l'envoi d'un SMS à la personne pour l'informer de l'état de son dossier.

Xdemat permet également les échanges avec la préfecture : envoi des tableaux rectificatifs, envoi des listes électorales, envoi de statistiques (nombre d'électeurs par sexe, inscrits conformément à la procédure prévue aux articles L. 11-1 et L. 11-2 du code électoral).

Les prochaines évolutions du logiciel devraient permettre une recherche du bureau de vote en ligne et autoriser la signature électronique (aujourd'hui les maires disposent d'un certificat électronique, demain, il y aura possibilité d'une signature électronique pour gagner du temps et éviter les impressions/scan de la signature). La participation financière demandée aux communes est l'achat d'une action de 15,50 €, avec l'application d'une grille tarifaire en fonction des abonnements. Ce coût comprend l'utilisation du logiciel, l'hébergement, l'assistance et la maintenance.

Cet outil est utilisé par plus de 400 communes (soit 133 000 électeurs).

Source : Mission.



### Encadré 3 : Expérience de dématérialisation dans le Bas-Rhin

La direction des systèmes d'information (DSI) du conseil départemental du Bas-Rhin est prestataire de services pour les collectivités locales qui le souhaitent, avec une équipe composée d'un chef de service et de quatre agents. La prestation est dédiée aux petites collectivités qui ont peu de moyens. Deux applications sont proposées, dont un module de gestion des listes électorales et un module de calcul de la paye. Le périmètre des communes utilisant ce module représente 320 000 électeurs, soit 40 % de la population du département.

Le département met en ligne un portail *e-services* qui permet de proposer des applications en ligne aux collectivités. La connexion se fait *via* un login et mot de passe personnel (nominatif) et permet d'accéder à une liste d'applications. Dans l'application elle-même l'authentification est automatique.

La ou le secrétaire de mairie dispose d'une interface web pour saisir toutes les informations dont elle a besoin et elle accède en temps réel à l'application.

Le logiciel « Visa » de Cegid (éditeur de logiciel) a été acheté par le conseil départemental. C'est un logiciel client serveur. Le conseil départemental a, quant à lui, créé une interface web qui est mise à disposition des communes.

Le conseil départemental fait aussi l'interface entre les communes et l'Insee.

Les pièces jointes associées au CERFA sont conservées au niveau de la commune. Le conseil départemental produit les fichiers Excel et PDF demandés par les communes et il effectue les travaux d'impression. Les données relatives à l'article L. 30 du code électoral ne sont, en revanche, pas prises en compte par le conseil départemental dans l'application.

La charge de saisie reste au niveau de la commune. L'outil permet toutefois une simplification des saisies de données. Les communes sont prévenues par mél des envois reçus de l'Insee.

Les périodes de saisies de données sont calquées sur les périodes de révision ; en dehors des périodes réglementaires, les saisies de données ne sont pas autorisées par l'application. Les saisies au fil de l'eau n'emportent pas la validité réglementaire.

L'assistance fonctionnelle suit le calendrier électoral (1,5 ETP en moyenne pour 300 collectivités, ce chiffre ne tient pas compte du pic de décembre). Les questions réglementaires que les communes peuvent soumettre à la DSI sont relayées à la préfecture (bureau des élections).

La facturation de la prestation se fait à l'euro avec comme principe que chaque euro dépensé est refacturé. Les communes doivent adhérer et payer une cotisation annuelle. Le coût annuel de l'offre pour une commune est de 28 à 32 centimes d'euro par électeur (HT). Ce coût comprend le coût logiciel, la maintenance et les coûts ressources-humaines.

Le conseil départemental est conduit à mettre fin à cette prestation de service en raison de certaines dispositions de la loi NOTRe qui suppriment la clause de compétence générale. Cependant, l'offre et le service associé seront repris par une agence d'ingénierie territoriale publique, dans laquelle le conseil départemental maintient sa participation.

Source : Mission.

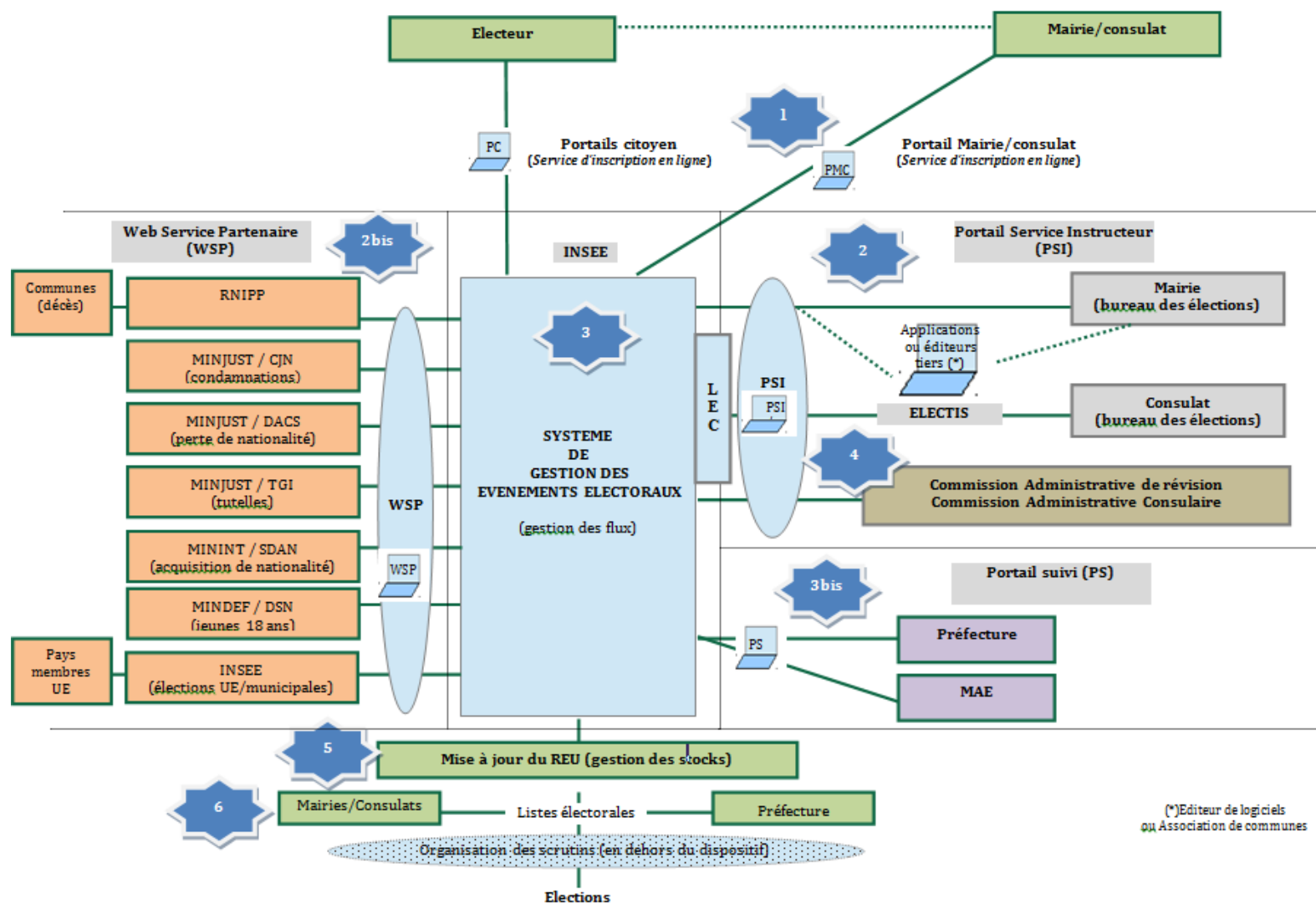
### 3. Le dispositif cible repose sur un traitement dématérialisé des demandes d'inscription ou de radiation pour créer un répertoire électoral unique (REU) dont seront extraites les listes électorales

#### 3.1. Le projet proposé par la mission est constitué de différents sous-systèmes reliés entre eux par un système de gestion des événements électoraux

Le dispositif cible proposé par la mission (cf. figure 2) porte une triple finalité :

- ◆ fiabiliser les listes électorales ;
- ◆ permettre l'inscription sur les listes électorales jusqu'à 30 jours avant toute élection ;
- ◆ simplifier les démarches des citoyens et alléger la charge des communes et de l'Insee.

Figure 2 : Dispositif cible de mise à jour des listes électorales



Source : Mission

## Annexe I

Comme présenté dans la figure 2, le processus de gestion des listes électorales, de l'inscription à l'édition des listes pour l'organisation des élections dans les bureaux de vote peut se décomposer en différentes étapes :

1. Jusqu'à 30 jours avant l'élection, le citoyen peut solliciter, *via* un portail Internet citoyen, son inscription sur la liste électorale de sa commune. Pour les personnes ne disposant pas d'une connexion Internet ou souhaitant se faire accompagner dans leur démarche, un appui leur sera fourni pour effectuer cette inscription en ligne en mairie ou au consulat ;
2. Les informations obtenues *via* le portail Internet citoyen sont ensuite déposées dans un système de gestion des événements électoraux. Les communes et les consulats ont accès à ces informations *via* un portail service instructeur (ELECTIS pour les consulats) ;
- 2bis. Le système de gestion des événements électoraux (SI) permet de traiter des flux et autorise les différentes phases de contrôle et de validation inhérentes à la procédure d'inscription/radiation. Comme aujourd'hui, certaines administrations continueront à transmettre à l'Insee, pour enregistrement dans ce système, des informations destinées à modifier les droits de certains électeurs (décès, décision de justice...) ou à en inscrire d'office (ministère de la défense pour les jeunes de 18 ans). L'objectif est de renforcer la dématérialisation de ces échanges avec les administrations concernées et de standardiser les modalités d'échanges avec l'Insee.
3. Le système de gestion des événements électoraux permet de centraliser toutes les informations utiles pour instruire ensuite les avis d'inscription ou de radiation. Pour les Français établis à l'étranger, ces informations transitent par la liste électorale consulaire (LEC) en préparation ;
- 3bis. Les préfetures conservent leur rôle de contrôle du bon déroulement des opérations de révision des listes électorales. Aidées en cela par différents outils offerts par le nouveau SI, en particulier des tableaux de bord, *via* un portail de suivi. Le MAE, quant à lui, dispose aussi d'un accès au portail de suivi et assure comme actuellement, un contrôle d'ensemble pour les Français établis à l'étranger ;
4. Après instruction par les bureaux des élections en mairie ou en consulat, les demandes d'inscription/radiation sont soumises aux commissions administratives de révision des listes électorales. Celles-ci enregistrent leurs décisions *via* l'interface reliée au système de gestion des événements électoraux ;
5. Après validation par les commissions administratives de révision, les demandes d'inscriptions/radiations actualisent un répertoire électoral unique (REU). Ce répertoire garantit, en stock, la gestion des électeurs ;
6. Pour l'organisation d'une élection, les communes peuvent alors extraire du REU la liste électorale les concernant. Elles conservent la responsabilité de la qualité des informations contenues dans le REU, notamment les adresses et doivent au besoin procéder à la constitution de listes par bureau.

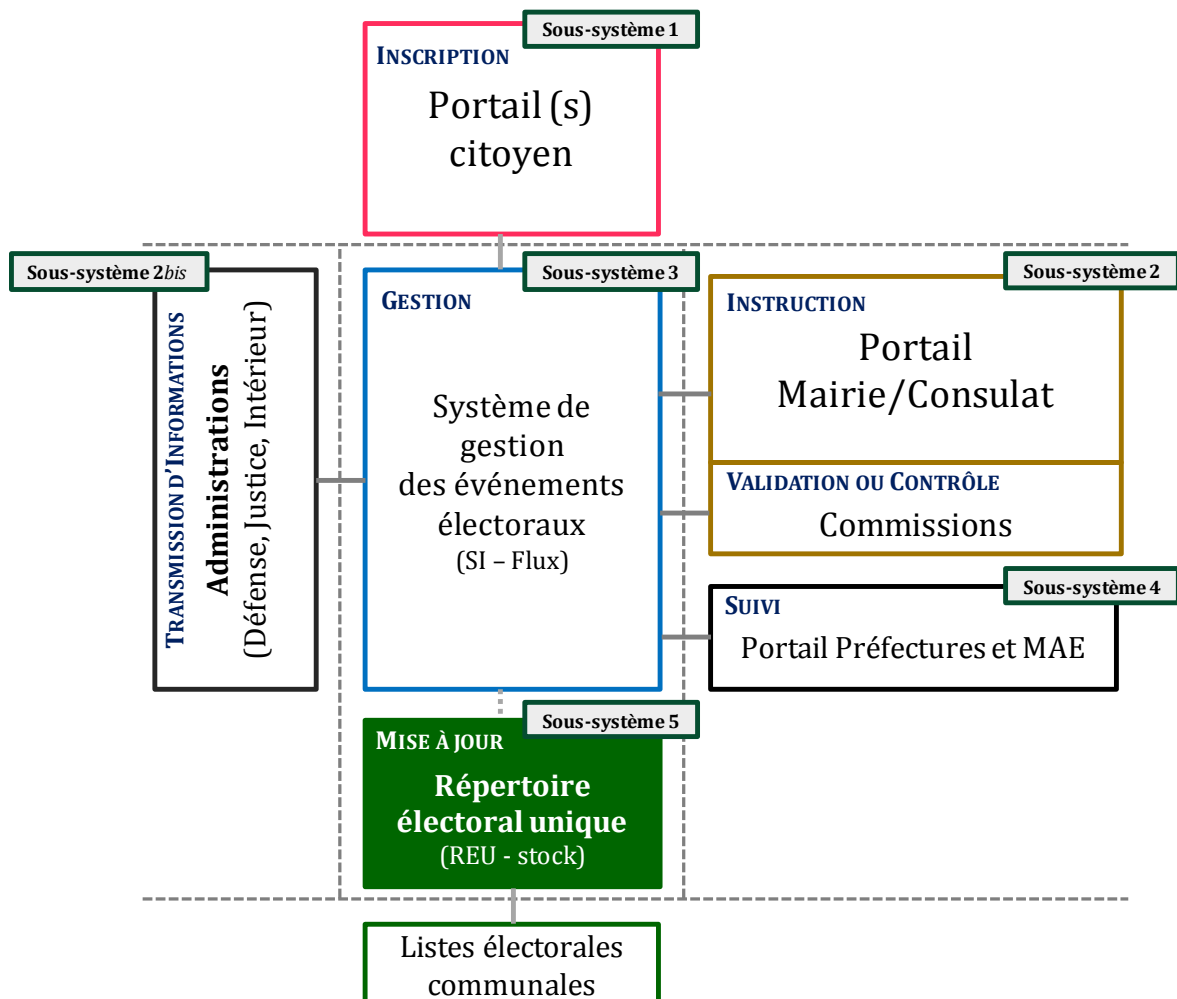
Le dispositif cible d'élaboration des listes électorales peut être décomposé en plusieurs sous-systèmes qui constituent une première expression du besoin dans le cadre du projet (cf. figure 3) :

- ◆ le (ou les) portail(s) citoyen (électeur) est (sont) situé(s) en amont et s'adresse(nt) à tout électeur potentiel (sous-système 1) qu'il soit en France ou à l'étranger ;
- ◆ le répertoire électoral unique (REU) est mis à jour après validation par les commissions de révisions (sous-système 5) ;
- ◆ les communes extraient les listes électorales communales qui serviront au scrutin. Les préfetures peuvent également extraire des listes électorales communales pour réaliser leurs contrôles ;

## Annexe I

- ◆ les sous-systèmes intermédiaires permettent de gérer les avis d'inscription ou de radiation et de traiter toutes les interventions des différents acteurs :
  - le portail service instructeur permet ainsi aux mairies ou aux consulats d'instruire ces avis électoraux d'inscription ou de radiation (sous-système 2) ;
  - le web service partenaire transmet différentes informations susceptibles d'affecter la situation électorale (décès, perte ou acquisition de nationalité, condamnation, tutelle, ... - sous-système 2bis) ;
  - le système de gestion des événements électoraux est le réceptacle des avis et de leur statut (sous-système 3) ;
  - le portail suivi permet aux préfectures et au MAE de connaître l'avancement des dossiers relatifs aux communes de leur département (sous-système 4) ou aux consulats et de superviser les opérations de révision.

**Figure 3 : Dispositif cible simplifié de mise à jour des listes électorales**



*Source : Mission.*

### 3.2. L'électeur est le premier maillon de la chaîne de dématérialisation

Dans ses démarches d'inscription sur la liste électorale, l'électeur est le premier maillon de la chaîne de dématérialisation, sa démarche d'inscription en ligne participe aux flux d'alimentation du système de gestion. Il doit pouvoir transmettre les pièces justificatives attestant de sa qualité d'électeur sur le territoire dans lequel il souhaite voter (pièce d'identité et justificatif de domicile). Ces deux éléments doivent pouvoir être intégrés au workflow alimentant la procédure d'inscription de manière dématérialisée dans un format type Jpeg ou Pdf.

Dans la perspective du dispositif *France Connect*, il peut même être envisagé que ces pièces, déjà fournies au préalable et contrôlées par des administrations partenaires, soient directement validées et transférées dans le *workflow*, évitant leur ressaisie. Cela nécessiterait, de la part de l'électeur, une simple autorisation du transfert.

Enfin, bénéficiaire d'une prestation de service, l'électeur devra être tenu informé de l'évolution de sa demande, jusqu'à la confirmation ou non de son inscription, ce qui n'est pas toujours le cas au travers du dispositif existant.

Si l'électeur n'utilise pas lui-même ce portail informatique, il pourra se présenter à la mairie qui lui apportera une assistance pour réaliser les démarches selon le schéma précédent. Une adresse mail lui sera associée pour le suivi de sa demande. Ce passage en mairie sera vraisemblablement de moins en moins fréquent, l'accès à internet étant en voie de généralisation<sup>9</sup>.

#### 3.2.1. Le portail citoyen s'insère dans le cadre de services existants

##### 3.2.1.1. Le site *service-public.fr* propose une large gamme de services en ligne

Le site Service Public (SP), accessible sous [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr), est opéré par la direction de l'information légale et administrative (DILA). Il a été mis en ligne en octobre 2000 et refondu en 2009. Le site propose, depuis 2011, une version mobile accessible à l'adresse [m.service-public.fr](http://m.service-public.fr).

Ce site est le site officiel de l'administration française. Il propose trois grandes fonctions pour répondre aux attentes des usagers :

- ◆ donner accès à l'ensemble de l'information administrative en la rendant plus simple et plus claire avec le guide des droits et démarches et la rubrique actualités ;
- ◆ offrir des services pratiques qui facilitent les démarches quotidiennes avec tous les formulaires et toutes les démarches en ligne et un service de messagerie ;
- ◆ orienter l'utilisateur dans l'administration avec un annuaire.

En 2014, il a reçu 220 millions de visites, 680 millions de pages ont été vues. Le site comporte notamment 115 démarches en ligne.

Au sein de la DILA, le département de l'information administrative multi-canal (DIAM) conçoit et produit l'information administrative diffusée sur le site [service-public.fr](http://service-public.fr). Le département des produits et services numériques (DPSN) en assure la conception, le développement et la gestion.

---

<sup>9</sup> Insee, revue Focus, numéro 20 de mars 2015. « Les ménages sont de plus en plus équipés en ordinateur (77 % en 2013 contre 45 % en 2004). L'accès à Internet a connu un boom sur cette période et est désormais indissociable de l'ordinateur. En 2013, trois ménages sur quatre y ont accès alors qu'en 2004, ce n'était le cas que d'un sur trois. L'équipement en ordinateur a progressé pour toutes les catégories sociales. Les écarts selon l'âge se sont également réduits : les ménages de 60 à 74 ans ont vu leur taux d'équipement en ordinateur progresser deux fois plus rapidement que les ménages plus jeunes. Parti de beaucoup plus bas, le taux d'équipement des ménages dont la personne de référence est âgée de 75 ans ou plus a même crû trois fois plus vite que celui des plus jeunes. Les 75 ans ou plus restent malgré tout les moins équipés : seuls un quart d'entre eux ont aujourd'hui un ordinateur ».

**3.2.1.2. *Mon.service-public.fr (MSP) est un véritable guichet dématérialisé qui constitue un bon exemple de point d'entrée pour le nouveau dispositif d'inscription sur les listes électorales***

Mon.service-public.fr (MSP) a été lancé en 2008. Il a été conçu comme un véritable « guichet électronique » destiné à simplifier et uniformiser les relations entre l'utilisateur et les services publics. Le projet s'inscrit dans un cadre de partenariat vis-à-vis des administrations partenaires qui rendront disponible leur accès par le biais de MSP.

MSP met à disposition auprès de chaque usager qui souhaite créer un compte :

- ◆ un point d'entrée unique vers un ensemble de télé-services administratifs ;
- ◆ un espace personnel de suivi de ses démarches en ligne avec l'administration ;
- ◆ un espace documentaire sécurisé de réception des documents émis par l'administration et de conservation de ses documents administratifs.

À ce titre, les principales fonctionnalités mises en œuvre par MSP sont les suivantes :

- ◆ l'identification : il faut obligatoirement être authentifié pour accéder au contenu et aux services de MSP. Le « mode sécurisé par mot de passe » correspond à une authentification basique par identifiant et mot de passe. Elle est activée par défaut. Il était prévu un « mode sécurisé par SMS » ; dans la pratique, ce mode n'a jamais été mis en œuvre par aucun partenaire ;
- ◆ la fédération d'identité : l'utilisateur peut associer ses comptes à d'autres sites administratifs ou d'autres télé-services, partenaires de MSP, à son compte MSP ; ainsi, il peut passer de façon transparente du portail MSP au site partenaire fédéré en ne s'authentifiant qu'une seule fois ;
- ◆ le tableau de bord : il permet à l'utilisateur de visualiser les fédérations de compte, l'état d'avancement des télé-services qui ont été initiés. Il donne accès aux messages en provenance des partenaires et de MSP. L'utilisateur peut paramétrer dans le portail un transfert de ses messages vers une adresse mail.
- ◆ l'espace de données : il permet à l'utilisateur la gestion et le stockage des pièces justificatives dématérialisées (avis d'imposition, extrait d'acte de naissance...) et des données personnelles, afin de remplir plus facilement et plus rapidement les formulaires administratifs en ligne.

Le site MSP compte, en mai 2015, 9 422 992 comptes ouverts.

**3.2.1.3. *Les évolutions de ces services de démarche en ligne doivent être prises en compte dans le projet de répertoire électoral unique***

Le projet de transformation des sites Service Public (SP), Mon Service Public (MSP) et Votre Compte Association (VCA) s'inscrit dans une stratégie commune de la DILA et du SGMAP, qui ont décidé en juillet 2014, de lancer un programme de modernisation de la solution actuelle.

Ces travaux, initiés fin 2014, se placent dans le cadre des mesures gouvernementales de simplification des procédures et des démarches. Ils visent en premier lieu à refondre entièrement SP, MSP et VCA pour en faire une véritable plate-forme d'orientation et de services en ligne permettant :

- ◆ de renforcer la visibilité et l'accès à l'information administrative ;
- ◆ d'améliorer l'orientation de l'utilisateur sur ses droits et démarches ;
- ◆ de développer l'usage des services en ligne.

Le deuxième objectif est de créer un nouvel espace de relation numérique avec l'administration permettant à l'utilisateur :

- ◆ de s'identifier et d'échanger avec l'administration ;

## Annexe I

- ♦ de gérer ses données personnelles ;
- ♦ de bénéficier de services en ligne interactifs.

Le rapprochement des sites SP et MSP fournit l'opportunité de moderniser l'ensemble, en construisant un « parcours utilisateur » répondant aux besoins du plus grand nombre et adapté aux nouveaux usages, notamment sur les supports mobiles (cf. encadré 4).

#### Encadré 4 : Le rapprochement des sites Service Public et Mon Service Public

La direction de l'information légale et administrative (DILA) souhaite saisir la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) d'une demande d'avis liée au cadre juridique des dispositions relatives aux données à caractère personnel et à l'espace de stockage de ces données suite à l'intégration des fonctionnalités de MSP pour l'utilisateur et de VCA pour les associations dans SP.

À cet effet, un cahier des charges a été rédigé en 2015 ; il présente, notamment :

- ◆ les traitements de données personnelles que pourrait être amené à effectuer le service ;
- ◆ la finalité de ces traitements ;
- ◆ les types de données traitées ;
- ◆ l'analyse des risques et menaces ;
- ◆ les mesures de sécurité destinées à les prévenir.

Les principales fonctionnalités des sites MSP et VCA seront intégrées à la future plate-forme en janvier 2016.

La création d'un compte Service Public, dont l'accès sera protégé par le procédé d'identification « adresse de courrier électronique et mot de passe » choisis par l'utilisateur.

Il existera deux comptes sur SP, l'un dédié aux particuliers, l'autre aux associations. Un utilisateur pourra créer un compte particulier et un compte association s'il le souhaite. Il accèdera à ces deux comptes à partir du même couple « adresse de courrier électronique et mot de passe » qu'il aura choisi. Il pourra modifier les données de son compte ou supprimer son compte. Au préalable, une procédure de récupération des données est proposée à l'utilisateur.

Il aura la possibilité d'accéder à des télé-services en mode connecté, c'est-à-dire, en s'étant identifié au préalable auquel cas, il bénéficiera de services propres au site lui permettant notamment le suivi de ses démarches en ligne au travers d'un tableau de bord :

- ◆ l'accès à un espace documentaire lui permettant :
  - de conserver des documents et pièces justificatives, nécessaires à l'accomplissement de démarches administratives ;
  - d'y recevoir en retour les pièces communiquées par les administrations ;
- ◆ la possibilité de pré-remplir certaines démarches en ligne à l'aide de ses données personnelles préalablement saisies dans son compte personnel ;
- ◆ le suivi des démarches engagées auprès des administrations partenaires permettant de connaître, notamment, leur état d'avancement, de l'initialisation à la clôture ;
- ◆ la gestion d'échanges avec les autorités administratives ;
- ◆ la personnalisation de contenus d'information et le paramétrage d'alertes et de notifications en relation avec ces contenus (dates d'échéance, mises à jour importantes, propositions de démarches à accomplir).

Ces fonctionnalités sont mises en œuvre dans un environnement sécurisé assurant le chiffrement de l'ensemble des données à caractère personnel et des communications avec les partenaires du service.

Il est à souligner que l'accomplissement de démarches administratives au moyen du service en ligne n'est en aucun cas exclusif d'autres modalités. Le site indique l'ensemble des alternatives possibles, qu'elles soient en ligne ou sur place, auprès des administrations concernées.

Une démarche en ligne ne sera pas nécessairement tributaire elle-même de l'existence d'un compte. À chaque fois que cela sera possible, les dispositifs mis en œuvre permettront à l'utilisateur d'accomplir une démarche en ligne sans authentification préalable, l'inscription et l'utilisation d'un compte n'étant qu'une solution facultative. L'identification des usagers ne sera requise que lorsque les télé-services proposés, de par leur nature particulière, l'exigeront.

Une des fonctionnalités proposée actuellement par MSP est la possibilité offerte aux usagers de fédérer différents accès à des comptes administratifs en ligne partenaires : la fédération de comptes. Cette fonctionnalité ne sera pas reprise lors du rapprochement des sites. Les clés de liaisons générées à la demande de l'utilisateur pour établir les liens entre ses différents comptes ne seront pas conservées. Les usagers ayant mis en œuvre des fédérations en seront directement informés.

En outre, un projet de modernisation du registre des Français établis hors de France prévoit de permettre aux usagers français à l'étranger de s'inscrire en ligne au registre de leur consulat et également d'améliorer et moderniser les fonctionnalités de l'application REGISTRE, utilisée au quotidien par les postes consulaires. Jusqu'à présent, cette formalité administrative se fait directement au consulat.

Cette démarche d'inscription en ligne au registre sera accessible pour l'utilisateur depuis le portail



« service-public.fr » et bénéficiera des nouvelles fonctionnalités offertes par le compte personnel « service-public.fr » à partir de janvier 2016. Plus spécifiquement, dans le cadre d'une inscription au registre, l'utilisateur pourra exprimer le souhait d'être inscrit sur les listes électorales consulaires pour pouvoir voter depuis l'étranger. Suite à cette demande de l'utilisateur, l'inscription est réalisée dans un second temps par le poste consulaire concerné.

*Source : Mission.*

La mission propose que l'inscription en ligne des électeurs dans le cadre du projet repose sur la brique MSP, de manière à profiter de l'expérience déjà acquise et des structures techniques disponibles. D'autres solutions pourront toutefois par la suite être offertes par différents partenaires sous réserve qu'elles répondent au cahier des charges du dispositif. L'hackathon<sup>10</sup>, organisé en juin 2015, a montré que des initiatives alternatives pouvaient être utilement envisagées.

### **3.2.2. L'inscription en ligne sur les listes électorales existe déjà et le schéma cible du dispositif proposé s'appuiera, dans un premier temps, sur le service offert par la DILA**

La démarche en ligne de demande d'inscription sur les listes électorales (ILE) est portée par la direction de l'information légale et administrative (DILA) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>11</sup>. Elle en assure la maîtrise d'ouvrage en collaboration avec le ministère de l'intérieur, la maîtrise d'œuvre et le déploiement auprès des collectivités.

Elle progresse régulièrement, comme le montre le graphique 1, avec 4 282 communes<sup>12</sup> raccordées (métropole et Dom), dont de très importantes comme Paris, Lyon, Marseille, qui représentent 30 071 377 habitants, soit un taux de couverture de 45 % de la population.

La démarche doit être redéveloppée en 2015 sur la nouvelle plate-forme de service en ligne de la DILA afin qu'elle puisse fonctionner avec le compte service-public.fr et sa mise en production sera réalisée début janvier 2016.

Actuellement, l'utilisateur établi en France peut réaliser à toute heure la démarche de demande d'inscription sur les listes électorales de ces communes sur le site [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr). Il joint ses pièces justificatives (titre d'identité en cours de validité et justificatif de domicile) et envoie son télé-dossier en ligne qui sera traité par le service instructeur de la commune. A l'initiative de la mairie, l'utilisateur peut être informé de l'état d'avancement du traitement de son dossier. En 2014, 75 840 télé-dossiers ont été réalisés (cf. tableau 2).

Selon la DILA, dans les grandes villes, la démarche permet de diviser par deux le nombre de présentations au guichet (file d'attente) les 30 et 31 décembre (cf. tableau 3). Par ailleurs, la DILA assure une procédure de fin de gestion à partir de septembre afin de relancer les communes qui ont du retard dans le traitement des télé-dossiers reçus depuis plus de 20 jours. Une astreinte<sup>13</sup> est également réalisée le 31 décembre jusqu'à minuit par les équipes MOA et MOE.

<sup>10</sup> Un hackathon est un événement où des développeurs se réunissent pour faire de la programmation informatique collaborative, sur plusieurs jours. Le terme est un mot-valise constitué de hack et marathon. C'est à l'origine un rassemblement de développeurs organisés par équipe autour de porteurs de projet avec l'objectif de produire un prototype d'application en quelques heures. Sous forme de concours chronométré, l'équipe gagnante est généralement désignée par un jury à l'issue du temps imparti.

<http://www.modernisation.gouv.fr/actualites/actualites/hackathon-etat-plateforme-et-france-connect>

<sup>11</sup> L'offre d'inscription en ligne sur les listes électorales a été lancée le 1<sup>er</sup> juillet 2009 par la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) puis reprise par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

<sup>12</sup> Bilan d'activité 2014, DILA.

<sup>13</sup> Cet effort de surveillance a permis en début d'année 2015 à la DILA de réduire fortement les télé-dossiers non traités transmis avant le 31 décembre 23h59. Des 495 communes identifiées dans cette situation, 468 communes ont traité leurs télé-dossiers seules, suite à une relance par courriel ou par téléphone. 10 communes sont restées injoignables.

## Annexe I

**Tableau 2 : Nombre de télé-dossiers réalisés par an depuis 2014**

Année	Total
2014	75 840
2013	154 902
2012	34 517

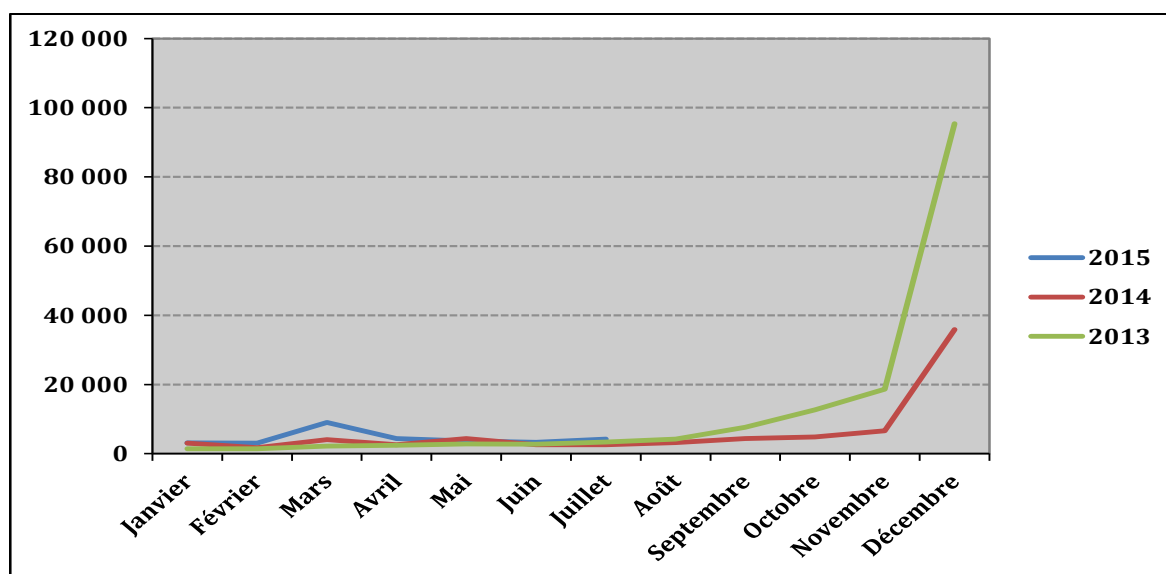
*Source : DILA. Démarches en ligne de demande d'inscription sur les listes électorales.*

**Tableau 3 : Nombre de télé-dossiers reçus les 30 et 31 décembre sur les quatre dernières années**

Jour	2011	2012	2013	2014
30 décembre	25 967	450	15 491	5 123
31 décembre	22 346	700	10 341	9 029

*Source : DILA. Démarches en ligne de demande d'inscription sur les listes électorales.*

**Graphique 1 : Demande d'inscription sur les listes électorales pour les années 2013 à 2015**



*Source : Démarches en ligne de demande d'inscription sur les listes électorales DILA.*

Pour les citoyens établis en France, le portail existant « [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) » offre toutes les fonctionnalités du portail citoyen envisagé pour l'inscription en ligne.

Les Français établis à l'étranger peuvent actuellement s'inscrire sur les listes électorales consulaires lorsqu'ils s'inscrivent au Registre (cf. encadré 5). Ils doivent alors préciser leur choix de vote :

- ◆ soit en France pour tous les scrutins nationaux et locaux et à l'étranger uniquement pour l'élection des conseillers consulaires (60 000) ;
- ◆ soit en France pour les scrutins locaux (élections municipales, départementales et régionales) et à l'étranger pour les élections nationales (élections présidentielles, référendums, législatives et européennes) et pour l'élection des conseillers consulaires (400 000) ;
- ◆ soit uniquement à l'étranger pour les élections nationales (élections présidentielles, référendums, législatives et européennes) et pour l'élection des conseillers consulaires (700 000).

Actuellement, les Français établis à l'étranger doivent se rendre au poste consulaire pour s'inscrire au registre. Dès janvier 2016, ils pourront s'inscrire en ligne *via* un portail spécifique développé par la DILA pour le compte du MAE sur le site [monservicepublic.fr](http://monservicepublic.fr). Ce portail comportera un volet pour l'inscription électorale. Les demandes d'inscription seront ensuite instruites comme actuellement par les postes consulaires.

**Encadré 5 : Le registre mondial des Français établis hors de France**

L'inscription au Registre mondial des Français établis hors de France est une formalité administrative simple et entièrement gratuite. Elle n'est pas obligatoire mais vivement recommandée aux Français séjournant plus de 6 mois dans la circonscription.

L'inscription au Registre permet :

- ◆ d'accomplir plus aisément les formalités administratives ;
- ◆ d'accéder à certaines procédures ou prestations liées à la résidence à l'étranger (délivrance d'une carte nationale d'identité sécurisée (CNIS), inscription sur la liste électorale consulaire (élections présidentielles, législatives, européennes, référendums, élection des Conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger), accès aux bourses scolaires et bourses d'études, à l'aide sociale, ...) et de bénéficier de droits de chancellerie réduits ;
- ◆ de recevoir des informations du poste consulaire, en particulier à travers une adresse de messagerie ;
- ◆ de bénéficier de la protection consulaire la plus large dans certaines circonstances (mise en œuvre de moyens exceptionnels de secours en cas de catastrophes naturelles ou d'état de guerre, ...) ou en cas de besoin (arrestation, accident, maladie grave,...) ;
- ◆ pour les mineurs de moins de 16 ans, d'être automatiquement recensés - pour rappel, le recensement est une obligation légale.

Elle permet en outre au consulat :

- ◆ de mieux connaître et localiser la communauté française de la circonscription consulaire ;
- ◆ de faciliter l'exercice de la protection consulaire ;
- ◆ d'établir, de mettre à jour et, le cas échéant, de mettre en œuvre le plan de sécurité de la communauté française.

L'inscription consulaire des Français établis hors de France est valable cinq ans et peut être renouvelée pour des périodes de même durée. Elle entraîne l'inscription d'office sur la liste électorale consulaire en l'absence d'un refus formel.

Au 31 décembre 2014, on compte 1 680 594 inscrits au Registre, soit une croissance de 2,3 % par rapport à 2013.

Il est possible de demander sa radiation du Registre soit par courrier en adressant sa carte consulaire et en signalant que l'on souhaite recevoir un certificat de radiation et de changement de résidence, soit en se présentant dans les locaux consulaires. Une procédure de radiation automatique est néanmoins prévue si aucune demande de renouvellement n'a été reçue au jour de l'échéance de validité.

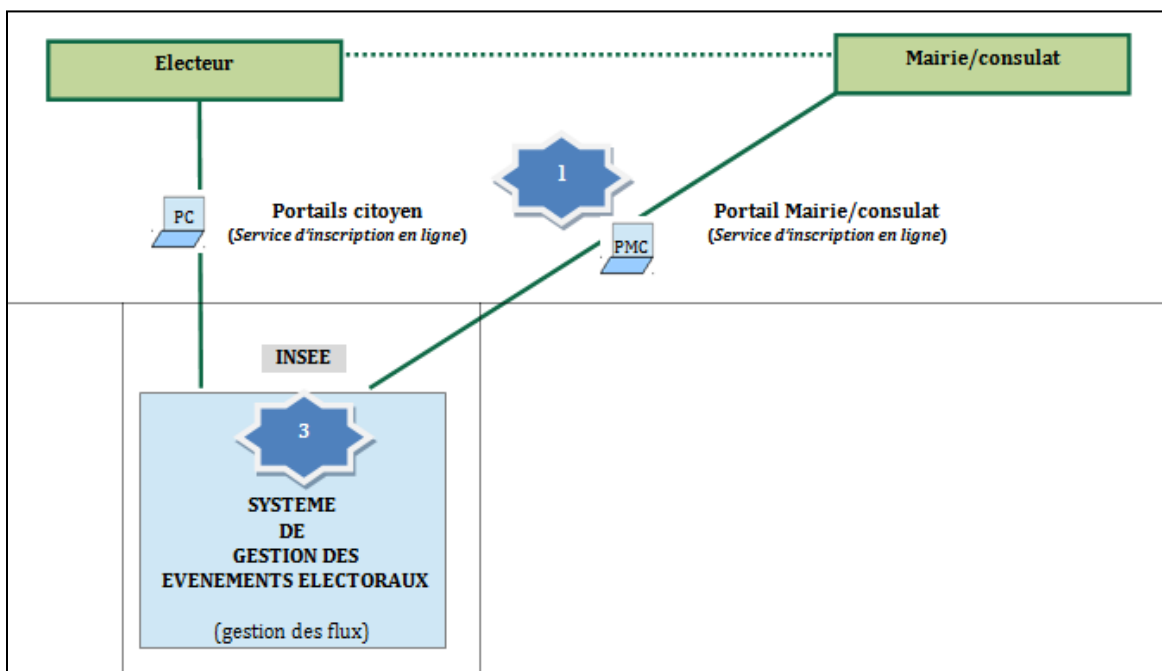
Dans le cadre de la mise à jour annuelle au 31 décembre de la liste électorale consulaire (LEC), les ressortissants français qui n'ont pas renouvelé leur inscription au Registre figurent dans un répertoire distinct de la LEC en préparation mais ne sont pas radiés tant qu'ils n'en font pas la demande explicite.

*Source : Ministère des affaires étrangères.*

**3.2.3. Le nouveau dispositif nécessite une inscription dématérialisée des électeurs via un portail citoyen**

Le dispositif de gestion des listes électorales doit permettre à tout électeur qui le souhaite de pouvoir effectuer en ligne toutes les démarches liées à sa situation d'électeur : inscription, dépôt de pièces justificatives, suivi de ses demandes, éventuellement changement d'adresse (cf. annexe III). L'accès à ce service doit être universel, simple et sécurisé, *via* un portail citoyen (cf. figure 4).

Figure 4 : Le dispositif portail citoyen



Source : Mission.

*Note de lecture :* jusqu'à 30 jours avant le scrutin, le citoyen peut solliciter, via un portail Internet citoyen, son inscription sur une liste électorale. Pour les personnes ne disposant pas d'une connexion Internet ou souhaitant se faire accompagner dans leur démarche, un appui leur sera fourni pour effectuer cette inscription en ligne en mairie ou au consulat.

### 3.2.3.1. Diverses modalités d'accès au portail citoyen doivent être envisagées

L'utilisation du portail « citoyen » a vocation à être généralisée pour faire disparaître toute transmission papier. Pour réduire le délai d'inscription à 30 jours, il n'est en effet plus envisageable de gérer des documents papier en aval du portail citoyen. En amont, le dispositif envisagé doit être suffisamment souple pour permettre à différents opérateurs d'intégrer dans un bouquet de services une offre d'inscription sur les listes électorales, dès lors que les fonctionnalités attendues sont développées. À titre d'exemple, il serait intéressant de coupler les démarches liées à un déménagement avec un changement d'inscription sur les listes électorales.

La mission estime que le projet doit être compatible avec des solutions complémentaires mais doit cependant garantir au moins deux modalités dématérialisées d'inscription : soit l'électeur s'inscrit directement via le portail citoyen, soit la commune le fait pour le compte de l'électeur. La mission suggère que l'offre de service-public.fr évolue dans le cadre du projet pour répondre à ce besoin. Le portail citoyen devra notamment être accessible aux communes afin qu'elles puissent se substituer à l'électeur qui n'a pas d'accès internet et lui apporter une assistance pour saisir les demandes. Les communes et les consulats pourraient disposer d'un compte particulier (accès dédié : portail Mairie/consulat) pour réaliser ces opérations.

Aujourd'hui, la DILA n'a pas prévu de créer des comptes mairie/agent sur « service-public.fr ». En revanche, les administrations et collectivités territoriales bénéficient de l'ensemble du contenu du guide « Vos Droits et Démarches » du portail : mise à disposition du contenu en flux ou en *open data* et diffusion directement sur leur site. Les collectivités territoriales peuvent également localiser ces contenus et les compléter le cas échéant.

Pour faire ses démarches en ligne, l'électeur doit avoir une connexion et un navigateur internet. Des postes en libre-service pourraient être installés dans certains points équipés d'internet comme dans les mairies, les maisons ou relais de service public. Par ailleurs, les préfectures seront tenues de s'assurer qu'une solution est proposée aux électeurs situés dans une zone « blanche »<sup>14</sup> et devront éventuellement apporter leur appui aux communes pour l'organiser le cas échéant. Dans ce cas de figure, le service pourra alors être mutualisé avec d'autres communes.

### ***3.2.3.2. Le portail citoyen qui utilisera des outils existants devra avoir un niveau de sécurisation élevé***

« Mon service public » a fait l'objet d'un travail préparatoire approfondi avec la CNIL en vue d'offrir aux usagers toutes les garanties en matière de sécurité et de confidentialité des données. L'hébergement actuel de la plate-forme « mon.service-public.fr » est réalisé sur un site dont les locaux et l'accès aux machines d'exploitation sont contrôlés. Les flux de données, les données personnelles et leurs sauvegardes sont systématiquement cryptés afin de prévenir toute tentative de détournement des informations. Enfin, tous les accès aux données et les procédures d'exploitation sur la plate-forme sont répertoriés afin de garantir la traçabilité des opérations réalisées sur les données.

### ***3.2.3.3. Outre l'inscription en ligne, l'électeur pourra suivre l'état d'avancement de son dossier***

L'électeur doit pouvoir maîtriser les accès à son espace :

- ◆ en autorisant explicitement l'envoi de l'avis d'inscription en ligne ;
- ◆ en décidant d'intégrer une pièce justificative ;
- ◆ en autorisant un service en ligne à déposer le résultat d'une démarche en ligne (justificatif, attestation, récapitulatif, etc...) en vue de le stocker.

L'électeur remplit en ligne le formulaire d'inscription et valide celui-ci en y joignant les pièces nécessaires au traitement de sa demande (scan de la pièce d'identité et d'un justificatif de domicile).

Le service affiche à l'écran un récapitulatif des éléments renseignés par l'électeur afin que celui-ci puisse les vérifier et les confirmer. Après confirmation, le formulaire est transmis aux services municipaux compétents (intégration au système de gestion des événements électoraux). Après transmission, l'accusé d'enregistrement ou de réception de la démarche est affiché à l'écran. L'électeur pourra le télécharger ainsi que tous les éléments constituant sa démarche. Il obtient une référence lui permettant de suivre le traitement de son dossier. L'électeur peut, s'il le souhaite, fournir une adresse de courrier électronique qui lui permettra de suivre le déroulement de sa demande.

---

<sup>14</sup> Une zone blanche est une zone du territoire qui n'était ou n'est pas desservie par un réseau donné, plus particulièrement un réseau de téléphonie mobile ou internet.

## Annexe I

Chaque électeur peut suivre sa démarche d'inscription en ligne depuis l'initialisation de la démarche jusque sa clôture. Différents états ou statuts lui en précisent la progression. Au minimum, ces états indiquent que :

- ◆ la demande est reçue ;
- ◆ le dossier est en cours de traitement auprès du service instructeur ;
- ◆ la demande d'inscription est validée ou rejetée ;
- ◆ le dossier est clôturé.

L'utilisateur a la possibilité de répondre à un message et d'y joindre des documents pour compléter une démarche auprès de la commune.

Les états d'avancement et messages sont indiqués à l'utilisateur dans son fil d'activité. Ils peuvent lui être notifiés également par courrier électronique ou bien par SMS s'il a choisi ces options proposées.

Lorsqu'une démarche est terminée, l'utilisateur garde l'historique de ses échanges dans un tableau de bord.

Le portail citoyen doit reposer sur un système de gestion des événements électoraux (*workflow*) permettant des contrôles sur la demande d'inscription à plusieurs niveaux. La demande est soumise en direct à un premier niveau de validation qui porte sur l'identification de la personne et sur la conformité des pièces justificatives transmises.

L'électeur est informé du résultat de ces premiers contrôles automatiques. Il s'agit de lui proposer de corriger à ce stade les éléments d'état civil mal orthographiés, les erreurs de saisie et/ou d'alerter sur l'incomplétude des dossiers.

### **3.2.3.4. La conservation des pièces justificatives sera assurée pendant la durée légale de trois ans**

La conservation des pièces jointes représente un enjeu dans la fiabilité des opérations de révision électorale. Conformément aux prescriptions de la circulaire NOR INTK0400001C DPACI/RES/2004/01 du 5 janvier 2004 ayant pour objet le traitement et la conservation des archives relatives aux élections politiques postérieures à 1945, les pièces justificatives d'une démarche d'inscription (notamment copies d'un justificatif de domicile et d'une carte nationale d'identité) doivent être conservées pendant trois années.

Après avoir examiné une solution de stockage dans un silo de collecte (par exemple dans le cadre du projet interministériel VITAM porté par la DISIC, cf. encadré 6), la mission préconise le maintien du stockage actuel en mairie. Pour les mairies raccordées à la démarche en ligne d'inscription sur les listes électorales, la DILA transmet de façon sécurisée les pièces jointes nécessaires à l'instruction (logique « *push* »). Cette solution garantit l'accès des pièces jointes dématérialisées aux services instructeurs et aux commissions administratives de révision sans encombrer un serveur national qui pourrait être rapidement saturé, par exemple pendant les quelques jours précédant la date limite d'inscription.

Cette solution n'exclut pas d'offrir aux électeurs qui le souhaitent la possibilité de stocker des pièces jointes dans un silo national pour les mutualiser dans le cadre d'autres démarches (logique *France Connect*). Mais ils doivent avoir le droit de supprimer ces éléments stockés à tout moment, alors que les pièces justificatives produites pour le processus électoral doivent être conservées trois ans.

En tout état de cause, selon la CNIL, ces pièces justificatives ne doivent pas être stockées dans le système de gestion des événements électoraux.

**Encadré 6 : Le projet Valeur Immatérielle Transférée aux Archives pour Mémoire (VITAM)**

Inauguré le 9 mars 2015, VITAM est un programme interministériel d'archivage électronique. Il est mené par les ministères des affaires étrangères, de la culture et de la défense.

Le programme est pleinement intégré dans un contexte interministériel car il fait l'objet d'un suivi et d'une validation par le comité interministériel des archives de France (CIAF). Il est porté par la DISIC.

L'archivage n'est ni du stockage ni de la sauvegarde. Il peut concerner le moyen et le long terme. Contrairement au stockage ou à la sauvegarde, le contenu archivé ne peut pas être modifié ou remplacé.

En outre, l'archivage doit s'attacher à répondre à un ensemble de besoins fonctionnels, qui peuvent différer selon les ministères : assurer aux partenaires une certaine indépendance, proposer la réutilisation de briques existantes dans leur système d'information et répondre à leurs mesures de sécurité.

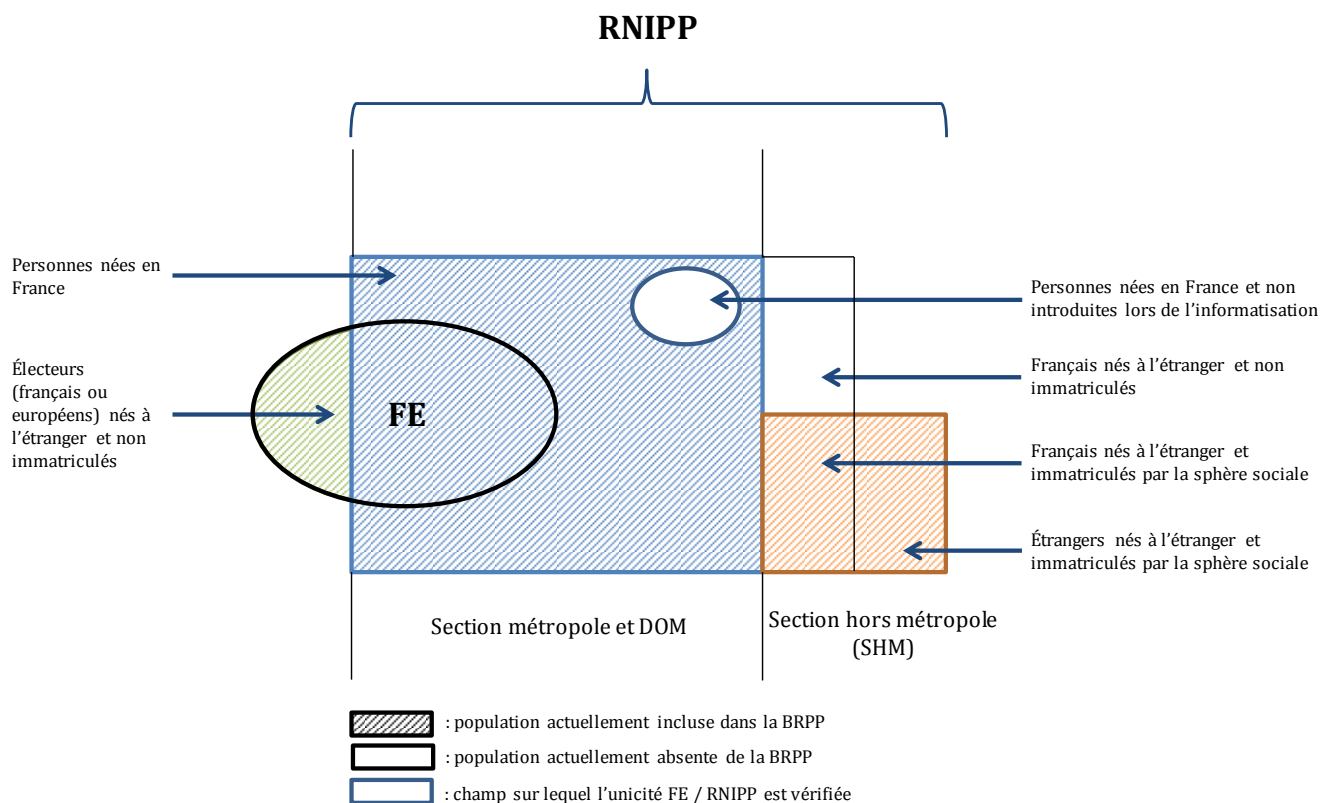
Les premiers livrables du socle VITAM sous la forme d'interfaces testables par les ministères seront disponibles mi-2016 et la finalisation de la version de production est prévue pour la mi-2017.

*Source : Mission.*

**3.2.3.5. Le pré-contrôle d'identification facilite l'inscription**

Ce pré-contrôle vise à vérifier si la personne figure au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP - cf. encadré 7). Sans qu'il y ait recouvrement complet entre d'une part le RNIPP et d'autre part le fichier général des électeurs et, dans le futur, le nouveau système d'information, il y a une large intersection des champs des deux répertoires, que l'on peut représenter sur la figure suivante :

**Figure 5 : Recouvrement entre le fichier général des électeurs et le RNIPP**



*Source : Insee, document d'étude préalable BRPP2, n°420/F101 du 10 février 2006.*

*Note de lecture : base des répertoires des personnes physiques (BRPP). L'Insee tient à jour la BRPP qui contient le répertoire national d'identification des personnes physiques et le fichier général des électeurs.*



### Encadré 7 : Le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP)

Le répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) est tenu par l'Insee depuis 1946. Il propose une photographie des registres d'état civil renseignés et conservés par les mairies. Pour chaque acte ponctuant la vie d'un individu né en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer (naissances, décès, reconnaissances, et mentions portées en marge des actes de naissance), les communes doivent transmettre régulièrement à l'Insee les bulletins statistiques de l'état civil aux fins de mise à jour du RNIPP.

Le RNIPP comporte :

- ◆ le nom de famille et parfois le nom d'usage (ou nom marital) ;
- ◆ les prénoms ;
- ◆ le sexe ;
- ◆ la date et le lieu de naissance ;
- ◆ la date et le lieu de décès pour les personnes décédées ;
- ◆ le numéro de l'acte de naissance (et de décès) ;
- ◆ le numéro d'inscription au répertoire (NIR).

La gestion de l'état civil a quatre finalités :

- ◆ la mise à jour des répertoires : le RNIPP et le système national de gestion des identités (image du RNIPP) géré par la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et sur lequel sont adossés l'ensemble des répertoires de la sphère sociale ;
- ◆ le contenu du RNIPP et sa mise à jour quotidienne en font, de fait, un instrument fondamental de l'état civil en France destiné en particulier à lever le doute sur les homonymies. Il est utilisé par l'administration fiscale et les caisses de retraite pour certifier des états civils. Toutefois, il n'indique pas la nationalité ;
- ◆ la participation à la fonction de veille sanitaire : depuis la canicule de l'été 2003, et en accord avec la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), l'Insee transmet quotidiennement à l'institut de veille sanitaire (InVS) des informations sur les décès ;
- ◆ l'élaboration de statistiques démographiques qui constituent un outil d'aide à la décision.

La tenue de ce répertoire est encadrée par des textes législatifs. Ainsi, depuis la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, l'utilisation du RNIPP doit être autorisée par décret en Conseil d'État après avis de la CNIL. Le décret 82-103 du 22 janvier 1982 fixe les conditions d'alimentation et d'utilisation du RNIPP et l'ordonnance 96-345 du 24 avril 1996 crée le répertoire national inter-régime de l'assurance maladie (RNIAM).

*Source : Mission.*

Le pré-contrôle « identification » interrogera en temps réel le module déjà développé dans le cadre du projet de référendum d'initiative partagé, RIP (cf. encadré 8).

Si le demandeur n'est pas identifié par ce module, un message d'anomalie non bloquant lui est envoyé, lui demandant de vérifier les éléments saisis. S'il ne modifie pas sa saisie, la variable « pré-contrôle identification » est codifiée en anomalie, de manière à alerter la commune sur la nécessité de vérifier le bloc identité.

### Encadré 8 : Module d'identification au RNIPP développé dans le cadre du RIP

Ce dispositif, introduit à l'article 11 de la Constitution lors de la révision constitutionnelle de 2008, est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Sur les domaines mentionnés à l'article 11, il prévoit de recueillir des soutiens d'électeurs à une proposition de loi référendaire présentée par 20 % des membres du Parlement.

Les informations collectées sur les électeurs sont les suivantes :

- ◆ état civil : nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance ;
- ◆ lieu d'inscription en France ou dans un consulat ;
- ◆ numéro, date et lieu de délivrance de la carte d'identité ou du passeport, courriel ou adresse.

Lorsqu'un soutien est saisi sur le site dédié, les éléments relatifs à l'état civil sont transmis au module d'identification développé par l'Insee ; les résultats de ce contrôle d'état civil sont ensuite retransmis à la plateforme RIP. Le module développé par l'Insee peut traiter jusqu'à 20 demandes d'identification



par seconde. La demande est analysée à partir d'une clé déduite des données d'état civil qui est confrontée aux clés calculées pour les individus du RNIPP. Cette comparaison permet d'établir une liste de « voisins » et de qualifier par un système de notation la proximité des deux clés.

S'il n'y a qu'un seul voisin et que la note est suffisante, la demande est identifiée. En revanche, s'il n'y a qu'un seul voisin mais avec une note insuffisante, s'il y a plusieurs voisins ou s'il n'y a aucun voisin, la demande est dite non identifiée. Si la demande est incomplète ou incorrecte, la demande est rejetée au contrôle.

La réponse à la demande transmise par le module d'identification est utilisée par le ministère de l'intérieur pour décider de la validité du soutien.

*Source : Insee, présentation du RIP, juin 2015.*

### **3.2.3.6. Le pré-contrôle des pièces justificatives permettra aussi d'alléger une partie du travail d'instruction des communes**

La lecture automatique de documents ou LAD (cf. encadré 9) est un ensemble de technologies de reconnaissance optique des caractères avec OCR scanner (ou « *optical character recognition* » - OCR), de reconnaissance automatique de documents (RAD), de reconnaissance intelligente de caractères (ou « *intelligence character recognition* » - ICR) ayant pour but d'extraire de manière automatisée différentes informations contenues dans un document numérisé, structuré ou non.

La mise en œuvre de cette technologie doit participer à l'allègement des tâches des agents municipaux en charge de l'instruction des dossiers d'inscriptions électorales car elle pourra filtrer automatiquement les pièces jointes comportant des anomalies détectables. En alertant rapidement le demandeur sans bloquer sa démarche, elle facilitera l'instruction effectuée par la suite par les mairies qui pourront organiser leurs opérations en conséquence.

En outre, la mission propose d'expérimenter la solution « 2D-Doc » étudiée par le ministère de l'intérieur en collaboration avec des entités privées et publiques. Elle a pour objet de sécuriser les données échangées sous forme papier entre l'utilisateur et l'administration, ce qui pourrait faciliter l'instruction des pièces jointes nécessaires à la constitution d'un dossier d'inscription.

Pour un document, certaines données sont choisies, concaténées puis signées électroniquement. Les données et la signature sont mises en forme dans un code à barres spécifique de type 2D-Doc. Ce standard constitue une signature visible vérifiable uniquement par une machine. La différence majeure par rapport aux règles habituelles de signatures électroniques est l'absence du certificat dans le document signé, ceci pour des raisons de dimension du code à barres.

#### **Encadré 9 : Lecture et gestion des documents (LAD, RAD, OCR)**

La technologie OCR ou reconnaissance optique de caractères permet de récupérer le texte présent dans une image pour ensuite en extraire des données. On distingue les outils de LAD (lecture automatique des documents) qui permettent lors de la numérisation de récupérer de nombreuses informations sur le document des outils de RAD (reconnaissance automatique de documents) qui s'appuient aussi sur la technologie OCR mais pour distinguer un type de document d'un autre en s'appuyant sur plusieurs paramètres prédéfinis antérieurement.

Associée parfois utilement à la technologie RAD, la LAD concerne des processus évolués de capture de données sur des documents structurés mais aussi non structurés avec pour fonctionnalités :

- ◆ d'alimenter un système d'informations avec les données contenues dans les documents numérisés ;
- ◆ de comparer les données contenues dans différents documents.

S'agissant de la reconnaissance initiale OCR, on parle de taux caractère et de taux page pour indiquer la proportion de caractères capturés et la proportion de pages saisies en totalité. Aucune solution ne sait fournir des taux de 100 %. Une phase de « vidéo-codage » est conseillée pour compléter *via* un

opérateur (et son clavier) les informations mal reconnues ou mal saisies. Pour autant, même sans cette « station de contrôle » intermédiaire, la technologie OCR RAD-LAD permet de réduire le temps de traitement et de contrôle des documents. On notera qu'il existe aussi la technologie ICR (*Intelligent Character Recognition*) qui est une forme d'OCR permettant de reconnaître l'écriture manuscrite et de procéder à des traitements évolués.

Les paramètres qui doivent influencer un choix de logiciel d'OCR RAD-LAD sont :

- ◆ la précision de la reconnaissance de caractère ;
- ◆ la précision de la reconstruction de mise en page ;
- ◆ le support de plusieurs langages ;
- ◆ la rapidité ;
- ◆ l'interface utilisateur ;
- ◆ les caractéristiques spéciales pour des projets de niches.

La mission a rencontré la société ABBYY, un des leaders mondiaux notamment dans la reconnaissance optique de caractères, la capture de documents et le traitement de formulaires, pour évaluer la possibilité de mettre en place un dispositif de type OCR RAD-LAD dans le futur système de gestion des listes électorales. Ce dispositif pourrait en effet réduire le travail administratif en mairie qui consiste en la vérification des pièces justificatives produites par les électeurs avec les informations transmises par formulaire (CERFA ou dématérialisé).

Selon cette société, la comparaison, avec alerte en cas d'incohérence, entre des données contenues dans un formulaire et des données contenues dans certaines pièces justificatives scannées (comme une carte d'identité nationale ou une facture d'énergie...) est aujourd'hui permise par certaines solutions d'OCR LAD.

Sans minimiser certaines limites ou contraintes comme la problématique de la qualité de numérisation des documents transmis, la grande variété des pièces à prendre en compte par l'outil ou l'importance pour augmenter plus fortement le taux de réussite de la solution d'avoir une phase de « vidéo-codage » *via* un opérateur, il semble que le projet SI destiné à améliorer la gestion des listes électorales pourrait utilement intégrer une solution OCR RAD-LAD.

Deux points d'attention dans la mise en œuvre d'un tel dispositif ont été identifiés :

- ◆ le choix du caractère synchrone ou asynchrone de la solution retenue. En d'autres termes, l'outil OCR doit-il bloquer l'inscription de l'électeur en cas d'incohérence détectée ou seulement alerter la mairie pour un contrôle renforcé ;
- ◆ la mise en place d'opérateurs avec stations de contrôle pour compléter les contrôles déjà réalisés par OCR RAD-LAD. Ce dispositif de « contrôle qualité » de la solution OCR RAD-LAD est coûteux, bien que très utile, selon la société rencontrée.

Le coût d'une solution OCR RAD-LAD, sans station de validation et de correction de type « vidéo-codage », est composé comme suit :

- ◆ prix d'achat de la licence (pluriannuelle –longue durée), en fonction du nombre de pages A4 traitées ;
- ◆ contrat de maintenance annuel, environ 20 % du prix initial de la licence.

À ce stade, il est difficile de précisément évaluer le coût d'une telle solution dans le cadre du futur dispositif de gestion des listes électorales.

Toutefois, la mission estime sur la base du nombre d'inscriptions recensées en 2012<sup>15</sup> qu'*a minima* 8,936 millions de pages A4 auraient dû être traitées par OCR-RAD-LAD à raison d'au minimum 2 pièces justificatives devant être produites par électeur. Ainsi le coût d'une telle solution, dimensionnée pour traiter les demandes dématérialisées d'inscription sur une liste permettant de participer à une élection majeure comme la présidentielle, est estimé, avec les seules indications cependant de la société rencontrée :

<sup>15</sup> Environ 4,468 millions d'inscriptions, hors inscription d'office.

- ◆ entre 400 k€ et 500 k€ pour l'achat de la licence pluriannuelle donnant accès à la solution OCR-RAD-LAD ;
- ◆ entre 80 k€ et 100 k€ de contrat de maintenance annuel.

*Source : Mission.*

### **3.3. Une offre de services sera mise à disposition des communes et des consulats à travers le portail service instructeur**

Le portail service instructeur à disposition des communes et des consulats est un outil qui couvre l'ensemble des attributions données aux agents en charge de l'instruction des demandes d'inscription ou de radiation. Cet accès *via* internet sera hautement sécurisé pour assurer l'intégrité des données et la traçabilité des actions. Pour les consulats, l'application ELECTIS propose d'ores et déjà les fonctionnalités attendues.

#### **3.3.1. Les fonctionnalités du service couvrent toutes les compétences des services instructeurs**

Conformément au dispositif envisagé, la commune instruira les demandes déposées dans le système de gestion des événements électoraux et qualifiées par les étapes de pré-contrôle. Au cours de cette étape, l'ensemble du traitement se fera de manière dématérialisée et le web-service communal (*via* le portail service instructeur des communes) se substituera aux actuelles modalités de transmission des données entre les communes et l'Insee (notamment TEDECO ou le service dépôt/retrait de fichiers) :

- ◆ dans l'hypothèse d'un rejet de la demande en raison d'une non-conformité au RNIPP, la mairie procédera à l'envoi par mail (ou tout autre moyen) d'une convocation à l'électeur pour que celui-ci apporte les pièces permettant une correction dans sa demande ;
- ◆ dans le cas d'une validation, l'agent communal vérifiera les pièces justificatives de manière dématérialisée, puis validera cette vérification ce qui conduira automatiquement à envoyer la demande dans le système de gestion des événements électoraux ou workflow, à disposition de la commission administrative pour validation finale ;
- ◆ la commission administrative de la commune, validera ou rejettera les demandes d'inscription directement sur la page dédiée. En cas de rejet, l'électeur sera automatiquement informé par mail ;
- ◆ la validation d'une demande d'inscription sur la liste d'une commune générera automatiquement une radiation de l'inscription dans la commune dans laquelle l'électeur était précédemment inscrit avec information de celle-ci. La règle de l'inscription la plus récente s'appliquera. L'électeur recevra automatiquement un mail l'informant de son inscription ou la commune l'informera par tout moyen (sms, courrier, téléphone...)

## Annexe I

Dans le dispositif cible, les commissions administratives resteront souveraines pour valider les demandes d'inscription ou de radiation. Seules s'imposeront aux communes les décisions d'office, comme les décès et les décisions judiciaires, ainsi que l'application du critère selon lequel la date la plus récente l'emporte dans le cas d'inscriptions multiples. Dès lors, la commission peut valider une inscription même si l'Insee rencontre des difficultés d'identification au RNIPP pour la personne concernée. L'Insee inscrira la personne au répertoire et lui affectera un identifiant. Un code de gestion interne permettra à l'Insee de poursuivre ses investigations sur ces situations (par exemple pour les Français nés à l'étranger en travaillant avec la CNAV). Ce code permettra également aux préfets de vérifier qu'il n'y a pas de dérive locale et de lancer si nécessaire des opérations qualité. Cette disposition est conforme au rôle dévolu aux communes dans la gestion des listes électorales. De son côté, l'Insee garantit l'application des règles de gestion des événements mais n'est pas responsable des décisions prises par les commissions.

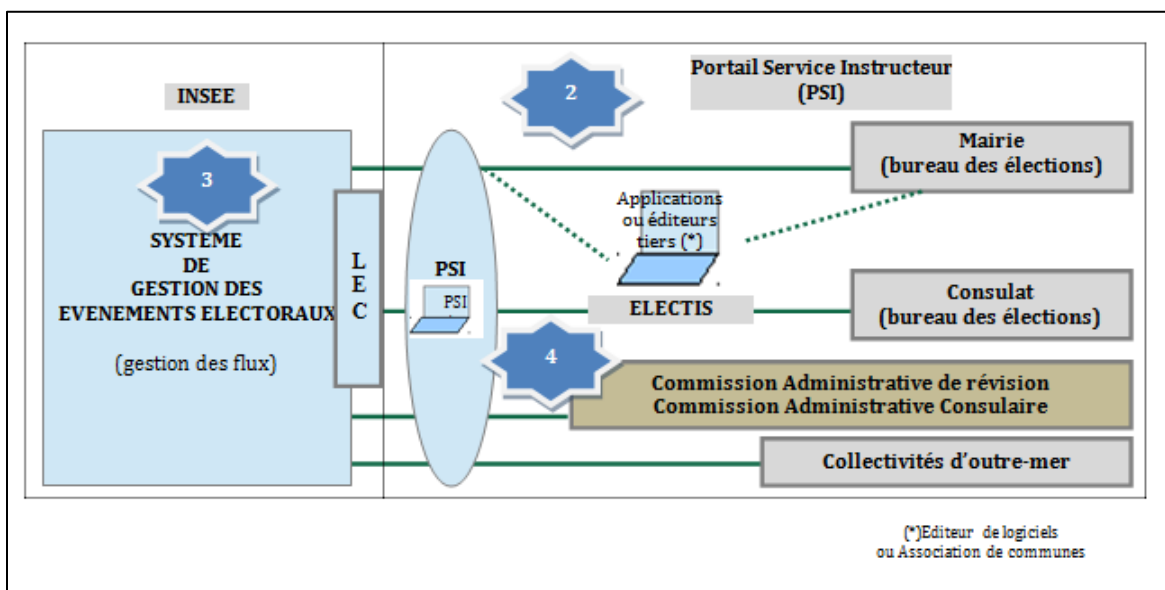
La mission souligne que le dispositif cible peut aussi fonctionner dans le cas où les attributions de la commission administrative de révision évolueraient vers un simple contrôle, la responsabilité de la validation des listes étant laissée par exemple au maire et le règlement des litiges totalement judiciairisé.

Le portail service instructeur (cf. figure 6) doit permettre la gestion de tous les événements liés aux listes électorales. Il permet d'accéder notamment aux services suivants :

- ◆ consultation des demandes d'inscription des électeurs et notamment des pièces justificatives ;
- ◆ saisie de sa décision par la commission administrative ;
- ◆ intégration, après décision de la commission administrative de révision, des demandes d'inscription et de radiation par l'Insee ;
- ◆ consultation des résultats des traitements effectués par l'Insee.

Les utilisateurs habilités à utiliser ce portail sont ceux ayant le profil « commune » ou « consulat », attribué aux responsables des listes électorales des plus de 36 000 communes de France et des consulats de France à l'étranger.

**Figure 6 : Portail service instructeur (communes/consulats/commissions administratives)**



*Source : Mission.*

*Note de lecture :* les services en charge de l'instruction des demandes d'inscription (mairies/consulats) accèdent directement au système de gestion des événements électoraux via un portail dédié. Les applications utilisées aujourd'hui par les mairies et consulats viennent s'interfacer avec ce portail et permettent de traiter les informations obtenues.

## Annexe I

Le portail est mobilisé en mairie ou en consulat pour la constitution des dossiers soumis à l'examen de la commission administrative de révision (extractions informatiques). Il permettra d'établir des listes de demandes à traiter et de suivre l'avancement des dossiers.

Le portail doit également donner la possibilité à la commune et au consulat de déposer des informations de synthèse, comme les tableaux rectificatifs, dans un espace « commune » ou « consulat ». Avec le portail, la commune et le consulat sont avertis, sous forme de notification, du dépôt d'une demande. Ils peuvent suivre le déroulement d'un événement. Chacune des étapes est datée.

Le portail doit en outre proposer des outils de suivi ou de contrôle, comme la consultation de tout ou partie des données de flux relatives à la liste électorale de la commune et du consulat. Des tableaux de bord par commune et consulat seront disponibles pour effectuer ce suivi, et les communes et consulats disposeront de bilans sur sa qualité. Des synthèses consolidées pourront être effectuées pour des niveaux géographiques supérieurs en agrégeant les données. La nature des indicateurs diffèrera suivant la responsabilité de leur destinataire dans le processus de travail. Ces indicateurs porteront sur le suivi des traitements (y compris les litiges) et les performances des travaux d'instruction.

À titre d'exemple en phase d'instruction, la commune (ou le consulat) est alertée du dépôt d'une demande d'inscription. Elle peut alors traiter cette demande, en effectuant, si nécessaire, un contrôle complémentaire des pièces justificatives et saisir le résultat de ce traitement (demande prête à être soumise à la commission administrative / en attente de compléments d'information de l'électeur / ...). La commune prépare le dossier pour la commission administrative qui saisit directement sa décision (accord/rejet) dans le système de gestion des événements électoraux. Elle peut ensuite avoir connaissance des résultats des traitements réalisés par l'Insee (cf. figure 7).

L'espace commune/consulat permet d'accéder à différents onglets :

- ◆ les demandes d'inscription volontaires à traiter (émises par le portail citoyen ou saisies par la commune/le consulat) pour les citoyens de nationalité française qui disposent de la qualité d'électeur (être âgé de 18 ans au moins la veille du 1er tour des élections, et jouir de ses droits civils et politiques) et qui justifient d'une forme d'attache avec la commune dans laquelle ils votent (cf. figure 7) ;
- ◆ les inscriptions d'office des jeunes de 18 ans, émises par l'Insee pour information de la commune/consulat : l'Insee communique aux communes/consulats les informations relatives aux jeunes ayant vocation à être inscrits d'office (personnes de nationalité française qui atteignent l'âge de 18 ans au plus tard la veille du 1er jour des élections et remplissent les autres conditions prescrites par la loi pour être électeur hors des périodes autorisées) (cf. figure 8) ;
- ◆ les inscriptions suite à une décision judiciaire. L'Insee communique aux communes/consulats les informations relatives aux électeurs ayant acquis la nationalité française, ayant recouvré le droit de vote, ou dont la tutelle a été levée et qui remplissent les autres conditions prescrites par la loi pour être électeur hors des périodes autorisées (cf. figure 9) ;
- ◆ les listes des Français établis hors de France qui sont inscrits sur une liste électorale consulaire, pour apposition d'une mention « vote hors de France » pour les élections présidentielles et référendums (PR/REF) ;
- ◆ les demandes de radiation à traiter par la commune/consulat, à l'issue de chaque délibération de la commission administrative ;
- ◆ les demandes de radiation émises par l'Insee qui s'imposent d'office et ne seraient plus soumises à l'examen des commissions administratives de révision : décès, perte de la nationalité française, mise sous tutelle privative de capacité électorale, incapacité électorale consécutive à une condamnation (cf. exemples figure 9 et figure 10) ;
- ◆ les radiations émises par l'Insee suite à une inscription plus récente dans une autre commune/consulat ;

## Annexe I

- ◆ les demandes de radiation émises par l'Insee pour les listes électorales complémentaires ;
- ◆ les demandes d'inscription et de radiation des citoyens européens sur les listes électorales complémentaires, à l'issue de chaque délibération de la commission administrative ;
- ◆ les tableaux de suivi/contrôle qui permettent à la commune/consulat de visualiser l'avancement des opérations ;
- ◆ les documents de synthèse : tableaux rectificatifs,... ;
- ◆ les documents d'enquête, émis par l'Insee quand un électeur, ayant fait une demande d'inscription ou faisant l'objet d'une radiation, n'est pas retrouvé au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP). La commune/le consulat doit effectuer un travail de recherche pour clarifier la situation de cet électeur (précisions ou preuves).

Les schémas (diagrammes de flux) présentés ci-après se placent dans des situations favorables où il n'y a pas de conflits d'inscriptions entre deux communes. Ils sont donnés à titre illustratif pour faciliter la compréhension des différents processus mis en œuvre par le futur système de gestion des listes électorales.

À titre d'exemple la figure 7 décrit ainsi le traitement d'une demande d'inscription. L'électeur peut s'inscrire soit dans la commune de son domicile principal, soit, comme le permet la loi, dans la commune où il est assujéti aux impôts locaux depuis au moins cinq ans, soit dans la commune de sa résidence s'il y réside de manière effective et continue depuis au moins six mois. Il renseigne alors un formulaire en ligne sur le modèle du CERFA n° 12669\*01 utilisé aujourd'hui et joint les documents justificatifs obligatoires préalablement dématérialisés (scan ou photographie d'un titre d'identité et de nationalité en cours de validité ainsi que d'un justificatif de domicile).

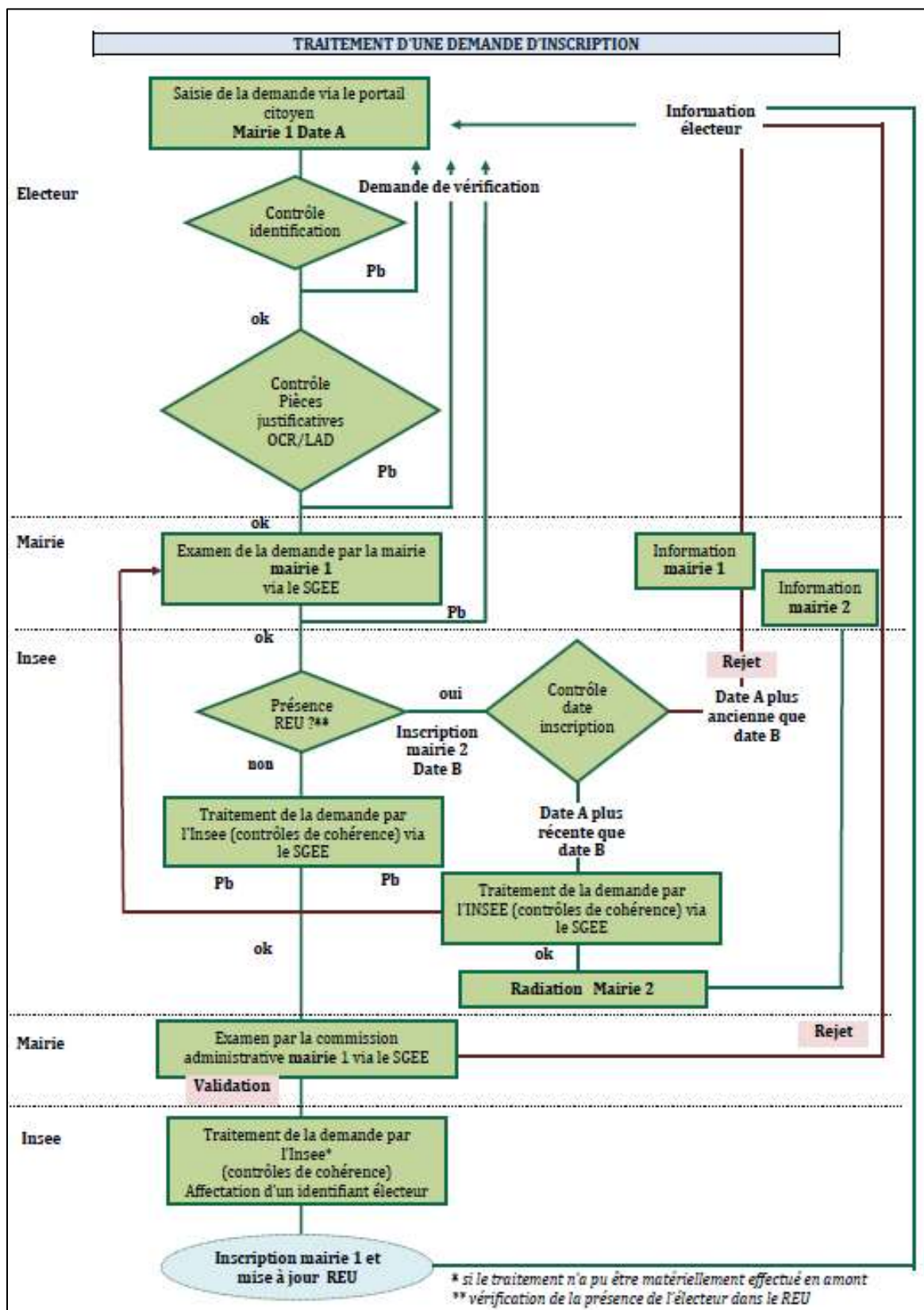
Avant d'alimenter le système de gestion des événements électoraux, les informations du formulaire font l'objet d'un premier contrôle automatique appelé « identification de l'état-civil en lien avec le RNIPP » pour vérifier la réalité de l'identité déclarée. Les pièces justificatives, grâce à un outil de type OCR/LAD (pour reconnaissance optique des caractères et lecture automatisée des données), feront l'objet d'une première vérification automatisée de cohérence avec les informations saisies dans le formulaire en ligne. Garantir ce premier niveau de contrôle des pièces justificatives avant l'enregistrement dans le REU réduirait ensuite le travail en mairie.

Le système de gestion des événements électoraux permet aux mairies d'instruire cette demande. La dernière demande d'inscription dans une commune vaut demande de radiation dans la commune précédente afin d'éviter les doublons, ce qui réduit, ce faisant, une partie du risque de « mal-inscription ».

Le dispositif envisagé permet ainsi d'améliorer la cohérence des informations du répertoire électoral unique.



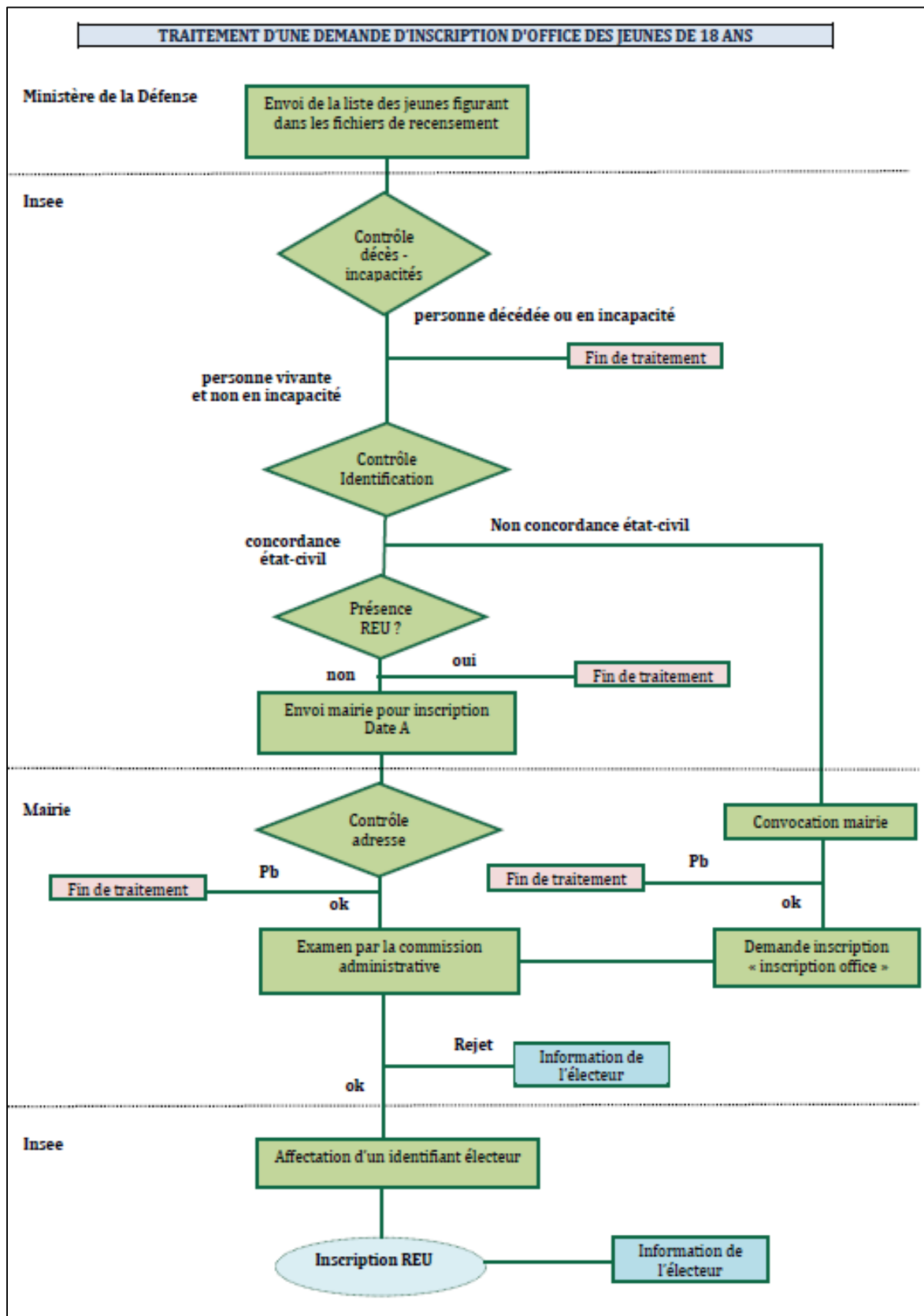
Figure 7 : Traitement d'une demande d'inscription



Source : Mission.

**Note de lecture :** Ce schéma décrit le traitement d'une demande simple d'un citoyen qui n'était pas précédemment inscrit sur une liste consulaire et dont le traitement ne relève aucune anomalie. Les cas plus complexes seront à instruire en phase de conception plus détaillée du projet.

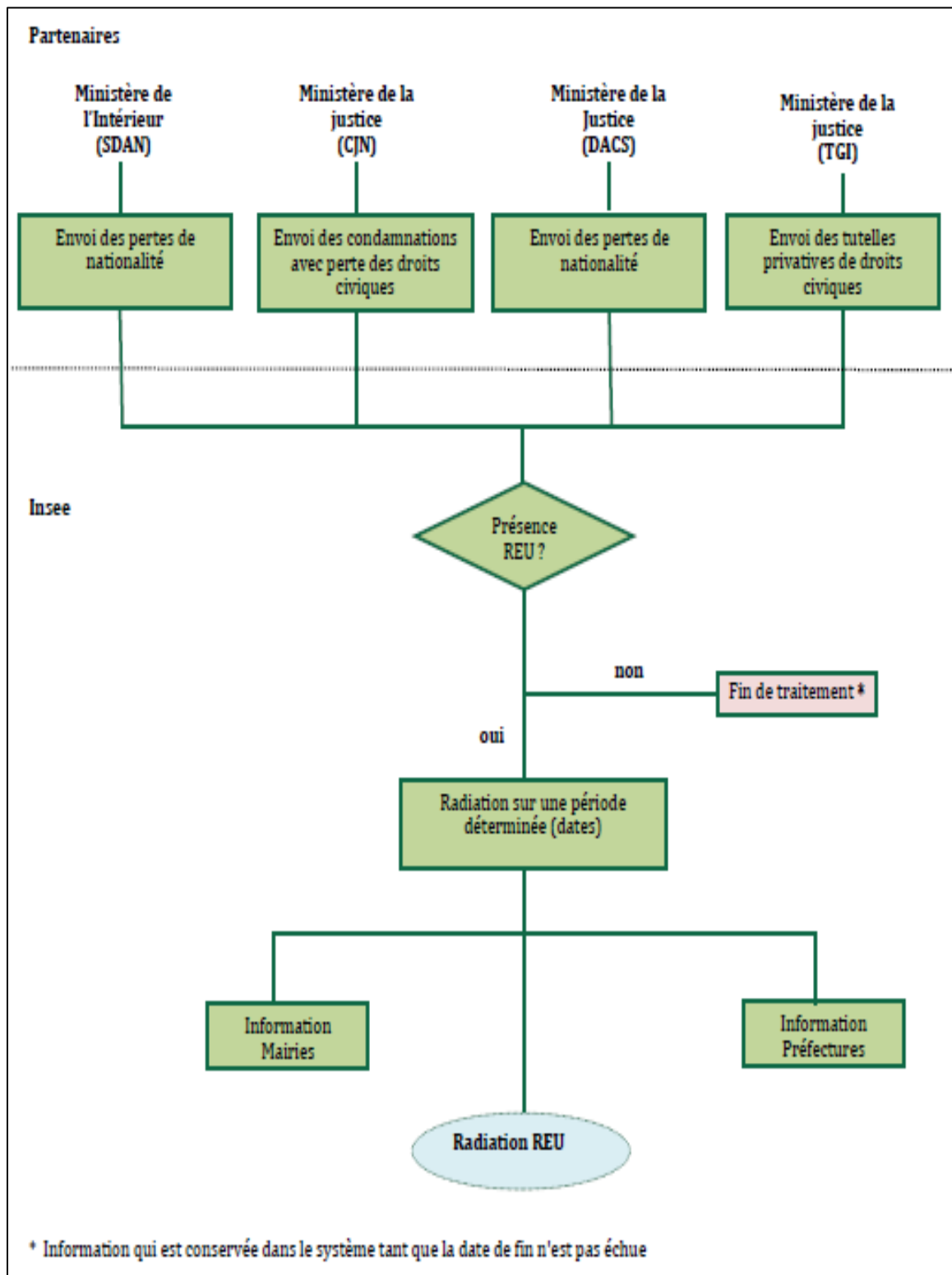
Figure 8 : Traitement d'une demande d'inscription d'office des jeunes de 18 ans



Source : Mission.

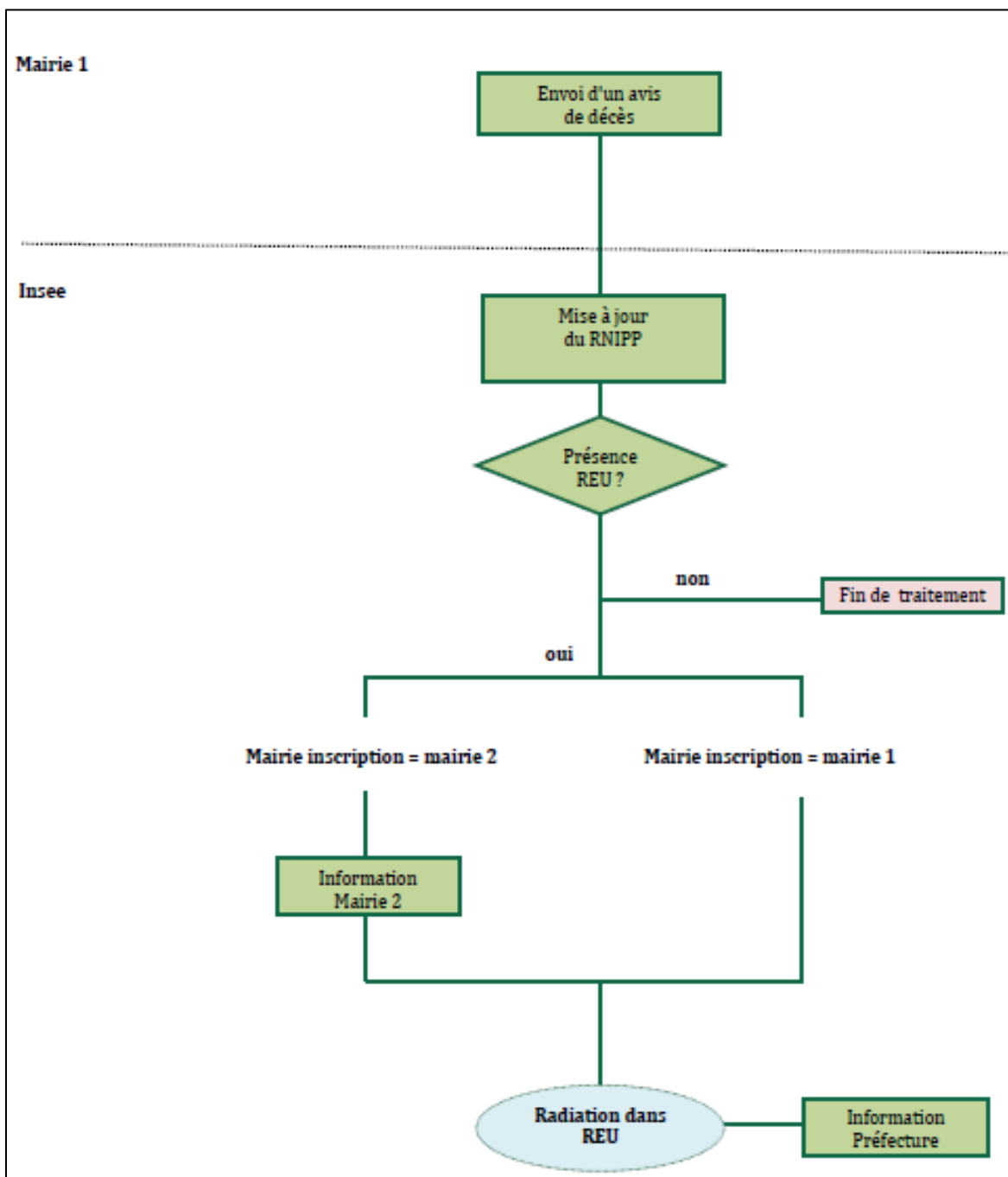


Figure 9 : Traitement d'une demande suite à une décision judiciaire



Source : Mission.

Figure 10 : Traitement d'une demande de radiation suite à un décès



Source : Mission.

### 3.3.2. Les listes électorales des collectivités d'outre-mer seront complémentaires au répertoire électoral unique (REU)

Conformément à la loi n° 46-1889 du 28 août 1946 et à l'article L. 37 du code électoral, l'Insee est chargé de la tenue du fichier général des électeurs pour les communes de France métropolitaine, des DOM ainsi que pour les territoires de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon.

L'article 189-VII de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie prévoit la tenue par l'institut territorial de la statistique et des études économiques (ISEE) d'un fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Nouvelle-Calédonie pour l'élection du Président de la République, des députés à l'Assemblée nationale, des conseils municipaux et du Parlement européen et pour les référendums. Ce fichier comporte également les électeurs inscrits sur la liste électorale spéciale à l'élection du congrès et des assemblées de province. Pour l'exercice de ces attributions, l'institut territorial de la statistique et des études économiques agit pour le compte de l'Etat et est placé sous l'autorité du haut-commissaire de la République. Une convention entre l'État et la Nouvelle-Calédonie fixe les modalités d'application du présent article, dans les conditions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

De même, l'article 189 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française prévoit la tenue par l'institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF) d'un fichier général des électeurs inscrits sur les listes électorales de la Polynésie française, y compris pour l'élection des conseils municipaux et des représentants au Parlement européen, en vue de contrôler les inscriptions sur les listes électorales. Pour l'exercice de ces attributions, l'institut de la statistique agit pour le compte de l'État. Il est placé sous l'autorité du haut-commissaire de la République. Cet article prévoit également qu'une convention entre l'État et la Polynésie française précise les modalités d'application. Cependant, le projet de convention n'a pu aboutir à ce jour.

Pour Wallis et Futuna, l'article L. 387 du code électoral mentionne que c'est l'Administrateur supérieur qui joue le rôle dévolu à l'Insee.

En vertu de ces textes, les échanges d'informations électorales entre l'Insee et les COM devraient concerner uniquement les mouvements d'inscription générant une radiation entre les communes d'un des trois COM et les autres communes françaises. En pratique, l'Insee précise qu'il est davantage impliqué, voire gère une partie du fichier électoral de ces COM. Il intervient au-delà du rôle que lui confère le code électoral sans pour autant pouvoir assurer qu'une extraction du fichier général des électeurs (FGE) sur le champ de ces trois COM donnerait à ceux-ci un fichier électoral de qualité<sup>16</sup>.

Ainsi, l'Insee reçoit des avis d'inscription et de radiation de ces trois COM, que ces mouvements concernent des premières inscriptions, des changements de communes au sein ou entre ces COM ou des changements de commune entre ces COM et les communes du champ géré par l'Insee. Il envoie le fichier des propositions d'inscription d'office reçu du ministère de la défense directement aux communes de Polynésie française, à l'ISEE pour la Nouvelle-Calédonie et à l'Administrateur supérieur pour Wallis et Futuna à charge pour eux de communiquer les informations aux communes concernées. Il transmet les demandes de radiations pour tous les mouvements qu'il reçoit (changements de communes au sein ou entre ces COM et changements de commune entre ces COM et les autres communes françaises) à l'ISEE pour la Nouvelle-Calédonie et directement aux communes de Polynésie française et aux circonscriptions de Wallis et Futuna. Il transmet les demandes d'apposition de mention concernant des électeurs inscrits sur les listes électorales de ces COM à l'ISEE pour la Nouvelle-Calédonie et directement aux communes de Polynésie française et aux circonscriptions de Wallis et Futuna.

Cependant, l'Insee n'assure pas un suivi exhaustif des envois comme il le fait pour les communes appartenant à son champ de compétence. Il ne reçoit pas les informations de décès des électeurs survenant dans ces COM et n'est pas destinataire de façon exhaustive des autres éléments privatifs des droits civiques (mises sous tutelle, condamnations et pertes de nationalité française) et générant l'envoi de demandes de radiations aux communes.

---

<sup>16</sup> Document de travail Insee « la gestion du fichier électoral, le cas des COM » du 30 décembre 2014.

Pour la révision électorale 2013-2014, l'Insee a reçu 27 610 avis électoraux en provenance des communes ou circonscriptions de ces trois COM (19 500 pour la Nouvelle-Calédonie, 7 900 pour la Polynésie française et 210 pour Wallis et Futuna). Moins de 8 % de ces avis (soit 2 205) comportaient une commune de précédente inscription appartenant au champ géré par l'Insee (1 770 pour la Nouvelle-Calédonie, 410 pour la Polynésie française et 25 pour Wallis et Futuna).

Plus des deux tiers de ces avis d'inscription nécessitent l'intervention d'un gestionnaire de l'Insee. Cela s'explique notamment par le fait que la plupart de ces électeurs sont inconnus au RNIPP puisque nés dans un de ces trois COM et n'ayant jamais été immatriculés auprès de la sphère sociale. Au-delà du respect de l'autonomie des territoires, ce constat justifierait un traitement local du fichier des électeurs. De plus, il semblerait peu pertinent de déployer le dispositif envisagé dans le cadre du projet, dans la mesure où il repose sur une dématérialisation complète des échanges.

La mission suggère que les dispositions législatives soient effectivement mises en œuvre dans un délai compatible avec un accompagnement des évolutions par l'Insee. La période de transition devrait être mise à profit pour signer une convention en Polynésie française et mettre en place les circuits renouvelés.

Ainsi, les COM devraient s'organiser pour obtenir directement auprès du ministère de la défense les informations relatives aux jeunes à inscrire d'office et auprès du MAE la liste des électeurs inscrits sur des listes électorales consulaires.

L'Insee devrait réaliser une maintenance de son application de gestion du FGE pour ne transmettre à l'ISEE, l'ISPF et à l'Administrateur supérieur de Wallis et Futuna que les demandes de radiation concernant des électeurs de ces trois COM inscrits en France. Les COM ne transmettraient à l'Insee que les avis d'inscription liés à des changements de commune ou circonscriptions entre l'une de ces trois COM et la France.

Dans le cadre de la réforme de la gestion des listes électorales, l'ISEE, l'ISPF et l'Administrateur supérieur de Wallis et Futuna auraient accès, en pratique, au système de gestion des événements électoraux pour traiter ces mouvements, via le portail service instructeur. Ils seraient associés au projet. Des conventions préciseraient la nature de l'accompagnement dont ils pourraient bénéficier de la part de l'Insee.

Cette organisation devrait permettre une complémentarité entre le répertoire électoral unique (métropole, DOM, territoires de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon) et les fichiers électoraux des trois COM (cf. figure 6).

### **3.3.3. Les consulats jouent un rôle équivalent à celui des communes au profit des Français établis hors de France**

Les consulats jouent pour les Français de l'étranger un rôle essentiel dans l'organisation des élections en général et dans la faculté de s'inscrire sur les listes en particulier. Ce rôle s'exprime notamment dans la réalisation du contrôle de cohérence et la validation des données pour l'établissement des listes électorales consulaires (LEC).

#### **3.3.3.1. Le ministère des affaires étrangères centralise actuellement les échanges entre l'Insee et les consulats**

Comme indiqué dans la partie 1, les listes électorales consulaires sont les listes utilisées lors des scrutins se déroulant dans les postes consulaires : les élections à l'Assemblée des Français de l'étranger, l'élection du Président de la République, les référendums et les élections législatives ou européennes.

## Annexe I

À l'instar des principes de fonctionnement dans les communes, la tenue des listes électorales consulaires fait intervenir plusieurs acteurs : les postes consulaires, les commissions administratives consulaires, le ministère des affaires étrangères et la commission nationale<sup>17</sup>. L'application ELECTIS permet la préparation, le contrôle et l'établissement des LEC (cf. encadré 10).

Pour le ministère des affaires étrangères (MAE), la gestion d'une liste électorale consulaire comporte quatre phases :

- ◆ la phase de préparation se déroule du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre N-1. Il s'agit d'une gestion au fil de l'eau par les postes consulaires *via* l'application REGISTRE qui permet la saisie des demandes dans le registre mondial des Français établis hors de France. Le ministère intervient dans la gestion de la composition des commissions administratives ;
- ◆ la phase de projet, du 1<sup>er</sup> janvier au 28 février N, pendant laquelle les commissions administratives (locales) des postes consulaires valident le projet avec la possibilité d'ajustements (par validation ou non de certaines radiations). Le ministère transmet l'ensemble des projets validés à l'Insee pour confrontation avec les inscriptions en France et gère les réponses de l'Insee (rejets, radiations, divergences d'inscriptions). Par ailleurs, le ministère organise également la commission électorale (nationale), prépare son PV, fait valider les LEC par la commission nationale, et publie les LEC en vigueur et autres documents ;
- ◆ la phase de LEC en vigueur (10 mars N au 9 mars N+1) : les postes consulaires accèdent à leur LEC, peuvent gérer les bureaux de vote et les procurations, ils établissent les listes d'émargement, et enfin gèrent les inscriptions et radiations sur décisions de justice ;
- ◆ la phase d'archivage consiste en la conservation des listes électorales consulaires des années précédentes dans un espace documentaire offert par l'application ELECTIS des postes.

### Encadré 10 : L'application ELECTIS du ministère des Affaires étrangères

ELECTIS est l'application informatique qui permet de préparer les listes électorales consulaires (LEC) et notamment de :

- ◆ suivre sur un tableau de bord (LEC en préparation) les informations électorales recueillies jusqu'au dernier jour ouvrable de l'année, donnant à chaque instant une vision d'ensemble de l'état de préparation de la LEC. Il comporte : les changements de situation électorale demandés dans l'année, les demandes d'inscriptions et les demandes de radiations ;
- ◆ préparer le procès-verbal de la commission administrative chargée d'arrêter le projet de liste électorale consulaire (LEC en projet).

Le 31 décembre à minuit, toutes les informations électorales recueillies tout au long de l'année sont transférées dans le fichier ELECTIS. Après la bascule de ces informations, un projet de procès-verbal est mis à disposition automatiquement dans l'espace docs/archives d'ELECTIS, ce projet sert de base de travail à la commission administrative du poste consulaire. Il reprend la même présentation que le tableau de bord de la LEC en préparation et récapitule les inscriptions, les radiations et les transferts intervenus au cours de l'année.

La commission administrative est amenée à se prononcer plus particulièrement sur les radiations proposées à la commission.

La préparation du procès-verbal (PV) est totalement informatisée. Elle se divise en trois étapes :

- ◆ saisir le PV ;
- ◆ éditer le PV ;
- ◆ valider le PV.

Après la validation du procès-verbal par la commission nationale, le dernier jour ouvrable du mois de

<sup>17</sup> 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, version consolidée au 15 septembre 2014.

## Annexe I

février, seront automatiquement produits et disponibles dans la rubrique « Doc/Archives » d'ELECTIS :

- ◆ la liste électorale consulaire (complète) ;
- ◆ la liste électorale (sans NUMIC18) destinée à être communiquée aux personnes visées à l'article 6 du décret 2005-1613 du 22 décembre 2005 ;
- ◆ un tableau des nouvelles inscriptions ;
- ◆ un tableau des radiations ;
- ◆ la fiche individuelle récapitulative qui permet aux ambassades et postes consulaires d'avoir une synthèse des modifications de leur LEC ;
- ◆ un publipostage aux électeurs ayant fait l'objet d'une radiation d'office.

La liste électorale consulaire entre en vigueur le 10 mars (N+1).

Le menu de la rubrique « LEC en vigueur » permet également d'éditer :

- ◆ le procès-verbal de la commission administrative ;
- ◆ pour chaque bureau de vote :
  - les listes d'émargement ;
  - le tableau des procurations en cours et résiliées.

ELECTIS permet d'enregistrer les radiations ou les inscriptions sur la LEC sur décision de justice. Elle permet d'établir ou de résilier une procuration de vote et comporte la composition de la commission administrative (enregistrement effectué par l'administration centrale).

*Source : Ministère des affaires étrangères.*

### **3.3.3.2. Le dispositif envisagé offrira aux consulats les mêmes fonctionnalités que pour les communes**

Aujourd'hui, le ministère des affaires étrangères transmet une fois par an les informations sur les Français établis hors de France et inscrits sur les listes consulaires. Dans le dispositif cible, les consulats disposeront des mêmes attributions techniques que les communes.

Pour les postes consulaires, c'est l'application ELECTIS qui offre toutes les fonctionnalités d'instruction des demandes électorales. ELECTIS est alimentée quotidiennement par les demandes saisies via l'application REGISTRE. Tous les événements sont enregistrés dans les tables d'une base de données dont la compilation permet d'obtenir une « liste électorale consulaire (LEC) en préparation » ; il s'agit d'une base de gestion des flux d'événements électoraux concernant les Français établis à l'étranger qu'il conviendrait d'articuler avec le système de gestion des événements électoraux. La figure 11 ci-dessous présente le dispositif d'inscription sur la LEC en vigueur. Le projet de REU sera compatible avec une évolution du droit.

À ce stade de l'instruction, la mission propose de maintenir l'application ELECTIS pour les postes consulaires (instruction des demandes par les services et validation des dossiers par la commission administrative consulaire). Cette application pourrait en outre utilement inspirer le portail service instructeur qui sera développé pour les communes.

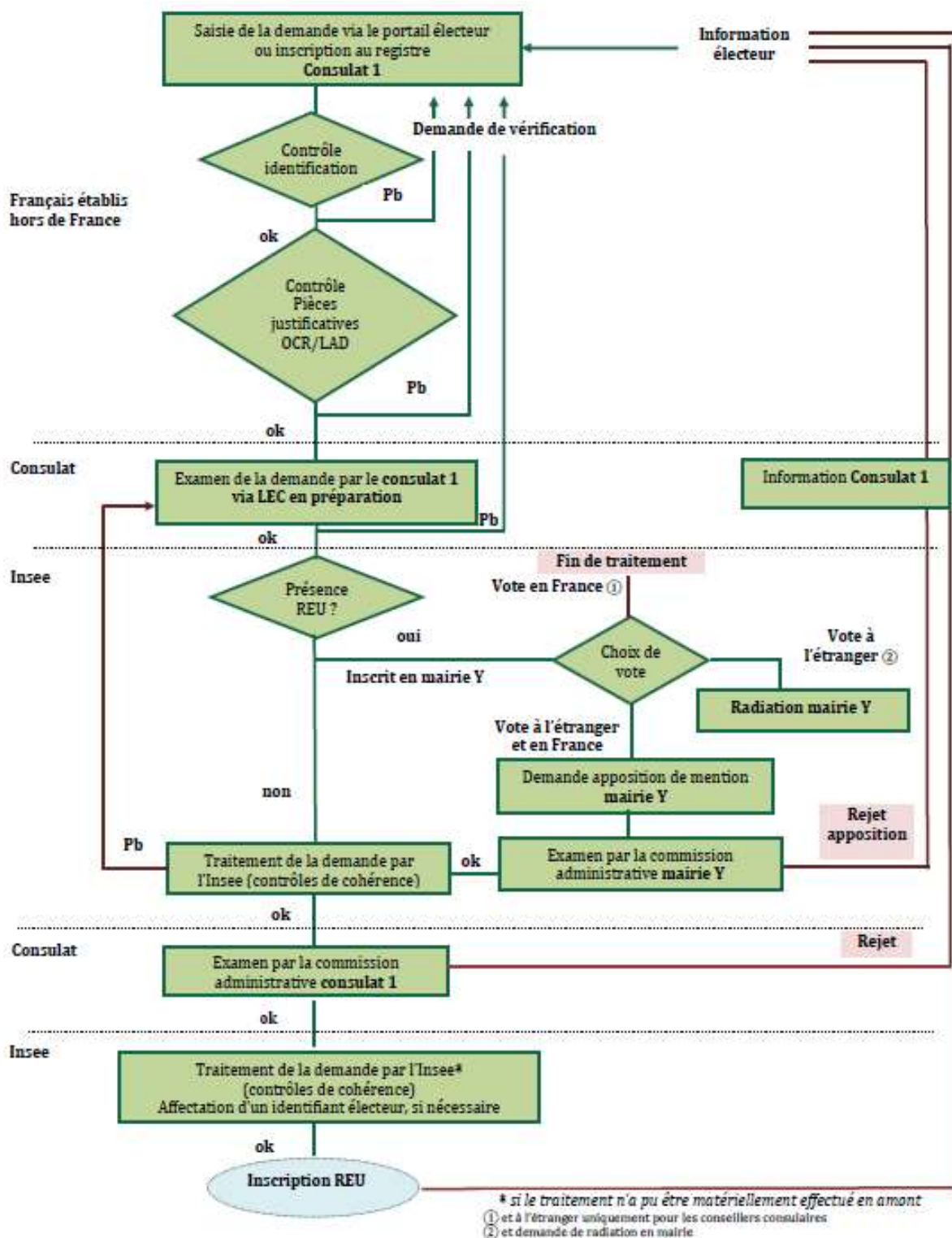
Pour les Français établis à l'étranger, il conviendra de développer dans le cadre du projet une interopérabilité entre la LEC en préparation et le système de gestion des événements électoraux. Les flux relatifs aux pertes de nationalité, décès, radiations demandées par les personnes alimenteront directement la LEC en préparation. Les états civils incontrôlables, qui nécessitent une vérification dossier par dossier, seront, comme actuellement, traités par les postes consulaires.

---

<sup>18</sup> Numéro d'identification consulaire : identifiant composé de 8 chiffres délivré à tout Français qui s'inscrit au registre des Français établis hors de France et qui sollicite également son inscription sur la LEC.



Figure 11 : Traitement d'une demande d'inscription sur la liste consulaire en l'état actuel du droit



Source : Mission.

### 3.3.4. L'accès au portail service instructeur se fera via une adresse internet sécurisée

L'accès au portail service instructeur sera réservé aux services ayant compétence pour instruire les dossiers : les communes, les commissions administratives, les consulats et le ministère des affaires étrangères.

Les communes y accéderont directement. Elles pourront aussi demander à un partenaire public ou privé, dans le cadre d'une prestation de service, de développer un certain nombre d'outils d'exploitation de la donnée ou de faciliter l'utilisation de ces informations par la mise en place de logiciels fédérant différentes fonctions communales à l'instar de ce qui se fait déjà. Les formats informatiques développés dans le cadre du projet devront permettre cet interfaçage.

La mission préconise que le portail soit accessible par les communes *via* une adresse internet sécurisée (de type : <https://.....>). Un système d'identification (vérification de l'identité de l'utilisateur) et d'authentification (vérification des droits d'accès) doit être mis en place.

L'État et les collectivités territoriales ont pour objectif commun de créer les conditions du développement de services publics en ligne innovants et intégrés pour renforcer l'efficacité économique et la qualité des services aux usagers. Le répertoire électoral unique pourra à terme s'inscrire dans le cadre des travaux du projet DANT (cf. encadré 11) et des réflexions conduites au sein de l'Instance Nationale Partenariale (INP) et de l'instance du Dialogue National des Territoires (DANT)<sup>19</sup>.

### **Encadré 11 : Le projet DANT (développement de l'administration numérique territoriale).**

Le but de ce programme est de créer les conditions du développement de services publics en ligne innovants et intégrés en simplifiant les échanges entre les services de l'État et les collectivités territoriales.

Le programme est articulé autour de principes directeurs et d'axes stratégiques.

Les principes directeurs du projet sont notamment :

- ◆ une gouvernance partagée entre l'État et les territoires ;
- ◆ les décisions sont prises à l'issue d'un processus validé conjointement par l'État et les collectivités ;
- ◆ une efficience administrative collective par l'application du principe de mutualisation et de capitalisation : adopter des outils, une documentation, des référentiels communs ;
- ◆ une relation unifiée de l'utilisateur au service public : adopter une conception des services publics numériques fondée sur l'écoute et les besoins des usagers.

DANT repose sur les orientations stratégiques suivantes :

- ◆ efficience des relations inter administratives (simplification des modes d'échanges État/collectivités) ;
- ◆ unification et simplification de la relation des administrations à leurs usagers ;
- ◆ simplification et sécurisation de l'administration de la preuve et gestion du patrimoine immatériel (concevoir une gestion mutualisée des archives électroniques des délibérations ; favoriser le déploiement de solutions d'archivage électronique dans les territoires).

*Source : SGMAP.*

### **3.3.5. Le portail service instructeur repose sur une dématérialisation des échanges**

En l'état actuel des travaux de la mission, il est proposé que les échanges entre les communes et l'Insee soient construits selon la syntaxe XML.

<sup>19</sup> Le SGMAP pilote l'Instance Nationale Partenariale (INP), organisation regroupant associations d'élus et représentants des différentes instances de l'État impliquées dans les questions de dématérialisation des démarches administratives. Elle permet d'avoir une vision complète des différents projets d'administration électronique menés par les ministères et d'assurer une réflexion de leurs impacts sur les collectivités territoriales. Parallèlement, le ministère des finances conduit la structure nationale partenariale qui réunit depuis 2005 ses représentants, ceux de la Cour des Comptes et ceux de six administrations centrales et des associations d'élus, afin d'examiner les modalités de mise en œuvre des actions de dématérialisation.



L'ergonomie de l'application fera l'objet dans ce domaine d'une attention toute particulière : le portail doit être intuitif, convivial, simple d'accès et sécurisé. La mission préconise d'installer des groupes utilisateurs avec les communes pour tester les solutions envisagées. L'application doit proposer une fonction qui permette de gérer des profils utilisateurs et d'affecter des droits à ces profils. Les profils autorisent à voir précisément ce qu'un utilisateur peut ou ne peut pas faire sur l'application. L'administrateur peut créer et modifier, supprimer un profil. L'application doit aussi permettre de tracer les connexions et déconnexions des utilisateurs.

Cette fonction permet aux utilisateurs de s'identifier pour accéder à l'application. Depuis l'interface d'authentification, l'utilisateur peut saisir son identifiant et son mot de passe. Après l'authentification, la page d'accueil doit s'afficher. La page d'accueil et les fonctionnalités proposées dépendent du profil de l'utilisateur connecté. Chaque utilisateur doit être authentifié avec succès avant d'autoriser toute action transitant par l'application pour le compte de l'utilisateur. Les membres de la commission de révision doivent s'authentifier afin de procéder aux validations. Celles-ci ne sont prises en compte que lorsque les trois membres de la commission les auront validées.

Les demandes peuvent avoir différents états dans le système de gestion - workflow (à valider/rejetée/validée/à diffuser). Ainsi, une demande d'inscription qui fait l'objet d'une instruction doit pouvoir être validée. Seuls les utilisateurs ayant un profil en charge de l'instruction doivent être autorisés à valider une demande dans le système.

L'application doit afficher la liste des demandes à valider par la commune (portefeuille « à valider »). Une liste doit présenter l'ensemble des demandes correspondantes à la commune de l'utilisateur connecté.

L'affichage de la liste des demandes d'inscription à valider est ordonné par défaut suivant l'ordre alphabétique des noms des demandeurs.

Les contacts avec l'électeur, en dehors des messages générés automatiquement dans le cadre du suivi du dossier, sont effectués par l'envoi de mails, par téléphone ou à défaut, par courrier postal, seule limite à la dématérialisation (par exemple dans le cas d'un rejet d'une demande d'inscription par la commission administrative, radiation ou inscription sur la liste).

Le calendrier devra tenir compte du déploiement d'un prototype de ce service instructeur. Le portail mairie/consulat est une brique essentielle du dispositif envisagé. La réflexion sur l'initialisation montre qu'il serait intéressant de pouvoir en disposer, au moins dans une première version pour constituer le fichier initial. La mission souligne que l'utilisation de méthodes agiles<sup>20</sup> permettrait de développer assez rapidement un prototype de ce service.

### **3.4. Le portail suivi consolidera le rôle d'appui des préfectures et celui du ministère des affaires étrangères**

Une application web accessible en https permettra aux agents des préfectures d'accéder à toutes les fonctionnalités (cf. figure 12) du système de gestion des événements électoraux et des listes électorales du département. L'accès au portail web sera sécurisé, et les agents devront se connecter à l'aide d'un identifiant et d'un mot de passe avant de pouvoir consulter les listes électorales et d'effectuer les éventuels contrôles. Une intégration dans le portail service instructeur avec un rôle d'habilitation spécifique est certainement la solution la plus efficiente.

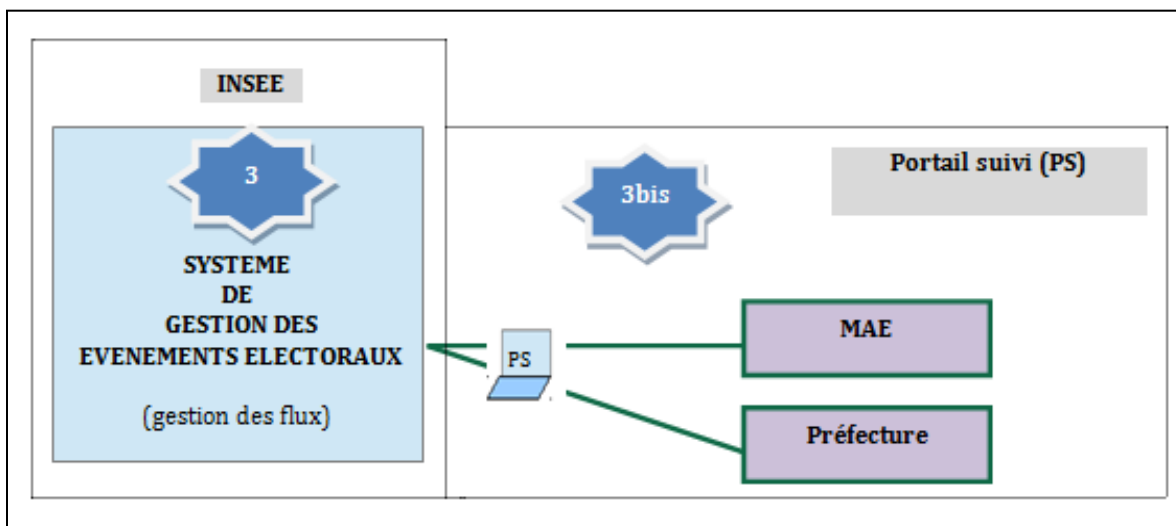
---

<sup>20</sup> Le terme d'« agilité » décrit des méthodes dont les caractéristiques principales sont notamment : la constitution d'équipes mixtes métier/MOA/MOE sous la direction d'un responsable unique ; le responsable du projet ou le représentant du métier au sein de l'équipe bénéficie d'une délégation importante pour concevoir et valider les composants applicatifs réalisés sur des projets durant de trois mois à un an ; le projet est constitué d'un enchaînement de cycles courts de conception et de réalisation concomitante, de quelques semaines à deux mois, qui débouchent sur un livrable pouvant être validé et ou mis en production.

Ainsi, les préfectures pourront suivre l'état d'avancement des travaux des commissions administratives et leurs résultats, et prévenir d'éventuels dysfonctionnements. Elles pourront éditer des tableaux de bord et de suivi des travaux des commissions administratives. En disposant d'un accès direct au système, les préfectures pourront plus facilement qu'aujourd'hui apporter une aide aux agents des mairies confrontés à une situation nécessitant leur intervention.

Le MAE assurera, comme actuellement, un contrôle d'ensemble pour les Français établis à l'étranger.

Figure 12 : Les préfectures et le MAE dans le schéma cible



Source : Mission.

### 3.5. Le système de gestion des événements électoraux permettra de gérer les traitements effectués par l'Insee, les communes ou les consulats

#### 3.5.1. Les fonctions du système de gestion des événements électoraux permettront de traiter tous les avis électoraux

Le système de gestion des événements électoraux permettra de traiter tous les avis (statut des demandes). Chaque événement (inscription, radiation, modification) sera qualifié par les différents acteurs. Des règles de priorisation seront définies a priori, afin de fluidifier les échanges entre les divers partenaires. Les décisions ainsi transmises donneront lieu à une mise à jour dans le répertoire électoral unique.

Les traitements seront soit automatiques soit nécessiteront une intervention manuelle pour corriger ou confirmer les anomalies.

A titre d'exemples, les anomalies à traiter par le gestionnaire<sup>21</sup> pourraient être les suivantes :

- ◆ individus nés dans un lieu qui n'existe plus après un événement géographique comme la fusion de communes ;
- ◆ réception d'une inscription antérieure à celle connue dans le REU ;
- ◆ la commune de précédente inscription est la même que la commune d'inscription.

Des contrôles de cohérence et d'exhaustivité seront mis en place. Le contrôle d'exhaustivité pourra ainsi s'appuyer sur la comparaison des flux d'avis reçus lors des révisions précédentes. Les contrôles de cohérence pourront porter sur les dates des événements.

<sup>21</sup> Document "consignes fichier électoral", Insee, version de décembre 2014

## Annexe I

Un outil de pilotage de ce système sera élaboré (état des demandes et indicateurs qualité et d'alerte) et associé à un tableau de bord.

Les statistiques produites par le système de gestion des événements électoraux seront un précieux outil de gestion pour l'amélioration progressive du système. Le projet devra établir les indicateurs et les tableaux de bord suivants :

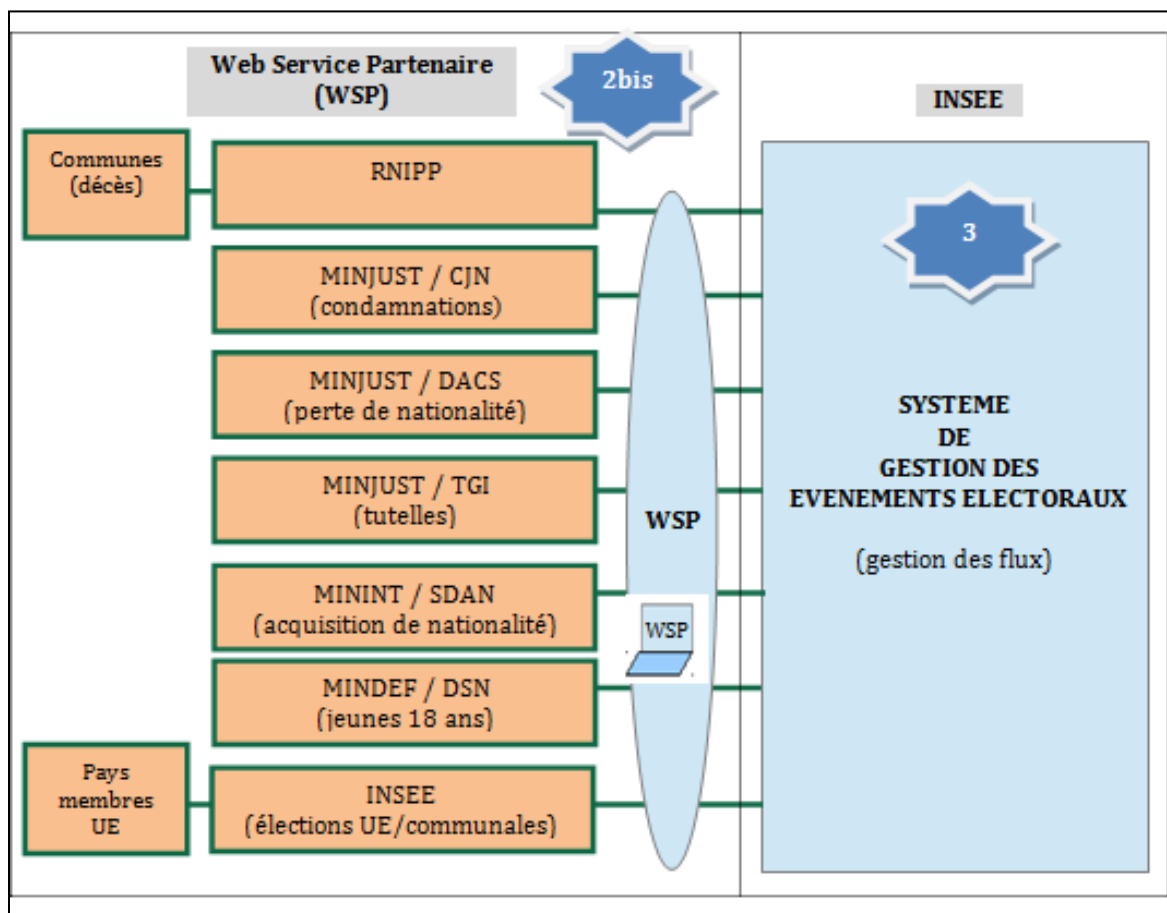
- ♦ une liste d'indicateurs de consultation et de qualité ;
- ♦ des tableaux de bord synthétiques permettant, à partir des indicateurs de base :
  - de suivre de manière simple et opérationnelle les consultations et la qualité ;
  - de suivre les délais d'instruction des demandes ;
  - de communiquer à la MOA et aux partenaires les résultats d'une manière immédiatement lisible et compréhensible.

### **3.5.2. Le système de gestion des événements électoraux est alimenté en continu par les administrations partenaires**

Comme le fichier général des électeurs aujourd'hui, le futur répertoire électoral unique sera alimenté par un ensemble de données transmises par de nombreux partenaires. Les paragraphes suivants 3.6.2.1 à 3.6.2.6 décrivent les circuits d'information actuels qui subsisteront dans le dispositif cible avec comme nécessité de généraliser la dématérialisation des échanges entre les administrations et l'Insee, en charge du REU. La mission propose que les événements qui « s'imposent » aux commissions administratives de révision ou consulaires comme les décès ou les décisions judiciaires ne soient plus soumises à leur validation. L'information restera en revanche accessible *via* le système de gestion des événements électoraux.

Le système de gestion des événements électoraux est, quant à lui, alimenté par le web service (cf. figure 13) auquel ont accès diverses administrations et qui permet de mettre à jour la capacité électorale des personnes.

Figure 13 : Dispositif du schéma cible pour les administrations partenaires



Source : Mission.

Le tableau 4 présente les volumes échangés de janvier 2013 à juillet 2015 par les principales administrations partenaires.

**Tableau 4 : Flux enregistrés dans la base des répertoires des personnes physiques (BRPP) par année (de janvier 2013 à juillet 2015)**

Nature de flux	2013	2014	2015 (Janvier à juillet)
<b>Nationalité – Flux du ministère de la Justice ou du ministère de l'intérieur</b>			
Perte	264	341	496
Bureau de la nationalité (justice)	93	85	310
Sous-direction de l'accès à la nationalité (intérieur)	171	256	186
Recouvrement	145	25	27
Total	409	366	523
<b>Condamnations – Flux du service du casier judiciaire national</b>			
Apposition de condamnation	549	328	165
Modification de condamnation	721	619	300
Levée de condamnation	37	37	31
Total	1 307	984	496
<b>Tutelles – Flux des tribunaux d'instance et de grande instance</b>			
Apposition de tutelle	48 257	45 752	24 420
Modification de tutelle	48 227	21 956	8 883
Levée de tutelle	5 758	2 656	624
Total	102 242	70 364	33 927
<b>Total global</b>	<b>103 958</b>	<b>71 714</b>	<b>34 946</b>

Source : Insee, retraitement mission.

### **3.5.2.1. Le service du casier judiciaire national transmet les mises en incapacité électorale**

Au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces, le service du casier judiciaire national (CJN) enregistre les condamnations pénales, gère les informations selon les principes de droit et restitue ces informations sous forme de bulletin.

Il adresse, chaque mois, un fichier de notifications des nouvelles personnes mises en incapacité électorale au cours de la période et des mises à jour pour des personnes déjà signalées en incapacité afin d'actualiser le fichier général des électeurs<sup>22</sup>. Les informations sont ensuite transmises aux communes pour la mise à jour de leur liste électorale.

Les fichiers sont transmis dans le format « txt » sans séparateur avec une ligne « entête » puis une ligne pour chaque individu concerné.

Les fichiers sont adressés par support dématérialisé en attendant que le transfert *via* le système d'échange de fichiers de l'Insee soit opérationnel. La mise en place d'un transfert *via* le réseau d'interconnexion AdER<sup>23</sup> est en cours.

### **3.5.2.2. La sous-direction de l'accès à la nationalité française envoie une liste nominative des personnes ayant acquis ou perdu la nationalité**

La sous-direction de l'accès à la nationalité française du ministère de l'intérieur (SDAN) élabore et met en œuvre les règles en matière d'acquisition et de perte de la nationalité. Elle organise le pilotage et le contrôle des procédures d'acquisition de la nationalité française par décret et par déclaration à raison du mariage. Elle répond aux demandes de preuve en matière de nationalité française ainsi qu'aux recours concernant les décisions individuelles défavorables.

En début d'année la sous-direction de l'accès à la nationalité française établit à partir de l'application « PRENAT » (cf. encadré 12) une liste nominative des personnes ayant perdu ou recouvré la nationalité française dans l'année à destination de l'Insee afin de mettre à jour le fichier électoral.

Le fichier transmis représente environ 100 000 personnes. L'extraction se déroule généralement au mois de janvier. L'Insee n'exploite que les informations relatives aux pertes de nationalité. Demain le dispositif pourrait prévoir une inscription d'office pour les personnes ayant acquis la nationalité si une évolution législative le permet.

#### **Encadré 12 : L'application PRENAT**

PRENAT (PREfectures/NATuralisations) est une application de gestion des procédures de naturalisation par décret et par déclaration (mariage) à destination des préfectures dont l'objectif est de rassembler progressivement tous les acteurs du processus de naturalisation autour d'un même système d'information.

L'application PRENAT est commune aux préfectures et sous-préfectures ainsi qu'à certains services de ministères. À terme, il est prévu que les consulats adressent les dossiers *via* cette application.

*Source : Ministère de l'intérieur.*

<sup>22</sup> Convention N°2014 0017033 relative à la communication des fichiers d'extraction et de notification du répertoire national d'identification des personnes physiques entre l'Insee et le CJN du 26 septembre 2014.

<sup>23</sup> Administration en Réseau. Le réseau AdER est un intranet interministériel permettant aux services des administrations centrales et à ceux qui sont déconcentrés de communiquer par internet.

**3.5.2.3. Le bureau de la nationalité de la direction des affaires civiles et du sceau ainsi que les tribunaux de grande instance informent l'Insee des pertes et recouvrements de nationalité**

Le bureau de la nationalité de la direction des affaires civiles et du sceau transmet au fil de l'eau à l'Insee les pertes et recouvrements de nationalité française (cf. encadré 13). De leur côté, les tribunaux de grande instance transmettent, également au fil de l'eau, les tutelles privatives des droits civiques. Ces transmissions se font sur support papier.

Sans développement informatique particulier, ce flux d'informations ne pourra pas être dématérialisé dans le cadre du dispositif cible. Au mieux, il pourrait être demandé au bureau de la nationalité, de transmettre les informations dans un fichier XML consolidant tous les jugements et les décisions avec une périodicité régulière.

Le REU ne pourra contenir que des inscriptions réelles et validées, le dispositif cible ne permettra plus de conserver les informations transmises par le bureau de la nationalité si l'individu n'a jamais été inscrit comme électeur.

**Encadré 13 : Rôle du bureau de la nationalité de la direction des affaires civiles et du sceau**

<p>Au sein de la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la Justice, le bureau de la nationalité :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ élabore les textes législatifs et réglementaires concernant la nationalité ;</li><li>◆ contrôle l'application du droit de la nationalité ;</li><li>◆ suit le contentieux judiciaire et la délivrance des certificats de nationalité française ;</li><li>◆ traite les recours hiérarchiques exercés contre les décisions de refus de délivrance de certificats de nationalité française et centralise les décisions judiciaires rendues en ce domaine.</li></ul> <p>Au titre de cette dernière attribution, le bureau de la nationalité informe l'Insee :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ des jugements des TGI et des arrêts de la Cour d'appels d'extranéité (non français) ;</li><li>◆ des déclarations de pertes ou de répudiation de nationalité française (hors décision Ministère de l'intérieur par décret).</li></ul> <p>Sur environ 2 150 jugements et décisions en 2014, le volume du flux d'informations transmis est évalué à 1 350.</p> <p>Tous les envois se font, au fil de l'eau, par courrier papier. Selon les responsables rencontrés, ni l'application NATACHA (application métier) ni JUSTINAT<sup>24</sup> n'offrent les requêtes qui permettraient d'obtenir les fichiers informatiques consolidant les informations utiles à la mise à jour aujourd'hui du fichier général des électeurs tenu par l'Insee, et demain du REU.</p> <p>Aucun protocole ne formalise les modalités d'échanges entre l'Insee et le bureau des élections.</p> <p>L'Insee, à réception des lettres transmises par le bureau de la nationalité, saisit et enregistre les informations individuelles dans le FGE soit pour :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ apposer la mention « perte de nationalité » si l'individu était enregistré comme électeur dans le FGE et transmettre à la commune intéressée cette information pour radiation par la commission administrative de révision ;</li><li>◆ enregistrer dans le FGE l'individu comme « électeur » avec la mention « perte de nationalité » sans aucune transmission à une commune. Cet enregistrement, bien que non validé par une commission administrative, permet de conserver l'information en cas de demande ultérieure par l'individu étranger d'une inscription sur une liste électorale communale.</li></ul>
---

Source : Mission.

<sup>24</sup> L'application Justinat permet de savoir si un certificat de nationalité française a été délivré ou refusé, si le ministère de la justice est saisi d'un dossier, ou si une décision judiciaire est intervenue en matière de nationalité.

### 3.5.2.4. La direction du service national adresse une liste des jeunes recensés dans le cadre du service national

Le « service national » s'adresse aux citoyens âgés de 16 à 25 ans et se traduit par un « parcours de citoyenneté » qui comprend notamment « le recensement citoyen » à partir de seize ans. Cette démarche civique obligatoire s'effectue auprès des mairies et connaît une évolution importante avec la mise en place progressive du recensement en ligne sur le site : mon.service-public.fr (MSP). Elle permet entre autres l'organisation de la journée Défense et Citoyenneté (JDC), étape majeure de ce parcours de citoyenneté, qui concerne chaque année près de 750 000 jeunes âgés de 18 ans.

La direction du service national (DSN) du ministère de la défense, autorité gestionnaire du fichier du recensement, s'appuie sur des échanges avec de nombreux partenaires pour réaliser sa mission : ministère de l'éducation nationale, ministère de l'intérieur, les collectivités territoriales, l'Insee, des acteurs sociaux et d'autres partenaires. Le bureau de la réglementation métiers de la sous-direction de la défense et de la citoyenneté transmet deux à trois fois par an (flux dématérialisé, cf. tableaux 5 et 6) les informations sur les jeunes qui ont été recensés en vue de la journée défense et citoyenneté (cf. encadré 14).

**Tableau 5 : Répartition par vagues**

	Septembre 2014	Novembre 2014	Total de la révision
Nombres de jeunes traités	578 327	46 632	624 959
Nombre de jeunes proposés	569 078	46 419	615 497
<i>dont jeunes identifiés</i>	551 044	45 257	596 301
<i>dont jeunes non identifiés</i>	18 034	1 162	19 196
Nombre de jeunes non proposés	9 249	213	9 462
<i>dont jeunes identifiés mais non retenus car :</i>	8 500	126	8 626
décédés	150	11	161
en incapacité	14	2	16
déjà inscrits au fichier électoral	6 315	62	6 377
déjà préinscrits	2 021	51	2 072
<i>dont rejetés</i>	749	87	836

*Source : Insee, réunion de bilan Insee/ministère de la défense juillet 2015, situation arrêtée à début juin 2015*

**Tableau 6 : Inscriptions des jeunes proposés identifiés**

	2012-2013**		2013-2014*		2014-2015**	
	Nombre	Taux (%)	Nombre	Taux (%)	Nombre	Taux (%)
Nombre de jeunes identifiés proposés par l'Insee	505 201	-	862 636	-	596 301	-
Inscrits	442 193	87,5	749 241	86,9	536 128	89,9
<i>par inscription volontaire</i>	20 192	4,0	49 142	5,7	28 419	4,8
<i>par décision judiciaire</i>	419	0,1	2 606	0,3	1 160	0,2
<i>par inscription d'office</i>	421 582	83,4	697 493	80,9	506 549	84,9
Non-inscrits	62 830	12,4	113 056	13,1	59 969	10,1
Autres (décès, incapacités)	178	0,1	339	0,0	204	0,0

\* trois vagues, \*\* deux vagues

*Source : Insee, réunion de bilan Insee/ministère de la défense juillet 2015, situation arrêtée à début juin 2015*

**Encadré 14 : Bureau de la réglementation métiers de la direction du service national**

Conformément à l'article L. 17-1 du code électoral, le bureau de la réglementation métiers de la direction du service national, autorité gestionnaire du fichier du recensement, transmet *via* l'Insee aux commissions administratives de révisions, les informations nominatives des personnes remplissant la condition d'âge requise pour l'application des articles L. 11-1 (inscription d'office des jeunes ayant eu 18 ans depuis la dernière clôture définitive et avant la prochaine clôture définitive des listes électorales) et L. 11-2 (inscription d'office des jeunes ayant eu 18 ans entre la clôture définitive des



## Annexe I

listes électorales et la date du scrutin) du code électoral.

Les informations transmises (avec un identifiant défense interne au MINDEF) sont les suivantes :

- ◆ nom et prénom ;
- ◆ date et lieu de naissance ;
- ◆ adresse (de résidence qui dans certains cas est différente de l'adresse de domicile retenue pour l'inscription sur une liste électorale).

Le recensement est prévu pour les Français de naissance dans les trois mois après le 16<sup>ème</sup> anniversaire de l'individu avec une possibilité de rattrapage jusqu'à 25 ans. Pour un jeune devenu Français entre 16 et 25 ans, l'obligation de recensement est prévue dans le mois qui suit l'acquisition de la nationalité.

Le bureau de la réglementation transmet les informations concernant uniquement les administrés qui ont 18 ans entre le 1<sup>er</sup> mars de l'année en cours et le 28 février de l'année N+ 1.

À titre d'exemple, au cours de la révision électorale 2014-2015<sup>25</sup>, le ministère de la défense a envoyé à l'Insee deux listes de jeunes :

- ◆ en septembre : envoi des jeunes nés entre le 25 mai 1996 et le 28 février 1997 ;
- ◆ en novembre : envoi des jeunes nés entre le 1<sup>er</sup> mars 1997 et le 21 mars 1997 y compris les retardataires.

L'Insee a ainsi reçu et traité les informations transmises par le ministère de la défense de près de 625 000 jeunes (cf. tableau répartition par vagues) :

- ◆ 615 500 d'entre eux ont été proposés à l'inscription d'office : 596 300 (cf. tableau inscriptions des jeunes proposés identifiés) concernaient des jeunes identifiés et 19 200 des jeunes dont l'état civil devait être vérifié par les communes ;
- ◆ près de 9 500 jeunes n'ont pas été proposés aux communes dans la mesure où ces jeunes étaient soit en incapacité (condamnation, tutelle ou perte de nationalité - 16) ou décédés (161), soit déjà inscrits sur une liste électorale (6 400), soit avaient déjà été proposés lors de la précédente révision (2 100). Enfin, moins de 900 jeunes ont été rejetés (lieu de naissance ou de domicile non identifié) et n'ont pu être proposés.

Début juin 2015, parmi les jeunes identifiés par l'Insee, 89,9 % étaient inscrits sur les listes électorales soit dans le cadre de cette procédure (inscription d'office), soit volontairement.

Les jeunes administrés se déplacent en mairie ou remplissent leur formulaire de recensement *via* MSP pour certaines communes affiliées. Ils y indiquent notamment leur adresse de résidence et leur adresse de domicile ainsi que toutes les informations évoquées supra.

Tous les trois mois, les mairies envoient ces formulaires renseignés au bureau de la réglementation du BSN où ils sont pris en compte dans le mois de la transmission. Théoriquement, le code électoral prévoit l'envoi de ces données à l'Insee avant le 30 juin (1<sup>ère</sup> vague), mais par souci de prendre en compte les retardataires cet envoi est réalisé à la fin du mois du juillet ou au début du mois d'août. Un second envoi (2<sup>ème</sup> vague) est prévu au mois de novembre lorsqu'il y a des élections l'année suivante et un troisième envoi (3<sup>ème</sup> vague) en décembre s'il y a des élections prévues postérieurement au mois de mars de l'année suivante. L'envoi est constitué d'un mail crypté avec un fichier physique en pièce jointe.

À noter qu'il n'y a pas de mise à jour des données des fichiers transmis après les JDC. Celle-ci n'est pas une étape intermédiaire obligatoire avant la transmission à l'Insee. L'adresse transmise à l'Insee est donc celle recueillie au moment du recensement et non pas celle éventuellement recueillie au moment de la JDC, c'est à dire l'adresse la plus à jour puisqu'elle est utilisée pour la convocation de la JDC. Par ailleurs, seule l'adresse de résidence est transmise à l'Insee, or celle-ci ne correspond pas toujours à l'adresse de domicile, ce qui peut conduire à des rejets d'inscription d'office par les commissions administratives car juridiquement pour l'inscription d'office ne peut se faire que sur la commune de domicile. Cela explique une partie de l'écart entre le nombre d'administrés recensés et le nombre d'administrés inscrits d'office.

*Source : Mission, Ministère de la défense, Insee.*

<sup>25</sup> Source : Insee, pôle répertoires et fichiers démographiques, compte rendu de la réunion du 30 juin 2015 ayant pour objet le bilan Insee/ministère de la Défense



Le bureau de la réglementation métiers est actuellement engagé dans une démarche de dématérialisation. Celle-ci porte, d'une part, sur une simplification des démarches des usagers de la JDC *via* le portail de recensement civique obligatoire (RCO). Ce portail permettra aux jeunes d'effectuer directement par voie électronique la démarche préalable de recensement à 16 ans, et une fois convoqués, de connaître les modalités d'accomplissement de leur journée sur smartphone. D'autre part, elle permet une modernisation des échanges avec les communes et les autres partenaires *via* un projet de système informatique dénommé plateforme référence d'échanges sécurisés d'administration des jeunes (PRESAJe), qui vise à la transmission de toutes les informations nécessaires par voie électronique et facilite la restitution des données utiles aux partenaires (cf. encadré 15).

**Encadré 15 : La plateforme référence d'échanges sécurisés d'administration des jeunes (PRESAJe)**

Le projet PRESAJe consiste dans une modernisation ambitieuse du système d'information de la direction du service national (DSN) en vue d'automatiser et de dématérialiser l'ensemble des flux d'informations traités dans le cadre du service national. Il pourrait notamment s'appuyer sur MSP et repose sur le principe d'une création d'un espace client sur internet.

Cet espace client, décliné en fonction de la nature des usagers (administrés, institutions), permettra :

- ◆ de simplifier la collecte des données du recensement (espace client pour les mairies : RCO en ligne et e-PECOTO/prise en compte obligatoire traitement optionnel, c'est-à-dire saisie des données dans un logiciel de mairie compatible permettant une extraction informatique des listes adressées par courriel au centre du service national) ;
- ◆ la planification des JDC (espace client pour les jeunes : dialogue avec la DSN) ;
- ◆ de transmettre les données aux partenaires et fournisseurs de la DSN. Parmi ces données, et contrairement à la situation d'aujourd'hui, le futur SI permettra l'envoi des adresses de domicile et non plus seulement de résidence à l'Insee.

PRESAJe s'inscrit dans la démarche de modernisation retenue au programme ministériel de modernisation et de simplification (PMMS) et devrait être opérationnel pour le dernier trimestre 2017.

*Source : Ministère de la défense.*

**3.5.2.5. Les décisions de justice relatives aux tutelles sont encore transmises à l'Insee sur support papier**

L'article L. 5 du code électoral modifié par la loi n°2007-308 du 5 mars 2007 prévoit que le juge des tutelles statue sur le maintien ou la suppression du droit de vote de la personne protégée lorsqu'il ouvre ou renouvelle une mesure de tutelle. Un formulaire doit être adressé à l'Insee aux fins d'inscription au fichier électoral de toutes les décisions modifiant la capacité électoral. La circulaire du 7 avril 2010<sup>26</sup> précise que c'est le greffe du juge des tutelles ou s'il y a eu un recours, le greffe de la cour d'appel, qui doit envoyer l'information à la direction régionale de l'Insee compétente en fonction du tribunal ou de la cour.

Les informations relatives aux tutelles sont ainsi transmises par les tribunaux aux DR de l'Insee en charge de la gestion du fichier électoral. À réception des documents, la DR s'assure que l'envoi correspond bien au formulaire attendu et que tous les champs sont renseignés : noms, prénoms, date et lieu de naissance de l'individu concerné, type de document (apposition ou prolongement de tutelle, levée ou mainlevée) et éventuellement durée de la tutelle (en mois ou année). Pour les suppressions et les renouvellements, elles précisent une durée d'application à compter de la date de décision. Les recouvrements s'appliquent à compter de la date de décision.

<sup>26</sup> Circulaire du ministère de la justice et des libertés, CIV/01/10 réf 157-09/C1/2-1-2 du 7 avril 2010.

Les envois s'effectuent au fil de l'eau et ne sont pas dématérialisés. La saisie de ces informations (de l'ordre de 70 000 tutelles chaque année) est confiée depuis l'année 2013 à un prestataire.

### **3.5.2.6. Les pays membres de l'Union Européenne (UE) transmettent à l'Insee la liste des Français inscrits sur des listes étrangères**

Le décret modifié (n° 79-160 du 28 février 1979), désigne l'Insee pour recevoir des États membres de l'Union européenne autres que la France les informations relatives à l'identité des électeurs français admis à exercer leur droit de vote pour l'élection des représentants au Parlement européen d'un de ces États. L'article 13 de la directive 93/109/CE du 6 décembre 1993 apporte une réponse à la question de la double inscription des Français établis dans un pays tiers au sein de l'UE, prévoyant un échange d'informations entre États membres.

Ainsi, l'Insee établit, par nationalité, la liste des ressortissants européens inscrits sur la liste électorale complémentaire européenne et transmet ces informations aux pays membres.

À l'inverse, l'Insee reçoit la liste des Français inscrits sur les listes électorales communales des pays membres. Ces informations sont transmises aux communes et aux consulats concernés pour qu'ils puissent apposer une mention MF (« mention France » en marge des listes électorales françaises pour empêcher le double vote). Cette intégration n'est possible que si l'Insee dispose des données complètes d'état civil (noms, prénoms, sexe, date et pays de naissance pour les personnes nées à l'étranger ; noms, prénoms, sexe, date de naissance et localité de naissance pour les personnes nées en France) et si les formats d'envoi sont conformes.

Pour les élections européennes de mai 2014, l'Insee a reçu 295 fichiers entre mi-mars et mi-mai et a transmis 39 000 mentions aux communes et près de 46 000 aux consulats<sup>27</sup>.

Malgré ce dispositif, des difficultés demeurent, liées aux modalités de transmission des informations entre pays membres, notamment :

- ◆ la décentralisation de la gestion des listes électorales ;
- ◆ l'absence d'harmonisation des pratiques et des calendriers de chacun des pays de l'UE ;
- ◆ le caractère aléatoire des contrôles ;
- ◆ les envois tardifs ;
- ◆ les données incomplètes, manquantes ou non sécurisées.

Il convient d'ajouter le cas des ressortissants binationaux, qui nécessite des mesures de coordination plus importantes.

## **3.6. Les listes électorales communales seront extraites du répertoire électoral unique, socle de référence**

### **3.6.1. Le fichier général des électeurs (FGE), lors de la phase d'initialisation, servira de base au répertoire électoral unique**

Conformément à la loi n°46-1889 du 28 août 1946 et repris dans l'article L. 37 du code électoral, l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) est chargé de la tenue du fichier général des électeurs. C'est à partir de ce fichier que sont assurés la mise à jour et le contrôle des listes électorales tenues par les communes.

---

<sup>27</sup> Réf Insee N°1740/DR44-SES/ du 23 octobre 2014

## Annexe I

L'actuel fichier général des électeurs, comme le RNIPP, gère des individus, connus par leur état civil (nom, prénoms, sexe, date et lieu de naissance et éventuellement filiation). Les informations relatives à la description de cet état civil sont mutualisées entre les deux répertoires, pour en simplifier la gestion en un bloc d'informations commun dénommé "bloc identité". C'est sur le bloc identité que travaillent les procédures d'identification.

Le FGE fédère les informations relatives à la situation électorale de chaque individu (type de listes, inscriptions, radiations, incapacités, mentions) et les porte à la connaissance des communes. Les préfectures sont destinataires des seuls avis de radiations. Il couvre également le champ des ressortissants européens non français inscrits sur les listes complémentaires communales prévues à leur endroit.

Il contient également l'information concernant l'inscription éventuelle sur une liste consulaire pour un Français résidant à l'étranger : poste consulaire et numéro d'inscription.

L'état civil de toute personne inscrite au fichier électoral et née en France (métropole et DOM) est contrôlé par consultation du RNIPP.

La phase d'initialisation (cf. annexe III) a pour objectif de constituer le fichier initial de référence, à partir de l'enrichissement du FGE. Elle vise à résoudre les discordances entre le FGE et les listes électorales communales. C'est une étape essentielle du projet, qui conditionne la qualité du dispositif. Elle va mobiliser fortement les communes, les préfectures et les équipes de l'Insee.

En régime permanent, ce répertoire électoral unique (REU) sera quotidiennement alimenté par le système de gestion des événements électoraux. Les équipes de l'Insee sont les seules à accéder à la gestion du REU, notamment dans le cadre des contrôles qualité.

### 3.6.2. L'adresse est une donnée essentielle à la constitution du REU

Le fichier général des électeurs (FGE) ne contient actuellement ni adresse ni identifiant d'électeur.

Aujourd'hui, les adresses sont déclarées par l'électeur puis contrôlées par la commune d'inscription. Elles permettent à la commune d'attribuer pour chaque électeur un bureau de vote proche de son domicile. En conséquence, la qualité de l'adresse repose sur la commune.

Dans le cadre du schéma cible proposé et afin de faciliter le travail des communes lors de l'utilisation du répertoire électoral unique, il est nécessaire d'intégrer l'adresse de l'électeur dans le REU. Néanmoins, la responsabilité de la gestion et de la qualité de cette adresse doit rester à la commune, la plus à même de régler les problèmes susceptibles de se poser à cet égard.

Les premiers échanges avec la CNIL montrent que l'intégration des adresses dans le REU apparaît légitime, compte tenu de la finalité du répertoire. La CNIL souligne que cette information rend la base très sensible. Pour apporter les garanties nécessaires quant à l'utilisation de cette information, elle recommande d'introduire dans la loi un texte précisant que l'adresse figurant dans le REU ne peut être utilisée « qu'aux seules fins de gestion du processus électoral ». Pour la CNIL, la présence des adresses dans le REU doit avoir une finalité déterminée, explicite et légitime.

**3.6.2.1. Les opportunités offertes par la base adresse nationale (BAN) sont à prendre en compte dans le projet.**

Il existe de nombreuses manières d'écrire une même adresse. Aussi, l'institut géographique national (IGN), la Poste et la direction générale des finances publiques (DGFIP) mettent en place une base adresse nationale (BAN) qui servira d'infrastructure commune sur les adresses. Son inauguration a eu lieu le 15 avril 2015. Riche de 25 millions d'adresses, cette base a vocation à recenser rapidement l'intégralité des adresses sur le territoire français et à gérer les 200 000 à 300 000 adresses créées chaque année.

Cette base comprend plusieurs niveaux d'adresses pour répondre à la fois aux besoins géographiques d'adressage du courrier mais aussi de gestion du cadastre. Les communes et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) souhaitent également pouvoir les utiliser pour l'exercice de leurs missions de sécurité et de prévention des risques, en utilisant notamment la géolocalisation des adresses. La qualité de cette base repose sur sa mise à jour et les communes ont un rôle essentiel à jouer pour actualiser les informations concernant l'évolution de la voirie.

Cette infrastructure devra proposer la labellisation d'un format d'adresse utilisable par la plupart des utilisateurs et notamment les administrations et collectivités locales. Les propositions pour l'enregistrement des adresses dans des fichiers administratifs devront donc retenir cette labellisation.

L'Insee envisage une convention avec l'IGN sur la BAN pour participer à son évolution.

**3.6.2.2. L'intégration de la donnée adresse suppose sa collecte lors de l'initialisation du répertoire, puis de manière pérenne, sa prise en compte dans le système de d'information cible**

Pour conserver l'adresse de l'électeur dans le REU, un espace doit être réservé pour chaque enregistrement concernant un électeur de ce fichier où sera stockée l'adresse. En amont, il conviendra d'ajouter dans le circuit d'inscription, en sus des informations d'état-civil, l'adresse de l'électeur.

Pour l'initialisation, les communes renseigneraient cette information en fonction de leurs propres bases de données, via e.LISTELEC ou leurs logiciels métiers (cf. annexe III, partie 3.5). Aujourd'hui, l'information n'est pas structurée, les éditeurs n'ayant pas normalisé la saisie de l'adresse. Dans le cadre du projet, le ministère de l'intérieur et les représentants des communes devront examiner s'il est opportun de stocker l'adresse dans un format compatible avec la BAN, afin de structurer progressivement la saisie.

Par ailleurs, le dispositif doit prévoir la possibilité pour l'électeur d'effectuer un changement d'adresse au sein d'une même commune *via* le portail citoyen, mais après validation exercée par la mairie ou le consulat.

**3.6.3. Le répertoire électoral unique garantit le « contrôle des inscriptions sur les listes électorales »**

Administré par l'Insee, le REU va répertorier l'ensemble des électeurs. Il sera initialisé avant le déploiement du projet puis mis à jour régulièrement par le système de gestion des événements électoraux. La fréquence d'actualisation devra être, sous réserve des contraintes techniques, *a minima*, quotidienne.

Le REU doit garantir l'unicité de l'inscription, *via* l'attribution par l'Insee d'un identifiant électeur (non signifiant) à chacune des personnes répertoriées (cf. encadré 16).

L'attribution d'un numéro d'électeur facilite la gestion de la base de données (suivi de gestion des événements), simplifie les échanges entre les communes et contribue à maintenir une fiabilité des données dans le temps.

Un investissement important sera nécessaire lors de la phase d'initialisation du REU pour régler les difficultés d'identification ; en l'absence d'identifiant électeur, des divergences pourraient de nouveau apparaître dans la base, tant la gestion de l'état civil est complexe.

Cet identifiant électeur permettra donc de maintenir la qualité de l'information et d'éviter l'apparition de doublons. La mission propose, au regard de la sensibilité de l'utilisation du NIR, d'affecter à un électeur un identifiant non signifiant. Il sera associé, à vie, à une seule personne.

Plutôt que de mobiliser des techniques de cryptage ou de segmentation du NIR, la CNIL recommande d'attribuer un identifiant aléatoire et de gérer une table de correspondance avec le RNIPP, de manière à cantonner cette table de passage au sein de l'Insee et de lui garantir une haute sécurité. Elle suggère d'examiner la solution employée par la DGFIP pour l'identifiant fiscal qui a nécessité une habilitation législative (article L 287 LPF pour le traitement NIR/SPI<sup>28</sup>).

### Encadré 16 : L'identifiant électeur

En France, toute personne est identifiée dès sa naissance par son numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques (NIR). Le NIR, communément dénommé « numéro Insee » ou « numéro de sécurité sociale », se compose de quinze chiffres. Il est généralement considéré comme très signifiant, car il indique le sexe, l'année et le mois de naissance, ainsi que le code chiffré de la commune de naissance et un numéro d'ordre attribué informatiquement. Les deux derniers chiffres constituent la clé. Calculés par un algorithme à partir des treize premiers, ils permettent de s'assurer qu'aucune erreur ne s'est introduite dans le NIR lors de sa saisie ou ses différentes utilisations.

Un identifiant de base de données est un code comportant indifféremment des chiffres et/ou des lettres permettant d'identifier un objet de base de données. D'une part il permet d'identifier un objet sans équivoque, d'autre part il permet de lier des tables entre elles avec la certitude que tel objet de telle table est bien lié au bon objet étranger. Pour détecter des erreurs lors de son utilisation, il doit comprendre une clé.

*Source : Mission.*

Il est nécessaire de pouvoir garder la trace des informations ayant généré les mises à jour du répertoire électoral unique. Cette traçabilité sera effectuée par le système de gestion des événements électoraux. Il conservera pendant trois ans les demandes d'inscription ou de radiation reçues des communes. Toute mise à jour effectuée conservera la référence de l'événement qui l'aura occasionnée.

Ce dispositif interdira toute modification introduite directement sur le répertoire. Les mises à jour seront réalisées par la saisie d'un événement, soit nouveau soit correctif d'un événement précédent, pour être appliquée sur le répertoire.

### 3.6.4. Un haut niveau de qualité est attendu pour un répertoire aussi important

L'Insee, au titre de sa responsabilité dans le système de gestion des événements électoraux, pourrait intervenir à trois étapes du processus :

- ◆ l'intégration des données ;
- ◆ la vérification de la conformité des informations avec le RNIPP ;

<sup>28</sup> Simplification des procédures d'imposition- numéro d'identifiant fiscal.

- ♦ la consultation de données.

S'il ne peut garantir la fiabilité des adresses, l'Insee poursuivra néanmoins son contrôle d'unicité des inscriptions et de pertinence en relation avec le RNIPP et les différents partenaires institutionnels dans le but d'alimenter le répertoire unique électoral et de lui assurer la plus grande fiabilité.

Différentes fonctionnalités permettront de gérer le REU. Des requêtes et des indicateurs seront définis dans le cadre d'une démarche qualité, indispensable pour un répertoire de cette importance. Des opérations qualité seront planifiées chaque année par l'Insee et le ministère de l'intérieur.

Ainsi, le dispositif permettra d'établir pour une commune donnée la liste des électeurs présentant des problèmes d'identification au RNIPP et d'accéder aux dossiers concernés. Il sera possible de suivre d'année en année l'évolution de ces listes, l'objectif étant de réduire le nombre d'anomalies, en concertation avec les communes et préfectures concernées.

La mission préconise que soit maintenu en régime permanent un groupe d'utilisateurs (communes, préfectures), animé par le ministère de l'intérieur avec l'appui de l'Insee. Ce groupe serait chargé de faire des propositions d'amélioration du dispositif, techniques ou fonctionnelles, dans le cadre d'une maintenance classique. Les échanges de pratiques ainsi recueillies contribueraient à entretenir une dynamique de qualité.

### 3.6.5. La consultation des listes électorales est maintenue

Conformément aux articles L.28 et R.16 du code électoral, tout électeur peut avoir accès aux listes électorales. Dans le dispositif cible, les personnes justifiant de leur qualité d'électeur continueront à pouvoir accéder aux listes en mairie sur format papier ou numérique.

Dans le cadre du projet, une simplification supplémentaire pourrait être proposée aux électeurs pour leur permettre de s'assurer de leur inscription sur une liste électorale. Ainsi, une consultation en ligne permettrait à tout électeur de vérifier s'il est toujours inscrit ou non sur une liste électorale. Cette faculté contribuerait à l'amélioration des fichiers, l'électeur pouvant plus rapidement solliciter une mise à jour de son dossier. Cette fonctionnalité devrait être développée, *via* mon-service-public.fr, dans le cadre de *France Connect*.

Il est également envisageable, *via* les logiciels éditeurs existants et leurs développements possibles, que l'électeur puisse, à terme, connaître son bureau de vote comme cela se fait aujourd'hui dans certaines communes<sup>29</sup>.

### 3.6.6. L'extraction des listes communales s'effectue selon les besoins des communes, des consulats ou des préfectures

L'extraction des listes communales pourra s'effectuer à tout moment de l'année par un accès au répertoire électoral unique, étant entendu que seules les listes arrêtées pour un scrutin dans les conditions fixées par le code électoral feront juridiquement référence.

La commune pourra ainsi consulter l'extrait du REU la concernant, notamment pour effectuer un suivi régulier. Elle obtiendrait également, après réunion de la commission administrative, la liste électorale opposable pour un scrutin donné. Il reste à la charge de la commune l'établissement, si nécessaire, de cette liste par bureaux de vote et la préparation des listes d'émargement. Les communes pourront, comme actuellement, faire appel à des logiciels métiers pour effectuer ces opérations liées à l'organisation des scrutins.

---

<sup>29</sup> « Quel est votre bureau de vote ? » Service en ligne de la ville de Paris, accessible sur <http://www.bdv.paris.fr/bvote>



De même, le consulat pourra obtenir avec le REU la liste des Français concernés par une élection, comme actuellement avec la liste électorale consulaire.

Le rôle d'appui et de coordination des préfectures sera facilité par cet accès au REU et au système de gestion des événements électoraux. Elles pourront également plus facilement exercer leur mission de contrôle.

### **3.7. Les projets en cours destinés à accroître, entre administrations, les échanges de données dématérialisées amélioreront aussi le service offert à l'électeur dans le dispositif cible**

L'une des clés du succès du projet de réforme des modalités de gestion des listes électorales réside dans la dématérialisation des flux. Facteur de réduction des délais de traitement, la dématérialisation des flux permet par exemple une alimentation du système de gestion des événements ou workflow par les partenaires institutionnels en prise directe. Les modifications légales qui pourraient ne plus nécessiter la validation des commissions administratives de révision seraient ainsi traitées immédiatement, ce qui éviterait certains allers-retours inutiles.

Le schéma cible (figure 2) prévoit une dématérialisation de tous les flux notamment en distinguant :

- ◆ les flux qui alimentent le répertoire électoral unique ;
- ◆ les flux de contrôles ou de vérification ;
- ◆ et les flux d'information et de consultation.

L'ensemble des acteurs devra s'approprier cette démarche : l'électeur lui-même, les communes, les consulats, l'Insee, les administrations partenaires et les préfectures. La contribution d'éditeurs de logiciels privés favorisera l'exploitation des données produites, comme cela se fait déjà aujourd'hui. Cependant leur rôle va évoluer vers l'offre de fonctionnalités complémentaires à celles du portail instructeur, par exemple relatives à l'organisation des scrutins.

Afin d'assurer la traçabilité des mouvements, la dématérialisation suppose pour chaque acteur :

- ◆ une adresse mail ;
- ◆ un système d'identification et d'authentification ;
- ◆ un format défini d'échange de données.

Différents projets visant à simplifier les relations entre l'État et ses usagers, citoyens, entreprises ou associations, développent des outils qui pourraient aussi être mobilisés dans le nouveau dispositif de gestion des listes électorales.

#### **3.7.1. Le programme « dites-le nous une fois » pour éviter la redondance des demandes d'informations auprès de l'utilisateur simplifiera les démarches en ligne**

Ayant pour objectif la réduction de la charge administrative des entreprises et, demain, des particuliers, le programme « Dites-le-nous une fois » vise à supprimer les justifications administratives qui sont déjà en possession de l'administration comprise au sens large. Il repose sur quatre leviers de simplification :

- ◆ édicter comme règle l'échange des données entre les administrations et rendre exceptionnelle la sollicitation de l'utilisateur ;
- ◆ repenser la pertinence des formulaires pour ne demander que les informations utiles ;
- ◆ dématérialiser les procédures le plus largement possible avec un impératif de simplification ;

- ♦ développer la logique de *confiance a priori* : les pièces justificatives seront demandées uniquement lorsqu'elles sont nécessaires, non détenues par l'administration et au moment opportun (par exemple, en cas de contrôle).

Le projet de répertoire électoral unique et l'ensemble des développements qu'il induit devront s'inscrire dans cette dynamique de simplification au bénéfice des usagers.

### **3.7.2. La stratégie d'État plateforme vise à interconnecter les démarches administratives via un projet de fédération des comptes informatiques appelé *France Connect***

La stratégie d'État plate-forme développée par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a deux conséquences :

- ♦ il appartient aux administrations délivrant un service aux usagers de récupérer, auprès des administrations détentrices, les données nécessaires à ce service ;
- ♦ les usagers ne doivent plus fournir de justificatifs déjà détenus par l'administration.

Cette stratégie d'État plateforme vise à faciliter l'accès de l'utilisateur aux démarches administratives en ligne.

*France Connect*, première brique de cette stratégie, est un projet conduit par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) visant à fédérer les différents comptes informatiques qu'un usager aura créés auprès des organismes publics (caisse d'allocations familiales, DGFIP, net-entreprises...) afin d'y accéder avec les mêmes identifiants (cf. encadré 17).

C'est un système d'authentification et d'identification des usagers à l'aide d'un seul « bouton », reconnu à terme par l'ensemble des services publics en ligne. Dispositif encadré par la CNIL et conforme à la réglementation européenne eIDAS (pour *electronic identification and trust services*), il répond aux problématiques de sécurité et de protection de la vie privée par le biais de différents niveaux d'authentification.

Cette stratégie doit aussi contribuer à alléger des démarches.

*France Connect* sécurise les échanges de données sur un usager entre fournisseurs de données et de services et facilite l'accès des services en ligne aux usagers grâce à la fédération de leurs comptes. L'utilisateur demeure libre d'accepter que des informations le concernant soient échangées d'une administration à l'autre, en toute transparence et avec la possibilité de révoquer cette autorisation. Ces échanges de données permettront de réduire les demandes de justificatifs, prenant ainsi part à la mise en œuvre de la démarche "*dites-le-nous une fois*" au sein des administrations.

Cette stratégie doit en outre assurer la sécurité et la confidentialité des données.

Pour les usagers et les autorités administratives, *France Connect* assure la traçabilité et la transparence des données exploitées lors des démarches en ligne quel que soit le canal. La confidentialité des informations doit donc être garantie.

#### **Encadré 17 : Les rôles des acteurs autour de *France Connect***

Fournisseur de service (FS) : un fournisseur de service est un site Web qui veut utiliser *France Connect* pour identifier les internautes qui le souhaitent. Exemple : mairies, CAF, préfectures, ...

Fournisseur d'identité (FI) : un fournisseur d'identité est un site Web qui permet à *France Connect* d'identifier et d'authentifier un internaute. Exemple : Ameli.fr, impots.gouv.fr. Les internautes qui utilisent *France Connect* peuvent s'identifier et s'authentifier via leurs identifiants Ameli.fr ou impots.gouv.fr.



Fournisseur de données (FD) : un fournisseur de données est un site Web qui propose des ressources à un fournisseur de service utilisant *France Connect* pour sécuriser cet échange. Exemple : un fournisseur de service a besoin du nombre de points du permis de conduire d'un utilisateur. Si une préfecture fournit cette information *via France Connect*, alors cette préfecture est un fournisseur de données.

Le dispositif *France Connect* autorisera au fur et à mesure de son déploiement la fourniture, par les autorités administratives, de nouveaux services personnalisés aux usagers sans exiger de nouveaux justificatifs d'identité. L'inscription sur les listes électorales par le biais d'un portail type « *monservicepublic.fr* » pourrait bénéficier de cette simplification.

Source : Documentation d'intégration à *France Connect*.

### 3.8. La stratégie de sécurité du système doit être anticipée

#### 3.8.1. La sécurité du répertoire devrait être qualifiée « haute protection » par l'Insee

En matière de confidentialité des données, l'Insee classe l'ensemble de ses informations en trois catégories : la catégorie des données à mettre sous haute protection, celle des données à accès restreint et le reste, les informations non confidentielles.

Les critères qui peuvent conduire à protéger la confidentialité d'une information sont nombreux. Outre les normes juridiques qui s'imposent toujours, chaque direction de l'Insee décide sur ses propres critères du niveau de confidentialité des informations dont elle est « propriétaire ». Le comité de direction de l'Insee décide *in fine* des listes d'opérations sous haute protection à vérifier prioritairement.

Le fichier général des électeurs fait partie de l'opération « base des répertoires des personnes physiques », classée sous haute protection par la direction des statistiques démographiques et sociales de l'Insee qui en est « propriétaire ». C'est le cas de tous les fichiers contenant des données sensibles (nominatives ou autres).

Conformément au cahier des règles et standards de la sécurité, cette classification implique (de façon non exhaustive) :

- ◆ l'écriture d'une note d'objectifs de sécurité contenant les consignes de traitement et communiquée à tous les agents concernés ;
- ◆ une vérification régulière des droits sur ces données, les droits étant donnés nominativement ;
- ◆ un stockage dans un centre sécurisé (par extension, interdiction de stockage sur un poste utilisateur classique) ;
- ◆ un fort contrôle d'accès sur les données en question et une revue régulière de ces accès.

Comme le fichier général des électeurs, le répertoire électoral unique sera classé « Haute Protection », ainsi que le système de gestion des événements électoraux.

#### 3.8.2. La stratégie de sécurité du système doit tenir compte de l'ensemble des acteurs

La validation des différents avis ou demandes par la commission de révision administrative se matérialisera par une signature électronique<sup>30</sup> (avec identification et authentification de son auteur). Elle fiabilisera la procédure de validation.

---

<sup>30</sup> La signature électronique (appelé aussi signature numérique) est un procédé permettant de garantir l'authenticité de l'expéditeur (fonction d'authentification) et de vérifier l'intégrité du message reçu. Elle assure également une fonction de non-répudiation, c'est-à-dire qu'elle permet d'assurer que l'expéditeur a bien envoyé le message (autrement dit elle empêche l'expéditeur de nier avoir expédié le message).

## Annexe I

Le module d'authentification du portail citoyen permettra aux différents utilisateurs du système d'accéder au contenu du portail. Dans un souci de sécurité, il conviendra d'utiliser le protocole « https » afin de chiffrer tous les flux web entre l'utilisateur et le serveur.

L'article 3 du décret n°2010-112 du 2 février 2010, pris pour l'application des articles 9, 10 et 12 de l'ordonnance n°2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives énonce que l'autorité administrative doit, afin de protéger le système d'information cible et après avoir identifié les risques : « *fixer les objectifs de sécurité, notamment en matière de disponibilité et d'intégrité du système, de confidentialité et d'intégrité des informations ainsi que d'identification des utilisateurs du système, pour répondre de manière proportionnée au besoin de protection du système et des informations face aux risques identifiés* » (cf. tableau 7).

**Tableau 7 : Définitions des critères de sécurité**

<b>Disponibilité du système</b>	Propriété d'accessibilité au moment voulu des biens essentiels par les personnes autorisées. [EBIOS 2010] ou Propriété des données et des ressources du système d'information d'être accessibles et utilisables à la demande par une entité autorisée. [norme ISO-IEC 2382-8]
<b>Intégrité du système</b>	Propriété d'exactitude et de complétude des biens essentiels. [EBIOS 2010] ou Aptitude d'un système à accomplir la fonction prévue, en interdisant toute utilisation ou modification des ressources par des utilisateurs non autorisés, et en empêchant les utilisateurs autorisés d'effectuer des modifications inadéquates ou de faire un usage incorrect de ces ressources. [norme ISO-IEC 2382-8]
<b>Confidentialité des informations ou des données</b>	Propriété des biens essentiels de n'être accessibles qu'aux personnes autorisées. [EBIOS 2010] ou Caractère réservé d'une information dont l'accès est limité aux seules personnes admises à la connaître pour les besoins du service, ou aux entités ou processus autorisés. [IGI n° 1300/SGDSN/PSE/PSD]
<b>Intégrité des informations ou des données</b>	Propriété d'exactitude et de complétude des biens essentiels. [EBIOS 2010] ou Propriété assurant qu'une information n'a pas été modifiée ou détruite de façon non autorisée. [IGI n° 1300/SGDSN/PSE/PSD]
<b>Identification</b>	Permet à une entité (personne ou machine) de se faire reconnaître du système par un élément dont on l'a doté. En résumé, s'identifier c'est communiquer une identité préalablement enregistrée, s'authentifier c'est apporter la preuve de cette identité. [RGS version 1.0]

*Source : DSIC. Normes Ebios.*

La méthode d'intégration de la sécurité dans les projets informatiques (ISP) est à mettre en œuvre sur l'ensemble du projet REU. La mission a réalisé une synthèse des enjeux liés à la sécurité pour le projet REU dans le tableau 8.

**Tableau 8 : Synthèse de sécurité pour le projet**

<b>Événement redouté</b>	<b>Besoin de sécurité</b>	<b>Sources de menaces</b>	<b>Impacts</b>	<b>Gravité</b>
Indisponibilité des données manipulées	Stratégique	Indisponibilité des serveurs, bug de l'applicatif.	Une indisponibilité supérieure à 4 heures aurait pour conséquences : perturbation de l'activité interne : point d'entrée principal pour toute activité métier du périmètre	Grave

## Annexe I

Événement redouté	Besoin de sécurité	Sources de menaces	Impacts	Gravité
Altération des données manipulées par l'application : résultats erronés.	Fort	Bug applicatif ou technique entraînant une corruption des données manipulées.	Une altération des données manipulées aurait pour conséquences : impacts financiers potentiels	Stratégique
Compromission des données manipulées par l'application.	Fort	Indisponibilité de la brique d'authentification ou de l'annuaire Usurpation des droits. Abus de droit.	Un accès non autorisé aux données manipulées aurait pour conséquences : perte d'image ; fort impact médiatique ; perturbation de l'activité	Grave
Inspection de la CNIL identifiant un non-respect de la réglementation ;	Fort	Discordance entre les éléments figurant dans le dossier CNIL et leur mise en œuvre : Détournement du traitement à des fins non spécifiées.	Un non-respect de ces préconisations aurait pour conséquences : perte d'image ; fort impact médiatique ; sanctions juridiques	Stratégique
Adhésion faible des communes	Stratégique	Refus de participer au dispositif ou engagement faible	Une phase d'initialisation imparfaite Une dématérialisation des flux incomplète	Grave
Un débat législatif qui n'aboutit pas	Stratégique	Difficulté à trouver un accord sur le rôle des communes / commissions administratives / L30	Toile de fond imprécise, freinant l'avancement du projet	Grave
Gouvernance	Stratégique	Difficulté à mobiliser les acteurs concernés par le projet	Fragilisation du pilotage et de l'accompagnement	Stratégique
Piratage	Stratégique	Malveillance	Diffusion de données confidentielles	Stratégique

*Source : Mission.*

### 3.9. Si le volume des données est un enjeu clé du futur système d'information, il ne devrait pas varier dans le dispositif cible

Dans le REU, un certain nombre de données seront intégrées :

- ◆ l'identification de l'électeur
- ◆ l'état civil complet (nom de famille, prénoms, date et lieu de naissance, sexe) ;
- ◆ la commune d'inscription et la date d'inscription ;
- ◆ le motif d'inscription ;
- ◆ l'historique des mouvements inscriptions/radiations ;
- ◆ les informations privatives des droits civiques ;
- ◆ l'inscription éventuelle sur une liste consulaire avec le choix de vote ainsi que le NUMIC ;
- ◆ l'adresse ;
- ◆ la date de chacun des événements.

## Annexe I

L'actuel fichier général des électeurs contient les mêmes données à l'exception de l'adresse et de l'identifiant de l'électeur. Il regroupe ainsi plus de 101 millions de lignes (conservation de l'historique), dont environ 45 millions d'inscriptions actives. L'ensemble des enregistrements, des tables mobilisées pour les mentions, radiations, incapacités et les données sur les individus partagées avec le RNIPP représentent environ 17 giga octets pour le stock du fichier général des électeurs. Cette estimation ne tient pas compte des données utiles à la gestion des flux (fichiers en entrée et en sortie, événements, notifications, bilans,...).

Les flux annuels d'inscription varient sensiblement en fonction de la présence et de la nature des élections prévues en cours d'année. Selon l'Insee, le passage au dispositif cible ne devrait pas avoir d'incidence sur le volume des flux d'événements et d'avis (cf. tableaux 9 et 10).

**Tableau 9 : Volumétrie**

Type de mise à jour	Volumétrie annuelle indicative
Inscriptions électorales y compris les jeunes	1,2 à 5,1 millions
Radiations électorales reçues des communes	entre 660 et 800 000
Incapacités diverses hors décès	environ 80 000
Listes consulaires	1,15 millions

*Source : Insee.*

**Tableau 10 : Volumétrie**

Type de mise à jour	Volumétrie annuelle indicative
Avis de radiation modèle C envoyés par l'Insee aux communes	entre 800 000 et 3 200 000
Mentions centre de vote à l'étranger	entre 400 000 et 450 000
Inscriptions d'office 18 ans	entre 400 000 et 750 000

*Source : Insee, document d'étude préalable BRPP2, N° 420/F101 du 10 février 2006.*

Il convient également de s'assurer de la capacité à gérer des phénomènes de pointe qui se produisent notamment juste avant les clôtures d'inscription. Cette question concernera principalement le portail « citoyen », confié à la DILA.

#### **4. Un pilotage resserré et un accompagnement du changement sont les deux facteurs principaux de la réussite du projet**

L'Insee, le ministère de l'intérieur, les autres services d'Etat et les associations nationales d'élus locaux doivent travailler ensemble à limiter les échanges « papier », dans le cadre du projet. Un groupe de travail partenarial *ad hoc* pourrait définir des principes fédérateurs (rôles des acteurs et normes d'accès) et un calendrier de déploiement. Dans cette perspective une charte de la dématérialisation des avis électoraux pourrait être rédigée à l'image de la charte de la dématérialisation dans le secteur public signée le 7 décembre 2004.

Des instances de pilotage devront être désignées notamment la maîtrise d'ouvrage, les maîtrises d'ouvrage déléguées ainsi que les maîtrises d'œuvre. La mission suggère que, compte tenu de la nature du projet, sa maîtrise d'ouvrage soit portée par le ministère de l'intérieur.

## **4.1. Le pilotage s'appuie sur une gouvernance adaptée aux différents acteurs**

### ***4.1.1. Au niveau interministériel, il est indispensable qu'une autorité centrale unique assure un pilotage d'ensemble du projet***

Le ministère de l'intérieur, responsable du bon déroulement des élections, doit exercer pleinement la maîtrise d'ouvrage (MOA) de la réforme des modalités de gestion des listes électorales. La direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur, experte dans l'organisation matérielle des élections politiques, mais également dans la préparation et le suivi du droit électoral, s'impose, a priori, comme pilote naturel du projet.

De même, fort de ses attributions et de sa longue expérience, le ministère de l'intérieur doit assurer la maîtrise d'œuvre organisationnelle, c'est-à-dire, veiller à l'accompagnement des différents acteurs dès la phase d'initialisation du REU et jusqu'à leur pleine utilisation du nouveau système (formation, assistance). Il sera ainsi responsable du sous-projet de conduite du changement et s'assurera que tous les acteurs concernés par un chantier y sont associés. Il pourrait concevoir et piloter la campagne de communication auprès des communes et auprès du grand public. En charge de l'animation du réseau des préfetures et des sous-préfetures, il veillerait, enfin, à la mobilisation de ces acteurs de proximité à toutes les étapes du projet.

L'Insee, quant à lui, assurera le pilotage du programme lié au système d'information (SI). Un directeur de programme veillera à la coordination entre les différents sous-projets. Une maîtrise d'ouvrage déléguée (MOAD) et la maîtrise d'œuvre associée (MOE) seront confiées à l'Insee pour le sous-projet d'initialisation du REU et pour le sous-projet couvrant les différents sous-systèmes : le web service, le système de gestion des événements électoraux, le portail service instructeur communal et le REU. Compte-tenu de l'ampleur du projet et des enjeux associés, une prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage pourra utilement être sollicitée pour accompagner l'Insee dans le pilotage du programme SI.

Une maîtrise d'ouvrage déléguée et la maîtrise d'œuvre associée (MOE) seront confiées également à la DILA pour le sous-projet relatif au portail citoyen et son interconnexion avec le système de gestion des événements électoraux.

Enfin, le ministère des affaires étrangères se verrait confier le sous-projet relatif au portail « service instructeur consulaire » (ELECTIS) et l'interconnexion de la liste électorale consulaire (LEC) en préparation avec le système de gestion des événements électoraux.

### ***4.1.2. Les instances de gouvernance reposant notamment sur des comités stratégiques doivent être mises en place le plus rapidement possible***

Nécessaire à ce type de projet, la mission recommande la création des organes de pilotage suivants :

- ♦ un comité opérationnel : associant le ministère de l'intérieur, l'Insee, la DILA et le ministère des affaires étrangères, il assurerait la conduite de l'ensemble du projet et interviendrait pour lever les obstacles (moyens législatifs, politiques...). Il serait piloté par le ministère de l'intérieur, MOA du dispositif ; l'Insee, ayant en charge le pilotage du programme SI, en assurerait le secrétariat. Chaque fois que nécessaire, ce comité pourrait être réuni au niveau des secrétaires généraux ou des directeurs. En fonction de l'ordre du jour, les ministères des outre-mer, de la défense, et de la justice pourraient être conviés. Une instance restreinte, à l'initiative du directeur de projet de l'Insee, traiterait des questions plus techniques ;
- ♦ un comité de suivi : rassemblant les membres du comité opérationnel et des maires désignés par l'association des maires de France, il serait présidé par l'un de ces élus. Une co-présidence ministère de l'intérieur/représentant de l'AMF est également envisageable.

Des comités spécifiques seront créés pour chacun des sous-projets informatiques. Dans ce cadre, il faudra s'assurer régulièrement de l'adaptation des outils aux attentes des utilisateurs. Ainsi, par exemple, un panel d'électeurs pourrait être constitué pour réaliser des tests. De même, un réseau d'experts en mairie, consulat ou préfecture pourrait être mobilisé pour réagir à différentes propositions à des moments clés du projet. Les éditeurs de logiciels seront également associés aux travaux. Un groupe de conception des actions d'accompagnement (sensibilisation et dispositif de formation) devra être installé dès l'année 2016. Composé de représentants des maires, des préfectures, de l'Insee et du ministère de l'intérieur, il pourrait solliciter le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) conformément à une convention préalablement établie ; il associerait ponctuellement les éditeurs de logiciels. Un groupe de travail plus spécifiquement en charge des questions informatiques liées à l'initialisation devra être mis en place pour définir et coordonner les modalités d'échanges entre les communes, les préfectures et l'Insee.

Un plan qualité projet (PQP) définira l'organisation du projet, l'engagement des acteurs, le périmètre, les risques compte tenu des objectifs partagés. Le PQP constituera la référence commune à tous les membres de l'équipe projet. Il permettra d'assurer une bonne cohérence et une homogénéité dans les méthodes de travail.

### 4.2. L'accompagnement du changement est la clé de voûte de la réussite du projet proposé

Le caractère ambitieux du projet informatique avec un déploiement généralisé à l'ensemble des communes, combiné à la sensibilité du domaine traité ne vont pas sans un accompagnement du changement fort. Cet effort doit d'ailleurs être poursuivi au-delà de la seule mise en œuvre du nouveau dispositif.

Il conviendra d'informer de manière régulière les différents partenaires, des différentes étapes à entreprendre. Ce futur système impose la définition et la mise en œuvre d'un plan de formation complet qui doit s'adresser à des agents aux profils et aux compétences divers.

Les éditeurs de logiciel métiers (cf. encadrés 18), dans le cadre de journées d'études ou de rencontres, pourront également participer à l'accompagnement des communes.

#### Encadré 18 : Logiciels métiers utilisés par les mairies dans le cadre de leur gestion électorale

Les logiciels métiers utilisés par les mairies dans le cadre de la gestion électorale sont multiples et ont de nombreuses fonctionnalités dont les principales sont listées ci-dessous :

Transferts réalisés par les principaux logiciels

- ◆ échanges mairie vers Insee et Insee vers mairie par flux XML avec récupération automatique des inscrits d'office et des radiations Insee ;
- ◆ interface avec le logiciel d'état civil ;
- ◆ adaptation au portail internet [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr) pour les demandes d'inscription en ligne ;
- ◆ transfert dématérialisé des listes à la préfecture *via* le portail [elistelec.interieur.gouv.fr](http://elistelec.interieur.gouv.fr)

Tableaux fournis

- ◆ gestion des tableaux intermédiaires : les électeurs sont numérotés puis sont intégrés dans le tableau du 10 janvier suivant ;
- ◆ recherche multicritères des électeurs ;
- ◆ changement automatique de bureau si le changement d'adresse le justifie : radiation dans l'ancien bureau et addition dans le nouveau.
- ◆ fonctionnalités
- ◆ simulation de découpage électoral avec ajout ou suppression de bureaux, modification du découpage géographique des bureaux : tableaux de synthèse ;
- ◆ validation des tableaux (réversible) ;
- ◆ gestion multi-établissement : possibilité de gérer les élections de plusieurs mairies à partir

<p>d'une seule installation ;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ exportation des recherches multicritères sur n'importe quel outil de bureautique ;</li> <li>♦ tirage au sort des jurés d'assises avec édition des différents courriers aux jurés et au greffier du T.G.I.</li> </ul> <p>Editions</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ édition des cartes d'électeurs avec la griffe du Maire, le tampon de la Mairie et un code-barres permettant une gestion des retours de carte simplifiée par lecture optique ;</li> <li>♦ liste électorale ;</li> <li>♦ liste d'émargement avec 1 ou 2 colonnes d'émargement, en format A4 ou A3 ;</li> <li>♦ tableaux d'additions ou de radiations avec ou sans mouvements ;</li> <li>♦ mention possible sur la liste d'émargement de l'appartenance d'un électeur à une liste de centre ;</li> <li>♦ mention des procurations ;</li> <li>♦ attestation d'inscription, y compris celle destinée aux candidats.</li> </ul> <p>Statistiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>♦ le module de statistiques présente un tableau de bord graphique des indicateurs sur une période donnée en matière de données électorales.</li> </ul>
--

*Source : Sites des principaux éditeurs de logiciels.*

#### **4.2.1. L'accompagnement des communes reposera sur une communication ciblée et une formation adaptée aux besoins des agents communaux en charge des élections et des secrétaires de mairie**

Le projet comporte à la fois une dimension technique importante, et une composante organisationnelle déterminante (cf. tableau 11). En inversant la logique d'élaboration des listes électorales et en développant un système de gestion permettant un traitement en continu des avis électoraux, le nouveau dispositif va faire évoluer l'organisation du travail en mairie. Ce changement doit être accompagné pour que chaque acteur connaisse les objectifs et les enjeux, comprenne bien son rôle dans ce nouvel environnement et prenne la mesure des avantages offerts par le nouveau dispositif (traitement facilité et sécurisé, gestion plus fluide, gains en qualité).

Cet accompagnement doit intervenir très en amont du projet et être présent jusqu'au déploiement. Il peut revêtir plusieurs formes. Un échange entre la mission et le CNFPT a permis d'ébaucher quelques pistes de réflexion. Le groupe de conception des actions d'accompagnement établira dès 2016 un calendrier prévisionnel des opérations à planifier et des événements à organiser.

Une information des communes dès la discussion parlementaire sur le projet de réforme doit être envisagée. Lors du dépôt du projet de loi et des débats parlementaires, les communes seront informées par leurs relais habituels (supports de communication des différentes associations représentatives des collectivités territoriales). La communication parlementaire suffira à fournir les éléments de contexte utiles aux communes.



## Annexe I

Une fois le projet de loi voté, il sera important d'expliquer le processus engagé et ce qui est attendu des personnels communaux. La mission préconise que des réunions de sensibilisation soient organisées à l'initiative des préfets et sous-préfets ; elles s'adresseraient aux maires, qui pourraient être accompagnés des secrétaires de mairie ou des responsables des bureaux des élections. Ces réunions marqueront le lancement de la réforme. Elles devront présenter de façon pédagogique le projet, son calendrier et le rôle des acteurs. Les supports pourraient être préalablement élaborés au niveau national par le groupe de conception des actions d'accompagnement, de manière à dispenser des messages homogènes sur l'ensemble du territoire. Ces supports seront mis à la disposition des intervenants en préfecture et des plaquettes de présentation du projet distribuées à l'occasion de ces réunions. Ces dernières constitueront un moyen de diffuser l'information et des séquences vidéo pourraient capter les moments clés des présentations et des échanges. Les vidéos seraient ensuite accessibles au réseau des personnels communaux, et serviraient à informer par exemple les agents qui n'auraient pas pu participer. Ces réunions de sensibilisation permettraient également de présenter le dispositif de formation envisagé, afin que les besoins soient correctement exprimés dans les plans de formation et les moyens anticipés.

Cette première information devrait contribuer à rassurer les personnels communaux mais aussi permettre à l'équipe projet de recueillir l'expression des préoccupations de ces personnels ; la bonne connaissance des acteurs est en effet un facteur de réussite d'un projet d'accompagnement (cf. tableau 12). Cette sensibilisation facilitera les expérimentations envisagées dès 2016. Si le projet de loi est voté au début de l'année 2016, ces réunions de sensibilisation pourraient intervenir au deuxième trimestre 2016.

**Tableau 11 : Les écueils à éviter**

Risques	Commentaire
Se limiter à la dimension technique du projet	Le projet n'est pas que le simple déploiement d'un nouveau système. En revanche les performances du nouveau système doivent être particulièrement surveillées
Travailler tardivement à la prise en compte de la transformation	Ce travail doit démarrer en amont du projet technique
Ne pas sanctuariser un budget suffisant pour la gestion de la transformation dans l'estimation du coût du projet	La communication, la formation et l'assistance aux utilisateurs demandent des ressources et des budgets dédiés

*Source : Mission.*

**Tableau 12 : Facteurs clés de réussite de la conduite du changement**

Facteurs de réussite	Commentaire
Connaissances des acteurs impliqués	Une bonne connaissance des utilisateurs, actuels et futurs, de leurs profils et leur environnement est importante pour prévoir les freins et blocages possibles dans la conduite du projet
Connaissances de la structure et de son fonctionnement	Pour prévoir les actions à mener dans la transformation de l'organisation, la connaissance de l'existant est primordiale
Associer les utilisateurs futurs	Créer des groupes utilisateurs et les valoriser Identifier des utilisateurs clefs associés à la conception du nouveau système et de la future organisation Identifier un réseau d'"acteurs" relais lors du déploiement
Prévoir un plan de communication	Ce plan inclura la communication auprès de la communauté métier et/ou usager impactée
Identification des risques	Mise en œuvre d'une gestion des risques et d'un plan de contrôle des risques

*Source : Mission.*

Une communication régulière tout au long du projet doit être assurée. Un site intranet dédié et accessible aux communes pourrait être mis en place pour informer sur l'actualité du projet, mettre à disposition des supports de communication comme les plaquettes de présentation, donner accès à une foire aux questions et à des modules de formation à distance.



## Annexe I

Des articles ou des rencontres consacrés à la réforme de la gestion des listes électorales contribueront également à l'appropriation du sujet par le plus grand nombre.

La formation des personnels communaux interviendra en deux temps. D'une part pour mener à bien l'initialisation du REU, d'autre part pour préparer la prise en main des outils de gestion.

Compte tenu du grand nombre d'agents à former, des formations en cascade seront déployées, assurant un maillage du territoire par un réseau de formateurs, qui pourront assurer un rôle de référent pour les communes. Ces formateurs seront eux-mêmes formés par l'équipe projet qui définira le contenu des modules avec l'appui du groupe de conception des actions d'accompagnement. Plusieurs centaines de formateurs devront être formés pour retransmettre la formation auprès de 30 000 à 40 000 agents. Le CNFPT rappelle qu'on dénombrait 22 300 secrétaires de mairie fin 2012 ; il évoque également, pour mémoire et à titre de comparaison, le vaste programme de formation mis en œuvre pour les collectivités locales à la fin des années 90 dans le cadre de la mise en place du nouveau plan comptable M14. Ce programme avait alors mobilisé 420 « formateurs », dont un tiers issus des services déconcentrés du Trésor. Ces formateurs ont animé des stages pour les 32 000 agents des plus petites communes et formé 7 000 à 8 000 fonctionnaires des villes de plus de 3 500 habitants, eux-mêmes chargés de familiariser ensuite les élus et les services de leur ville à la M14.

L'initialisation du REU constitue un sous-projet stratégique du dispositif et nécessite aussi une formation adaptée. Les opérations vont concerner les 36 000 communes, mobiliser du personnel en préfecture et générer des échanges entre communes. La formation devra permettre de travailler sur des cas concrets (traitement des différents types de divergences), expliciter ce qui est attendu de chacun et présenter les outils mobilisés pour traiter les fichiers de divergences.

Il serait en outre utile de prévoir un socle de formation commun aux communes et au réseau consulaire. Les supports pourront être mis en ligne sur l'intranet du ministère des affaires étrangères (Diplonet) et sur la plateforme de formation à distance (MAEL), afin de sensibiliser l'ensemble des agents concernés dans les ambassades et consulats. Une campagne d'information sera également à prévoir sur les sites Internet des postes consulaires mais aussi pour les Français établis à l'étranger, par exemple via des médias qu'ils consultent (France 24, TV5, RFI, ...).

### ***4.2.2. La réussite de l'accompagnement repose en partie sur un calendrier de formation adapté***

Compte tenu du calendrier électoral, l'initialisation ne pourra intervenir que sur la période allant du deuxième semestre 2017 à la fin de l'année 2018. Il conviendra donc d'envisager les formations des agents communaux au dernier trimestre 2017, ce qui implique une formation de formateurs en septembre 2017 (une vingtaine de sessions pour un vivier d'environ 300 formateurs). Cette formation devra être préalablement conçue à partir du matériau collecté lors des expérimentations conduites en 2016. Comme les préfectures assureront le pilotage des opérations d'initialisation, il faudra concevoir également une formation dédiée à ce rôle de proximité. Au-delà des sessions en présentiel, le CNFPT pourra développer des modules de formation à distance, accessibles sur les postes de travail communaux.

La formation aux outils de gestion en régime permanent devra intervenir au plus près du déploiement du projet, lorsque les outils seront stabilisés. Le dernier trimestre de l'année 2018 pourrait ainsi être consacré à la prise en main du portail service instructeur adossé au système de gestion des événements électoraux (principales fonctionnalités proposées aux utilisateurs).

Les éditeurs de logiciels pourront également apporter des compléments de formation, notamment pour l'articulation avec les logiciels métiers.

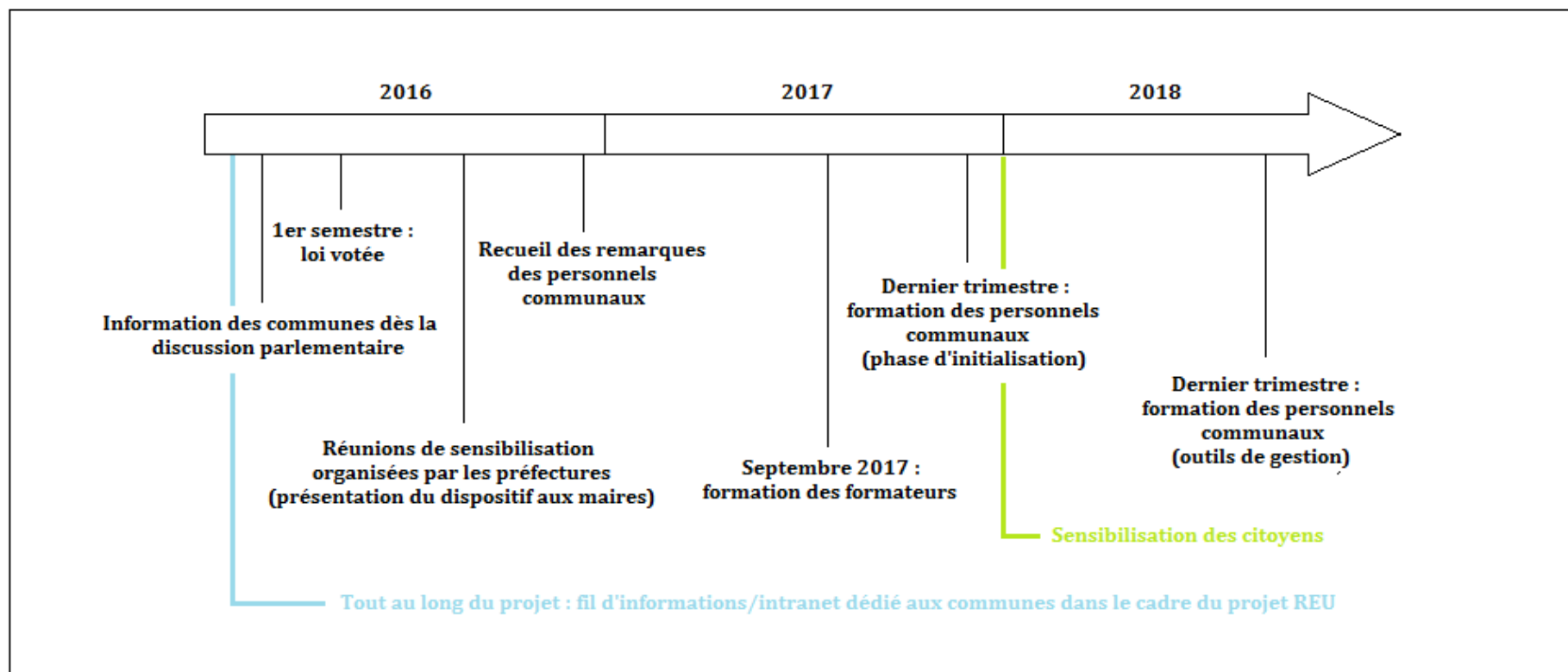
## Annexe I

L'implication du CNFPT paraît donc incontournable pour assurer un plan aussi ambitieux. Même s'il existe une convention cadre entre le CNFPT et certains ministères, il semble nécessaire de mettre au point une convention spécifique entre le ministère de l'intérieur et le CNFPT. Le CNFPT dispose en effet d'un maillage territorial adapté à un plan de formation de cette ampleur auprès de l'ensemble des communes.

En outre, une sensibilisation nécessaire des citoyens est indispensable notamment concernant l'utilisation des nouvelles procédures d'inscription. Une personne disposant ou non d'un accès internet doit connaître l'existence des nouvelles modalités d'inscription et doit identifier les points de renseignements potentiels. Cette démarche pédagogique devra se poursuivre après la mise en œuvre du REU et être renouvelée à échéance régulière.

Afin d'assurer le succès du dispositif, il paraît pertinent d'associer les électeurs à sa mise en œuvre. La mise en place de groupes d'utilisateurs permettant de tester et faire remonter les retours d'expérience facilitera l'adaptation aux besoins des électeurs potentiels.

Figure 14 : Calendrier d'accompagnement des communes (2015-2018)



Source : Mission.

## **5. En première estimation, le projet repose sur des chantiers séquencés s'échelonnant sur treize trimestres pour une charge d'environ 22 700 à 38 400 jours-hommes**

### **5.1. La durée du projet est estimée, à ce stade, à environ treize trimestres**

La méthode DELPHI<sup>31</sup> a été utilisée par la mission pour estimer la durée du projet. Cette méthode repose sur une évaluation des charges pour chacune des séquences du projet<sup>32</sup> (pilotage, étude préalable, étude détaillée, conduite du changement) et sur l'expérience d'experts (cf. encadré 20). Une première analyse a permis de définir les différentes étapes du projet dont celle de conception technique et de développement qui a servi ensuite de référence à l'estimation de durée. Selon l'évaluation ainsi obtenue, la durée de réalisation du projet serait d'environ treize trimestres.

Comme présenté dans le tableau 13, le projet de répertoire électoral unique (REU) repose sur plusieurs chantiers qui devraient être menés sur la période 2015-2018. Ils revêtent soit un caractère transversal comme les activités de pilotage ou d'accompagnement du changement, soit s'organisent de manière plus séquencée avec parfois des délais minimum de réalisation et une certaine chronologie dans leur réalisation.

Les activités transverses couvrent tout le cycle de vie du projet, depuis l'étude de faisabilité jusqu'à sa mise en production. Les activités séquencées du projet s'échelonnent quant à elles entre le premier trimestre 2016 et le dernier trimestre 2018.

En plus des activités transverses de pilotage et de conduite du changement, ce projet peut être séquencé en trois grandes étapes qui devraient se dérouler entre fin 2015 et début 2018 :

- une étude préalable qui précisera les objectifs et le périmètre du projet en s'appuyant sur les orientations proposées par la mission. Il s'agit notamment de définir, à partir de l'existant et en fonction des objectifs fixés, l'architecture fonctionnelle et logicielle, ainsi que les processus associés. Ce travail permettra aussi de préciser l'évaluation de coût et de durée du projet. (environ 4 à 6 mois) ;
- l'étape de réalisation du REU et du système de gestion associé, suivi par leur déploiement et mise en production. Cette étape du projet intègre des phases essentielles de tests qui permettent de vérifier le fonctionnement du dispositif. Envisagée sur une période de deux années, cela constitue le cœur du projet ;
- la phase de formation des utilisateurs sur une période d'environ un an.

En parallèle et en fonction de l'avancée du projet, une opération importante d'initialisation du répertoire devra être menée afin d'assurer la qualité de la première version du répertoire électoral unique (cf. annexe III).

---

<sup>31</sup> La méthode DELPHI repose sur la consultation d'experts et sur l'utilisation de ratios moyens de répartition des charges entre les différentes phases d'un projet informatique. Elle est souvent utilisée en première estimation pour les sujets précis mais avec un caractère prospectif important.

<sup>32</sup> On appelle projet l'ensemble des actions à entreprendre afin de répondre à un besoin défini dans des délais fixés. Il est nécessaire de le fractionner en autant de sous projets identifiables que l'on peut gérer de façon quasi indépendante. Le projet est ainsi constitué de macro-tâches dont le début et la fin pourront être marqués par des jalons, dates remarquables qui serviront à faire le point sur l'avancée et sur les coûts du projet.

## Annexe I

**Tableau 13 : Calendrier prévisionnel du projet cible**

Répertoire électoral unique (planning indicatif)														
	2015	2016				2017				2018				2019
	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1
<b>Chantier de pilotage (PMO) : organiser, animer, suivre et rendre compte de l'avancement de l'évolution.</b>														
Organiser et suivre l'intervention des participants métiers.	étapes réalisées tout au long du projet													
Organiser et suivre l'intervention des participants pour les travaux applicatifs et techniques.														
Planifier les travaux.														
S'assurer du respect des normes applicatives et techniques.														
Sous-tâche. Suivre la couverture des risques.														
Animer les comités.														
Suivre l'avancement global de l'évolution.														
Suivre l'avancement global des évolutions applicatives.														
Suivre l'exécution du budget de l'évolution.														
Assurer le reporting à la hiérarchie du projet.														
<b>Chantier de définition du projet (Objectif, périmètre).</b>														
Étude préalable.														
- dont l'analyse de l'existant (et expression des besoins)		1 mois												
- dont l'étude de faisabilité (analyse du besoin et identification de la MOA porteuse)			2 mois											
- dont définition des cas d'utilisation et des processus (workflow)				3 mois										
- dont définition de l'architecture fonctionnelle et logicielle				1 mois										
- dont la problématique reprise des données des fichiers électoraux locaux (pour arbitrage/note)				1 mois										
- dont l'analyse des risques de sécurité (cas d'utilisation; expression des besoins de sécurité)				1 mois										
- dont la détection des sujets juridiques du projet global				10 jours										
<b>Chantier de constitution de la base des électeurs : reprise de l'existant / la constitution de la base se fait à partir des fichiers électoraux.</b>														
Étude préalable			2 mois											
Fiabilisation des données, identification.			1 mois											
Consignes et accompagnement aux communes.														
Sous-tâche. Constitution « à blanc » de la base des électeurs cible									6 mois					
<b>Chantier transverse.</b>														
Description des "histoires utilisateurs" IHM (étude préalable)			2 mois											
GT groupe utilisateurs. (ergonomie des portails et applications)			3 mois											
Homologation RGS (site internet) à la fin de la réalisation.													1 mois	
Dossier CNIL : 30 J/H					1 mois									
<b>Chantier de déploiement et réalisation du projet informatique</b>														
Spécifications générales fonctionnelles et techniques					6 mois									
si SOUS-TRAITANCE cahier des charges (description des fonctionnalités et des exigences)/ appel d'offres.					4 mois	4 mois								
Réalisation de la migration (coder, assembler, intégrer, tests techniques).							9 mois							
- dont module extraction des données						2 mois	2 mois							
- dont module de transformation (recodification, normalisation)							2 mois							
- dont module de chargement								2 mois						
Recette fonctionnelle de migration données.								9 mois						
Réalisation de l'applicatif scrutin (coder, assembler, intégrer, tests techniques).								16 mois						
Recette fonctionnelle de l'application (au fur et à mesure des livraisons, puis une recette globale).									9 mois					
Qualification/Pré production-test de charge.													3 mois	
Mise en production (dont phase de chargement de la base des électeurs en réel).													1 mois	
<b>Chantier de conduite du changement (communication et formation) : promouvoir l'application et accompagner son arrivée afin de faciliter son insertion. Tests-utilisateurs.</b>														
Communiquer sur l'évolution vis-à-vis des utilisateurs.	étapes réalisées tout au long du projet													
Documenter l'application et les processus métier (à destination des utilisateurs).										étapes réalisées du T4 2017 à T4 2018				
Expérimentations, pilotes, répétitions générales														
Former les utilisateurs.														
Préciser les conditions d'utilisation et risques associés (contrôle interne).														
Communiquer vers les électeurs														

Source : Mission, selon la méthode DELPHI.

**Encadré 19 : Méthode d'évaluation des coûts selon la méthode DELPHI**

La méthode DELPHI est une méthode visant à organiser la consultation d'experts sur un sujet précis, souvent avec un caractère prospectif important.

Il faut entendre par « expert » toute personne ayant une bonne connaissance pratique, politique, légale ou administrative d'un sujet précis et ayant une légitimité suffisante pour exprimer un avis représentatif du groupe d'acteurs auquel elle appartient. Dresser la carte des acteurs peut aider à identifier ces experts.

Très utile dans la phase d'analyse et d'étude d'opportunité d'un projet (par exemple, d'un projet de réalisation d'un site web ou d'un logiciel), la méthode DELPHI permet d'affiner le projet de départ *via* un questionnement sur son opportunité, sur sa faisabilité et sur les différentes contraintes auxquelles le projet sera confronté.

La méthode DELPHI a pour but de rassembler des avis d'experts sur un sujet précis et de mettre en évidence des convergences et des consensus sur les orientations à donner au projet en soumettant ces experts à des vagues successives de questionnements, qui génèrent des avis qui permettent de consolider les orientations à donner à un projet.

La méthode DELPHI peut donc être utilisée à chaque phase du développement, mais elle trouve sans doute son utilité la plus directe lors du démarrage d'un projet, durant la phase d'analyse, là où les incertitudes sont nombreuses. Elle peut en effet contribuer à lever ces incertitudes et à prendre des décisions grâce aux avis autorisés sur le projet, son opportunité, sa faisabilité et les orientations à lui donner.

Dans certains cas, des variantes de la technique peuvent également être appliquées lors des phases ultérieures du développement du projet.

Deux types d'acteurs interviennent dans cette méthode : les analystes et les experts.

Les analystes sont chargés d'organiser le dispositif DELPHI, c'est-à-dire :

- ◆ de sélectionner les « experts » ;
- ◆ de rédiger les versions successives des questionnaires ;
- ◆ d'analyser et d'exploiter les résultats.

Les experts sont les personnes qui seront consultées durant le processus DELPHI. Le choix de ces experts doit tenir compte :

- ◆ de leur connaissance du problème visé ;
- ◆ de leur légitimité par rapport au groupe d'acteurs qu'ils pourraient représenter ;
- ◆ de leur disponibilité durant le processus DELPHI ;
- ◆ de leur indépendance par rapport à des pressions commerciales, politiques ou autres.

Le nombre d'experts n'est pas figé. Il dépend en fait de l'étendue de la carte des acteurs du projet. Plutôt que la quantité, il importe ici de veiller à la représentativité et la légitimité.

Afin d'optimiser la méthode DELPHI et limiter la procédure d'appel à expert, dans un projet informatique, il est communément admis que l'estimation de charge globale peut se déduire de la phase de développement en application de ratios entre phases.

La répartition en pourcentage (%) des charges entre phases du projet peut être indiquée comme suit (tableau Excel de répartition des charges) :

Si la charge globale d'un projet informatique est de 100 %, on considère que les fourchettes suivantes sont communément observées :

- ◆ la charge PMO (Project Management Office, pilotage) de 5 à 10 % ;
- ◆ la charge d'étude d'opportunité et de spécifications des besoins de 15 à 30 % ;
- ◆ les phases de Spécifications techniques, conception détaillée, développement, codage et intégration des modules de 30 à 40 % ;
- ◆ la phase des recettes unitaires et globale de 20 à 30 % ;
- ◆ les phases de préparation à la production et de déploiement dans l'environnement de production de 10 à 15 %.

La méthode DELPHI est alors utilisée pour chiffrer les charges de la phase de MOE (spécifications techniques, développement, intégration), les autres charges étant déduites de la charge MOE obtenue.

*Source : Mission.*

## **5.2. Une première estimation des coûts du projet a été réalisée en associant les éléments transmis par l'Insee avec les travaux menés selon la méthode DELPHI**

Sans intégrer dans les estimations réalisées les coûts de matériel informatique, la mission a décomposé le coût du projet en trois composantes principales :

- ◆ le système informatique -SI (système de gestion des événements électoraux, portails associés et répertoire électoral unique) ;
- ◆ l'opération d'initialisation du répertoire électoral unique ;
- ◆ le volet organisationnel de la réforme cible (chantier transverse d'accompagnement).

### **5.2.1. Une évaluation du projet SI (hors volet organisationnel et initialisation) par l'Insee conduit à une estimation globale entre 6 930 jours-hommes et 8 880 jours-hommes pour l'Institut**

À la demande de la mission, l'Insee a procédé à une première estimation des éléments de coûts pour le volet informatique de la mise en place du REU. Cette estimation ne couvre pas le volet organisationnel du projet. La conduite du changement, la formation, l'accompagnement, la conduite du projet ont un coût côté métier, variable selon la nature du projet. Selon l'Insee, il faut compter de 20 à 60 % en plus pour des projets qui ont une forte composante organisationnelle.

L'Insee a insisté sur le caractère très indicatif de son estimation des coûts fondée sur une comparaison avec des projets ou des opérations de maintenance antérieures et sur l'expérience. Ce n'est qu'au stade de l'étude préalable d'un projet, sur la base d'une conception plus détaillée des « cas de figure » de la future application, que peut être réalisée une réelle estimation de charges.

L'Insee a décomposé cette estimation en trois parties :

- ◆ le coût de conception, de réalisation, de recette et de déploiement du nouveau système ;
- ◆ le coût de pilotage du projet informatique ;
- ◆ le coût de migration vers le nouveau système.

#### **5.2.1.1. Les coûts de construction du nouveau système REU ont été définis par comparaison avec des systèmes ou projets informatiques comparables**

L'Insee a estimé le coût du projet par sous-système (cf. tableau 15). Pour chaque sous-système, l'Insee évalue la charge informatique par rapprochement avec une expérience similaire sur des projets antérieurs. Le coût métier s'en déduit, par application du ratio moyen informatique/métier observé dans ces projets similaires. Ainsi :

- ◆ pour le portail citoyen, l'Insee n'a évalué que l'interface qui serait à développer avec le portail existant de la DILA. Pour cela, la comparaison a été effectuée avec celle mise au point pour le référendum d'initiative partagée (RIP) et cette estimation conduit à une fourchette de charges allant de 200 à 300 jours-hommes ;

## Annexe I

- ◆ pour le portail service instructeur communal, l'Insee a pris comme référence le projet RORCAL, de réorganisation du répertoire commun d'adresses localisées dans le cadre du recensement de la population. Ce projet avait pour objectif de faciliter le travail d'expertise du répertoire d'immeubles localisés (RIL) confié aux communes, d'améliorer la mise à jour automatique du RIL à l'Insee et de mieux utiliser les données de la taxe d'habitation et celles issues du cadastre. Le portail communal mis en place dans le cadre du projet RORCAL représentait 10 % de la charge totale du projet évaluée à 2 000 jours-hommes. L'Insee estime donc en première approche une fourchette de charges allant de 350 à 500 jours-hommes pour le portail service instructeur communal ;
- ◆ le portail de suivi offre une généralisation des fonctions proposées par le portail service instructeur. En termes informatiques, comme les fonctionnalités peuvent être reprises, le coût est deux fois moins élevé. En revanche, le rapport entre les charges informatiques et les charges métiers est un peu différent. En effet, les équipes métiers auront à concevoir des tableaux de bord spécifiques, qui seront utiles pour le suivi et le contrôle des préfectures. L'investissement sera plus important que pour les tableaux de gestion développés pour les communes. Au total, l'Insee estime une fourchette de charges allant de 200 à 300 jours-hommes pour le portail suivi ;
- ◆ pour le web-service partenaires, l'Insee propose d'adapter le système existant dans le cadre du fichier général des électeurs. Le coût est estimé en fonction des charges observées pour la dernière refonte de la base des répertoires des personnes physiques (BRPP2). Les travaux relatifs à la dématérialisation des échanges avaient nécessité une charge de 150 jours-hommes. L'Insee estime une fourchette de charges allant de 200 à 250 jours-hommes pour le web-service partenaires ;
- ◆ le système de gestion des événements électoraux est le cœur du dispositif proposé. Il est à construire intégralement. L'Insee s'est appuyé sur le projet de refonte de la base des répertoires des personnes physiques (BRPP2) et en particulier sur le module de gestion des événements. L'Insee souligne que la charge estimée ex ante avait été dépassée dans le cadre de BRPP2. En conséquence, la mission pense qu'il convient de prévoir d'ores et déjà une charge plus proche du haut de la fourchette estimée par l'Insee (3 300 à 4 100 jours-hommes). En effet, le système de gestion sera plus complexe que celui actuellement en place dans le FGE, auquel seul l'Insee a accès et qui n'intègre pas les éléments d'instruction des avis électoraux par les communes ;
- ◆ pour la gestion du répertoire électoral unique, l'Insee propose d'adapter le système existant du FGE, ce qui conduit à une fourchette de charges allant de 170 à 330 jours-hommes ;
- ◆ la dernière étape du dispositif est relative à la mise à disposition des listes électorales. L'Insee fait la comparaison avec le système de requêtes dans le cadre de la base des répertoires des personnes physiques (BRPP2). La fourchette de charges est estimée entre 80 et 170 jours-hommes.

*In fine*, les charges estimées pour le sous-projet « système d'information », couvrant les sous-systèmes web-service, système de gestion des événements électoraux, portail service instructeur communal et REU, sont comprises entre 4 700 et 6 200 jours-hommes. La mission estime qu'il est raisonnable de retenir l'évaluation haute, notamment pour tenir compte de la complexité du système de gestion des événements électoraux qui va concentrer tout un ensemble de processus d'arbitrages/priorisations actuellement gérés par des échanges bilatéraux et traiter une multitude de cas particuliers. C'est cette formalisation des processus de traitement des cas individuels qui peut peser sur la taille du système d'informations.



## Annexe I

**Tableau 14 : Les coûts du projet par sous-système (en jours-hommes)**

Sous-systèmes	Principaux travaux	Projets similaires Insee	Coût informatique	Ratio informatique / métier	Coût métier	Coût total
Portail citoyen	Interface avec « service-public.fr »	Interface web service/projet référendum d'initiative partagée : ⇒ coût de 125 jours	100 - 150	50/50	100 - 150	200 - 300
Portail et services instructeurs	Conception des services, réalisation, tests, qualification, déploiement.	Projet RORCAL : portail « communes » pour la gestion des entités adressées (ajout, suppression, modification) ⇒ cette partie représente 10 % du projet des cas d'utilisation du projet ⇒ 200 jours informatiques (sur 2 000 jours/informatique pour le projet)	200 - 300	60/40	150 - 200	350 - 500
Portail de suivi	Tableau de bord et portail	-	100 - 150	50/50	100 - 150	200 - 300
Services Partenaires	Adaptation du système existant	Projet BRPP 2 : travaux 2013-2015 de dématérialisation des échanges avec les partenaires ⇒ 150 jours	200 - 250	50/50	200 - 250	400 - 500
Système de gestion des événements	Ensemble	Projet BRPP2 : partie gestion des événements (lot 2) ⇒ 1 500 jours estimée (sur 4 300 jours estimé pour le projet) + 50 % de dépassement (6 380 jours consommés pour le projet) = 2 200 jours	2 000 - 2500	60/40	1 300 - 1 600	3 300 - 4 100
Système de gestion du REU	Adaptation du système existant	-	100 - 200	60/40	70 - 130	170 - 330
Mise à disposition des listes électorales	Extraction REU et mise à disposition sécurisée	Maintenance évolutive BRPP2 : système de requête ⇒ coût entre 30 et 80 jours	50 - 100	60/40	30 - 70	80 - 170
<b>Total</b>			<b>2 750 - 3 650</b>	<b>-</b>	<b>1 950 - 2 550</b>	<b>4 700 - 6 200</b>

*Source : Insee.*

**5.2.1.2. Le coût de migration, pour le volet informatique, vers le nouveau système est estimé à plus de 850 jours-hommes**

L'Insee a proposé une estimation des charges pour le volet informatique de la migration des données. Cette estimation intègre les opérations informatiques nécessaires à la préparation de l'initialisation. Pour la mise en cohérence des listes électorales des petites communes, il s'agit d'extraire du FGE la liste des électeurs correspondant à chaque commune. Le coût informatique n'est pas jugé significatif. Le coût métier en revanche sera important, notamment si les règles de gestion validées par le comité de pilotage ne permettent pas de traiter simplement les situations anciennes. En effet, actuellement, la correction de ces avis anciens nécessite une reprise au cas par cas par les gestionnaires. Le coût métier sera à estimer en 2016, à partir des expérimentations.

Pour la mise en concordance des grandes communes, l'Insee fait l'hypothèse que les listes électorales auront été retraitées (si nécessaire) par le ministère de l'intérieur via e.LISTELEC, de manière à être compatibles avec les outils utilisés pour les MEC<sup>33</sup>. Cette hypothèse suppose que la montée en charge de e.listelec soit quasi complète, notamment dans les préfectures où le taux de réception des données des communes est encore faible. Dans ce cas de figure, l'Insee s'appuie sur les opérations de mise en concordance déjà réalisées pour estimer la charge nécessaire. Le temps moyen déduit de l'expérience est de cinq minutes par commune, ce qui conduit à une charge de 110 jours-hommes. Le ratio entre informatique et métier est également évalué, à partir des mises en concordance déjà réalisées, à 30/70 (cf. tableau 16) mais n'intègre pas le temps passé par les équipes métiers pour la formation des communes, l'assistance et le suivi des litiges. In fine, l'estimation de charges pour les mises en concordance des grandes communes est de 370 jours-hommes. Il faudra ajouter le temps passé pour l'assistance et la formation essentiellement assurées par les préfectures mais également, côté Insee, pour le suivi des litiges et les corrections des situations électorales (inscriptions/radiations), notamment anciennes.

L'étape suivante concerne la migration de l'ancien système vers le nouveau. Sa charge est évaluée à 80 jours-hommes.

Des répétitions générales sont à prévoir, comme dans tout projet d'envergure. Celles-ci mobiliseront plusieurs équipes à l'Insee et la charge est estimée à 400 jours-hommes.

---

<sup>33</sup> Actuellement, lorsqu'une mise en concordance est réalisée, c'est la commune qui met au format sa liste électorale avant envoi à l'Insee.

## Annexe I

**Tableau 15 : Estimation des charges dans le cadre de la migration (j/h)**

	Hypothèses de calcul	Coût informatique	Ratio informatique / métier	Coût métier	Coût total
Mise en cohérence petites communes (< 1 000 habitants) : extraction des listes électorales	Extraction des listes : peu de charge informatique	-	-	À évaluer	À évaluer à partir des expérimentations
Mise en concordance (MEC) grandes communes (> 1 000 habitants)	MEC : 5 mn <sup>34</sup> par communes pour lancer la chaîne, surveiller, mettre à disposition les résultats = 830 h ouvrées soit 110 j	110	30/70 <sup>35</sup>	260	370
Bascule de l'ancien système vers le nouveau	Bascule sur une semaine « blanche » avec phase de préparation en amont : ⇒ MOE informatique : 5 ETP sur ½ mois = 50 ⇒ MOE métier : 3 ETP sur ½ mois = 30	50	60/40	30	80
Répétition générale	Deux semaines de répétition générale mobilisant les équipes informatiques, la maîtrise d'œuvre métier du projet et les DR (les coûts hors Insee ne sont pas comptés). Les coûts intègrent les phases de préparation de la répétition générale et de prise en compte des corrections à apporter : ⇒ MOE informatique : 2 ETP sur 3 mois = 100 ⇒ MOE métier : 2 ETP sur 3 mois = 100 ⇒ DR : 20 questionnaires sur 15 jours = 200	100	25/75	300	400
TOTAL		260	-	> 590	> 850

*Source : Insee*

<sup>34</sup> Sous réserve que les listes communales en entrée respectent le format attendu.

<sup>35</sup> Hors formation des communes, assistance, suivi des litiges (cf. projet organisationnel).

### 5.2.1.3. Le coût total pour l'Insee du projet informatique SI, est estimé entre 6 930 à 8 880 jours-hommes

L'Insee indique que d'une manière générale, le coût de pilotage d'un projet informatique représente environ 30 % du coût de construction. Ce coût englobe le pilotage et le suivi du projet, le pilotage et le suivi des prestataires, les relations avec les utilisateurs, le *reporting*. Pour le dispositif envisagé par la mission, ce coût est estimé entre 1 380 et 1 830 jours-hommes.

L'estimation totale des charges du volet informatique du projet pour l'Insee est comprise dans une fourchette allant de 6 930 à 8 880 jours-hommes (cf. tableau 17). Cette estimation ne comprend ni le volet organisationnel (formation, assistance, communication, concertation), ni les travaux métiers liés à l'initialisation. Elle n'intègre pas non plus les développements qui seront à la charge de la DILA et du ministère des Affaires étrangères.

**Tableau 16 : Estimation des charges du projet informatique, pour l'Insee, en jours-hommes**  
(hors volet organisationnel et initialisation)

Sous-systèmes	Estimations Insee
<b>Sous-projet système d'information</b>	<b>4 700 – 6 200</b>
1 - Portail citoyen (électeur)	200 - 300
2 - Portail Mairie/consulat Commissions	350 - 500
2bis – Administrations	400 - 500
3- Système de gestion des événements électoraux (SGEE)	3 300 – 4 100
4 - Portail Préfectures et MAE	200 - 300
5 – Répertoire électoral unique	250 - 500
<b>Migration des données</b>	<b>&gt; 850</b>
<b>Pilotage</b>	<b>1 380 – 1 830</b>
<b>Conduite du changement</b>	Non évalué
<b>Total (jours-hommes)</b>	<b>6 930 – 8 880</b> <b>(hors volet organisationnel)</b>

Source : Insee.

### 5.2.2. En analyse complémentaire, la mission a procédé à une estimation du projet selon la méthode DELPHI qui fournit un cadrage global pour le SI

Une estimation des charges liées au projet de réforme des modalités de gestion des listes électorales a été effectuée par la mission, détaillée à chaque étape de réalisation des travaux dans le tableau 17. La mission a utilisé la méthode DELPHI, en s'appuyant sur l'avis de quelques experts<sup>36</sup> et sur des ratios moyens de répartition des charges entre les différentes phases de projets informatiques. Selon cette méthode, la première évaluation globale du projet est de 6 491 jours /hommes. Elle minore cependant les charges car :

- ♦ étant généraliste, la méthode DELPHI sous-estime certaines des étapes du projet très spécifique comme l'initialisation du REU ou l'accompagnement qui sont plus conséquentes pour le dispositif proposé que dans un projet informatique plus simple ;

<sup>36</sup> DGFIP/service des retraites de l'Etat et service des systèmes d'information, et confrontation avec experts de l'Insee.

- ♦ les évaluations *ex ante* obtenues avec la méthode DELPHI sont souvent revues à la hausse *ex post*, avec des variations allant en moyenne de 30 % à parfois plus de 50 %<sup>37</sup> notamment lorsque l'on se situe au moment du calcul en amont du projet et que l'étude préalable n'a pas été réalisée.

En appliquant ces taux de révision à la première estimation de 6 491 jours-hommes, la charge estimée pour l'ensemble du projet, selon cette méthode, est comprise entre environ 8 440 et 9 740 jours-hommes.

### **5.2.2.1. Le coût global, estimé entre 6 491 et 9 737 jours-hommes, est constitué de cinq composantes principales**

Les coûts liés à la phase de conception technique et de développement servent de référence pour la méthode. Ils sont estimés à 2 353 jours, soit 36 % de l'ensemble de la charge du projet. Ce ratio est conforme à la répartition moyenne des tâches d'un projet informatique (de 30 % à 40 %). Les composantes importantes de cette phase sont la réalisation de l'applicatif scrutin (système de gestion des événements) et la réalisation de la migration (initialisation). Les coûts des autres phases ont ensuite été calculés, conformément à la méthode DELPHI, à partir de cette estimation, et des ratios moyens appliqués.

La charge de pilotage est estimée à 650 jours, soit 10 % des charges du projet. Relèvent de cette fonction de pilotage, l'animation des différents comités et groupes de travail, le suivi des opérations et la coordination des actions. Cette charge de coordination sera importante pour assurer à terme une cohérence entre l'avancement et le développement des différents chantiers relevant de MOA déléguées différentes (portail citoyen, système de gestion des événements électoraux, portails services instructeurs, par exemple).

Les phases « étude préalable, spécifications fonctionnelles générales et accompagnement des utilisateurs » représentent 1 925 jours, soit 30 % des charges. Elles intègrent notamment la conduite du changement à hauteur de 1 300 jours-homme.

La phase « recette », avec 1 427 jours représente 22 % de la charge totale. Il s'agit essentiellement des recettes fonctionnelles (tests de l'application) du système de gestion des événements électoraux et de l'initialisation. La phase « de mise en production » est estimée à 136 jours, soit 2 % de la charge totale. Il s'agit essentiellement de mener des « tests de charge » en pré-production.

La mission souligne que pour réaliser une estimation de charges plus précise et détaillée, il sera nécessaire de connaître plus précisément les éléments suivants :

- ♦ la liste exhaustive et détaillée de ce qui est attendu ;
- ♦ le document décrivant le fonctionnement précis du système ;
- ♦ les contraintes générées par la réalisation du projet et l'analyse des risques ;
- ♦ le dossier détaillant la structure technique du projet.

---

<sup>37</sup> Bilan "Dix ans de projets à l'Insee : quels enseignements ?" - 161/C501 -Document de travail SGI C2015-01, Insee. Le document montre que plus des trois quarts des projets présentent *a posteriori* un surcoût de charges par rapport à la première estimation supérieur à 30 %, dépassant pour certains 50 %. Même à un stade plus avancé d'un projet, lors de l'étude préalable « on considère généralement qu'à ce stade la précision s'échelonne de 20 à 30 % », Rapport estimation des charges RSL, Semantys pour l'Insee, août 2015.

Formation des directeurs de projets des SI de l'Etat 2015 et « sécurisation des projets informatiques : guide des bonnes pratiques, fiche 12 « maîtriser le calendrier » et fiche 15 « réduire les risques », DISIC, février 2013. Ce document insiste sur les aléas liés à tous les projets informatiques.

## Annexe I

**Tableau 17 : Chiffrage du projet selon la méthode DELPHI (en jour-homme)**

Répertoire électoral unique (planning indicatif)								
	J/H	répartition en j/h selon charge MOA ou MOE		répartition de la charge entre les phases du projet				
	total	MOA	MOE	pilotage projet	études et spécifications	développement	recette	mise en production (MEP)
<b>Chantier de pilotage (PMO) : organiser, animer, suivre et rendre compte de l'avancement de l'évolution.</b>	<b>650</b>	650		650				
Organiser et suivre l'intervention des participants métiers.								
Organiser et suivre l'intervention des participants pour les travaux applicatifs et techniques.								
Planifier les travaux.								
S'assurer du respect des normes applicatives et techniques.								
Sous-tâche. Suivre la couverture des risques.								
Animer les comités.								
Suivre l'avancement global de l'évolution.								
Suivre l'avancement global des évolutions applicatives.								
Suivre l'exécution du budget de l'évolution.								
Assurer le reporting à la hiérarchie du projet.								
<b>Chantier de définition du projet (Objectif, périmètre).</b>	<b>200</b>	100	100		200			
Étude préalable.								
- dont l'analyse de l'existant (et expression des besoins)								
- dont l'étude de faisabilité (analyse du besoin et identification de la MOA porteuse)								
- dont définition des cas d'utilisation et des processus (workflow)								
- dont définition de l'architecture fonctionnelle et logicielle								
- dont la problématique reprise des données des fichiers électoraux locaux (pour arbitrage/note)								
- dont l'analyse des risques de sécurité (cas d'utilisation; expression des besoins de sécurité)								
- dont la détection des sujets juridiques du projet global								
<b>Chantier de constitution de la base des électeurs : reprise de l'existant / la constitution de la base se fait à partir des fichiers électoraux.</b>	<b>426</b>							
Étude préalable.								
Fiabilisation des données, identification.		22	45		226			
Consignes et accompagnement aux communes.		34						
		125						
Sous-tâche. Constitution « à blanc » de la base des électeurs cible.		100	100		75	75	50	
<b>Chantier transverse.</b>	<b>124</b>				124			
Description des "histoires utilisateurs" IHM (étude préalable)		34						
GT groupe utilisateurs. (ergonomie des portails et applications).		30						
Homologation RGS (site internet) à la fin de la réalisation.			30					
Dossier CNIL.		28	2					
<b>Chantier de déploiement et réalisation du projet informatique</b>	<b>3791</b>							
Spécifications générales fonctionnelles et techniques.		153	153			306		
si SOUS-TRAITANCE cahier des charges (description des fonctionnalités et des exigences)/ appel d'offres.								
Réalisation de la migration (coder, assembler, intégrer, tests techniques).			612			612		
- dont module extraction des données								
- dont module de transformation (recodification, normalisation)								
- dont module de chargement								
Recette fonctionnelle de migration données.		612					612	
Réalisation de l'appliquetif scrutin (coder, assembler, intégrer, tests techniques).			1360			1360		
Recette fonctionnelle de l'application (au fur et à mesure des livraisons, puis une recette globale).		765					765	
Qualification/Pré production-test de charge.			102					102
Mise en production (dont phase de chargement de la base des électeurs en réel).			34					34
<b>Chantier de conduite du changement (communication et formation) : promouvoir l'application et accompagner son arrivée afin de faciliter son insertion. Tests-utilisateurs.</b>	<b>1300</b>	1300			1300			
Communiquer sur l'évolution vis-à-vis des utilisateurs.								
Documenter l'application et les processus métier (à destination des utilisateurs).								
Expérimentations, pilotes, répétitions générales								
Former les utilisateurs.								
Préciser les conditions d'utilisation et risques associés (contrôle interne).								
Communiquer vers les électeurs								
		MOA en j.h	MOE en j.h	pilotage projet	études besoin /spécifications	développement	recette	prépa MEP
<b>Total J/H</b>	<b>6491</b>	<b>3953</b>	<b>2538</b>	<b>650</b>	<b>1925</b>	<b>2353</b>	<b>1427</b>	<b>136</b>
<b>Total %</b>				<b>10%</b>	<b>30%</b>	<b>36%</b>	<b>22%</b>	<b>2%</b>
<b>Total J/H augmentation de 30%</b>	<b>8439</b>							
<b>Total J/H augmentation de 50%</b>	<b>9737</b>							

Source : Mission, selon méthode DELPHI.

**5.2.3. La mission, en se fondant sur les différents chiffrages obtenus, estime que le coût total du projet, hors matériel, est compris entre 8,2 M€ et 15,4 M€**

La mission s'est appuyée sur les deux approches (Insee et méthode DELPHI) pour essayer d'évaluer le coût global du projet pour ses trois investissements importants :

- ◆ la réalisation du système d'information, avec notamment la création d'un système de gestion des événements électoraux ;
- ◆ l'initialisation du répertoire électoral unique des listes électorales existantes ;
- ◆ l'accompagnement des nombreux acteurs à toutes les étapes du projet.

Pour estimer les charges liées au système d'information, la mission a comparé les estimations issues de l'approche globale fournie par DELPHI et celles s'appuyant sur différents sous-systèmes qui composent le dispositif proposé par l'Insee. Elle a complété la proposition de l'Insee pour tenir compte des modules qui seront à développer par les deux autres maîtrises d'ouvrage déléguées, la DILA et le MAE. En première approche, les charges d'élaboration du portail mairie/consulat ont été déduites de celles proposées par l'Insee pour le portail service instructeur (350 à 500 jours-hommes) et celles relatives à l'interface entre la LEC et le système de gestion des événements électoraux ont été reprises de celles estimées pour l'interface avec les autres administrations (400 à 500 jours-hommes).

Ces calculs conduisent à une charge de réalisation du système d'information comprise entre 6 200 et 9 000 jours-hommes pour l'Etat (cf. tableau 18).

**Tableau 18 : Pré-chiffrage indicatif des charges, en jours-hommes, pour l'Etat du sous-projet système d'information<sup>38</sup>**

Sous-projet système d'information	Estimations globales méthode DELPHI*	Estimations par sous-systèmes
Volet informatique	5 350 – 6170	5 450 – 7 200
1 - Portail citoyen (interface entre le portail de la DILA et le SGEE)		200 – 300
1 - Portail citoyen (conception du portail Mairie/consulat)		350 – 500
2 - Portail instructeur Mairie/consulat – Commissions (portail à concevoir)		350 – 500
2 - Portail instructeur Mairie/consulat – Commissions (interface entre la liste électorale consulaire et le SGEE)		400 – 500
2bis – Administrations (à adapter)		400 – 500
3- Système de gestion des événements électoraux (SGEE) (à concevoir)		3 300 – 4 100
4 - Portail Préfectures et MAE (à concevoir)		200 – 300
5 – Répertoire électoral unique (à adapter)		250 – 500
Pilotage (Pilotage et suivi du projet, suivi des prestataires, relations utilisateurs, reporting)	850 - 980	1 380 – 1 830
Total	6 200 - 7150	6 830 – 9 030 <sup>39</sup>

*Source : Mission.*

<sup>38</sup> A ce stade du projet, les estimations sont établies à titre indicatif et demeurent très fragiles. Ce n'est qu'au stade de l'étude préalable d'un projet, sur la base d'une conception plus détaillée des « cas de figure » de la future application, que peut être réalisée une réelle estimation de charges.

<sup>39</sup> Cette estimation ne comprend pas le coût de migration des données, ce qui explique l'écart avec le Tableau 16.

## Annexe I

Il s'est révélé plus difficile d'évaluer *ex ante* les charges liées à l'initialisation. Les opérations de rapprochement entre les listes électorales et le fichier général des électeurs auront un coût pour l'ensemble des acteurs concernés : les communes et les consulats qui auront à instruire les divergences, les préfetures qui piloteront les opérations et l'Insee qui mettra à jour les situations électorales pour constituer la première version du répertoire électoral unique.

Pour la mission conduite par l'IGA en 2014, l'Insee avait présenté une estimation des coûts anticipés pour deux solutions<sup>40</sup>. L'une consistait à réaliser une mise en concordance nationale. Elle conduisait à une estimation de charges pour l'Insee d'environ 15 000 jours. L'autre s'apparentait à une révision électorale généralisée de grande ampleur, prenant le FGE comme fichier de référence et le faisant évoluer par inscriptions/radiations. Si cette méthode devait être appliquée à l'ensemble du FGE, l'Insee anticipait un volume d'avis d'inscription d'environ 6 millions et estimait la charge à au moins 8 000 jours (cette évaluation ne prenait pas en compte le travail de reprise que l'Insee pourrait être amené à effectuer pour traiter des demandes de radiation anciennes).

La méthode préconisée par la mission pour l'initialisation est une combinaison entre une révision généralisée pour les communes de moins de 1 000 habitants et des mises en concordance allégées (via les règles de gestion) pour les communes de plus de 1 000 habitants. De plus le rôle des acteurs est revu, introduisant les préfetures comme relais de proximité pour ces opérations. Le ministère de l'intérieur est partie prenante de ces opérations, dans la mesure où il aura à mettre au format les listes communales déposées sur e.LISTELEC. Il convient en outre de prévoir la charge d'initialisation pour les consulats et le MAE.

La mission estime en première approche que l'allègement des charges induit par la méthode préconisée sera probablement compensé par les travaux de récupération des listes communales et d'initialisation des listes consulaires<sup>41</sup>. Elle propose de retenir pour l'initialisation une charge pour l'Etat (Insee, consulats et préfetures) comprise entre les deux estimations proposées par l'Insee en 2014. Les expérimentations conduites en 2016 permettront un meilleur calibrage des charges.

L'importance du volet organisationnel de ce projet (concertation, pilotage, formation, assistance, communication, ...) s'explique par le grand nombre d'acteurs, par les enjeux et par l'exigence d'un respect rigoureux des délais pour être au rendez-vous de l'échéance électorale de 2019. Pour les projets qui ont une forte composante opérationnelle, ces charges représentent de 20 % à 60 % du coût total. La mission préconise d'appliquer la fourchette haute de 60 % au montant de charges estimées pour la réalisation du système d'information et l'initialisation du répertoire électoral unique (soit montant estimé, en toute première analyse entre 14 200 et 24 000 jours-hommes).

La prise en compte de toutes les composantes du dispositif envisagé conduit à une estimation de charges pour l'Etat comprise entre 22 700 et 38 400 jours-hommes (cf. tableau 19).

**Tableau 19 : Pré-chiffrage indicatif des charges (en jours-hommes) pour l'Etat, pour l'ensemble du projet de révision des modalités de gestion des listes électorales**

	Estimations globales	Commentaires
Sous-projet système d'information	6 200 – 9 000	Hors matériel
Sous-projet initialisation	8 000 – 15 000	
Sous-projet accompagnement	8 500 – 14 400	
Total	22 700 – 38 400	Hors matériel

Source : Mission

<sup>40</sup> Note Insee N° 1939/DG75-F502 du 16 octobre 2014.

<sup>41</sup> Le MAE a par exemple estimé à près de 400 000 € le coût que représenterait l'envoi d'un courrier aux Français établis à l'étranger inscrits sur une liste électorale consulaire et dans une commune en France.



## Annexe I

Pour donner un ordre de grandeur au projet, la mission a effectué une valorisation financière des charges calculées en jours-hommes. En considérant que l'ensemble du projet est réalisé par des cadres A en interne, le coût du projet est estimé entre 9,08 M€ et 15,36 M€. Sous l'hypothèse d'une réalisation du sous-projet système d'information en interne avec des cadres A et de la mobilisation pour les sous-projets initialisation et accompagnement à hauteur de 50 % de cadres A et de 50 % de cadres B internes à l'administration, le coût du projet est compris entre 8,25 M€ et 13,89 M€<sup>42</sup>.

**Tableau 20 : Pré-chiffrage indicatif des coûts (en k€) pour l'Etat, pour l'ensemble du projet de révision des modalités de gestion des listes électorales**

	Réalisation en interne avec des cadres A pour l'ensemble du projet	Réalisation en interne avec des cadres A pour le SI et 50 % de cadres A et 50 % de cadres B pour l'initialisation et l'accompagnement
Sous-projet système d'information	2 480 – 3 600	2 480 – 3 600
Sous-projet initialisation	3 200 – 6 000	2 800 – 5 250
Sous-projet accompagnement	3 400 – 5 760	2 975 – 5 040
<b>Total</b>	<b>9 080 – 15 360</b>	<b>8 255 – 13 890</b>

*Source : Mission.*

La mission s'est interrogée par ailleurs sur l'affectation des budgets associés, compte tenu des différents acteurs impliqués. La responsabilité budgétaire est un des leviers de la gouvernance du projet. Habituellement, pour que la MOA soit pleinement responsable du projet, elle conserve la responsabilité budgétaire. Cependant, l'exercice de cette responsabilité implique de disposer des moyens associés, en particulier des moyens humains nécessaires à la production de certains « livrables » (bons de commande, spécifications générales, ...) et à la réception des livrables produits par la MOAD et la MOE (validation de conformité des livrables).

Pour la mission, le projet de réforme des modalités de gestion des listes électorales est un projet organisationnel avant d'être un projet technique. Le risque de voir le ministère de l'intérieur, maître d'ouvrage, dépossédé du projet par les différentes MOAD est très faible. Dans le même temps, confier la gestion du budget au ministère de l'intérieur qui aurait ensuite à en assurer la gestion en coordination avec les MOAD risque d'introduire des freins ou des rigidités préjudiciables au projet alors que les délais sont très tendus. Aussi, la mission propose que les budgets correspondants à chacun des sous-projets soient alloués aux MOAD concernées, le ministère de l'intérieur conservant une maîtrise des orientations du projet via les instances de gouvernance envisagées. Compte tenu de la nécessité de réaliser dans un calendrier contraint ce projet d'ampleur, non programmé dans les exercices de planification budgétaire, il sera nécessaire d'affecter des moyens supplémentaires aux services concernés (Insee et probablement préfectures) pour assurer un respect des délais.

<sup>42</sup> Les estimations de charges salariales reposent sur les éléments moyens donnés par le service de retraite de l'Etat : base des coûts d'un agent A à 80 K€ par an et un agent B à 60 K€ pour environ 200 jours par an « travaillés » ou une moyenne de 17 jours par mois.

## **ANNEXE II**

### **Les aménagements du code électoral**



# SOMMAIRE

<b>1. LE NOUVEAU DISPOSITIF DE GESTION DES LISTES ÉLECTORALES NÉCESSITE DES MODIFICATIONS DU CODE ÉLECTORAL ET UN NOUVEAU SÉQUENÇAGE DES OPÉRATIONS DE CLÔTURE DES LISTES DANS LES 30 JOURS PRÉCÉDANT L'ÉLECTION.....</b>	<b>1</b>
1.1. Les principales modifications du code électoral portent sur les modalités d'inscription, le répertoire électoral unique et l'établissement des listes ainsi que sur le rôle du niveau communal. ....	1
1.1.1. <i>Les modalités d'inscription (articles L.9 et R.5) .....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Le répertoire électoral unique permet l'établissement des listes électorales (articles L.16, L.17-2 et R 16).....</i>	<i>1</i>
1.1.3. <i>Le rôle du niveau communal (art L.17 et R.7) est conforté.....</i>	<i>2</i>
1.2. Le séquençage des opérations de clôture des listes, qui doivent être réalisées dans les 30 derniers jours avant le scrutin, doit être adapté.....	5
1.3. Les facilités d'inscription offertes par l'article L.30 deviennent moins pertinentes dans un dispositif qui permet une inscription jusqu'à 30 jours avant le scrutin d'autant qu'elles pourraient fragiliser le dispositif cible.....	13
<b>2. DÉTAIL DES PROPOSITIONS DE NOUVELLE RÉDACTION DU CODE ÉLECTORAL.....</b>	<b>16</b>
2.1. Les propositions d'aménagement de la partie législative visent à la création d'un nouveau dispositif de gestion des listes électorales.....	16
2.2. Les propositions d'aménagement de la partie réglementaire précisent les nouvelles modalités de gestion des listes électorales.....	28



## **1. Le nouveau dispositif de gestion des listes électorales nécessite des modifications du code électoral et un nouveau séquençage des opérations de clôture des listes dans les 30 jours précédant l'élection.**

### **1.1. Les principales modifications du code électoral portent sur les modalités d'inscription, le répertoire électoral unique et l'établissement des listes ainsi que sur le rôle du niveau communal.**

Les tableaux 5 et 6 de la deuxième partie de la présente annexe reprennent l'ensemble des propositions de modification du code électoral. Les développements qui suivent ne traitent que de celles qui constituent le fondement des nouvelles modalités de gestion des listes électorales.

#### **1.1.1. Les modalités d'inscription (articles L.9 et R.5)**

La possibilité de s'inscrire jusqu'à un mois avant une élection, parce qu'elle est étroitement liée à l'exercice du droit de vote, serait inscrite dans la partie législative du code électoral, à l'article L.9. La mission recommande cependant que ce délai soit allongé la première année de fonctionnement du nouveau système, c'est-à-dire en principe en 2019. Les agents des communes, des préfectures et de l'Insee n'en auront pas encore acquis une expérience pratique. Des difficultés imprévues peuvent en outre surgir. La loi pourrait comporter une disposition transitoire prévoyant qu'en 2019, le délai limite d'inscription expire le premier jour du mois précédant l'élection.

L'article R.5 du code électoral devrait être également modifié :

- ♦ il ne traiterait plus que des inscriptions sur les listes, les dispositions sur les commissions de révision devant plus logiquement figurer dans des articles spécifiques à celles-ci ;
- ♦ il poserait le principe d'une transmission intégralement dématérialisée des demandes d'inscription à partir d'un portail « citoyen » ouvert à tous. Ce portail serait accessible aux mairies afin qu'elles puissent accompagner la démarche des personnes qui ne pourraient pas se connecter à celui-ci.

#### **1.1.2. Le répertoire électoral unique permet l'établissement des listes électorales (articles L.16, L.17-2 et R 16)**

La nouvelle rédaction de l'article L.16 poursuit plusieurs objectifs :

- ♦ créer juridiquement le répertoire électoral unique (REU) et en confier la gestion à l'Insee. Ceci a pour conséquence l'abrogation de l'article L.37 qui traite du fichier général des électeurs, ce dernier disparaissant, cet article préciserait, pour répondre à une préoccupation exprimée par la CNIL, que ce répertoire a pour seule finalité la gestion du processus électoral ;
- ♦ dématérialiser les échanges entre les mairies et l'Insee ;
- ♦ prévoir une notification dans les 48 heures à la personne intéressée de tout refus d'inscription, inscription, ou radiation, qu'il s'agisse d'une décision de la commission administrative ou d'une procédure d'office.

L'article L.16 dans sa nouvelle rédaction pose en outre trois principes pour l'établissement des listes électorales :

- ♦ la compétence des mairies ;

## Annexe II

- ◆ l'obligation de les établir à partir du répertoire électoral unique ;
- ◆ leur révision non plus annuelle mais avant chaque élection. Cette révision avant chaque élection n'exonérerait pas d'une instruction au fil de l'eau dans le système de gestion des événements électoraux afin de faciliter leur publication, après révision, avant chaque élection.

Le nouvel article L.17-2 traite des inscriptions et radiations d'office par l'Insee dans le répertoire électoral unique. Le fait que celles-ci, comme indiqué ci-après, ne relèveront plus de la compétence des commissions de révision des listes électorales, doit conduire à les énumérer limitativement et précisément dans la loi. Cet article inclut dans les cas de radiation d'office l'inscription dans une autre commune et permet plus généralement, en cas de double inscription de donner primauté à la plus récente, selon le principe que la « dernière inscription vaut demande de radiation de la précédente liste électorale ».

L'article R.16 remplace, pour la publication de la liste, l'échéance de fin février par « au plus tard 21 jours avant l'élection ». Comme aujourd'hui, il est prévu que tout électeur peut en prendre connaissance à la mairie ou à la préfecture. Tout en étant consciente d'aller au-delà de ce qui lui est demandé, la mission propose de supprimer l'adverbe « purement » dans la condition posée pour la communication des listes « de ne pas en faire un usage purement commercial ». Cette formulation semble en effet très ambiguë.

### 1.1.3. Le rôle du niveau communal (art L.17 et R.7) est conforté

La mission n'a pas considéré utile, dans le contexte de l'actuelle organisation politique et administrative de la France, de confier à un autre échelon que celui de la commune la gestion des listes électorales. L'architecture proposée pour le nouveau dispositif confirme donc le rôle central de la commune. Le seul ajustement envisagé concerne les inscriptions et radiations qui s'imposent et qui peuvent être qualifiées « d'office ». Il s'agit des radiations pour décès et des radiations ou recouvrement de droits suite à une décision judiciaire définitive. Ces inscriptions ou radiations seraient désormais directement enregistrées dans le répertoire électoral unique. Dans le système actuel, les commissions administratives de révision n'ont pas de pouvoir d'appréciation et se contentent de procéder à la validation formelle, ce qui ne fait qu'alourdir leur charge sans aucune valeur ajoutée. Il sera en revanche important que le maire en soit expressément informé grâce au système de gestion des événements électoraux.

La question du maintien des commissions administratives de révision des listes électorales, dont le fonctionnement et le rôle sont aujourd'hui en débat<sup>1</sup>, peut en revanche se poser.

Une première option consiste à les supprimer et à transférer leurs attributions aux maires, assistés des fonctionnaires communaux. Le maire agirait sous le contrôle du juge d'instance qui pourrait, comme aujourd'hui pour les décisions de la commission (art L 25), être saisi par tout électeur intéressé, par tout électeur inscrit sur la liste électorale ou encore par le préfet ou le sous-préfet. Le préfet garderait également la possibilité (art L.20) de saisir le tribunal administratif si les mentions prévues à l'article L.18 (nom, prénoms, domicile ou résidence de tous les électeurs) ne figuraient pas sur la liste.

La suppression de l'obligation de réunir une commission simplifierait le travail des services communaux. Elle accélérerait vraisemblablement la publication de la liste dans certaines communes. Dans la plupart d'entre elles où le fonctionnement de la commission s'apparente davantage à celui d'une chambre d'enregistrement, sa disparition ne modifierait pas la réalité des pratiques locales.

---

<sup>1</sup> Cf. Rapport d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales, M<sup>me</sup> E Pochon et M. J.L. Warsmann, 2014, p.70 et ss.

## Annexe II

Une telle réforme présenterait cependant le risque de confier officiellement une responsabilité juridique importante à une autorité politique, le maire, dont l'impartialité pourrait être contestée, notamment pour les élections où il serait candidat. Or le dispositif actuel préserve le maire de toute suspicion en attribuant à une autorité tierce la responsabilité de la validation des travaux d'instruction des demandes d'inscription et des radiations sur les listes électorales réalisés par la commune. Il donne au préfet et au président du tribunal de grande instance la possibilité de s'assurer du respect des textes en désignant dans les communes des représentants particulièrement attentifs.

La mission a étudié la possibilité de remplacer la commission de révision par une commission communale de contrôle. Celle-ci vérifierait que les inscriptions et radiations désormais validées par le maire l'ont été réglementairement. Elle aurait la possibilité de demander au maire de revenir sur les décisions qu'elle estimerait irrégulières et de saisir le tribunal d'instance. Elle devrait en conséquence se réunir dans les sept jours qui suivent la date limite d'inscription pour que le juge se prononce en temps utile.

Cette commission de contrôle, dans les communes de plus de mille habitants, pourrait être composée de représentants des listes qui ont obtenu des sièges au conseil municipal. Des représentants du préfet et du président du tribunal de grande instance seraient désignés en sus si nécessaire pour parvenir à un nombre impair de membres. Le maire ne serait naturellement pas membre de la commission mais il pourrait être envisagé que celle-ci siège en sa présence pour faciliter et accélérer le règlement des cas litigieux. Dans les communes de moins de mille habitants seraient membres de la commission les représentants du préfet et du président du tribunal de grande instance ainsi qu'un membre du conseil municipal désigné par celui-ci et qui ne pourrait pas être le maire.

Cette formule conforte le maire en lui transférant le pouvoir de décision. Celle-ci ne sera pas dépendante de la réunion d'une commission et pourra donc être plus rapide. Enfin le fait de donner un rôle de contrôle à l'opposition municipale favorise le processus démocratique, avec, il est vrai, le risque de situations conflictuelles dans certaines commissions de contrôle, qui sera couvert toutefois par les saisines éventuelles du juge d'instance. Cette hypothèse constitue une alternative crédible au statu quo.

La création de commissions de contrôle au niveau départemental, voire national, a été examinée par la mission. Les hypothèses correspondantes n'ont pas été retenues : elles se heurtent à un problème de moyens à déployer sur le terrain et à la capacité d'agir dans des délais compatibles avec l'objectif des trente jours.

**Tableau 1 : Propositions de modification des articles L.9, L.16, L.17, L.37, R.5 et R.16 du code électoral**

	<b>Article initial</b>	<b>Nouvel article</b>
Article L.9	<p>L'inscription sur les listes électorales est obligatoire.</p> <p>Des décrets en Conseil d'Etat règlent les conditions d'application du présent article.</p>	<p>L'inscription sur les listes électorales est obligatoire.</p> <p><b>Elle est prise en compte jusqu'à un mois avant toute élection.</b></p> <p>Des décrets en Conseil d'Etat règlent les conditions d'application du présent article.</p>
Article L.16	<p>Les listes électorales sont permanentes.</p> <p>Elles sont l'objet d'une révision annuelle. Un décret détermine les règles et les formes de cette opération.</p> <p>L'élection est faite sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste.</p> <p>Toutefois, quand il a été fait application des dispositions du deuxième alinéa de</p>	<p>Les listes électorales sont permanentes.</p> <p><b>Les listes électorales sont établies par la mairie à partir du répertoire électoral unique des électeurs tenu par l'Institut national de la statistique et des études économiques, aux seules fins de gestion du processus électoral.</b></p> <p><b>Elles font l'objet d'une révision avant chaque élection.</b></p>



## Annexe II

Article initial		Nouvel article
	l'article L. 11-2, la liste électorale complétée en conséquence entre en vigueur à la date des élections générales.	<b>Les inscriptions, refus d'inscription et les radiations sont notifiés aux intéressés dans un délai maximum de 2 jours après la décision.</b> Un décret détermine les règles et les formes de ces opérations. <b>Les relations entre les mairies et l'Insee s'effectuent exclusivement sous forme dématérialisée.</b> <b>Abrogation des deux derniers alinéas de l'article L.16</b>
Article L.17	<p>A chaque bureau de vote est affecté un périmètre géographique.</p> <p>Une liste électorale est dressée pour chaque bureau de vote par une commission administrative constituée pour chacun de ces bureaux et composée du maire ou de son représentant, du délégué de l'administration désigné par le préfet, ou le sous-préfet, et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.</p> <p>Dans les villes et communes comprenant plus de 10000 habitants, le délégué de l'administration est choisi par le préfet en dehors des membres du conseil municipal de la collectivité intéressée.</p> <p>Lorsqu'il est fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L.11-2, la commission administrative est réunie et procède aux inscriptions au plus tard le premier jour du deuxième mois précédant celui des élections générales.</p> <p>En outre, une liste générale des électeurs de la commune est dressée, d'après les listes spéciales à chaque bureau de vote, par une commission administrative composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet ou le sous-préfet, et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.</p> <p>A Paris, Lyon et Marseille, cette liste générale est dressée par arrondissement.</p>	<p>A chaque bureau de vote est affecté un périmètre géographique.</p> <p>Une commission administrative, est composée du maire ou de son représentant, du délégué de l'administration désigné par le préfet ou le sous-préfet, et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance, <b>statue, hors procédure d'office, sur les inscriptions et radiations</b> pour un ou plusieurs bureaux de vote.</p> <p>Ils n'interviennent pas sur les procédures d'office sauf celles concernant les inscriptions au titre du L 11.1.</p> <p>Dans les villes et communes comprenant plus de 10 000 habitants, le délégué de l'administration est choisi par le préfet en dehors des membres du conseil municipal de la collectivité intéressée.</p> <p><b>Abrogation du troisième alinéa de l'article L.17.</b></p> <p><b>En outre, une liste générale des électeurs de la commune reprenant les listes spéciales à chaque bureau de vote est dressée par le maire à partir du répertoire électoral unique.</b></p> <p>A Paris, Lyon et Marseille, cette liste générale est dressée par arrondissement</p>
Article L.37	L'Institut national de la statistique et des études économiques est chargé de tenir un fichier général des électeurs et électrices en vue du contrôle des	<b>Abrogation</b>

## Annexe II

Article initial		Nouvel article
	inscriptions sur les listes électorales.	
Article R.5-2 <i>nouveau</i>		<p><b>Il est créé un système de gestion des événements électoraux qui assure l'ensemble des transmissions entre l'Insee, les communes, les services et les partenaires concernés.</b></p> <p><b>Ce système est placé sous la responsabilité de l'Institut national de la statistique et des études économiques.</b></p>
Article R.16	<p>Le dernier jour de février de chaque année, la commission administrative de chaque bureau de vote opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées et arrête définitivement la liste électorale.</p> <p>Dans les communes où une commission administrative est chargée de dresser la liste générale des électeurs, cette commission arrête le même jour, définitivement, la liste générale de la commune.</p> <p>La liste électorale et le tableau définitif des rectifications apportées à la précédente liste électorale sont déposés en mairie.</p> <p>Le maire transmet dans les huit jours au préfet une copie de la liste électorale générale de la commune soit sur support papier, soit sur support informatique, soit par voie dématérialisée dans les conditions fixées par un arrêté du ministre de l'intérieur, accompagnée d'une copie du ou des tableaux définitifs des rectifications apportées à la précédente liste électorale.</p> <p>A la demande du préfet, le maire lui transmet la liste électorale établie par bureau de vote.</p> <p>Tout électeur peut prendre communication et copie de la liste électorale et des tableaux rectificatifs à la mairie, ou à la préfecture pour l'ensemble des communes du département à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage purement commercial.</p>	<p><b>Dans les cinq jours qui suivent la date limite d'inscription, la commission administrative se réunit et transmet à l'Insee ses décisions sous 24 heures.</b></p> <p><b>La liste électorale communale, établie à partir du répertoire électoral unique (REU) le 9<sup>ème</sup> jour qui suit la date limite d'inscription, et le tableau définitif des rectifications apportées à la précédente liste électorale sont déposés en mairie et en préfecture.</b></p> <p>Tout électeur peut en prendre communication et copie à la mairie, ou à la préfecture pour l'ensemble des communes du département à la condition de ne pas en faire un usage commercial.</p>

*Source : Mission*

### 1.2. Le séquençage des opérations de clôture des listes, qui doivent être réalisées dans les 30 derniers jours avant le scrutin, doit être adapté

Dans le dispositif cible qui permettra de s'inscrire jusqu'à 30 jours avant le scrutin, les différentes opérations à conduire pour la bonne tenue de l'élection, de la clôture des listes électorales à l'ouverture des bureaux de vote le jour du scrutin, seront nettement plus concentrées dans le temps qu'aujourd'hui.

La figure 3 fait la synthèse calendaire, par type d'acteur, des opérations à mener dans la dernière période des 30 jours, et ce sans modification substantielle du code électoral.

## Annexe II

Le futur système d'information de gestion des événements électoraux devrait faciliter la réalisation de l'ensemble de ces opérations nécessaires à la publication des listes électorales dans le délai imparti. Il apparaît cependant indispensable d'adapter le processus qui permet d'arrêter les listes électorales.

Dans le cadre réglementaire actuel, les listes électorales sont arrêtées le dernier jour de février de chaque année, près de 40 jours après l'édition du tableau des additions et retranchements dit « tableau du 10 janvier » et environ un à trois mois avant l'élection<sup>2</sup>.

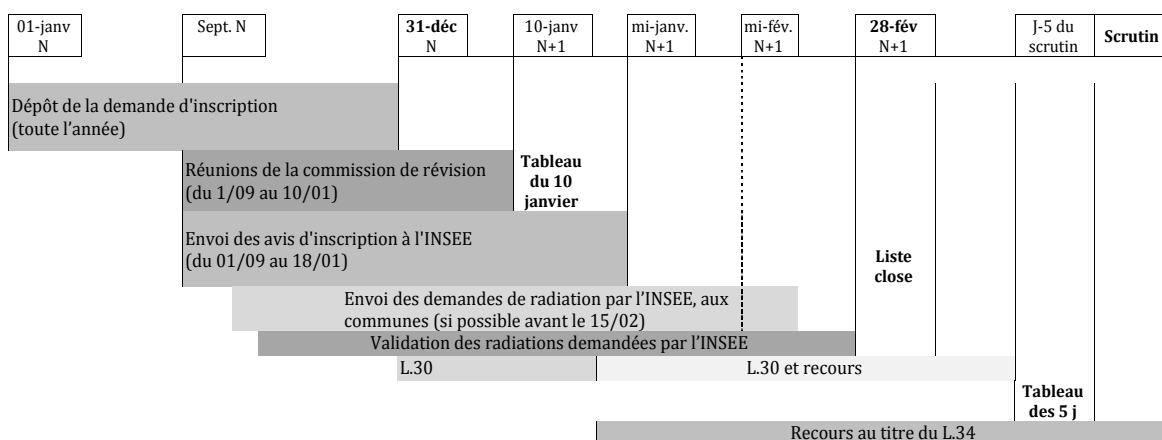
Le tableau du 10 janvier permet d'établir une première liste électorale non définitive, issue du travail de révision réalisé par les services de la mairie et validée par la commission administrative de révision. Ce tableau intègre notamment les demandes d'inscriptions de l'année N-1 (dont la date limite de dépôt est fixée au 31 décembre de l'année N-1). Le code prévoit ainsi une période de dix jours entre la fin des inscriptions et le premier document qui, bien que provisoire, fait office de liste électorale révisée. Après publication, ce tableau ouvre notamment le délai de recours au titre de l'article L.25 et permet aussi, par exemple, au maire, de fournir, si besoin, les attestations d'inscription pour les dossiers de candidatures.

S'agissant des listes électorales, la période allant du 10 janvier au dernier jour de février, soit une période d'environ 50 jours, est ensuite consacrée à l'échange d'informations entre l'Insee et les différentes communes et permet une mise en cohérence entre les informations envoyées à l'Insee et contenues dans le fichier général des électeurs et les différentes listes électorales communales ; et ce avant que ces dernières ne soient arrêtées.

Les listes électorales arrêtées le dernier jour de février peuvent encore être rectifiées, pour prendre en compte les inscriptions demandées au titre de l'article L.30 (reçues entre le dernier jour de février et jusqu'à 10 jours avant l'élection) ou les décisions judiciaires parvenues après le 29 février et jusqu'à 5 jours avant le scrutin, date à laquelle est publié le tableau des 5 jours.

Enfin, sur décision du juge et jusqu'au jour du scrutin, la liste électorale peut encore être « rectifiée » pour cause d'erreur matérielle selon les dispositions prévues à l'article L.34. Ainsi, un citoyen peut obtenir l'annulation pour cause d'erreur matérielle du refus de la commission administrative de révision, et être inscrit sur la liste électorale. Ce n'est que l'année N+1 que l'ensemble des décisions d'inscriptions ou de radiations décidées postérieurement à l'arrêt des listes de l'année N sont intégrées formellement à la liste électorale de la commune.

**Figure 1 : Processus simplifié d'inscription sur les listes électorales dans le cadre actuel**



*Source : Mission.*

<sup>2</sup> Pour l'élection présidentielle de 2012, le délai entre l'arrêt de la liste et le premier tour de scrutin (22 avril 2012) a été de 53 jours.

## Annexe II

Dans le dispositif cible, il est proposé que :

- ◆ la liste électorale communale soit arrêtée et extraite du REU au plus tard 21 jours avant le scrutin. L'arrêt des listes est réalisé après le travail d'instruction par les mairies des derniers dossiers d'inscription, un contrôle de cohérence pour les dossiers le nécessitant par l'Insee et la validation des inscriptions par la commission administrative de révision, ou le contrôle de la liste par la commission communale de contrôle si cette option est retenue.  
Le tableau des 10 jours dans le dispositif cible disparaît pour ne plus laisser place qu'à la liste électorale aujourd'hui arrêtée le dernier jour de février. La mairie disposerait d'environ 5 jours pour instruire les dernières demandes de candidature, l'Insee de quatre jours pour y opérer des contrôles de cohérence et la commission se réunirait avant le dixième jour suivant la clôture des inscriptions pour arrêter la liste électorale. Ces contrôles de cohérence réalisés par l'Insee en quatre jours et sur un grand nombre d'inscriptions seront seulement automatiques. De ce fait, les cas où les contrôles seraient infructueux seraient réglés ultérieurement. Les ajouts ou retracts effectués après l'édition de la liste électorale à partir du REU devront faire l'objet d'une procédure d'inscription dans le REU dès l'élection passée. L'inscription serait néanmoins faite sur la liste électorale, la position de la commission électorale primant. Dans l'hypothèse où la commission n'aurait plus un rôle de validation, confiée au maire, mais seulement de contrôle, il appartiendrait alors au maire en dernier ressort et après tenue de la commission de valider et d'arrêter la liste électorale avant le dixième jour suivant la clôture des inscriptions ;
- ◆ cinq jours avant le scrutin, la mairie sur validation ou contrôle de la commission édite un tableau rectificatif des 5 jours qui comme actuellement intégrerait notamment les décisions d'inscription au titre de l'article L.30, les décisions judiciaires et les propositions de corrections faite par l'Insee suite au travail de cohérence poursuivi sur certaines demandes d'inscriptions ou de radiations le nécessitant après l'arrêt de la liste.

S'agissant du recours au titre de l'article L.25 (recours sur le fond) et à modalités inchangées, comme le montre la figure 3, un arrêt des listes dans les dix jours après la date limite d'inscription, avec parfois une notification des décisions de radiations dans les 2 jours suivants, peut priver l'électeur d'obtenir une décision du juge de première instance dans un délai compatible avec le vote. En effet, l'électeur ayant 10 jours pour former le recours au titre du L.25, et le juge le même délai pour se prononcer avec deux jours supplémentaires pour notifier sa décision, ce séquençage porte à 22 jours au plus le temps nécessaire pour obtenir une décision judiciaire à partir de la publication de la liste électorale contestée. Or, dans le dispositif techniquement envisageable, la liste est publiable 21 jours avant le scrutin, certaines notifications individuelles obligatoires n'intervenant que 19 jours avant celui-ci. Les travaux de la mission montrent qu'il n'est pas possible de garantir avec certitude pour l'électeur, à ce stade du projet, la possibilité d'obtenir une rectification par le juge, pour le jour du scrutin au plus tard, d'une décision contestée de non-inscription ou de radiation. Il semble donc nécessaire de faire évoluer les modalités de recours prévu à l'article 25 soit :

- ◆ en portant de 10 à 5 jours le délai pendant lequel un électeur peut contester une décision de la commission au titre du L.25 ;
- ◆ et/ou en imposant au juge comme dans le cadre du recours au titre de l'article L.34 (erreur matérielle) de statuer au plus tard le jour du scrutin. Cette deuxième option qui préserve le droit de recours est préférable.

En toute hypothèse et en cas de décision défavorable en première instance, il ne sera pas toujours possible d'introduire un pourvoi en cassation (article R.15-1) avant le premier jour du scrutin de l'élection ; cette difficulté existe déjà aujourd'hui.

Afin d'éclairer la réflexion sur l'enjeu des recours juridictionnels dans le dispositif cible qui pourrait faire évoluer soit le rôle des acteurs (rôle de la commission et du maire) soit les délais de recours, une analyse des données sur la période 2012-2014 portant sur la volumétrie par type de recours ouvert pour contester des décisions liées à la gestion des listes électorales a été réalisée (encadré 1).

Les résultats montrent que sur les trois années analysées, les taux de recours par rapport aux inscriptions sont stables et peuvent être qualifiés de modérés entre 0,1% et 0,5%. Toutefois, le contentieux électoral relatif aux inscriptions ou aux radiations sur les listes électorales pèse sur le travail des tribunaux d'instance de manière très différenciée d'un département à l'autre (cf. figure 2).

Dans la perspective d'une réforme du dispositif de gestion des listes électorales, la mission suggère que les départements dans lesquels le nombre de saisines est supérieur à la moyenne nationale devraient faire l'objet d'une attention particulière, sans qu'il puisse être fait état à ce stade de dysfonctionnements particuliers. Le volume des saisines est notamment corrélé au volume des inscriptions mais il peut aussi indiquer d'éventuelles défaillances de procédure au niveau local (services municipaux et fonctionnement de la commission de révision).

Enfin, dans le cadre d'un dispositif permettant une inscription jusqu'à un mois avant l'élection, un lissage du nombre de saisines auprès des TI est souhaitable avec un droit de recours (saisine), par exemple pendant 5 jours après que l'électeur se sera vu notifier, par retour de mail (ou lettre A/R en l'absence de mail), son inscription, refus d'inscription ou sa radiation et ce tout au long de l'année. Ces notifications interviendraient tout au long de l'année au fil de l'eau.

### Encadré 1 : Analyse du contentieux électoral relatif à l'inscription sur les listes électorales

Au titre du code électoral, les recours relatifs à l'inscription sur les listes électorales devant le juge du tribunal d'instance (dernier ressort) sont :

- ◆ recours au titre de l'article L.25 : « Les décisions de la commission administrative peuvent être contestées par les électeurs intéressés devant le tribunal d'instance. Dans les mêmes conditions, tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit. Le même droit appartient au préfet ou sous-préfet. » [dans les 10 jours suivant le tableau du 10 janvier] ;
- ◆ recours au titre de l'article L.34 : « le juge du tribunal d'instance, directement saisi, a compétence pour statuer jusqu'au jour du scrutin sur les réclamations des personnes qui prétendent avoir été omises sur les listes électorales par suite d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiées de ces listes sans observation des formalités prescrites par les articles L.23 et L.25 » ;
- ◆ recours au titre de l'article L.33-1 : « Les décisions de la commission administrative prises sur le fondement de l'article L.30 peuvent être contestées par les électeurs intéressés, par tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune, par le préfet ou par le sous-préfet devant le tribunal d'instance, qui a compétence pour statuer jusqu'au jour du scrutin » ;
- ◆ recours au titre de l'article L.36 : « Lorsqu'un citoyen est inscrit sur plusieurs listes électorales, le maire ou, à son défaut, tout électeur porté sur l'une de ces listes, peut exiger, devant la commission administrative, huit jours au moins avant leur clôture, que ce citoyen opte pour son maintien sur l'une seulement de ces listes. A défaut de son option dans les huit jours de la notification de la mise en demeure par lettre recommandée, il reste inscrit sur la liste dressée dans la commune ou section électorale où il a été inscrit en dernier lieu et il sera rayé des autres listes. Les réclamations et contestations à ce sujet sont jugées et réglées par les commissions et juges des tribunaux d'instance compétents pour opérer la révision de la liste électorale sur laquelle figure l'électeur qui réclame l'option, et ce suivant les formes et délais prescrits par la section II du présent chapitre » ;
- ◆ recours au titre de l'article L.40 : « Les rectifications aux listes électorales prévues par les articles précédents sont effectuées sans délai, nonobstant la clôture de la période de révision, par les commissions administratives compétentes visées à l'article L. 17. Les décisions des commissions peuvent être contestées devant le tribunal d'instance, qui statue conformément aux dispositions de l'article L.25 » ;

## Annexe II

- ◆ recours au titre de l'article L.35 : « Les décisions du juge du tribunal d'instance peuvent faire l'objet d'un recours en cassation dans les dix jours de leur notification ».

Comme le montre le tableau 2, très lié à l'organisation d'élections, le nombre de recours auprès des tribunaux d'instance varie fortement d'une année sur l'autre. En 2012, on comptabilise 21 678 saisines contre 1 039 en 2013 et 14 672 en 2014. En année électorale (comme en 2012 et 2014), le nombre de recours rapporté au nombre d'inscriptions est stable autour de 0,5%, en comparaison, pour une année « non-électorale » comme 2013, le taux n'est seulement que de 0,1%.

Le recours pour erreur matérielle (L.34) est le plus utilisé. Il permet aux personnes qui prétendent avoir été omises sur les listes électorales par suite d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiées de ces listes sans observation des formalités prescrites par le code électoral de contester leur non inscription devant le TI jusqu'au jour du scrutin. En volume, le deuxième bloc de recours est constitué des saisines contre des décisions de la commission administrative, principalement soit au titre de l'article L.25 soit à l'issue d'une décision au titre de l'article L.30.

Le taux d'acceptation, totale ou partielle, des saisines varie entre 83% et 65% sur la période 2012-2014, il est notamment plus élevé, en 2012, l'année où le nombre de saisines est aussi le plus important. (cf. tableau 3)

Pour l'année 2012, l'analyse par département (métropole) montre que Paris représente 25 % des saisines nationales, soit 5 406 saisines. (cf. figure 2).

Hors Paris, 20 départements métropolitains représentent 37% des saisines nationales. Il s'agit par ordre décroissants en nombre de saisines des départements suivants : Val-de-Marne (755), Seine-et-Marne (674), Hauts-de-Seine (499), Seine-Maritime (485), Nord (484), Haute Corse (453), Val d'Oise (437), Gironde (413), Rhône (394), Bouches du Rhône (372), Essonne (360), Var (336), Isère (332), Haute-Garonne (329), Seine-Saint-Denis (307), Alpes-Maritimes (281), Haute-Savoie (281), Loire-Atlantique (279), Yvelines (276) et Hérault (257). Outre-mer, le département de Mayotte, avec 607 saisines en 2012, se distingue par rapport aux autres départements d'outremer, où le nombre de saisines varie entre 59 et 148 selon le territoire concerné. Hors Paris, le nombre moyen de saisines par département pour l'année 2012 est de 161.

Le nombre de saisines dépend naturellement du nombre d'électeurs des départements. Si on rapporte le nombre de saisines à la population du département (comme indicateur de la taille démographique du département) le ratio est en 2012 de 32 saisines pour 100 000 habitants en moyenne nationale. Deux départements présentent des ratios atypiques : 261 pour la Haute-Corse et 239 pour Paris. Viennent ensuite nettement plus loin le Val-de-Marne (56) et la Seine-et-Marne (49) (cf. tableau 4).

**Figure 2 : Nombre de saisines par départements – année 2012**



*Source : Ministère de la Justice, retraitement mission.*



## Annexe II

**Tableau 2 : Nombre de saisines en contentieux électoral politique - inscription sur liste**

Nature du contentieux	Année 2012	Année 2013	Année 2014
Saisines commission administrative (L25, L36, L40)	2 476	485	5 241
Saisines erreur matérielle (L34)	16 650	287	6 015
Saisines inscription hors période (L33.1 suite L30)	1 961	59	1 736
Saisines Autres	591	208	1 680
Total	21 678	1 039	14 672
Taux de recours/ nombre* d'inscriptions	0,5 %	0,1 %	0,5 %

*Source : Ministère de la Justice, Direction des services judiciaires, Sous-direction des finances, de l'immobilier et de la performance. \*Insee : nombre d'inscriptions au cours d'une même période de révision soit pour 2011-2012: 4,468 millions, 2012-2013: 1,132 millions et 2013-2014: 2,818 millions. Nota : 2012, année de l'élection présidentielle et des législatives ; 2013, aucune élection et 2014, année des élections municipales et des européennes.*

**Tableau 3 : Nature des décisions rendues après saisines en contentieux électoral politique - inscription sur liste**

Nature des décisions rendues	Année 2012	Année 2013	Année 2014
Acceptations totales ou partielles	16 719	685	8 727
Demandes déboutées	2 038	163	3 083
Autres	1 414	202	1 643
Total	20 171	1 050	13 453
Taux d'acceptation (total ou partielle)	82,9 %	65,2 %	64,9 %

*Source : Ministère de la Justice, Direction des services judiciaires, Sous-direction des finances, de l'immobilier et de la performance.*

**Tableau 4 : Taux de saisines pour contentieux électoral par département**

Nom du département	Population totale 2015	Saisines électorales en 2012	Taux de saisines pour 100 000 habitants
Haute-Corse	173 659	453	261
Paris	2 265 886	5 406	239
Val-de-Marne	1 354 911	755	56
Seine-et-Marne	1 377 102	674	49
Alpes-de-Haute-Provence	166 316	74	44
Guyane	241 922	98	41

*Source : Ministère de la Justice, retraitement Mission.*

*Source : Mission.*

Bien que hors du champ de la mission, il est souligné que le dispositif cible n'augmentera pas le travail que les mairies doivent accomplir pour permettre la bonne tenue des élections, mais le concentrera sur un temps plus court. En effet, en plus de la gestion des listes électorales, les mairies sont notamment chargées de l'envoi des cartes électorales et de l'organisation matérielle des élections.

Dans ce délai de 30 jours, les communes doivent pour le scrutin et notamment dans les tous derniers jours, prévoir la composition des bureaux de vote (présidents, assesseurs, délégués des candidats et assurer la gestion matérielle du vote (préparation de tous les documents à remettre aux bureaux de vote - bulletins de vote, affiches, PV, fiches de pointage, enveloppes pour bulletins nuls et blancs, fiches de synthèse préparatoire à la rédaction des PV, pré-remplissage des PV, les matériels à installer dans les salles de vote...).

Ces opérations liées à l'organisation matérielle de l'élection (transmission des cartes électorales, ouverture de la propagande et organisation logistique de l'élection) se feront en partie en même temps que la gestion et la mise à jour des listes électorales (publicité et édition des listes), activités aujourd'hui beaucoup plus nettement dissociées.

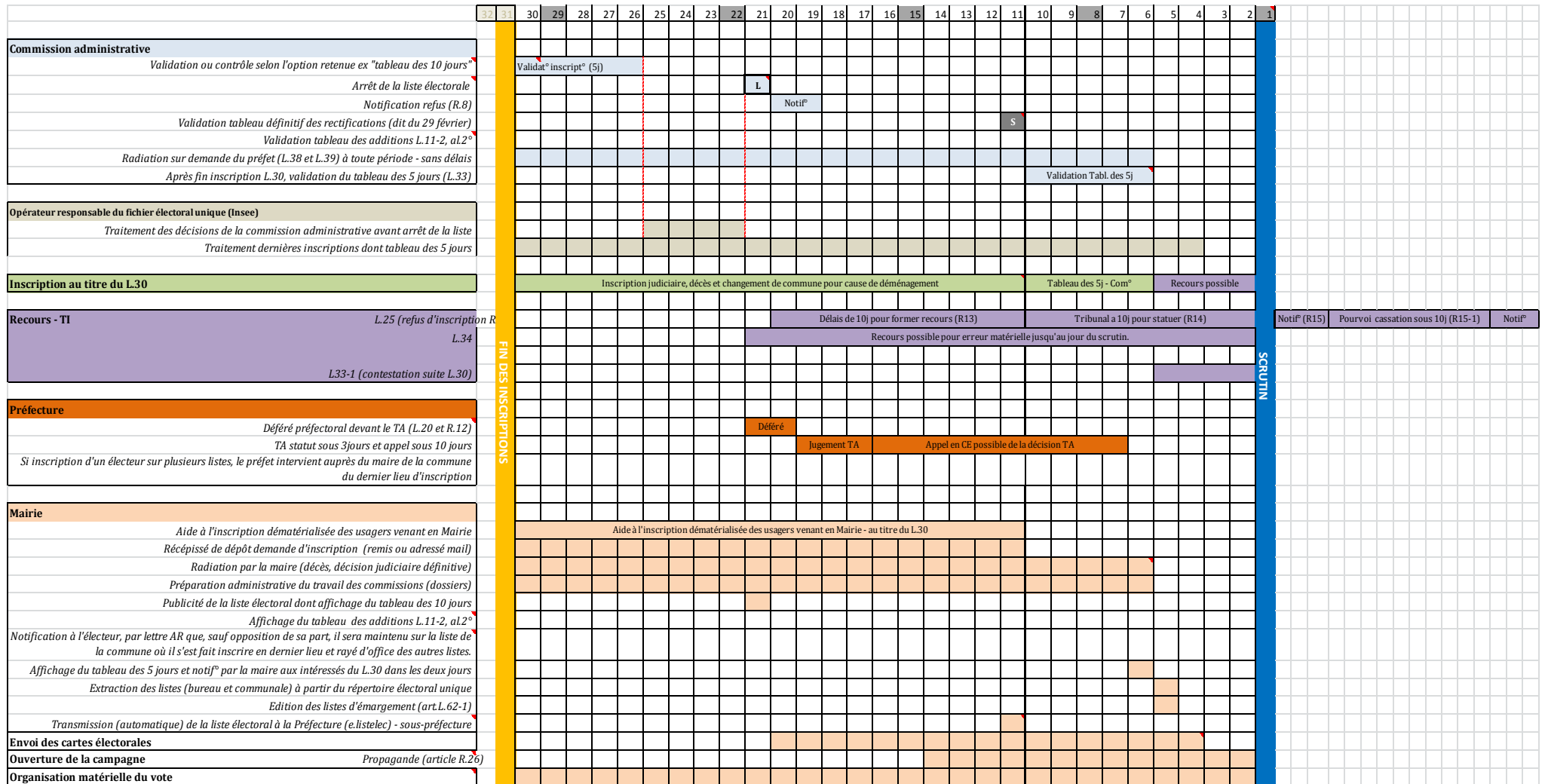
## **Annexe II**

A ce stade, et sous réserve de la mise en œuvre des aménagements structurants proposés, la mission considère qu'il sera possible pour les communes de mener de front l'ensemble de ces opérations.



## Annexe II

**Figure 3 : Synthèse des opérations à mener dans la période des 30 derniers jours précédant le scrutin**



Source : Mission.

Note de lecture : L : arrêt et publication de la liste, S : opération supprimée. Les jours grisés sont des dimanches.

### **1.3. Les facilités d'inscription offertes par l'article L.30 deviennent moins pertinentes dans un dispositif qui permet une inscription jusqu'à 30 jours avant le scrutin d'autant qu'elles pourraient fragiliser le dispositif cible**

L'article L.30 permet aujourd'hui aux électeurs, dans des cas limitativement énumérés par la loi et sous réserve que ce soit à l'occasion de l'organisation d'un scrutin une année N, de faire une demande d'inscription sur les listes électorales au-delà du 31 décembre N-1 (cf. circulaire ministérielle du 25 juillet 2013<sup>3</sup>).

La demande d'inscription au titre de l'article L.30 peut être déposée pendant la période de révision d'une liste électorale dès lors qu'elle est justifiée par l'organisation d'une élection, qu'elle soit générale ou partielle. L'inscription est d'effet immédiat, sous réserve d'un examen préalable par la commission administrative, alors que dans le cadre de la procédure normale de révision une demande d'inscription ne vaut que pour l'année suivante. L'inscription est faite sur la liste électorale en vigueur et non sur la liste électorale en cours de révision.

Les dispositions de l'article L.30 ne s'appliquent que dans certaines situations. Peuvent ainsi s'inscrire en dehors des périodes de révision au titre de l'article L.30 :

- ◆ les fonctionnaires et agents des administrations publiques et les militaires de carrière mutés ou admis à faire valoir leurs droits à la retraite, ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec eux à la date de la mutation ou de la mise à la retraite ;
- ◆ les militaires renvoyés dans leur foyer après avoir satisfait à leurs obligations légales d'activité, libérés d'un rappel de classe ou démobilisés, ainsi que ceux ayant changé de domicile lors de leur retour à la vie civile ;
- ◆ les personnes qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel autre et après la clôture des délais d'inscription, ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec elles à la date du changement de domicile ;
- ◆ les Français et Françaises qui atteignent l'âge de 18 ans ;
- ◆ les Français et Françaises qui acquièrent la nationalité française ;
- ◆ les Français et Françaises ayant recouvré l'exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice.

Les personnes visées à l'article L.30 doivent déposer leur demande à la mairie en justifiant qu'elles entrent bien dans l'une des catégories prévues par la loi. Elles produisent également les documents habituels nécessaires pour une inscription. Les demandes ne sont recevables que jusqu'au dixième jour inclus précédant celui du scrutin, c'est-à-dire le deuxième jeudi inclus précédant le jour du scrutin, ou le deuxième mercredi si le vote a lieu le samedi (art. L.31).

Le maire délivre alors un récépissé de la demande et la transmet immédiatement à la commission administrative qui statue au plus tard cinq jours avant la date du scrutin (art. L.32). Les décisions de la commission administrative sont notifiées dans les deux jours par le maire à l'intéressé et, s'il y a lieu, au maire de la commune de radiation (art. L. 33). L'électeur est immédiatement inscrit par le maire sur les listes électorales ainsi que sur le tableau de rectification, dit tableau des cinq jours, publié cinq jours avant le scrutin (art. L. 33). Si le tableau est déjà publié, le maire procède à un affichage spécial. Il en avise le préfet.

---

<sup>3</sup> Circulaire ministérielle NOR/INTA 1317573C du 25 juillet 2013 relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires.

## Annexe II

Demain comme aujourd'hui, les derniers jours ouverts pour l'inscription sur les listes électorales devraient représenter, en volume, un pic d'inscriptions qu'il est d'autant plus délicat de gérer lorsque le travail de validation, de mise à jour et de clôture des listes se fait, dans une période plus resserrée et à un moment plus rapproché de l'élection. A titre d'exemple, les cinq derniers jours<sup>4</sup> de l'année 2011 et de l'année 2012, ont représenté respectivement 28,5 % et 12,1 % des inscriptions annuelles. La mission fait l'hypothèse que la réforme du dispositif ne modifiera qu'à la marge les comportements des électeurs et ce réflexe d'une inscription en fin de période ouverte.

Mais surtout, les délais de recours offerts aux électeurs, y compris vis-à-vis d'une décision contestée prise sur la base de l'article L.30 sont d'autant plus contraignants qu'ils sont réalisés au plus près du jour de l'élection et qu'ils interviennent dans une période où d'autres opérations de validation, de mise à jour et de clôture des listes sont réalisées en parallèle. Ce qui est aujourd'hui moins prégnant avec des opérations plus étalées sur une période de trois mois et demi, entre la fin des inscriptions « de droit commun » et le jour de l'élection.

Actuellement, pour une élection se déroulant en avril N+1, l'article L.30 permet de prolonger la période d'inscription d'environ 3,5 mois pour les électeurs pouvant bénéficier de ce droit (cf. supra 1.1).

Avec un dispositif permettant une inscription pour tout électeur jusqu'à un mois avant l'élection, l'article L.30 allongerait la période d'inscription de seulement 20 jours, et pour un nombre limité de justifications. En nombre de jours, les dispositions et le droit d'inscription permis par l'article L.30 deviennent de ce fait moins significatifs.

Sur la base des données disponibles relatives à la dernière élection présidentielle d'avril 2012<sup>5</sup> et à titre illustratif, la mission a tenté d'évaluer le nombre d'électeurs concernés par cette dernière période de 20 jours supplémentaire.

L'Insee a communiqué à la demande de la mission l'ensemble des inscriptions déclarées par les mairies en 2012 auprès de l'Insee, avec leur date d'effet, pour les années 2011 et 2012. Le nombre d'inscriptions réalisées uniquement au titre de l'article L.30 sur la période observée n'est pas disponible. Ainsi pour les inscriptions réalisées dans la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 22 avril 2012<sup>6</sup>, la mission a fait les hypothèses suivantes :

- ◆ Les inscriptions accordées au titre du L.30 pour ouvrir droit au vote au premier tour de l'élection présidentielle représentent un sous-ensemble du total des inscriptions transmises dans la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2012 jusqu'au 10<sup>ème</sup> jour inclus (2<sup>ème</sup> jeudi) précédant l'élection du 22 avril 2012. Bien qu'important, ce sous-ensemble n'intègre en effet pas toutes les causes d'inscription ;
- ◆ en effet, parmi les inscriptions portant sur cette période, toutes n'ont pas été accordées au bénéfice de l'article L.30. Sans qu'il soit possible pour la mission d'évaluer le nombre exacte pour chacun des autres sous-ensembles<sup>7</sup>, certaines l'ont été au titre :
  - des articles L.25 et L.34 (recours) ;
  - de l'article L.11 dans le cadre du calendrier de droit commun n'ouvrant cependant droit au vote dans le cas précis que pour l'année 2013.

L'analyse des données relatives aux inscriptions sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 22 avril 2012 permet de dégager les enseignements suivants<sup>8</sup> (cf. graphique 1) :

---

<sup>4</sup> Inscriptions datées entre le 27 et le 31 décembre, données Insee.

<sup>5</sup> Le choix a porté sur l'élection présidentielle de 2012 dont le 1<sup>er</sup> tour s'est déroulé le 22 avril 2012. L'élection présidentielle avec les communales étant celle qui mobilise le plus les électeurs pour l'inscription sur les listes électorales.

<sup>6</sup> Jour du premier tour de l'élection présidentielle en 2012.

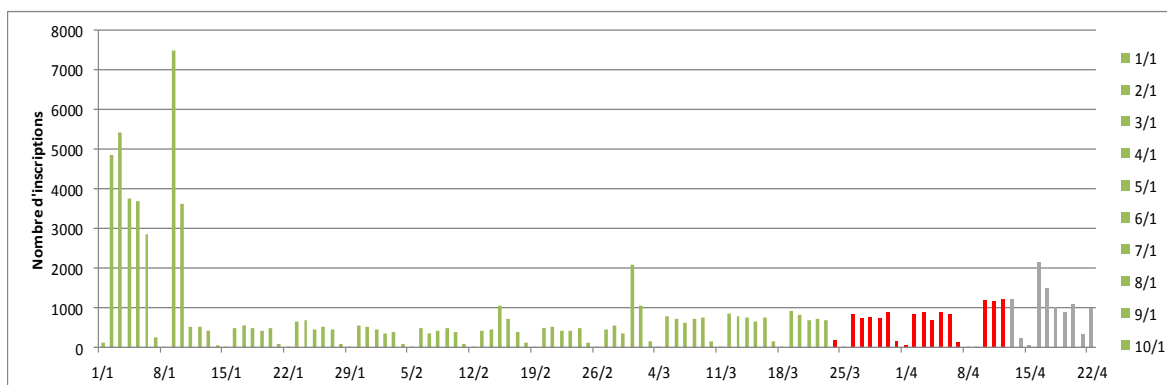
<sup>7</sup> Le sous-ensemble inscriptions des jeunes de -18ans au titre de l'article 11-2, 2° a été retiré des données Insee communiquées et n'est donc plus à retrancher.

## Annexe II

- ♦ dans le cadre du dispositif actuel, l'inscription au titre du L.30 a bénéficié, au maximum, à 77 773 électeurs. C'est le nombre d'électeurs s'étant inscrits entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 12 avril 2012 inclus. Cela représente 1,4 % de 5 450 000 nouvelles inscriptions reçues pour les élections de l'année 2012 ;
- ♦ sur 87 239 inscriptions déclarées par les mairies entre la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 22 avril 2012 (date du 1<sup>er</sup> tour de l'élection présidentielle), 65 674 inscriptions sont datées entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 30<sup>ème</sup> jour précédant le premier tour de l'élection soit 75%; 12 099 inscriptions sont datées entre le 30<sup>ème</sup> jour et le 10<sup>ème</sup> jour précédant le premier tour de l'élection soit 14 % (et 9 466 inscriptions sont datées des dix derniers jours soit 11 %) ;
- ♦ les 12 099 inscriptions datées entre le 30<sup>ème</sup> jour et le 10<sup>ème</sup> jour précédant le premier tour de l'élection présidentielle de 2012 peuvent être considérées comme un majorant du nombre d'inscriptions au titre de l'article 30 qui ne seraient plus autorisées dans un dispositif qui supprimerait cet article. Ce volume d'inscriptions ne correspond plus qu'à 0,2 % des inscriptions au titre de l'année 2012. Un dispositif permettant, à chaque électeur, l'inscription sur les listes électorales jusqu'à un mois avant l'élection fait donc perdre beaucoup d'intérêt à l'article L.30.

La mission propose de maintenir à ce stade l'article L.30 dont la pertinence devra être réexaminée au regard d'une analyse, la première année de fonctionnement du dispositif cible, du nombre précis et des modalités de recours à l'article L.30.

**Graphique 1 : Inscriptions entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le premier tour du scrutin présidentiel**



*Source : Insee, sur la base des inscriptions transmises par les mairies au cours de l'année 2012.*

*Lecture : en grisé les inscriptions non concernées par les dispositions de l'article L.30, en rouge les inscriptions qui dans l'hypothèse d'une suppression de l'article L.30 n'auraient pas été autorisées (majorant), en vert les inscriptions permises par le L.30 et qui dans un dispositif ouvrant jusqu'à un mois avant l'élection l'inscription sur les listes électorales auraient été possibles au titre du droit commun (L.11).*

<sup>8</sup> Les résultats des analyses réalisées par la mission pour déterminer le volume d'inscriptions au titre de l'article L.30 peuvent être considérés comme des majorants.

## **2. Détail des propositions de nouvelle rédaction du code électoral**

### **2.1. Les propositions d'aménagement de la partie législative visent à la création d'un nouveau dispositif de gestion des listes électorales**

Le tableau 5 reprend l'ensemble des propositions de modifications législatives du code électoral. Destinées à permettre la mise en place d'un nouveau dispositif de gestion des listes électorales répondant aux objectifs de fiabilisation, simplification et d'inscription jusqu'à 30 jours avant chaque scrutin, elles traduisent en droit les éléments techniques développés dans l'annexe 1.

Un article final non codifié du projet de loi prévoirait des mesures transitoires parmi lesquelles :

- ♦ une échéance calendaire : la présente loi entre en vigueur à une date fixée par décret et trois ans au plus tard après sa publication ;
- ♦ une mise en œuvre prudente de l'assouplissement du délai d'inscription : pour les élections de la première année de mise en fonctionnement du répertoire électoral unique, les inscriptions sont prises en comptes jusqu'au premier jour du mois précédant l'élection.

## Annexe II

**Tableau 5 : Propositions de modifications législatives du Code électoral**

Article initial	Article modifié – proposition de rédaction	Commentaire
<p><b>Article L.9</b> L'inscription sur les listes électorales est obligatoire.</p> <p>Des décrets en Conseil d'Etat règlent les conditions d'application du présent article.</p>	<p><b>Modifié</b> L'inscription sur les listes électorales est obligatoire. <b>Elle est prise en compte jusqu'à un mois avant toute élection.</b></p> <p>Des décrets en Conseil d'Etat règlent les conditions d'application du présent article.</p>	<p>S'agissant de la date limite d'inscription sur les listes électorales, deux options ont été étudiées. La première consiste à rendre l'inscription possible « <i>jusqu'au premier jour du mois précédant l'élection</i> », ce qui en fonction de la date effective de l'élection peut induire un délai de près de 2 mois. La seconde option est un délai d'un mois avant la date de l'élection.</p> <p>La mission considère que le dispositif de gestion des listes électorales dématérialisé qu'elle propose, lorsqu'il sera pleinement opérationnel, permettra une inscription jusqu'à un mois avant l'élection. Toutefois il serait prudent de prévoir, dans les dispositions transitoires de la loi, la première année de fonctionnement du nouveau dispositif un délai un peu plus long et de fixer à titre transitoire la date limite d'inscription au premier jour du mois précédant l'élection.</p>
<p><b>Article L.10</b> Nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes électorales</p>	<p><b>Maintenu</b></p>	<p>Même si le répertoire électoral unique ne devrait techniquement plus le permettre, il semble utile de maintenir expressément cette interdiction pour le cas où des communes souhaiteraient s'exonérer de cette unique source de référence pour arrêter la liste électorale.</p>

## Annexe II

Article initial	Article modifié – proposition de rédaction	Commentaire
<p><b>Article L11</b> Sont inscrits sur la liste électorale, sur leur demande :</p> <p>1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins ;</p> <p>2° Ceux qui figurent pour la cinquième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales et, s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Tout électeur ou toute électrice peut être inscrit sur la même liste que son conjoint au titre de la présente disposition ;</p> <p>3° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaires publics.</p> <p>Sont également inscrits, dans les mêmes conditions, les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence ci-dessus indiquées lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive.</p> <p>L'absence de la commune résultant du service national ne porte aucune atteinte aux règles ci-dessus édictées pour l'inscription sur les listes électorales.</p>	<p><b>Modifié</b> Sont inscrits dans le REU, sur leur demande :</p> <p>1° Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la commune ou y habitent depuis six mois au moins ;</p> <p>2° Ceux qui figurent pour la cinquième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales et, s'ils ne résident pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Tout électeur ou toute électrice peut être inscrit sur la même liste que son conjoint au titre de la présente disposition ;</p> <p>3° Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaires publics.</p>	
<p><b>Article L.11-1</b> Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L.11, sont inscrites d'office sur la liste électorale de la commune de leur domicile réel les personnes qui remplissent la condition d'âge depuis la dernière clôture définitive des listes électorales ou la rempliront avant la prochaine clôture définitive de ces listes, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi.</p>	<p><b>Modifié</b> Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L.11, sont inscrites d'office sur la liste électorale de la commune de leur domicile réel les personnes qui <b>à la date du scrutin</b> remplissent la condition d'âge, sous réserve qu'elles répondent aux conditions prescrites par la loi.</p>	<p>L'objectif de cet article est de simplifier les dispositions relatives à l'inscription d'office des jeunes de 18 ans (fusion L.11.-1 et L.11-2) et d'élargir l'inscription d'office. Une disposition pour les radiations d'office pourra être rédigée.</p>
<p><b>Article L.11-2</b> Lors de la révision des listes électorales précédant la tenue d'élections générales organisées à leur terme</p>	<p><b>Abrogé</b></p>	<p>Article fusionné avec le L.11-1. Ces dispositions sur les inscriptions « d'office »</p>

## Annexe II

Article initial	Article modifié – proposition de rédaction	Commentaire
<p>normal au mois de mars, les dispositions de l'article L. 11-1 sont applicables aux personnes qui rempliront la condition d'âge entre la clôture définitive des listes électorales et la date du scrutin.</p> <p>Au cas où des élections générales arrivant à leur terme normal sont organisées postérieurement au mois de mars, sont inscrites d'office sur la liste électorale de leur domicile réel les personnes qui remplissent la condition d'âge entre la dernière clôture définitive des listes et la date du scrutin, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi.</p>		<p>pourraient dans la partie réglementaire s'accompagner d'une mesure exonérant la commission administrative de la validation de ces inscriptions ou radiations d'office. Cela allègerait la charge de travail des commissions et fluidifierait la mise à jour du REU et donc des listes électorales</p>
<p><b>Article L.12</b></p> <p>Les Français et les Françaises inscrits au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire dans laquelle ils ont leur résidence peuvent, sur leur demande, être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Commune de naissance ;</li> <li>- Commune de leur dernier domicile ;</li> <li>- Commune de leur dernière résidence, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins ;</li> <li>- Commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;</li> <li>- Commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.</li> </ul>	<p><b>Modifié</b></p> <p>Les Français et les Françaises établis hors de France peuvent, sur leur demande, être inscrits sur la liste électorale de l'une des communes suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Commune de naissance ;</li> <li>- Commune de leur dernier domicile ;</li> <li>- Commune de leur dernière résidence, à condition que cette résidence ait été de six mois au moins ;</li> <li>- Commune où est né, est inscrit ou a été inscrit sur la liste électorale un de leurs ascendants ;</li> <li>- Commune sur la liste électorale de laquelle est inscrit ou a été inscrit un de leurs parents jusqu'au quatrième degré.</li> </ul>	<p>L'inscription au registre électoral consulaire (REC) n'est pas obligatoire.</p> <p>De plus aujourd'hui il ne semble pas que l'inscription au REC soit dans les faits une obligation pour s'inscrire sur une liste électorale dans une commune de son choix.</p> <p>Par ailleurs, le projet de réforme du ministère des affaires étrangères (MAE) étant de déconnecter l'inscription au registre de l'inscription sur la liste électorale consulaire (LEC), il semblerait logique de déconnecter l'inscription au REC de l'inscription sur une liste électorale communale.</p>
<p><b>Article L.16</b></p> <p>Les listes électorales sont permanentes.</p>	<p><b>Modifié</b></p> <p>Les listes électorales sont permanentes.</p> <p><b>Les listes électorales sont établies par la mairie à partir du répertoire électoral unique des électeurs tenu par l'Institut national de la statistique et des études économiques aux seules fins de gestion du processus électoral.</b></p>	<p>S'agissant de la révision des listes électorales avant chaque élection, sauf exception non relevée lors de la mission, le délai entre deux élections ou pour l'organisation d'une élection partielle est toujours supérieur à 30 jours.</p>



## Annexe II

Article initial	Article modifié – proposition de rédaction	Commentaire
<p>Elles sont l'objet d'une révision annuelle.</p> <p>Un décret détermine les règles et les formes de cette opération.</p> <p>L'élection est faite sur la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste.</p> <p>Toutefois, quand il a été fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2, la liste électorale complétée en conséquence entre en vigueur à la date des élections générales.</p>	<p><b>Elles sont l'objet d'une révision avant chaque élection. Les inscriptions, refus d'inscription et les radiations sont notifiés aux intéressés dans un délai maximum de 2 jours suivant la décision.</b></p> <p>Un décret détermine les règles et les formes <b>de ces opérations.</b></p> <p><b>Les relations entre les mairies et l'Insee s'effectuent sous forme dématérialisée.</b></p>	
<p><b>Article L.17</b></p> <p>A chaque bureau de vote est affecté un périmètre géographique.</p> <p>Une liste électorale est dressée pour chaque bureau de vote par une commission administrative constituée pour chacun de ces bureaux et composée du maire ou de son représentant, du délégué de l'administration désigné par le préfet, ou le sous-préfet, et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance. Dans les villes et communes comprenant plus de 10000 habitants, le délégué de l'administration est choisi par le préfet en dehors des membres du conseil municipal de la collectivité intéressée.</p> <p>Lorsqu'il est fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2, la commission</p>	<p><b>Modifié</b></p> <p>A chaque bureau de vote est affecté un périmètre géographique.</p> <p>Une commission administrative, composée du maire ou de son représentant, du délégué de l'administration désigné par le préfet ou le sous-préfet, et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance, <b>statue, hors procédure d'office, sur les inscriptions et radiations</b> pour un ou plusieurs bureaux de vote. Ils n'interviennent pas sur les procédures d'office sauf celles concernant les inscriptions au titre du L.11.1.</p> <p>Dans les villes et communes comprenant plus de 10 000 habitants, le délégué de l'administration est choisi par le préfet en dehors des membres du conseil municipal de la collectivité intéressée.</p>	<p>L'article L.17 est modifié sur les points suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• les commissions administratives statuent sur les inscriptions et radiations mais ne dressent plus les listes ;</li> <li>• les commissions administratives ne sont plus compétentes pour les procédures d'office, sauf celles relatives à l'article L.11.1 ;</li> <li>• la même commission administrative peut statuer sur plusieurs bureaux de vote ;</li> <li>• le troisième alinéa qui fait référence à l'article L.11-2 abrogé l'est également ;</li> <li>• la liste générale des électeurs de la commune qui ne fait que reprendre</li> </ul>

## Annexe II

Article initial	Article modifié – proposition de rédaction	Commentaire
<p>administrative est réunie et procède aux inscriptions au plus tard le premier jour du deuxième mois précédant celui des élections générales.</p> <p>En outre, une liste générale des électeurs de la commune est dressée, d'après les listes spéciales à chaque bureau de vote, par une commission administrative composée du maire, d'un délégué de l'administration désigné par le préfet ou le sous-préfet, et d'un délégué désigné par le président du tribunal de grande instance.</p> <p>A Paris, Lyon et Marseille, cette liste générale est dressée par arrondissement.</p>	<p><b>En outre, une liste générale des électeurs de la commune reprenant les listes spéciales à chaque bureau de vote est dressée par le maire.</b></p> <p>A Paris, Lyon et Marseille, cette liste générale est dressée par arrondissement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>les listes par bureau n'est plus dressée par la commission administrative mais par le maire.</li> </ul> <p>Si le rôle de validation des commissions administratives de révision devait se transformer en simple rôle de contrôle, la rédaction de l'article devrait être modifiée.</p>
<p><b>Article L.17-1</b></p> <p>Pour l'application des dispositions des articles L.11-1 et L.11-2, les autorités gestionnaires du fichier du recensement établi en application du code du service national et des fichiers des organismes servant les prestations de base des régimes obligatoires d'assurance maladie transmettent aux commissions administratives les informations nominatives portant exclusivement sur les nom, prénoms, nationalité, date et lieu de naissance et adresse des personnes remplissant la condition d'âge mentionnée auxdits articles. Les informations contenues dans les fichiers sont transmises aux commissions administratives par l'intermédiaire de l'Institut national de la statistique et des études économiques.</p> <p>Les commissions administratives font détruire les informations qui leur sont transmises soit à l'expiration des délais des recours prévus aux articles L. 20 et L. 25, soit, dans le cas où un recours a été introduit, après l'intervention de la décision définitive.</p>	<p><b>Modifié</b></p> <p>Pour l'application des dispositions de l'article L.11-1, les autorités gestionnaires du fichier du recensement établi en application du code du service national transmettent à <b>l'Institut national de la statistique et des études économiques</b> les informations nominatives portant exclusivement sur les nom, prénoms, nationalité, date et lieu de naissance et adresse <b>de domicile</b> des personnes remplissant la condition d'âge mentionnée auxdits articles. Celui-ci place ces informations sur le système de gestion des événements électoraux pour communication aux commissions administratives.</p> <p>Les commissions administratives font détruire les informations qui leur sont transmises soit à l'expiration des délais des recours prévus aux articles L. 20 et L. 25, soit, dans le cas où un recours a été introduit, après l'intervention de la décision définitive.</p>	<p>Suppression de la référence à l'article L.11-2 abrogé.</p> <p>Transmission à l'Insee et non plus aux commissions administratives</p>

## Annexe II

Article initial	Article modifié – proposition de rédaction	Commentaire
Les règles relatives au traitement des informations nominatives prévues au présent article sont fixées dans les conditions définies par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.	Les règles relatives au traitement des informations nominatives prévues au présent article sont fixées dans les conditions définies par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.	
<b>Article L.17-2</b>	<p><b>Création</b></p> <p>Dans les conditions fixées par décret, l'Insee procède, dans le REU, à la radiation, des électeurs décédés, de ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente et de ceux qui ont perdu les qualités requises par la loi.</p> <p>L'Insee procède dans le REU aux inscriptions ordonnées par l'autorité judiciaire et des <b>personnes qui ont acquis la nationalité française par décret, jugement ou déclaration</b> sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi sont inscrites d'office.</p> <p>La dernière inscription d'un électeur entraîne, dans le REU, sa radiation d'office par l'Insee, sur la précédente liste électorale.</p>	<p>Cet article recense tous les cas d'inscriptions et de radiations d'office pour lesquels l'Insee procède à la mise à jour du REU.</p> <p>La mission propose d'élargir la notion « d'inscription d'office » qui aujourd'hui est réservée aux jeunes de 18 ans recensés à d'autres situations ordonnées par l'autorité judiciaires ou administrative, y compris l'attribution de la nationalité.</p> <p>Cette élargissement de l'inscription d'office (ou radiation d'office) a vocation à :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-simplifier le travail d'instruction en mairie et/ou pour la commission administrative,</li> </ul> <p>Favoriser l'accès au vote, ce qui est l'objectif qui porte la réforme du dispositif de gestion des listes électorales proposé.</p>
<p><b>Article L.20</b></p> <p>Le préfet peut, dans les deux jours qui suivent la réception du tableau contenant les additions et retranchements faits à la liste électorale, déférer au tribunal administratif les opérations de la commission administrative, s'il estime que les formalités prescrites à l'article L. 18 n'ont pas été observées. Le tout sans préjudice, en cas de fraude, de l'application de l'article L.113.</p>	<p><b>Modifié</b></p> <p>Le préfet peut, dans les deux jours qui suivent <b>la notification qui lui est faite de</b> la liste électorale, déférer au tribunal administratif les opérations de la commission administrative, s'il estime que les formalités prescrites à l'article L. 18 n'ont pas été observées. Le tout sans préjudice, en cas de fraude, de l'application de l'article L.113.</p>	<p>Aujourd'hui le déferé du préfet dans le cadre du L.20 et R.12. s'opère 2 jours après le tableau du 10 janvier.</p> <p>Demain le tableau du 10 janvier sera remplacé par la liste publiée.</p> <p>Si le rôle de validation des commissions administratives de révision devait se transformer en simple rôle de contrôle, la rédaction de l'article devrait être modifiée.</p>
<p><b>Article 23</b></p> <p>L'électeur qui a été l'objet d'une radiation d'office de la part des commissions administratives désignées à l'article L.17 ou dont l'inscription a été contestée</p>	<b>Abrogé ou maintenu</b>	<p>La mission s'interroge sur l'utilité de cette disposition qui ne semble pas offrir une garantie supplémentaire par rapport aux voies</p>

## Annexe II

Article initial	Article modifié – proposition de rédaction	Commentaire
devant lesdites commissions est averti sans frais par le maire et peut présenter ses observations.		de recours ouverte par ailleurs.
<p><b>Article L.25</b> Les décisions de la commission administrative peuvent être contestées par les électeurs intéressés devant le tribunal d'instance.</p> <p>Dans les mêmes conditions, tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit. Le même droit appartient au préfet ou sous-préfet.</p>	<p><b>Modifié</b> <b>Les inscriptions, refus d'inscriptions ou radiations</b> peuvent être contestées par les électeurs intéressés devant le tribunal d'instance <b>qui a compétence pour statuer jusqu'au jour du scrutin.</b></p> <p>Dans les mêmes conditions, tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune peut réclamer l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit. Le même droit appartient au préfet ou sous-préfet.</p>	<p>Certaines décisions d'inscriptions ou radiations dites d'office n'étant désormais plus validées par les commissions administratives il s'agit de reformuler le L.25 de manière à ce que ces dispositions garantissent à un électeur inscrit sur la liste électorales de la commune de réclamer l'inscription ou la radiation d'un électeur omis ou indûment inscrit dans tous les cas de figure, décision de la commission ou décision d'office.</p> <p>En précisant comme à l'article L.34 que le juge a compétence pour statuer jusqu'au jour du scrutin, il s'agit de garantir davantage à l'électeur que son recours au titre du L.25 reste utile dans un dispositif qui réduit fortement le temps au juge d'instance pour statuer. Ce dernier ne pouvant pas toujours aujourd'hui respecter le délai de 10 jours.</p>
<p><b>Article L.27</b> La décision du juge du tribunal d'instance est en dernier ressort ; mais elle peut être déférée à la Cour de cassation. La Cour de cassation statue définitivement sur le pourvoi.</p>	<b>Maintenu</b>	
<p><b>Article L.28</b> Les listes électorales sont réunies en un registre et conservées dans les archives de la commune.</p> <p>Tout électeur, tout candidat et tout parti ou groupement politique peut prendre communication et copie de la liste électorale.</p>	<p><b>Modifié</b></p> <p>Tout électeur, tout candidat ou tout parti ou groupement politique peut à la mairie prendre communication et copie de la liste électorale tenant compte des décisions de la</p>	<p>La modification proposée supprime la notion de registre mais maintient la possibilité de consulter en mairie et d'obtenir communication de la liste électorale qui tient compte des décisions de la dernière commission administrative et des inscriptions</p>

## Annexe II

Article initial	Article modifié – proposition de rédaction	Commentaire
	commission administrative visée à l'article L17 et des inscriptions et radiations d'office. Les listes électorales sont ensuite conservées dans les archives de la commune.	et radiations d'office. Si le rôle de validation des commissions administratives de révision devait se transformer en simple rôle de contrôle, la rédaction de l'article devrait être modifiée.
<b>Article L.30</b> Peuvent être inscrits sur les listes électorales en dehors des périodes de révision et lorsque les électeurs sont convoqués pour un scrutin :  1° Les fonctionnaires et agents des administrations publiques mutés ou admis à faire valoir leurs droits à la retraite après la clôture des délais d'inscription ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec eux à la date de la mutation ou de la mise à la retraite ;  2° Les militaires renvoyés dans leurs foyers après avoir satisfait à leurs obligations légales d'activité, libérés d'un rappel de classe ou démobilisés après la clôture des délais d'inscription, ainsi que ceux ayant changé de domicile lors de leur retour à la vie civile ;  2° bis Les personnes qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel autre que ceux visés aux 1° et 2° après la clôture des délais d'inscription, ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec elles à la date du changement de domicile ;  3° Les Français et Françaises remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur, après la clôture des délais d'inscription ;  4° Les Français et Françaises qui ont acquis la nationalité française par déclaration ou manifestation expresse de volonté et été naturalisés après la clôture	<b>Abrogé ou modifié</b> Peuvent <b>demandeur à être</b> inscrits sur les listes électorales, <b>jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin</b> , et lorsque les électeurs sont convoqués:  1° Les fonctionnaires et agents des administrations publiques mutés ou admis à faire valoir leurs droits à la retraite après la clôture des délais d'inscription ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec eux à la date de la mutation ou de la mise à la retraite ;  2° Les militaires renvoyés dans leurs foyers après avoir satisfait à leurs obligations légales d'activité, libérés d'un rappel de classe ou démobilisés après la clôture des délais d'inscription, ainsi que ceux ayant changé de domicile lors de leur retour à la vie civile ;  2° bis Les personnes qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un motif professionnel autre que ceux visés aux 1° et 2° après la clôture des délais d'inscription, ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec elles à la date du changement de domicile ;  3° Les Français et Françaises remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur, après la clôture des délais d'inscription ;  4° Les Français et Françaises qui ont acquis la nationalité française par déclaration ou manifestation expresse de volonté et été naturalisés après la clôture des délais	La mission estime que le nouveau dispositif devrait réduire fortement le nombre de cas où s'applique l'article L 30. A l'inverse on ne peut exclure que la mise en œuvre de cette faculté dérogatoire d'inscription sur un délai restreint ne mette les services sous tension. A ce stade il est donc proposé de maintenir le dispositif de l'article L.30 dans l'attente des conclusions à donner aux deux démarches suivantes <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'évaluation précise du nombre de demandes d'inscription au titre de l'article L.30 lors des dernières élections ;</li> <li>• Une observation attentive du nombre de demandes déposées au titre de l'article L.30 la première année de mise en œuvre du nouveau dispositif de gestion des listes électorales</li> </ul>

## Annexe II

Article initial	Article modifié – proposition de rédaction	Commentaire
des délais d'inscription ;  5° Les Français et les Françaises ayant recouvré l'exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice.	d'inscription ;  5° Les Français et les Françaises ayant recouvré l'exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice. <b>Les demandes d'inscription visées à l'article précédent, sont accompagnées des justifications nécessaires.</b>	
<b>Article L.31</b> Les demandes d'inscription visées à l'article précédent, sont accompagnées des justifications nécessaires, déposées à la mairie. Elles ne sont recevables que jusqu'au dixième jour précédant celui du scrutin.	<b>Abrogé</b>	Fusionné avec le L.30
<b>Article L.32</b> Les demandes d'inscription sont examinées par la commission administrative prévue à l'article L.17, qui statue au plus tard cinq jours avant le jour du scrutin.	<b>Maintenu</b>	
<b>Article L.33</b> Les décisions de la commission administrative sont notifiées dans les deux jours de leur date par le maire à l'intéressé et, s'il y a lieu, au maire de la commune de radiation. Il inscrit l'électeur sur les listes électorales ainsi que sur le tableau de rectification publié cinq jours avant la réunion des électeurs ; si le tableau de rectification est déjà publié, le maire procède à un affichage spécial.	<b>Modifié</b>  Un tableau de rectification est publié par la maire cinq jours avant la réunion des électeurs ; si le tableau de rectification est déjà publié, le maire procède à un affichage spécial.	Le 1 <sup>er</sup> alinéa est abrogé car l'article L.25 nouvellement rédigé permet déjà un recours contre une décision défavorable suite à l'application du L.30.  Dans la nouvelle rédaction de l'article L.33 le tableau de rectification publié par le maire cinq jours avant la réunion des électeurs, dit tableau des 5 jours, a vocation à intégrer toutes les rectifications de la liste électorale depuis sa publication en application de l'article L.16.  Les informations seront recueillies dans le système de gestion des événements électoraux puis dans le REU ce qui évite des échanges d'informations entre les communes. (suppression alinéa 1°)

## Annexe II

Article initial	Article modifié – proposition de rédaction	Commentaire
<b>Article L.33-1</b> Les décisions de la commission administrative prises sur le fondement de l'article L.30 peuvent être contestées par les électeurs intéressés, par tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune, par le préfet ou par le sous-préfet devant le tribunal d'instance, qui a compétence pour statuer jusqu'au jour du scrutin.	<b>Abrogé ou maintenu</b>	En cas d'abrogation de l'article L.30, les dispositions de cet article seraient abrogées.
<b>Article L.34</b> Le juge du tribunal d'instance, directement saisi, a compétence pour statuer jusqu'au jour du scrutin sur les réclamations des personnes qui prétendent avoir été omises sur les listes électorales par suite d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiées de ces listes sans observation des formalités prescrites par les articles L.23 et L.25.	<b>Maintenu</b>	Garantie pour le citoyen.
<b>Article L.36</b> Lorsqu'un citoyen est inscrit sur plusieurs listes électorales, le maire ou, à son défaut, tout électeur porté sur l'une de ces listes, peut exiger, devant la commission administrative, huit jours au moins avant leur clôture, que ce citoyen opte pour son maintien sur l'une seulement de ces listes. A défaut de son option dans les huit jours de la notification de la mise en demeure par lettre recommandée, il reste inscrit sur la liste dressée dans la commune ou section électorale où il a été inscrit en dernier lieu et il sera rayé des autres listes. Les réclamations et contestations à ce sujet sont jugées et réglées par les commissions et juges des tribunaux d'instance compétents pour opérer la révision de la liste électorale sur laquelle figure l'électeur qui réclame l'option, et ce suivant les formes et délais prescrits par la section II du présent chapitre.	<b>Abrogé ou maintenu</b>	Le dispositif de REU ne permettra plus matériellement de double inscription, ce qui invite à supprimer cet article en L.

## Annexe II

Article initial	Article modifié – proposition de rédaction	Commentaire
<b>Article L.37</b> L'Institut national de la statistique et des études économiques est chargé de tenir un fichier général des électeurs et électrices en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales.	<b>Abrogé</b>	L'article L.16 confie à l'Insee la mission de la tenue du nouveau répertoire électoral unique des électeurs (REU). La mission de l'Insee de tenue du fichier général des électeurs et électrices « en vue du contrôle des inscriptions sur les listes électorales » est remplacée.
<b>Article L.39</b> En cas d'inscription d'un électeur sur deux ou plusieurs listes, le préfet intervient auprès du maire de la commune du dernier lieu d'inscription. Celui-ci doit aussitôt, et nonobstant la clôture de la période de révision, notifier à l'électeur, par lettre recommandée avec accusé de réception que, sauf opposition de sa part, il sera maintenu sur la liste de la commune où il s'est fait inscrire en dernier lieu et rayé d'office des autres listes. Dès que l'électeur a répondu et, à défaut, huit jours après l'envoi de la lettre recommandée, le maire fait procéder à la radiation ou avise la mairie intéressée de la radiation à effectuer.	<b>Abrogation</b> ou <b>maintien avec modification du 1<sup>er</sup> alinéa</b> : « ...l'Institut national de la statistique et des études économiques... »	Le dispositif cible, qui crée un répertoire électoral unique des électeurs, ne devrait plus rendre possible qu'un électeur soit inscrit sur deux ou plusieurs listes. Par conséquent y a-t-il lieu de maintenir les dispositions de cet article. Ne peut-on pas ramener au niveau réglementaire l'obligation d'informer par envoi en recommandé avec accusé/réception l'électeur qui aura été, selon la règle « dernière inscription validée, inscription retenue », radié d'une ou plusieurs listes électorales (notamment au moment de l'initialisation du fichier...) ?
<b>Article L.40</b> Les rectifications aux listes électorales prévues par les articles précédents sont effectuées sans délai, nonobstant la clôture de la période de révision, par les commissions administratives compétentes visées à l'article L.17. Les décisions des commissions peuvent être contestées devant le tribunal d'instance, qui statue conformément aux dispositions de l'article L.25.	<b>Modifié</b> Les rectifications aux listes électorales prévues par les articles précédents sont effectuées sans délai par les commissions administratives compétentes visées à l'article L.17. Les décisions des commissions et des maires peuvent être contestées devant le tribunal d'instance, qui statue conformément aux dispositions de l'article L.25.	

Source : Mission.



## **2.2. Les propositions d'aménagement de la partie réglementaire précisent les nouvelles modalités de gestion des listes électorales**

Le tableau 6 précise les modifications réglementaires nécessaires à la mise en place du nouveau dispositif de gestion des listes électorales tel que proposé par la mission.

## Annexe II

**Tableau 6 : Propositions de modifications réglementaires du Code électoral**

Article initial	Article modifié - proposition de rédaction	Commentaire
<b>Article R.1 à R.4</b>	<b>Maintenus</b>	Inchangés Sauf R.4 si modification du L.30 Et R.2 si logique d'inscription d'office pour les décisions de justice aussi
<p><b>Article R.5</b> Pour chaque révision annuelle des listes électorales, les demandes d'inscription des électeurs doivent parvenir dans les mairies jusqu'au dernier jour ouvrable de décembre inclus, le samedi étant considéré comme un jour ouvrable.</p> <p>Les demandes d'inscription doivent soit être déposées personnellement ou par l'intermédiaire d'un mandataire, muni d'un mandat écrit, soit être adressées par courrier, au moyen du formulaire agréé prévu à cet effet. Elles peuvent également être admises dans le cadre d'une téléprocédure dans les conditions agréées par le ministre de l'intérieur.</p> <p>Les demandes doivent être accompagnées des pièces de nature à prouver que le demandeur remplit les conditions fixées aux articles L. 11 et L. 12 à L. 15-1. La liste de ces pièces est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur.</p> <p>La commission administrative prévue au deuxième alinéa de l'article L. 17 se réunit à compter du 1er septembre. Elle procède aux inscriptions correspondant aux demandes parvenues dans le délai fixé au premier alinéa. Au plus tard à la date fixée au premier alinéa, elle effectue la radiation des</p>	<p><b>Modifié</b> Dans les conditions agréées par le ministre de l'intérieur, les demandes d'inscription des électeurs sur les listes électorales sont effectuées sous forme dématérialisée sur un portail « citoyen » dédié.</p> <p>Elles peuvent également être déposées en mairie personnellement ou par l'intermédiaire d'un mandataire, muni d'un mandat écrit, soit être adressées au maire par courrier au moyen du formulaire agréé prévu à cet effet. La mairie les transmet à l'Insee par l'intermédiaire du système d'information prévu à l'article R.5-2</p> <p>Les demandes doivent être accompagnées des pièces de nature à prouver que le demandeur remplit les conditions fixées aux articles L 11 et L 12 à L 15-1. La liste de ces pièces est fixée par arrêté du ministre de l'intérieur.</p>	<p>L'ensemble des flux alimentant le futur système de gestion des événements électoraux et le REU doivent être dématérialisés.</p> <p>Toutefois, si l'individu n'est pas en capacité de procéder seul par un portail Internet à sa demande d'inscription, il revient alors à la mairie soit de l'accompagner dans cette démarche soit, comme c'est déjà le cas pour les maires disposant d'AIREPPNET et d'un logiciel avec un module citoyenneté, de procéder pour le compte de l'utilisateur à l'inscription sous forme dématérialisée.</p> <p>L'expression transmission « sous forme dématérialisée » est empruntée à l'article 30bis de la loi NOTRe.</p>

## Annexe II

Article initial	Article modifié - proposition de rédaction	Commentaire
personnes mentionnées à l'article R. 7. Au plus tard le 9 janvier, la commission administrative se prononce sur les observations formulées en application des articles L. 23 et R. 8, puis dresse le tableau rectificatif.		
<b>Article R.5-1</b> En même temps qu'ils demandent leur inscription dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article R.5, les Français établis hors de France peuvent demander leur radiation de la liste électorale consulaire sur laquelle ils sont inscrits. Cette demande de radiation est transmise au ministre des affaires étrangères par l'Institut national de la statistique et des études économiques.	<b>Maintenu avec modification possible</b>	La rédaction de cet article dépend du projet du ministère des affaires étrangères (MAE) de réforme par une loi organique (LO) des dispositions concernant les français à l'étranger
<b>Article R.5-2</b> <i>nouveau</i>	<b>Création</b> <b>Il est créé un système de gestion des événements électoraux qui assure l'ensemble des transmissions entre l'Insee, les communes et les différents services concernés.</b> <b>Ce système est placé sous la responsabilité de l'Institut national de la statistique et des études économiques.</b>	Cet article nouveau crée juridiquement le nouveau système d'information
<b>Article R.6</b> Les informations mentionnées au premier alinéa de l'article L. 17-1 sont transmises à l'Institut national de la statistique et des études économiques au plus tard deux mois avant le début des travaux des commissions administratives par les autorités gestionnaires des fichiers mentionnés dans le même alinéa.  Au cours du premier mois des travaux des commissions administratives, l'Institut national de la statistique et des études économiques communique à chaque maire	<b>Modifié</b> Les informations mentionnées au premier alinéa de l'article L.17-1 sont transmises à l'Institut national de la statistique et des études économiques sous forme dématérialisée et au fur et à mesure de leur disponibilité.  L'Institut national de la statistique et des études économiques les met à disposition des maires par	

## Annexe II

Article initial	Article modifié - proposition de rédaction	Commentaire
<p>les informations nominatives susmentionnées, en précisant dans chaque cas si elles proviennent du fichier du recensement établi en application du code du service national ou d'un fichier d'un organisme servant les prestations de base des régimes obligatoires d'assurance maladie. Le maire assure sans délai la transmission de ces informations à la commission administrative compétente.</p> <p>L'Institut national de la statistique et des études économiques adresse au plus tard le 31 décembre toutes informations complémentaires parvenues en sa possession et permettant l'application des articles L. 11-1 et L. 11-2.</p> <p>La commission administrative ajoute à la liste électorale les personnes ainsi identifiées qui possèdent les qualités exigées par la loi pour être électeur dans la circonscription du bureau de vote.</p>	<p>l'intermédiaire du système de gestion des événements électoraux, en précisant dans chaque cas si elles proviennent du fichier du recensement établi en application du code du service national ou d'un fichier d'un organisme servant à vérifier la capacité électorale.</p> <p>Le maire assure sans délai la transmission de ces informations à la commission administrative de révision des listes électorales prévue au deuxième alinéa de l'article L.17.</p>	
<p><b>Article R.7</b></p> <p>La commission administrative retranscrit de la liste :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-sans préjudice de l'application de l'article L.40, les électeurs décédés, ceux dont la radiation a été ordonnée par l'autorité compétente et ceux qui ont perdu les qualités requises par la loi ;</li> <li>-les électeurs qu'elle reconnaît avoir été indûment inscrits quoique leur inscription n'ait point été attaquée.</li> </ul>	<p><b>Modifié</b></p> <p>La commission administrative de révision des listes électorales se réunit au moins deux fois par an. Elle examine les demandes d'inscription et de radiation, hors procédures d'office sauf celles résultant de l'article L17-1, qui figurent sur le système de gestion des événements électoraux et valide sur celui-ci les inscriptions des personnes ainsi identifiées qui possèdent les qualités exigées par la loi pour être électeur dans la circonscription du bureau de vote.</p> <p>Elle se réunit en tout état de cause, dans les 5 jours qui suivent la date limite d'inscription fixée conformément à l'article L.9 et si nécessaire cinq jours avant l'élection pour les inscriptions au titre du L.30.</p> <p>La commission administrative valide sans délai ses décisions sur le système de gestion des événements électoraux.</p>	<p>S'agissant du délai imposé à la commission administrative pour se réunir après la date limite d'inscription, il dépendra du délai imposé pour publier la liste électorale de 5 à 10 jours. La mission propose une publication 9 jours après la date limite d'inscription.</p> <p>Si le rôle de validation des commissions administratives de révision devait se transformer en simple rôle de contrôle, la rédaction de l'article devrait être modifiée.</p>

## Annexe II

Article initial	Article modifié - proposition de rédaction	Commentaire
<p><b>Article R.7-1</b> Lorsqu'il est fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2, l'article R. 6 est applicable. Toutefois, l'Institut national de la statistique et des études économiques doit disposer des informations mentionnées par l'article L. 17-1 un mois avant la date de clôture des travaux des commissions administratives. Il transmet aux maires les informations nominatives nécessaires au plus tard à cette date.</p>	<p><b>Abrogé</b></p>	<p>Car abrogation de l'article L.11-2,2°</p>
<p><b>Article R.8</b> La commission administrative tient un registre de toutes ses décisions et y mentionne les motifs et pièces à l'appui.</p> <p>Lorsque la commission administrative refuse d'inscrire un électeur, cette décision est notifiée dans les deux jours à l'intéressé par écrit et à domicile par les soins de l'administration municipale ; l'avis de notification précise les motifs de la décision, la date de la publication de la liste électorale ou du tableau rectificatif et informe l'intéressé que jusqu'au dixième jour suivant la publication de cette liste ou de ce tableau il pourra contester ladite décision devant le tribunal d'instance, conformément aux dispositions de l'article L. 25 du code électoral. Mention de cette notification et de sa date est faite sur le registre prévu à l'alinéa précédent.</p> <p>Il est procédé à ces mêmes formalités auprès de toutes parties intéressées lorsque la commission administrative radie un électeur pour d'autres causes que le décès ou l'inscription dans un autre bureau de vote ou lorsqu'elle prend une décision à l'égard d'une inscription qui a été contestée devant elle ; toutefois</p>	<p><b>Modifié</b></p> <p>Lorsque la commission administrative refuse d'inscrire un électeur, cette décision est notifiée dans les 24 heures par voie électronique à l'intéressé si celui-ci a effectué sa demande sur le portail « citoyen » dédié, ou dans les deux jours par écrit et à domicile si la demande a été adressée à la mairie ; l'avis de notification précise les motifs de la décision, et informe l'intéressé qu'il peut dans les 10 jours contester la décision devant le tribunal d'instance, conformément aux dispositions de l'article L 25.</p> <p>Troisième alinéa inchangé.</p>	

## Annexe II

Article initial	Article modifié - proposition de rédaction	Commentaire
<p>dans ces cas, la notification à l'électeur informe en outre celui-ci qu'il peut présenter des observations, dans les vingt-quatre heures, à la commission administrative, conformément à l'article L. 23 du code électoral. Au vu de ces observations, la commission administrative prend une nouvelle décision, notifiée dans les mêmes formes et délais que ceux prévus à l'alinéa 2 du présent article.</p>		
<p><b>Article R.10</b>  Le tableau contenant les additions et retranchements opérés par la commission administrative est signé de tous les membres de cette commission et déposé au secrétariat de la mairie le 10 janvier.  Tout requérant peut en prendre communication, le recopier et le reproduire par la voie de l'impression.</p> <p>Le jour même du dépôt, le tableau est affiché par le maire aux lieux accoutumés, où il devra demeurer pendant dix jours.</p> <p>Les dispositions des deux alinéas précédents sont applicables au tableau des additions opérées par la commission administrative conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article L. 11-2. Toutefois, dans cette hypothèse, le dépôt du tableau a lieu cinq jours après la date de la clôture des inscriptions d'office fixée par le quatrième alinéa de l'article L. 17</p>	<p><b>Modifié</b>  Le tableau contenant les additions et retranchements, avec leurs motifs et la date de leur notification aux intéressés, opérés par la commission et enregistrées dans le système de gestion des événements électoraux, est signé de tous les membres de la commission et déposé sans délai au secrétariat de la mairie. Tout requérant peut en prendre communication, le recopier et le reproduire par la voie de l'impression.</p> <p>Le jour même du dépôt, le tableau est affiché par le maire aux lieux accoutumés, où il devra demeurer pendant dix jours.</p> <p>Troisième alinéa abrogé.</p>	<p>Prévoir la possibilité de valider par signature électronique afin d'éviter une édition papier du registre. Le SGEE devra permettre la gestion de ce registre qui retrace toutes les décisions prises par la commission. Reste la gestion des pièces justificatives appuyant les décisions.</p>

## Annexe II

Article initial	Article modifié - proposition de rédaction	Commentaire
<p><b>Article R.11</b> En même temps, une copie du tableau et du procès-verbal, constatant l'accomplissement des formalités prescrites par l'article précédent est transmise par le maire au sous-préfet qui l'adresse, dans les deux jours, avec ses observations, au préfet.</p> <p>A la même date, le délégué de l'administration adresse au sous-préfet ou au préfet un compte rendu du déroulement des travaux de la commission administrative.</p>	<p><b>Modifié</b> <b>Le préfet a accès aux informations contenues dans le système de gestion des événements électoraux pour les communes de son département.</b></p> <p><b>Dans les deux jours suivant la réunion de la commission administrative, le délégué de l'administration notifie le compte rendu au préfet et au sous-préfet.</b></p>	<p>Aujourd'hui il semble qu'avec E-LISTELEC les sous-préfectures ne soit plus vraiment les premiers destinataires.</p> <p>Par ailleurs cette transmission pourrait être abandonnée dès lors que les préfectures ont accès au SI, via le portail « suivi » avec lecture directe des listes</p>
<p><b>Article R.16</b> Le dernier jour de février de chaque année, la commission administrative de chaque bureau de vote opère toutes les rectifications régulièrement ordonnées et arrête définitivement la liste électorale.</p> <p>Dans les communes où une commission administrative est chargée de dresser la liste générale des électeurs, cette commission arrête le même jour, définitivement, la liste générale de la commune.</p> <p>La liste électorale et le tableau définitif des rectifications apportées à la précédente liste électorale sont déposés en mairie.</p> <p>Le maire transmet dans les huit jours au préfet une copie de la liste électorale générale de la commune soit sur support papier, soit sur support informatique, soit par voie dématérialisée dans les conditions fixées par un arrêté du ministre de l'intérieur, accompagnée d'une copie du ou des tableaux définitifs des rectifications apportées à la précédente liste électorale.</p> <p>A la demande du préfet, le maire lui transmet la liste électorale établie par bureau de vote.</p>	<p><b>Modifié</b> <b>Dans les cinq jours qui suivent la date limite d'inscription, la commission administrative se réunit et transmet à l'Insee ses décisions sous 24 heures.</b> <b>La liste électorale communale, établie à partir du REU le 9<sup>ème</sup> jour qui suit la date limite d'inscription,</b> et le tableau définitif des rectifications apportées à la précédente liste électorale sont déposés en mairie et en préfecture.</p>	<p>Un délai de 9 jours au plus pour les derniers contrôles de cohérence réalisés par l'Insee et pour réunir la commission afin de valider les inscriptions et radiations semble réaliste : d'une part le nouveau dispositif allègera le travail des services municipaux ; d'autre part dans les communes d'une certaine importance, ceux-ci devraient être incités à organiser une première réunion de la commission avant le date limite des inscriptions afin d'examiner toutes les demandes déjà parvenues.</p> <p>Il est spécifié le délai de notification aux intéressés pour ouvrir droit ensuite aux recours.</p>

## Annexe II

Article initial	Article modifié - proposition de rédaction	Commentaire
Tout électeur peut prendre communication et copie de la liste électorale et des tableaux rectificatifs à la mairie, ou à la préfecture pour l'ensemble des communes du département à la condition de s'engager à ne pas en faire un usage purement commercial.	Tout électeur peut en prendre communication et copie à la mairie, ou à la préfecture pour l'ensemble des communes du département à la condition de ne pas en faire un usage commercial.	
<b>Article R.17</b> La liste électorale reste jusqu'au dernier jour de février de l'année suivante, telle qu'elle a été arrêtée, sauf les changements résultant des décisions du tribunal d'instance ou d'arrêts de la Cour de cassation, les radiations des électeurs décédés, les rectifications opérées en cours d'année par la commission administrative en application de l'article L. 40, ainsi que les inscriptions d'office prononcées en application du deuxième alinéa de l'article L. 11-2.	<b>Abrogé</b>	
<b>Article R.18</b> Lorsqu'un électeur est décédé, son nom est rayé de la liste électorale aussitôt que l'acte de décès a été dressé dans la commune ou communiqué au maire. Tout électeur de la commune a le droit d'exiger cette radiation.	<b>Modifié</b> Lorsqu'un électeur est décédé, sa radiation du répertoire électoral unique est effectuée aussitôt que l'acte de décès est transmis à l'Insee. Tout électeur de la commune a le droit d'exiger cette radiation dans le REU.	Il s'agit de rendre automatique la radiation pour décès au travers la mise à jour du REU par l'Insee dès réception de l'information communale du décès.
<b>Article R19</b> Toute demande de changement d'inscription doit être accompagnée d'une demande en radiation de la liste du domicile électoral antérieur pour être transmise au maire dudit domicile.	<b>Abrogé</b>	Disposition introduite dans la partie législative du code avec un système de gestion des événements électoraux qui prévoit que la dernière inscription vaut radiation de la précédente inscription.
<b>Article R.20</b> Les maires sont tenus d'envoyer, dans un délai de huit jours, à l'Institut national de la statistique et des études économiques un avis de toute inscription ou radiation effectuée sur la liste électorale de leur commune.  Lorsque la radiation est demandée par l'Institut national de la statistique et des études économiques,	<b>Modifié</b> Les maires sont tenus de saisir sur le système de gestion des événements électoraux, dans un délai de cinq jours, toute inscription ou radiation effectuée sur la liste électorale de la commune.	Cela permet de fluidifier la mise jour des listes électorales.



## Annexe II

Article initial	Article modifié - proposition de rédaction	Commentaire
le maire ne lui communique que les décisions de refus accompagnées de leurs motifs. Mention de la date et du lieu de naissance de chaque électeur doit figurer sur les avis d'inscription ou de radiation.		
<b>Article R.20-1</b> <i>nouveau</i>	<b>Création</b> Les maires sont tenus de maintenir à jour la mention de l'adresse dans le répertoire électoral unique.	Aujourd'hui la mise à jour de la mention de l'adresse sur les listes électorales est difficile. L'Insee ne sera pas en mesure de maintenir la qualité de la mention de l'adresse dans le REU. Cette mention est pourtant indispensable pour que les communes puissent ensuite, lorsque nécessaire, répartir les électeurs par bureau de vote. Par conséquent, le code doit disposer que c'est au niveau de la commune que les diligences sont menées pour maintenir à jour dans le REU (via le SGEE) les mentions d'adresses. Une centralisation de cette responsabilité aurait certainement pour conséquence de dégrader la qualité de la mise à jour de l'information car le niveau communal est le mieux à même de connaître ses administrés.
<b>Article R.21</b> En cas de changement de commune d'inscription, le maire de la nouvelle commune d'inscription envoie à l'Institut national de la statistique et des études économiques un avis d'inscription assorti d'une demande de radiation. L'institut avise le maire de la commune de départ de cette demande de radiation ; le maire informe l'institut de la suite donnée à la demande de radiation. En cas de décès d'un électeur survenu hors de sa commune d'inscription, d'une condamnation comportant privation des droits électoraux ou de toute autre cause devant entraîner radiation d'office des	<b>Abrogé</b>	Article abrogé car les modalités de fonctionnement et les règles de gestion associée au SGEE permettront de gérer, sous la responsabilité de l'Insee, les cas de radiation ou d'inscription mentionnés. (cf. article L.16)

## Annexe II

Article initial	Article modifié - proposition de rédaction	Commentaire
listes électorales, l'Institut national de la statistique et des études économiques communique au maire de la commune d'inscription les informations lui permettant de procéder ou de faire procéder par la commission administrative à la radiation. Le préfet est informé, par l'Institut national de la statistique et des études économiques, des radiations effectuées sur les listes électorales des communes de son département.		

*Source : Mission*



## **ANNEXE III**

### **L'initialisation du répertoire électoral unique (REU)**



# SOMMAIRE

<b>1. LES ÉCARTS ENTRE LE FICHIER GÉNÉRAL DES ÉLECTEURS (FGE) ET LES LISTES ÉLECTORALES COMMUNALES SONT CONSÉQUENTS .....</b>	<b>1</b>
1.1. Le FGE compte 506 104 électeurs de moins que l'ensemble des listes électorales communales, pour un corps électoral de 44,9 millions d'électeurs au 1 <sup>er</sup> mars 2014.....	1
1.2. Les causes de divergences entre le FGE et les listes électorales communales sont multiples .....	3
<b>2. L'INSEE A DÉJÀ RÉALISÉ PONCTUELLEMENT DES MISES EN CONCORDANCE ENTRE LE FICHIER GÉNÉRAL DES ÉLECTEURS ET DES LISTES ÉLECTORALES COMMUNALES POUR RÉDUIRE LES DIVERGENCES .....</b>	<b>4</b>
2.1. Les opérations de mise en concordance visent à traiter les divergences entre le fichier général des électeurs et les listes électorales communales .....	4
2.2. Les mises en concordance sont des opérations lourdes et complexes tant pour l'Insee que pour les communes .....	6
2.3. Les mises en concordance permettent de réduire les divergences, sans les résorber totalement.....	9
2.4. Fort de son expérience, l'Insee estime qu'il n'est pas souhaitable de généraliser les opérations de mise en concordance à l'ensemble des communes.....	12
<b>3. LA MISSION PROPOSE DE COMBINER DIFFÉRENTES APPROCHES POUR RÉDUIRE LES DIVERGENCES ET D'ASSOCIER LES CITOYENS À LA DERNIÈRE ÉTAPE DE L'INITIALISATION .....</b>	<b>13</b>
3.1. La méthode d'initialisation pourrait être différenciée selon la taille de la commune .....	13
3.2. Des expérimentations pourraient intervenir dès 2016 pour ajuster les protocoles, avec l'appui d'un groupe de travail représentant les différents acteurs .....	14
3.2.1. <i>Les quelques tests effectués par les mairies rencontrées par la mission confirment la complexité du rapprochement de fichiers.....</i>	<i>14</i>
3.2.2. <i>La mission recommande de mettre en place des expérimentations dès 2016.....</i>	<i>15</i>
3.3. Les communes de moins de 1 000 habitants actualiseraient en procédant à des opérations d'inscription/radiation l'extrait dématérialisé du FGE les concernant....	16
3.4. Des procédures allégées de mise en concordance seraient mises en place pour les communes de plus de 1 000 habitants, s'appuyant sur des règles de gestion définies de façon concertée.....	16
3.5. L'initialisation devra permettre de renseigner l'adresse des électeurs .....	18
3.6. Le processus d'initialisation des listes consulaires dépendra du dispositif législatif en vigueur .....	20
3.7. En fin de processus, les citoyens seront associés à la validation des informations les concernant.....	22

<b>4. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT SONT INDISPENSABLES POUR RÉUSSIR L'INITIALISATION DU RÉPERTOIRE ÉLECTORAL UNIQUE .....</b>	<b>23</b>
4.1. La mission invite à ne pas négliger l'ampleur des défis organisationnels à relever pour réussir la phase d'initialisation et suggère d'installer un sous-projet dédié.....	23
4.2. Des actions de communication et de formation devront jalonner le déroulement du projet.....	24
4.3. Un protocole précisera le calendrier des opérations et le rôle des acteurs.....	25
4.3.1. <i>L'initialisation, préparée dès 2016, devra tirer profit de l'absence d'élection générale prévu en 2018.....</i>	<i>25</i>
4.3.2. <i>Les préfectures, en tant que relais de proximité, assurent la coordination des opérations d'initialisation pour les communes.....</i>	<i>26</i>

## 1. Les écarts entre le fichier général des électeurs (FGE) et les listes électorales communales sont conséquents

Selon les données Insee, le fichier général des électeurs géré par l'Insee (FGE) compte 506 104 électeurs de moins que l'ensemble des listes électorales communales, pour un corps électoral de 44,9 millions d'électeurs au 1<sup>er</sup> mars 2014. La première étape de mise en place d'un répertoire électoral unique consiste à réduire les discordances entre les deux sources : c'est la phase d'initialisation du répertoire.

### 1.1. Le FGE compte 506 104 électeurs de moins que l'ensemble des listes électorales communales, pour un corps électoral de 44,9 millions d'électeurs au 1<sup>er</sup> mars 2014

Présentée dans le tableau 1, une analyse des écarts a été conduite sur l'année 2014. Le fichier général des électeurs tenu par l'Insee donne la situation fin février 2014, date de clôture de la période de révision. Les listes communales reflètent la situation en mai 2014, date d'envoi au ministère de l'intérieur. Il peut résulter de ce décalage dans le temps un écart frictionnel sur le nombre d'électeurs qui ne peut à lui seul expliquer les divergences globales. De plus, ces écarts portent uniquement sur les dénombrements par communes. Ils sont un minorant des divergences entre les deux sources<sup>1</sup>. En effet, un nombre d'électeurs identique peut correspondre à des inscrits différents. Seul l'appariement entre les deux sources permet de repérer les électeurs communs.

En 2014, le fichier général des électeurs compte 44,9 millions de personnes et les listes communales 45,4 millions.

Moins de 2 000 communes ont un nombre d'électeurs identique dans les deux sources. Pour 21 591 communes, le nombre d'inscrits sur la liste électorale communale est supérieur au nombre d'électeurs présents dans le fichier géré par l'Insee, les écarts cumulés s'élevant à 812 172 électeurs. Pour 13 155 communes, le nombre d'inscrits sur la liste électorale communale est inférieur au nombre d'électeurs présents dans le fichier géré par l'Insee, les écarts cumulés s'élevant à 306 068 électeurs.

**Tableau 1 : Écarts entre le nombre d'inscrits sur les listes électorales communales et le nombre d'électeurs dans le fichier général des électeurs (FGE)**

	Nombre de communes	Écarts cumulés entre le nombre d'inscrits sur les listes électorales communales et le nombre d'électeurs dans le fichier géré par l'Insee
Nombre d'inscrits sur les listes électorales communales supérieur au nombre d'électeurs dans le fichier géré par l'Insee	21 591	812 172
Nombre d'inscrits sur les listes électorales communales inférieur ou égal au nombre d'électeurs dans le fichier géré par l'Insee	15 024	- 306 068

*Source : Listes électorales communales mai 2014 - Insee, fichier général des électeurs, 1<sup>er</sup> mars 2014.*

<sup>1</sup> Le nombre de divergences est plus élevé que le nombre d'écarts de dénombrement.



### Annexe III

Pour 22 des 41 communes de plus de 100 000 habitants, le nombre d'inscrits sur la liste électorale communale était inférieur ou égal au nombre d'électeurs présents dans le fichier géré par l'Insee (cf. tableau 2).

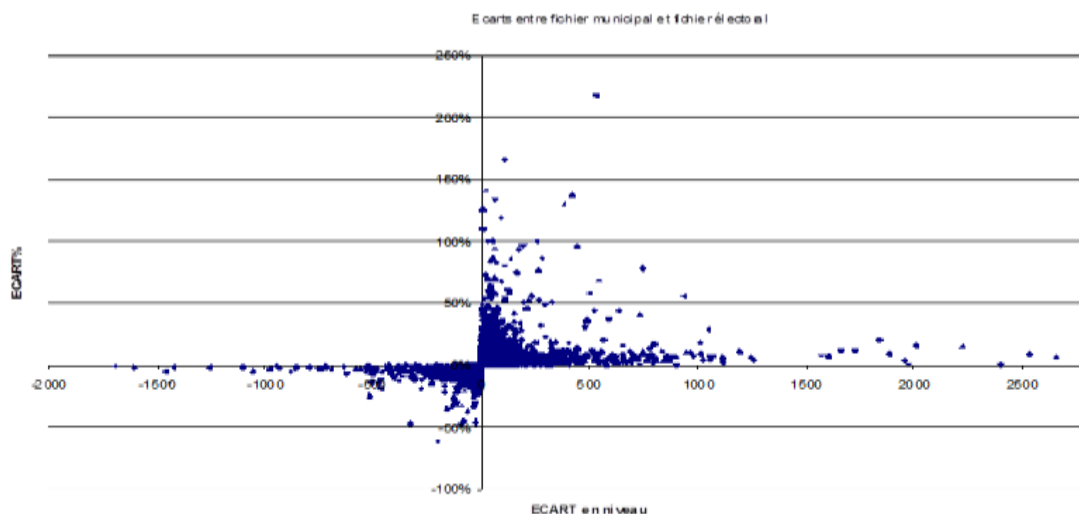
**Tableau 2 : Écarts entre le nombre d'inscrits sur les listes électorales communales et le nombre d'électeurs dans le FGE selon la taille des communes**

Taille de commune (en nombre d'habitants)	Nombre total de communes	Communes où le nombre d'inscrits sur les listes électorales communales est supérieur au nombre d'électeurs dans le fichier géré par l'Insee	Communes où le nombre d'inscrits sur les listes électorales communales est inférieur ou égal au nombre d'électeurs dans le fichier géré par l'Insee
<1 000	26 864	15 515 (58 %)	11 349 (42 %)
<5 000	7 686	4 617 (60 %)	3 069 (40 %)
<10 000	1 112	781 (70 %)	331 (30 %)
<100 000	912	659 (72 %)	253 (28 %)
>100 000	41	19 (46 %)	22 (54 %)
Total	36 615	21 591 (59 %)	15 024 (41 %)

*Source : Listes électorales communales mai 2014 - Insee, fichier général des électeurs, 1er mars 2014.*

En 2014, 14 % des communes ont un écart inférieur à 0,5 %, en valeur absolue, entre le nombre d'inscrits sur la liste électorale communale et le nombre d'électeurs présents dans le fichier géré par l'Insee. Pour 55 % des communes, l'écart est inférieur à 2,5 % du nombre d'électeurs présents dans le FGE ; pour 81 % des communes, il est inférieur à 5,5 % (cf. graphique 1)

**Graphique 1 : Répartition des écarts entre le nombre d'inscrits sur les listes électorales communales et le nombre d'électeurs dans le FGE géré par l'Insee<sup>2</sup>**



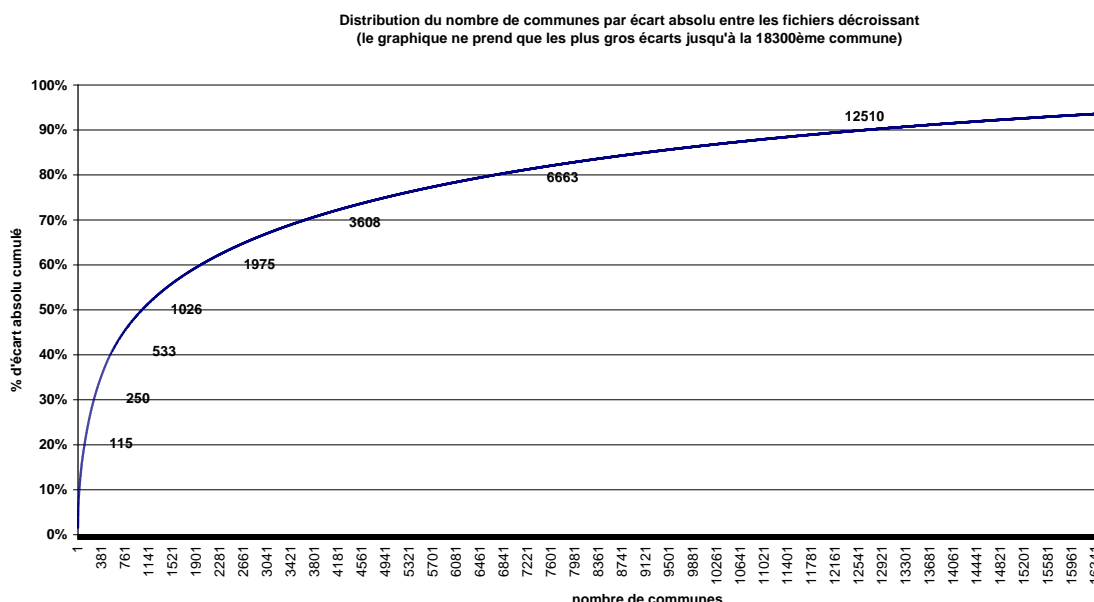
<sup>2</sup> L'écart relatif est calculé par rapport au nombre d'électeurs du fichier général géré par l'Insee. Une vingtaine de communes ont des écarts absolus supérieurs à 2 000 électeurs et ne sont pas représentées sur le graphique.

## Annexe III

*Source : Listes électorales communales mai 2014 - Insee, fichier général des électeurs, 1<sup>er</sup> mars 2014.*

Un petit nombre de très grandes communes contribuent fortement à l'écart global ; ainsi 1 026 communes représentent la moitié de l'écart total et 6 663 communes en expliquent 80 % (cf. graphique 2).

**Graphique 2 : Concentration des écarts absolus**



*Source : Listes électorales communales mai 2014 - Insee, fichier général des électeurs, 1<sup>er</sup> mars 2014.*

### 1.2. Les causes de divergences entre le FGE et les listes électorales communales sont multiples

Les opérations de comparaison de fichiers (mises en concordance) conduites ponctuellement par l'Insee permettent d'identifier différentes causes de divergences entre les deux sources comme (cf. partie 2.1.) :

- ◆ les avis de radiation non transmis à l'Insee (l'électeur est absent de la liste communale mais reste présent dans la commune, pour le fichier de l'Insee) ;
- ◆ les avis d'inscription non transmis à l'Insee (l'électeur est présent sur la liste communale mais est absent de la commune, pour le fichier de l'Insee) ce qui peut conduire à une double inscription s'il est inscrit au fichier de l'Insee dans une autre commune, l'Insee ne pouvant pas envoyer d'avis de radiation à celle-ci ;
- ◆ l'inscription en double (l'électeur est présent sur la liste communale mais est inscrit dans une autre commune, pour le fichier Insee) (voir cas précédent) ;
- ◆ les divergences d'état-civil (l'électeur est présent sur la liste communale et sur le fichier de l'Insee mais avec des données d'état-civil différentes) ou difficultés d'identification (l'électeur ne figure pas au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP), par exemple pour une personne née à l'étranger).

Par ailleurs, les quelques tests conduits par les communes rencontrées par la mission confirment que les divergences peuvent provenir d'événements anciens survenus par exemple lors du passage du traitement manuel à l'utilisation du Minitel ou à l'informatisation. Les révisions ne portant que sur les flux de demandes, le stock ne peut être apuré que par des opérations de type mise en concordance. Ainsi, les discordances se cumulent au fil du temps. Les communes font état de difficultés pour retrouver la trace de certaines demandes très anciennes, conservées dans des archives papier, par exemple, des demandes de radiation qui auraient pu ne pas être transmises à l'Insee.

## **2. L'Insee a déjà réalisé ponctuellement des mises en concordance entre le fichier général des électeurs et des listes électorales communales pour réduire les divergences**

### **2.1. Les opérations de mise en concordance visent à traiter les divergences entre le fichier général des électeurs et les listes électorales communales**

Les équipes de l'Insee qui gèrent le fichier des électeurs en région (sites BRPP) peuvent effectuer des opérations de « mise en concordance » entre le fichier géré par l'Insee et les listes communales. L'arrêté du 2 juillet 1998 (cf. encadré 1) précise les conditions de réalisation.

Ces opérations portent sur un petit nombre de communes. Elles sont menées soit à la demande des mairies qui souhaitent apurer leurs listes soit à la demande du ministère de l'Intérieur, qui peut inciter, via une circulaire comme en 2011, certaines communes à procéder à une mise en concordance lorsque les écarts sont très importants. Ces opérations consistent à apparier les deux sources et à analyser ensuite les disparités, de façon informatique ou manuelle.

Pour réaliser ces opérations, un cahier des charges<sup>3</sup> très précis a été élaboré par l'Insee pour préciser le rôle des acteurs, le protocole et les travaux attendus.

---

<sup>3</sup> Guide pour une mise en concordance (MEC) de votre liste électorale et du fichier général des électeurs de l'Insee – version en date du 21 février 2013.

**Encadré 1 : Extrait de l'arrêté du 2 juillet 1998**

Extrait de l'arrêté du 2 juillet 1998 portant création d'un traitement automatisé d'informations nominatives relatif au rapprochement des fichiers des listes électorales des communes des départements de métropole et d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et du fichier électoral géré par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

- Article 1 « *Il est créé à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) un traitement automatisé d'informations nominatives relatif au rapprochement entre le fichier électoral géré par l'INSEE et les fichiers des listes électorales des communes des départements de métropole et d'outre-mer et de Saint-Pierre-et-Miquelon.* »
- Article 2 « *Le rapprochement produira, par commune, les deux fichiers suivants : 1. Un fichier contenant la liste des personnes inscrites sur la liste électorale tenue par la commune et indiquant les divergences avec le fichier national tenu par l'INSEE ; 2. Un fichier contenant la liste des personnes ne figurant pas dans la liste électorale tenue par la commune, mais apparaissant, au titre de cette commune, dans le fichier national tenu par l'INSEE.* »
- Article 3 « *Les informations individuelles traitées sont les suivantes : 1. Identité : nom, prénom, sexe, date et lieu de naissance ; 2. Informations électorales : situation électorale (inscrit dans la commune, inscrit dans une autre commune, en incapacité, décédé, non inscrit), date d'inscription, de radiation ou de décès.* »
- Article 4 « *Les informations individuelles énumérées à l'article 3 issues du rapprochement sont communiquées au préfet de chaque département et, chacun pour ce qui le concerne, aux maires des communes intéressées. [...]* »

Source : Arrêté du 2 juillet 1998.

Dans la pratique, la commune transmet à l'Insee sa liste électorale. Le système d'accueil des fichiers de l'Insee vérifie la validité du fichier transmis par la commune, c'est-à-dire que les enregistrements sont conformes aux annexes techniques et qu'il est possible de les rapprocher du fichier général des électeurs.

Puis la liste électorale communale fait l'objet de deux traitements :

- ◆ une opération d'identification, pour retrouver les électeurs inscrits sur la liste communale électorale dans les répertoires des personnes physiques gérés par l'Insee ;
- ◆ une opération de rapprochement proprement dite, pour vérifier si ces électeurs sont effectivement rattachés à la commune dans le fichier général des électeurs.

A l'issue de ces traitements l'Insee établit :

- ◆ un bilan du rapprochement, c'est à dire un comptage du nombre d'électeurs présents dans la liste électorale communale et dans le fichier général des électeurs de l'Insee, ainsi que le détail des divergences ; parmi les éléments mentionnés dans ce bilan figure le taux de rapprochement (pourcentage des électeurs de la liste communale retrouvés avec une inscription identique au fichier général des électeurs géré par l'Insee) ;
- ◆ cinq listes d'électeurs sont établies :
  - liste 1 : électeurs inscrits sur la liste électorale communale et rejetés lors du traitement d'identification ;
  - liste 2 : individus inscrits dans la commune au fichier général des électeurs géré par l'Insee mais absents de la liste électorale communale ;
  - liste 3 : électeurs inscrits et dans la commune au fichier général des électeurs géré par l'Insee, et sur la liste électorale communale, sur la même liste ;
  - liste 4 : électeurs inscrits et sur la liste électorale communale, et au fichier général des électeurs géré par l'Insee, mais sur un autre type de liste ;

### Annexe III

- liste 5 : électeurs inscrits sur la liste électorale communale et identifiés aux répertoires des personnes physiques dans une situation différente ;
- plus la liste des inscriptions multiples.

C'est à partir de ces listes que des opérations de mise en concordance peuvent être réalisées.

## **2.2. Les mises en concordance sont des opérations lourdes et complexes tant pour l'Insee que pour les communes**

La mise en concordance nécessite plusieurs allers-retours entre l'Insee et la commune (cf. encadré 2).

Le premier rapprochement reflète l'importance des divergences entre la liste électorale communale et le fichier général des électeurs géré par l'Insee, avant tout traitement. L'Insee envoie à la commune :

- ◆ le bilan de mise en concordance avant traitement ;
- ◆ un fichier correspondant aux listes 1 et 2 ;
- ◆ et éventuellement, un fichier correspondant aux inscriptions multiples.

La commune doit alors effectuer les corrections d'état civil et la suppression des inscriptions multiples.

Ces opérations sont suivies d'un nouvel envoi de fichier (liste électorale à la date du jour) de la commune puis de la réalisation du rapprochement dit « intermédiaire ». L'Insee envoie alors à la commune :

- ◆ un nouveau bilan de mise en concordance avant traitement ;
- ◆ un fichier correspondant aux listes 1 et 2 ;
- ◆ un fichier correspondant aux électeurs pour lesquels il est demandé de préciser/confirmer les date et type d'inscription (Statut 5D3) ;
- ◆ éventuellement, un fichier correspondant aux inscriptions multiples subsistantes ;
- ◆ des notifications de demande de radiation.

L'Insee procède aux inscriptions au fichier général des électeurs géré par l'Insee de certains inscrits de la liste communale (Statuts 5C, 5D2), inscriptions qui génèrent parfois l'envoi d'une notification de demande de radiation à une autre commune.

La commune devra effectuer les corrections d'état civil subsistantes, effectuer la suppression des inscriptions multiples subsistantes, renvoyer un fichier correspondant aux demandes de suppression de rattachement à tort d'électeurs dans le fichier général de l'Insee, préciser/confirmer les date et type d'inscription des électeurs de Statut 5D3, intégrer les notifications de radiation reçues suite aux traitements de mise en concordance, ou signifier dans les plus brefs délais le refus de procéder à la radiation.

L'Insee doit alors analyser les informations ou fichiers, les traiter puis effectuer ses propres travaux de mise en concordance (traitement des inscriptions au fichier des électeurs géré par l'Insee, des Français nés à l'étranger ou dans les ex-TOM et inconnus des répertoires gérés par l'Insee, ...). Une fois le délai de 21 jours écoulé et accordé aux communes ayant reçu des notifications de demandes de radiation issues de la demande de la commune de mise en concordance, l'Insee demande une dernière fois d'effectuer une extraction (à la date du jour) de la liste électorale communale. Cette dernière extraction lui permettra de procéder à un rapprochement final, suivi de l'envoi du bilan de mise en concordance après traitement, mesurant le chemin parcouru.

L'ensemble des opérations de mise en concordance (corrections d'état civil, mises à jour électorales) doit impérativement être terminé avant le début d'une révision électorale.

L'Insee, entre juin et octobre 2011, a réalisé 69 mises en concordance (MEC). Cette expérience a fait l'objet d'un bilan détaillé dont la mission a repris les enseignements principaux<sup>4</sup>. Le retour d'expérience fait état d'un certain nombre de difficultés techniques qui ont compliqué le déroulement des mises en concordance parmi lesquelles :

- ◆ le non-respect du cahier des charges : de nombreux fichiers transmis par les communes se sont révélés non conformes au cahier des charges défini par l'Insee et ont nécessité une intervention manuelle de l'Insee pour les intégrer dans les chaînes de traitement, par exemple : suppression des caractères interdits ; chiffres utilisés dans les noms ou prénoms. Dans deux cas, l'Insee souligne dans son bilan qu'il a dû modifier manuellement le fichier XLS transmis par des communes en fichier CSV. Les deux communes concernées ont, pour l'une, refusé d'installer la mise à jour adéquate payante proposée par son éditeur et, pour l'autre, débutée l'opération MEC avant que l'éditeur ne soit prêt ;
- ◆ des fichiers générés à des dates différentes : dans les communes comme à l'Insee, les fichiers utilisés pour réaliser les MEC sont en constante évolution : la commune saisit régulièrement des avis d'inscription non encore validés par la commission administrative et donc non encore transmis à l'Insee. Ces inscriptions figurent dans les fichiers servant au rapprochement des MEC ; l'Insee reçoit régulièrement des avis d'inscription en provenance de toutes les communes, ce qui met à jour en continu le fichier électoral et fait donc évoluer la liste électorale de ces communes en continu.

Ces éléments rendent difficile la comparaison entre la situation initiale et la situation finale des mises en concordance et ne permettent pas de mesurer pleinement le rapprochement des listes communales et des listes détenues par l'Insee.

En outre, les recherches d'actes d'état civil sont à la charge des communes et elles sont souvent délicates. Certaines communes ont refusé de faire ce travail de vérification. Ce travail de correction des états civils est cependant nécessaire car il permet de réduire les litiges d'identification. De même les références aux inscriptions anciennes sont indispensables notamment pour identifier les pièces d'état civil fournies par l'électeur au moment de son inscription, en particulier pour les individus qui, selon l'Insee, sont privés de la nationalité française.

#### Encadré 2 : Extraits de la lecture du bilan d'une mise en concordance

<p>« A la réception de votre liste électorale, l'Insee a cherché à identifier au répertoire des personnes physiques, chaque individu de cette liste.</p> <p>L'identification d'un individu au répertoire des personnes physiques, nécessite que toutes les informations suivantes soient renseignées : son nom de famille (nom de jeune fille pour les femmes mariées), ses prénoms, son sexe, sa date et son lieu de naissance.</p> <p>En cas de divergences de données d'état civil, l'identification peut toutefois aboutir (cas 1B). Cependant, les informations n'étant pas strictement identiques, l'Insee ne procédera à aucun traitement de mise en concordance : inscription au fichier électoral (FE) géré par l'Insee dans votre commune, envoi de notification de radiation à votre commune ou à une autre commune.</p> <p>Si l'identification échoue (cas 1A), l'Insee ne peut rapprocher la situation électorale communale de celle au FE. C'est le cas si :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>▪ l'un des éléments d'état civil est absent, ou partiellement déclaré exemples : date de naissance incomplète (ex : réduite à l'année de naissance) libellé de la commune de naissance sans indication du département</li><li>▪ si l'identité transmise par votre commune n'est pas l'identité officielle exemples : nom marital au lieu du nom de famille liste partielle des prénoms</li></ul>
---

<sup>4</sup> Réf. Insee : N° 1249/DR44-SES/ du 20 juin 2012.

*Pour les électeurs identifiés sans divergences d'état civil (Listes 3, 4 et 5), l'Insee va comparer avec leur situation au FE.*

*Il est fort probable que les électeurs non identifiés, ou identifiés avec des divergences d'état civil soient cependant inscrits au FE dans votre commune.*

*L'Insee vous transmettra donc la Liste 1 (cas 1A et 1B) et la Liste 2.*

*Il vous appartiendra alors de rapprocher ces deux listes, et selon les cas de :*

- *corriger votre liste électorale*
- *demander à l'Insee de corriger l'identité dans les répertoires des personnes physiques de certains individus, demandes qui doivent être accompagnées des pièces d'état civil (extrait d'acte de naissance de préférence, copie de passeport, copie de carte d'identité) les justifiant*
- *signaler à l'Insee, par retour d'une extraction de la liste 2, les individus qui ne sont pas des électeurs dans votre commune.*

*Comme mentionné précédemment, pour les électeurs identifiés sans divergences d'état civil (Listes 3, 4 et 5), l'Insee a comparé avec leur situation au FE et si besoin, procédera aux traitements de mise en concordance.*

*Liste 3 : électeurs inscrits, et dans votre commune sur la liste principale au fichier électoral (FE) géré par l'Insee, et sur votre liste principale*

*Pour les électeurs en Liste 3, le caractère « inscrit sur la liste électorale de votre commune » concorde avec leur situation au FE. Une précision est faite quant au niveau de concordance : information mention PR-REF comprise ou non. Aucun traitement n'est donc nécessaire, tant de votre part que de celle de l'Insee.*

*Liste 4 : électeurs inscrits sur votre liste principale et sur une liste complémentaire au fichier électoral (FE) géré par l'Insee*

*Les électeurs en Liste 4 doivent faire l'objet d'une analyse de l'Insee.*

*En effet, les informations que vous nous avez transmises et celles en notre possession divergent quant au type de liste (principale ou complémentaire) sur lequel l'électeur est inscrit, c'est à dire sur la possession ou non de la nationalité française. Ces cas peuvent avoir des origines diverses : erreur matérielle, électeurs binationaux ou acquisition récente de nationalité française.*

*Liste 5 : électeurs inscrits sur votre liste principale et identifiés aux répertoires des personnes physiques dans une situation différente.*

*Une notification de radiation vous sera envoyée (ou renvoyée) pour les électeurs inscrits sur votre liste électorale :*

- *décédés (cas 5A)*
- *en incapacité électorale (cas 5B)*
- *inscrits dans une autre commune avec une date d'inscription plus récente que celle figurant sur votre liste (cas 5D1)*

*Seront inscrits au FE dans votre commune, les électeurs inscrits sur votre liste électorale :*

- *qui n'avaient aucune inscription active au FE (cas 5C)*
- *inscrits dans une autre commune avec une date d'inscription antérieure à celle, « fiable », figurant sur votre liste (cas 5D2)*

*L'Insee devra reprendre contact avec vous pour analyser les électeurs pour lesquels existe un conflit de commune d'inscription qui ne peut être traité sans la connaissance de la date d'inscription dans votre commune (cas 5D3). En effet, cette situation peut se produire dans plusieurs cas :*

- *la date d'inscription ne figurait pas dans le fichier transmis.*
- *la date d'inscription était renseignée. Elle est postérieure à la date d'inscription connue au FE (dans une autre commune). Mais vous nous avez indiqué que l'informatisation de votre commune a eu un impact sur la qualité de cette information.*
- *la date d'inscription était renseignée. Elle est égale à la date d'inscription connue au FE (dans une autre commune). »*

*Source : Insee - Guide pour une mise en concordance (MEC) de votre liste électorale et du fichier général des électeurs de l'Insee – version 21 février 2013.*



### 2.3. Les mises en concordance permettent de réduire les divergences, sans les résorber totalement

Compte-tenu des difficultés rencontrées, sur les 69 mises en concordance réalisées entre juin et octobre 2011, seules 60 communes ont finalisé le processus de mise en concordance en 2011 et réalisé un bilan final. Les neuf autres ont réalisé une mise en concordance (MEC) sans faire de bilan final. Ce bilan permet de constater les corrections apportées par la commune et la réduction des écarts entre le nombre d'inscrits dans la commune et au fichier électoral de l'Insee.

Avant l'opération des MEC, les 69 communes représentaient environ 1,85 million d'inscrits selon l'Insee et 1,95 selon le ministère de l'intérieur<sup>5</sup>, soit un écart de 97 000 électeurs (5 % des inscrits) pour les élections européennes. À l'issue des MEC, la comparaison a été de nouveau menée entre le nombre d'inscrits aux élections présidentielles de 2012 et le nombre d'inscrits au fichier électoral de l'Insee à cette même date. L'écart ainsi calculé ne représente plus que 10 000 électeurs (1 % des inscrits).

**Tableau 3 : Bilan des écarts de dénombrement à l'issue des mises en concordance (MEC) réalisées auprès de 69 communes**

Communes	Données 2009				Données 2012			
	Inscrits Ministère de l'intérieur	Inscrits Insee	Écart		Inscrits MI	Inscrits Insee	Écart	
			Nombre	%			Nombre	%
<b>Total</b>	1 948 375	1 851 211	97 164	5 %	1 956 048	1 966 059	-10 011	-1 %

Source : Insee

Sur les 60 communes ayant réalisé un bilan final de MEC, 22 d'entre elles, soit 36,7 % des communes ont vu leur taux de rapprochement augmenter de 5 à 10 points (cf. tableau 4).

Concernant le taux de rapprochement<sup>6</sup>, celui-ci a progressé de plus de 15 points pour 22 % des communes ayant réalisé une MEC et de 5 à 10 points pour un tiers des communes. Toutefois, quatre communes ont vu leur taux de rapprochement régresser. Cette baisse est liée au fait que les traitements se sont étalés de juin 2011 à octobre 2011. Or, à cette date, les envois liés à la révision 2011-2012 avaient déjà commencé modifiant le fichier général des électeurs de l'Insee.

**Tableau 4 : Répartition du taux de rapprochement à l'issue des MEC 2011(en nombre de communes et en %)**

	Ensemble des communes ayant réalisé et terminé une MEC en 2011	
	Nombre de commune	Répartition
< 2 points	3	5,0 %
de 2 à moins de 5 points	13	21,7 %
de 5 à moins de 10 points	22	36,7 %
de 10 à moins de 15 points	5	8,3 %
15 points et plus	13	21,7 %
Régression du taux	4	6,7 %
Ensemble	60	100,0 %

Source : Insee.

<sup>5</sup> Nombre d'inscrits transmis par le ministère de l'Intérieur. Comptages issus des procès-verbaux des élections européennes de 2009.

<sup>6</sup> Nombre d'électeurs en commun entre la commune et l'Insee rapporté au nombre d'électeurs sur la liste communale.



### Annexe III

Avant les MEC, les taux de rapprochement s'établissaient entre 16 % et 98 % : un tiers des communes ayant un taux inférieur à 80 % et un tiers supérieur à 90 %. Parmi les communes ayant des taux de rapprochement très élevés, sept sont des communes dont le nombre d'électeurs est supérieur à 100 000. Après les MEC, ces taux s'échelonnent de 42 % à près de 100 % et surtout, plus de huit communes sur dix ont un taux de rapprochement supérieur à 90 %.

**Tableau 5 : Répartition du taux de rapprochement avant et après les MEC 2011(en nombre de communes et en %)**

	Avant		Après	
	Nombre de communes	Répartition	Nombre de communes	Répartition
Moins de 50 %	1	1,7 %	1	1,7 %
De 50 à moins de 70 %	7	11,7 %	0	0,0 %
De 70 à moins de 75 %	5	8,3 %	1	1,7 %
De 75 à moins de 80 %	6	10,0 %	0	0,0 %
De 80 à moins de 85 %	9	15,0 %	2	3,3 %
De 85 à moins de 90 %	10	16,7 %	7	11,7 %
De 90 à moins de 95 %	18	30,0 %	24	40,0 %
95 % et plus	4	6,7 %	25	41,7 %
Ensemble	60	100,0 %	60	100,0 %

*Source : Insee.*

Avant les MEC, 18 communes avaient un taux de rapprochement compris entre 90 et moins de 95 % soit 30 % des communes. Après les MEC, ce pourcentage s'élève à 40 %, soit 24 communes (cf. tableau 5).

D'autres éléments permettent d'apprécier le résultat des MEC :

- ◆ 539 électeurs possédaient plusieurs inscriptions au début de l'opération contre 213 après ;
- ◆ près de 68 000 électeurs présents sur les listes communales n'ont pu être identifiés du fait d'un mauvais état-civil au début contre 40 000 en fin de processus ;
- ◆ 49 000 électeurs présentaient sur les listes communales un état civil divergent de celui détenu par l'Insee au début contre 29 000 en fin de processus.

Dans son bilan consacré aux MEC pour l'année 2011, l'Insee précise que pour améliorer les taux de rapprochement et donc réduire les écarts, 158 521 mouvements d'inscriptions et de radiations ont été enregistrés :

- ◆ 85 702 électeurs ont été inscrits au fichier électoral de l'Insee en volontaire et 18 815 en inscription d'office soit un total de 104 517 inscriptions dans les communes réalisant une MEC. Ces électeurs, n'étaient pas, selon l'Insee, inscrits dans ces communes : le mouvement d'inscription n'était pas connu de l'Insee et l'électeur concerné était soit inscrit sur une autre commune soit n'était pas connu au fichier des électeurs ;
- ◆ 33 040 électeurs ont été radiés du fichier général de l'Insee car ils ne figuraient plus sur la liste de la commune ;
- ◆ 20 964 demandes de radiations ont été (r)envoyées aux communes pour des électeurs qui ne devaient plus figurer sur les listes communales (changement de communes, incapacités ou décès).

Le bilan des MEC réalisées en 2011 montre que le processus a permis de réduire les écarts entre les listes des communes et celles de l'Insee, d'améliorer les taux de rapprochement et de corriger les état-civil divergents.

### Annexe III

Entre mars et octobre 2013, l'Insee a renouvelé des opérations de mise en concordance avec 61 communes, à la demande de celles-ci<sup>7</sup>. Les limites repérées lors des mises en concordance réalisées en 2011 ont de nouveau été soulignées : cahier des charges parfois non respecté par les communes, fichiers établis à des dates différentes. Le taux de rapprochement a progressé de plus de 15 points pour 9 % des communes ayant réalisé une MEC en 2013 et de 5 à 10 points pour 37 % des communes (cf. tableau 6).

**Tableau 6 : Répartition du taux de rapprochement en points à l'issue des MEC 2013 (en nombre de communes et en %)**

	Ensemble des communes ayant réalisé et terminé une MEC en 2013	
	Nombre de communes	Répartition
< 2 points	7	11 %
de 2 à moins de 5 points	20	33 %
de 5 à moins de 10 points	23	37 %
de 10 à moins de 15 points	4	7 %
15 points et plus	6	10 %
Régression du taux	1	2 %
Ensemble	61	100,0 %

Source : Insee.

Sur les 61 communes (cf. tableau 6) ayant réalisé un bilan final de MEC en 2013, 23 d'entre elles, soit 37 % des communes ont vu leur taux de rapprochement augmenter de 5 à moins de 10 points.

Avant les MEC, les taux de rapprochement s'établissaient entre 65,1 % et 99,4 % : un tiers des communes ayant un taux inférieur à 90 %. Après les MEC, ces taux s'échelonnent de 81,1 % à 99,5 % et plus de 9 communes sur dix ont un taux de rapprochement supérieur à 95 %.

**Tableau 7 : Répartition du taux de rapprochement avant et après les MEC 2013 (en nombre de communes et en %)**

	Avant		Après	
	Nombre de communes	Répartition	Nombre de communes	Répartition
Moins de 80 %	4	7 %	0	0 %
De 80 à moins de 85 %	8	13 %	2	3 %
De 85 à moins de 90 %	10	16 %	3	5 %
De 90 à moins de 95 %	23	38 %	4	7 %
95 % et plus	16	26 %	52	85 %
<b>Ensemble</b>	<b>61</b>	<b>100%</b>	<b>61</b>	<b>100 %</b>

Source : Insee.

Avant les MEC 2013, 23 communes avaient un taux de rapprochement compris entre 90 et moins de 95 % soit 38 % des communes. Après les MEC, ce pourcentage s'élève à 85 %, soit 52 communes (cf. tableau 7).

Comme en 2011, d'autres éléments permettent d'apprécier le résultat des MEC :

- ♦ 266 électeurs possédaient plusieurs inscriptions au début de l'opération contre 53 après ; les logiciels utilisés par les communes n'ont pas permis de « supprimer » ces inscriptions multiples avant la dernière extraction, ce qui explique ce solde encore positif ;
- ♦ plus de 40 000 électeurs présents sur les listes communales n'ont pu être identifiés du fait d'un mauvais état-civil au début contre 20 400 en fin de processus ;

<sup>7</sup> Réf Insee : N°2129/DR44-SES/ du 17 décembre 2013

- ◆ 29 000 électeurs comportaient sur les listes communales un état civil divergent de celui détenu par l'Insee au début contre 10 000 en fin de processus.

Pour améliorer les taux de rapprochement et donc réduire les écarts, 40 830 mouvements d'inscriptions et de radiations ont été enregistrés :

- ◆ 18 053 électeurs ont été inscrits au fichier électoral de l'Insee en volontaire et 5 387 en inscription d'office soit un total de 23 440 inscriptions dans les communes réalisant une MEC ;
- ◆ 17 429 électeurs ont été radiés du fichier général de l'Insee car ils ne figuraient plus sur la liste de la commune ;
- ◆ 7 187 demandes de radiations ont été (r)envoyées aux communes pour des électeurs qui ne devaient plus figurer sur les listes communales (changement de communes, incapacité ou décès).

#### **2.4. Fort de son expérience, l'Insee estime qu'il n'est pas souhaitable de généraliser les opérations de mise en concordance à l'ensemble des communes**

L'Insee ne dispose pas d'évaluation de la charge qu'ont représentée pour les communes ces opérations de mise en concordance réalisées en 2011 et en 2013. Les bilans soulignent que cet exercice mobilise fortement les services municipaux<sup>8</sup> ; certaines communes ont abandonné en cours de processus.

Dans le cadre des travaux de la mission conduite en 2014 par l'IGA, l'Insee avait évalué ce que lui coûterait une mise en concordance pour l'ensemble des communes : « *En s'appuyant sur l'expérience de telles opérations conduites dans le passé, l'estimation de la charge pour l'Insee d'une mise en concordance nationale serait d'environ 15 000 jours. Sachant que cette opération ne peut être réalisée qu'à une période où les listes électorales et le FGE sont stables, soit entre début mars et fin août, il faudrait trouver une ressource de 15 000 jours sur 6 mois soit l'équivalent de 150 ETP.* »<sup>9</sup> Pour l'Insee, il n'apparaît pas possible de recruter des équipes, de les former et de les encadrer sur un processus complexe pour une durée aussi courte.

De plus, l'Insee indique que le temps de traitement est important (1h15 pour 15 000 électeurs<sup>10</sup>) ; la possibilité de parallélisation n'a pas été prévue à la conception, même si des évolutions seraient envisageables, si nécessaire<sup>11</sup>.

La mission estime qu'effectivement les opérations de mise en concordance décrites précédemment ont été conçues pour traiter un petit nombre de situations extrêmes et ne semblent pas adaptées à un exercice de rapprochement généralisé des listes des 36 000 communes françaises.

---

<sup>8</sup> Réf Insee : N°1249/DR44-SES/ du 20 juin 2012

<sup>9</sup> Réf Insee : N°1939/DG75-F502/ du 16 octobre 2014

<sup>10</sup> Note de travail Insee « Mise en concordance des listes électorales » du 3 juillet 2015

<sup>11</sup> Note de travail Insee « Mise en concordance des listes électorales » du 3 juillet 2015

### 3. La mission propose de combiner différentes approches pour réduire les divergences et d'associer les citoyens à la dernière étape de l'initialisation

#### 3.1. La méthode d'initialisation pourrait être différenciée selon la taille de la commune

Pour 34 862 communes (cf. tableau 8), la différence entre le nombre d'électeurs inscrits sur la liste communale et celui du fichier général des électeurs est inférieure à 100 ; le cumul des écarts absolus relevés pour ces communes est de 467 239 (tableau 9), ce qui représente plus de 40 % de l'écart global (1 118 240). À l'opposé, pour 100 communes l'écart excède 1 000 électeurs et l'écart cumulé représente près de 20 % de l'écart global.

**Tableau 8 : Répartition des communes selon leur taille et l'écart absolu entre le nombre d'électeurs inscrits sur les listes communales et le fichier général des électeurs en 2014**

Ecart absolu	Taille des communes (en nombre d'habitants)						Total
	- 500	De 500 à 1 000	De 1 000 à 5 000	De 5 000 à 10 000	De 10 000 à 100 000	Plus de 100 000	
< 100	19 835	6 958	7 109	671	284	5	34 862
< 200	17	42	462	245	163	4	933
< 500	3	8	99	156	242	10	518
< 1000		1	15	33	145	8	202
> 1000			1	7	78	14	100
<b>Total</b>	<b>19 855</b>	<b>7 009</b>	<b>7 686</b>	<b>1 112</b>	<b>912</b>	<b>41</b>	<b>36 615</b>

Source : Insee

**Tableau 9 : Répartition de l'écart absolu cumulé entre le nombre d'électeurs inscrits sur les listes communales et le fichier général des électeurs en 2014 selon la taille des communes et l'ampleur des écarts**

Ecart absolu	Taille des communes (en nombre d'habitants)						Total
	- 500	De 500 à 1 000	De 1 000 à 5 000	De 5 000 à 10 000	De 10 000 à 100 000	Plus de 100 000	
< 100	134 368	101 573	189 614	28 570	12 840	274	467 239
< 200	2 113	5 665	61 703	35 295	23 314	585	128 675
< 500	914	2 170	27 813	47 122	80 707	3 347	162 073
< 1000		541	9 557	23 493	102 226	6 110	141 927
> 1000			1 072	8 193	148 685	60 376	218 326
<b>Total</b>	<b>137 395</b>	<b>109 949</b>	<b>289 759</b>	<b>142 673</b>	<b>367 772</b>	<b>70 692</b>	<b>1 118 240</b>

Source : Insee.

Remarque : il convient de rappeler que le dénombrement des écarts minore le nombre de divergences à traiter et qu'il n'est pas possible de connaître ce nombre de divergences en l'absence de rapprochement de fichiers.

Pour les communes de moins de 1 000 habitants, dans la mesure où les écarts sont relativement faibles, la mission propose qu'ils soient traités par une méthode simple. En revanche, des méthodes plus sophistiquées (mais demandant plus d'accompagnement) devront être mises en œuvre pour faciliter le travail des communes qui présentent des écarts plus importants.

### 3.2. Des expérimentations pourraient intervenir dès 2016 pour ajuster les protocoles, avec l'appui d'un groupe de travail représentant les différents acteurs

#### 3.2.1. Les quelques tests effectués par les mairies rencontrées par la mission confirment la complexité du rapprochement de fichiers

Lors de ses déplacements en région, la mission a proposé aux communes rencontrées de se prêter entre mi-juillet 2015 et fin août 2015 à un exercice de comparaison de leur liste communale avec le FGE, afin d'identifier les motifs de divergence mais aussi pour évaluer la charge de travail en mairie.

Le protocole proposé aux petites communes entre mi-juillet 2015 et fin août 2015 ne s'appliquait qu'aux listes principales (cf. encadré 3). L'objectif était de rapprocher les listes électorales communales et le fichier général des électeurs sans corriger (ou chercher à corriger) les éventuelles différences d'état civil entre les électeurs présents dans les deux fichiers.

#### Encadré 3 : Protocole de test proposé aux communes rencontrées par la mission

La démarche proposée par la mission a été la suivante :

- l'interlocuteur des communes est le bureau des élections de la préfecture qui pilote l'opération et son suivi avec la commune. Il assure le relais entre la direction régionale de l'Insee et la commune.
- la commune n'a pas de contact avec la direction régionale de l'Insee pour cette opération.
- le bureau des élections de la préfecture met à disposition de la commune un fichier Excel donnant la liste (par ordre alphabétique) des électeurs inscrits au FGE au 1er mars 2015 dans la commune.
- pour chaque électeur sont disponibles les informations suivantes :
  - la commune d'inscription (code géographique<sup>12</sup>) ;
  - la date d'inscription (lorsqu'elle est connue au FGE) ;
  - le nom ;
  - le ou les prénoms ;
  - la date de naissance ;
  - le lieu de naissance (code géographique).

Les communes renvoient pour la fin de mois d'août le fichier Excel complété et une estimation de la charge de traitement.

Le fichier Excel est à compléter des informations suivantes :

- pour chaque électeur présent dans le FGE : s'il est présent également sur la liste électorale communale avec les mêmes informations ou s'il doit être radié du FGE ;
- les électeurs à ajouter au FGE avec l'ensemble des informations : commune (code géographique), date d'inscription, le nom, les (s) prénoms(s), la date de naissance, le lieu de naissance (code géographique) ;
- l'action à faire par la commune ou l'Insee : envoi d'un avis électoral de la part de la commune (avis d'inscription ou de radiation) ou suppression de l'inscription au FGE par l'Insee ;
- le(s) motif(s) expliquant pourquoi la commune souhaite ajouter/radier tel électeur par rapport au fichier transmis par l'Insee.

*Source : Insee - Note de travail « Protocole de test de mise en convergence des listes électorales communales et du fichier électoral géré par l'Insee » - juillet 2015.*

<sup>12</sup> Il s'agit du code issu du Code Officiel Géographique qui est disponible sur le site [www.insee.fr](http://www.insee.fr) (<http://www.insee.fr/fr/methodes/nomenclatures/cog/telechargement.asp>) ; il ne s'agit pas du code postal.

Un bilan de ce test a été demandé aux préfectures concernées, comprenant le fichier Excel mis à jour, la mesure des temps passés, les éventuelles difficultés rencontrées et les suggestions pour améliorer le processus.

Les éléments de bilan sont bien sûr à situer dans le contexte de cette opération improvisée en cours de mission, suite à l'appétence des communes rencontrées, soucieuses de la qualité de leur liste électorale. Ce bilan fait ainsi état de difficultés pratiques qui pourront être levées dans le cadre de l'initialisation, avec une préparation rigoureuse des opérations :

- ◆ l'envoi d'un tableau trié par ordre alphabétique faciliterait le travail des communes ;
- ◆ les modalités d'échanges devront être analysées afin de permettre des envois sécurisés, fluides et compatibles avec des fichiers de grande taille ;
- ◆ les circuits d'échanges devront reposer sur une dématérialisation complète (exclure l'envoi de fichiers Pdf) ;
- ◆ les temps d'échanges avec les petites communes devront être planifiés pour tenir compte de la faible amplitude des horaires d'ouverture.

De même, les incompréhensions sur les rôles respectifs, sur la nature des informations à retransmettre et sur les consignes ne devraient plus se manifester grâce aux actions de sensibilisation et de formation envisagées pour accompagner l'initialisation. Ces formations permettront en outre aux personnels des préfectures d'acquérir une maîtrise du processus de gestion des avis électoraux.

Sur le fond, il apparaît que parfois ce sont des événements anciens qui sont à l'origine des discordances. La correction de ces situations est complexe tant pour les communes que pour l'Insee. Les communes ont parfois des difficultés à retrouver les informations (notamment la date d'inscription ou de radiation) ; les recherches dans les documents papier anciens sont fastidieuses. L'Insee doit en outre recourir à des traitements manuels pour gérer ces cas.

Ces tests montrent en outre que le calibrage des moyens devra être anticipé et des solutions devront être proposées (avec la mutualisation du travail de préparation des confrontations par exemple). Une mairie souligne le manque de temps des gestionnaires communaux, compte tenu de leur polyvalence. Une préfecture estime que les moyens humains sont insuffisants pour assurer la coordination des opérations. L'Insee indique que le temps passé par les communes n'est pas proportionnel à leur taille ; il dépend par exemple du niveau d'informatisation et de la facilité d'accès aux archives. Une commune indique que ce temps est à partager à parts égales entre la vérification des informations et l'analyse et le remplissage du tableau Excel.

Le décompte des heures consacrées à l'analyse des fichiers et aux demandes de corrections est assez variable. Il est de 5 heures à 6 heures pour deux communes ayant entre 800 et 900 électeurs à 14 heures pour une commune de près de 300 électeurs.

#### **3.2.2. La mission recommande de mettre en place des expérimentations dès 2016**

L'initialisation est complexe, du fait de l'ampleur du nombre d'événements à traiter, de la nécessité d'articuler les opérations des 36 000 communes et du caractère évolutif des situations électorales.

Elle pourrait démarrer par une première période d'expérimentation avec des communes et des préfectures volontaires, qui permettrait de préciser les rôles de chacun, le protocole le plus adapté et éventuellement variable en fonction de la taille de la commune, les attendus de l'opération et les charges pour chacun des acteurs. Les expérimentations devraient associer des communes de taille différente, présentant ou non des écarts de dénombrement importants (en positif ou négatif) entre fichier général des électeurs et la liste électorale communale.

Ces expérimentations permettraient également d'affiner les règles de gestion, de manière à fournir ensuite à l'ensemble des communes des consignes de traitement opérationnelles au moment de l'initialisation, qui seraient présentées lors d'une formation dispensée au deuxième semestre 2017 à l'ensemble des communes et préfectures.

Ces expérimentations pourraient être conduites au sein de deux ou trois départements pilotes, de manière à tester les circuits d'échanges entre les différents acteurs concernés. Le rôle essentiel mais nouveau des préfectures dans le pilotage des opérations d'initialisation pourrait ainsi être mieux formalisé.

Il convient de noter que ces expérimentations permettront sans doute de traiter une grande partie des divergences pour les communes concernées mais celles-ci auront à itérer la démarche (dans une moindre mesure) lors de l'initialisation, le dispositif actuel n'assurant pas une fiabilisation totale.

### **3.3. Les communes de moins de 1 000 habitants actualiseraient en procédant à des opérations d'inscription/radiation l'extrait dématérialisé du FGE les concernant**

Pour la très grande majorité des communes de moins de 1 000 habitants, les écarts de dénombrement sont faibles (cf. tableau 8) et les divergences peuvent être facilement repérées à partir d'une liste triée par ordre alphabétique.

La mission propose de mettre à disposition des communes de moins de 1 000 habitants un fichier dématérialisé extrait du fichier général des électeurs (FGE). Ce fichier ferait apparaître les incohérences à traiter par chaque commune. Des consignes préalablement définies au sein du comité de pilotage du sous-projet « initialisation » guideront le travail des communes.

Les communes instruiront les divergences et feront parvenir à l'Insee des demandes d'inscription, de radiation ou de modification, comme dans le cadre habituel d'une révision. Les informations seraient contrôlées par l'Insee puis, après validation, enregistrées dans une base de référence. Pour les personnes présentes au FGE et ne figurant pas sur les listes électorales communales, une demande écrite de radiation serait transmise à l'Insee.

Cette méthode semble adaptée à des communes dont la taille permet aux services municipaux d'avoir une bonne connaissance de tous les administrés. Comme ces petites communes sont nombreuses, le défi portera plutôt sur l'accompagnement et la coordination que les préfectures devront leur apporter ; ce travail nécessitera une planification rigoureuse des opérations.

### **3.4. Des procédures allégées de mise en concordance seraient mises en place pour les communes de plus de 1 000 habitants, s'appuyant sur des règles de gestion définies de façon concertée**

Pour les communes de plus de 1 000 habitants, un travail de rapprochement de fichiers, s'appuyant sur les outils actuellement disponibles de « mise en concordance (MEC) » serait effectué par l'Insee. Ces outils permettent d'établir des listes de divergences (cf. tableau 10). Il conviendra de mobiliser préalablement e.LISTELEC pour récupérer les listes communales établies dans le format adapté.

Le groupe de travail en charge des questions informatiques devra définir les traitements techniques mais aussi régler les sujets plus organisationnels liés aux échanges de fichiers.



Tableau 10 : Listes de divergences

Électeurs présents uniquement au FGE	Électeurs présents au FGE et sur la liste électorale communale	Électeurs présents uniquement sur la liste électorale communale
Liste 2 : électeurs inscrits dans la commune, d'après le FGE	Liste 3A : électeurs identiques pour l'état civil et l'inscription	Liste 1A : électeurs non identifiés
	Liste 3B : électeurs identiques pour l'état civil avec une divergence sur la mention PR-LEG-REF	Liste 1B : électeurs identifiés avec une divergence sur leur état civil
	Liste 4 : électeurs identiques pour l'état civil avec une divergence sur la liste d'inscription (principale, complémentaire)	Liste 5A : électeurs décédés
		Liste 5B : électeurs en incapacité
		Liste 5C : électeurs non-inscrits à l'Insee
		Liste 5D : électeurs inscrits à l'Insee dans une autre commune

*Source : Insee, Mission*

Les opérations de mise en concordance réalisées jusqu'à présent par l'Insee sont complexes et visent à une convergence complète des deux sources.

Dans le cadre de l'initialisation, des règles de traitement des divergences seront définies de façon concertée et validées en comité de pilotage, de manière à affecter des priorités de traitement aux différents cas rencontrés. Par exemple :

- ◆ « non inscription au REU des électeurs inscrits uniquement au FGE » (liste 2). L'Insee rappelle que ces électeurs peuvent être présents dans les listes communales mais ne sont pas identifiés (cf. encadré 4) ; la liste 2 constituera ainsi un document de travail intéressant pour les communes ;
- ◆ « priorité donnée à l'information consulaire pour la mention PR-LEG-REF et priorité à l'information communale pour le lieu de vote en France des Français établis à l'étranger concernés » (liste 3B) ;
- ◆ « priorité donnée à l'état civil du FGE » (liste 1B).

Des propositions de traitement de certaines situations devront être soumises à la validation du comité de pilotage ; par exemple la manière de gérer les événements anciens pour lesquels aucun acteur ne dispose plus de certaines informations ou encore les modalités de traitement de personnes nées à l'étranger qui ne sont pas identifiées au RNIPP (un travail spécifique pourrait-il être envisagé à terme avec la CNAV ?).

De même certaines listes ne seront pas à traiter, dans le cas de radiations d'office (listes 5A et 5B). Enfin, la date la plus récente d'inscription s'imposerait comme critère d'arbitrage pour les électeurs inscrits dans plusieurs communes (liste 5D). Il convient de noter cependant que la question de la fiabilité de la date qui figure dans les fichiers communaux sera posée (cf. encadré 5). Les communes devront préciser si elles sont concernées par le problème « d'écrasement » des dates réelles d'inscription.

Ainsi les communes auraient essentiellement à examiner la liste des électeurs présents sur leur liste mais qui n'auraient pas été identifiés au répertoire des personnes physiques géré par l'Insee (liste 1A) et la liste des électeurs non-inscrits au FGE (liste 5C).



#### Encadré 4 : Les corrections d'état civil dans le cadre de l'initialisation

La liste 1 contient les électeurs de la liste communale électorale qui n'ont pas été identifiés (ou avec des divergences d'état civil) au répertoire des personnes physiques géré par l'Insee. La liste 2 contient les individus inscrits au fichier électoral général de l'Insee qui sont rattachés à la commune, mais qui n'ont pas été retrouvés dans la liste électorale communale lors du rapprochement.

L'identification s'opère sur des répertoires exhaustifs pour les Français nés en métropole, dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il est possible que les électeurs de la liste 1 figurent dans la liste électorale sous une identité inexacte. Au vu des rapprochements effectués dans le cadre d'opérations de mise en concordance, il s'est en effet avéré qu'une grande partie des électeurs de la liste 1 correspondaient à ceux de la liste 2 avec des divergences légères d'identité.

Dans le cadre de l'initialisation, pour les électeurs identifiés avec des divergences d'état civil (1B), les informations divergentes et enregistrées aux répertoires des personnes physiques seraient portées à la connaissance de la commune. La commune pourrait éventuellement demander une correction des répertoires gérés par l'Insee en transmettant à l'Insee une copie de pièce d'état civil justificative (copie de carte d'identité ou de passeport en cours de validité, extrait de naissance). Sinon, l'état civil du fichier général des électeurs serait retenu. On peut noter que la correction de l'identité d'un électeur n'est pas une opération d'addition/retranchement et ne requiert pas le visa de la commission administrative.

*Source : Mission.*

#### Encadré 5 : La fiabilité des dates d'inscription

La question de la fiabilité des dates d'inscription se pose dans le cas d'une double inscription : un électeur figure sur la liste électorale d'une commune X tout en étant enregistré au fichier général des électeurs de l'Insee dans une autre commune Y. Pour régler ce conflit, l'Insee compare les dates d'inscription dans les deux communes et une notification de demande de radiation est envoyée à la commune pour laquelle la date d'inscription de l'électeur est la moins récente.

Cependant, parfois, lors de l'informatisation de la liste électorale d'une commune ou du changement de logiciel « fichier électoral », toutes les dates d'inscription antérieures à cette opération ont été « écrasées » et remplacées par la date d'informatisation (ou une date particulière ; par exemple : la date de début de la période électorale suivant cette opération).

Dans le cas où les données « date d'inscription » ont été « écrasées », il est supposé que la date d'inscription réelle dans la commune est :

- bien la date déclarée si elle est postérieure à la date d'informatisation ;
- antérieure à la date déclarée, dans le cas contraire.

L'Insee doit donc connaître la date d'informatisation de la commune et s'assurer de la fiabilité des dates d'inscription communiquées pour savoir s'il est possible de procéder à un traitement automatique, ou s'il convient de réaliser une investigation.

*Source : Insee - Guide pour une mise en concordance (MEC) de votre liste électorale et du fichier général des électeurs de l'Insee – version 21 février 2013.*

### 3.5. L'initialisation devra permettre de renseigner l'adresse des électeurs

Dans une logique de simplification du dispositif de gestion des listes électorales, la mission propose d'intégrer dans le REU les adresses des électeurs. La responsabilité de la gestion et de la qualité de cette variable resterait confiée à la commune.

Une zone a été prévue dans le FGE pour stocker une adresse mais n'a pas été mise en œuvre par l'Insee. Il faudra donc enrichir le fichier actuel avec les adresses des électeurs. La mission souligne qu'il s'agit d'une étape lourde puisqu'il y a près de 45 millions d'électeurs et donc autant d'adresses à collecter.

Toutes les pistes devront être explorées pour récupérer de façon automatique cette information via un appariement de données et limiter ainsi les opérations de saisie.

### Annexe III

Actuellement, les communes ont l'obligation de transmettre leur liste électorale à la préfecture. Environ 70 % d'entre elles utilisent un système de transmission automatisé e.LISTELEC (cf. encadré 6) qui permet aux communes d'adresser à la préfecture la liste des électeurs avec leurs adresses ainsi qu'un certain nombre de tableaux demandés pour le contrôle des élections. Cependant, les listes ne sont validées que pour 61 % des communes. Le taux d'utilisation de ce système est géographiquement très variable avec près de 100 % de listes dans de nombreux départements et 0% dans 10 départements (13, 14, 22, 28, 43, 75, 77, 971, 973 et 976). En termes de population, les communes qui ne participent pas à e.LISTELEC représentent 31 % de la population dont Paris (6,5 %) et Marseille (1,2 %) (cf. tableaux 11 et 12).

Le format de fichier utilisé par e.LISTELEC diffère de celui de l'Insee. Des développements techniques seront à réaliser par le ministère de l'intérieur pour permettre de récupérer l'information relative aux adresses, notamment dans le cadre des mises en concordance. Ce point sera examiné par le groupe de travail en charge des questions informatiques liées à l'initialisation. Le format de l'adresse à stocker dans le REU sera à définir par le ministère de l'intérieur et les communes.

Concrètement, la mission suggère que dans les procédures de comparaison de fichiers, l'adresse connue de la commune soit « embarquée » avec les autres variables, même si elle ne participe pas à la mise en concordance. Il s'agit d'éviter de faire deux fois l'identification d'un même électeur.

Lorsque l'adresse ne pourra pas être obtenue à partir de e.LISTELEC (au moins 30 % des communes), les préfectures examineront si l'information est disponible et récupérable dans les logiciels métiers des communes utilisés pour les scrutins. En dernier recours, les informations devront être récupérées des listes papier par une saisie manuelle.

Il faudra examiner également la possibilité d'enregistrer les adresses pour toutes les nouvelles inscriptions effectuées lors de l'initialisation.

#### Encadré 6 : Informations présentes dans un enregistrement e-LISTELEC

Les informations sur un électeur présentes dans un enregistrement e-LISTELEC sont les suivantes :

Informations sur la liste dont est extrait l'enregistrement :

- Info Liste
- Date Création Liste
- Code Département
- Code Commune
- Nom Commune

Information sur l'électeur

- Numéro d'électeur General
- Sexe
- Nom de Naissance
- Nom d'usage
- Prénoms
- Date De Naissance
- Nom Com Naissance
- Département Naissance
- Pays Naissance
- Nationalité

Informations liées à l'adresse de l'électeur

### Annexe III

- Nom Bureau De Vote
- No Bureau De Vote
- Code Canton
- Code Circonscription
- Complément De Localisation1
- Complément De Localisation2
- Numéro Voie
- Type Voie
- Libelle Voie
- Lieu-Dit
- Code Postal
- Ville Localité
- Pays

*Source : e-LISTELEC.*

**Tableau 11 : Distribution des communes en fonction de leur utilisation de e LISTELEC (en nombre de communes)**

E-LISTELEC Tranche de la population	Nombre de communes			
	Liste correcte	Liste reçue mais non validée	Liste non envoyée	Total
< 500	12 035	1 784	5 998	19 817
Entre 500 et 1 000	4 433	711	1 914	7 058
Entre 1 000 et 5 000	4 815	899	1 998	7 712
Entre 5 000 et 10 000	701	127	290	1 118
Entre 10 000 et 100 000	512	134	290	936
>100 000	16	15	10	41
Total	22 512	3 670	10 500	36 682

*Source : DSIC. Ministère de l'Intérieur.*

**Tableau 12 : Distribution des communes en fonction de leur utilisation de e LISTELEC (en % de communes)**

E-LISTELEC Tranche de la population	Nombre de communes			
	Liste correcte	Liste reçue mais non validée	Liste non envoyée	Total
< 500	61 %	9 %	30 %	100 %
Entre 500 et 1 000	63 %	10 %	27 %	100 %
Entre 1 000 et 5 000	62 %	12 %	26 %	100 %
Entre 5 000 et 10 000	63 %	11 %	26 %	100 %
Entre 10 000 et 100 000	55 %	14 %	31 %	100 %
>100 000	39 %	37 %	24 %	100 %
Total	61 %	10 %	29 %	100 %

*Source : DSIC. Ministère de l'Intérieur.*

### 3.6. Le processus d'initialisation des listes consulaires dépendra du dispositif législatif en vigueur

Les Français établis hors de France votent, selon le cas, soit dans un bureau de vote ouvert auprès de leur consulat, soit dans leur commune d'inscription en France. Pour s'inscrire sur une liste électorale, il faut avoir 18 ans au moins, jouir de ses droits civils et politiques et ne pas être en état d'incapacité.

### Annexe III

Les Français de l'étranger ont la possibilité de voter dans un bureau de vote ouvert auprès de leur ambassade ou poste consulaire pour tous les scrutins nationaux ainsi que pour l'élection des conseillers consulaires (cf. tableau 13).

**Tableau 13 : L'inscription sur les listes électorales consulaires**

<b>Inscription établi(e) hors de France</b>	
Personne non inscrite au registre des Français établis hors de France	Il est possible de demander une inscription sur la liste électorale consulaire, l'inscription au registre n'étant pas obligatoire.
Personne qui demande son inscription au registre des Français établis hors de France	Sauf opposition, cette formalité va entraîner l'inscription sur la liste électorale du consulat.
La personne est inscrite au registre des Français établis hors de France mais elle s'était opposée à son inscription sur la liste électorale consulaire	Possibilité de demander son inscription sur la liste électorale consulaire.

*Source : Mission.*

Tout en étant établi(e) hors de France, il est possible de demander son inscription sur la liste électorale d'une commune de France.

- ◆ si la personne a une résidence en France, il est possible de demander son inscription sur la liste électorale de la commune correspondante ;
- ◆ si la personne n'a pas de résidence en France, il faut être inscrit au registre des Français établis hors de France pour demander son inscription sur la liste électorale d'une des communes suivantes :
  - commune de naissance ;
  - celle du dernier domicile ;
  - celle de la dernière résidence si elle a duré au moins six mois ;
  - celle où est inscrit le conjoint ;
  - celle où est né(e), est/a été inscrit(e) un(e) de ses ascendant(e)s ;
  - celle où est/a été inscrit un de ses parents jusqu'au quatrième degré.

L'inscription doit être demandée au plus tard le 31 décembre soit à la mairie ou par correspondance en lui adressant directement le formulaire de demande d'inscription sur les listes électorales à l'usage des citoyens français (CERFA, n° 12669\*01) accompagné des pièces justificatives, soit à l'ambassade ou au poste consulaire de la résidence. En quittant définitivement le pays de résidence, l'électeur doit signaler son départ au consulat, par écrit. Une attestation de radiation est remise ou adressée. En l'absence de radiation de la liste électorale consulaire, il sera impossible de voter en France pour les scrutins nationaux.

En 2015<sup>13</sup>, sur les 1 192 105 électeurs inscrits sur une liste électorale consulaire, 716 366 ne sont inscrits que sur la liste consulaire, 475 739 sont inscrits à la fois sur une liste électorale consulaire et sur la liste d'une commune (418 703 ne votent en France que pour les scrutins locaux, 57 036 votent en France pour les scrutins nationaux et locaux et ne votent à l'étranger que pour l'élection des conseillers consulaires).

Des divergences ont été constatées entre le fichier général des électeurs et la liste électorale consulaire. Chaque année, l'Insee effectue un rapprochement entre le fichier général des électeurs et la liste des électeurs français établis hors de France ; la mission a eu connaissance des échanges d'information relatifs à la révision 2012/2013 (cf. tableau 14). Cette opération a conduit l'Insee à adresser des demandes de radiation et à alerter le MAE sur les divergences de lieu d'inscription et sur les inscriptions en double.

<sup>13</sup> Document « Quelques chiffres », ministère des affaires étrangères, mail du 27 mai 2015

**Tableau 14 : Traitements demandés par l'Insee au MAE suite au rapprochement au début de l'année 2013 entre le FGE et la liste des électeurs établis hors de France**

	<b>Nombre d'électeurs concernés</b>
Demandes de radiation	2 513
Radiation volontaire	934
Décès	970
Personne inconnue au répertoire	344
Personne en incapacité (tutelle ou condamnation)	86
Personne en incapacité (perte de nationalité française)	174
Personne n'ayant pas l'âge électoral	5
Divergences de lieu d'inscription	60 011
Inscriptions multiples	1 023
Inscriptions en double dans le même consulat	686
Autres inscriptions en double	335
Inscriptions en triple	2

*Source : Insee. Note « Échanges d'information relatifs aux inscriptions des Français de l'étranger », Insee N°368/DR44-SES du 22 février 2013.*

Lors de l'étape d'initialisation, un travail sera à conduire pour les électeurs français établis hors de France, actuellement inscrits sur les listes électorales consulaires afin de constituer le fichier de référence. Les modalités seront à adapter au cadre législatif en vigueur.

Si le cadre reste inchangé : il s'agira de résoudre le même type de divergences que celles à traiter chaque année lors du rapprochement entre le fichier général des électeurs et la liste électorale consulaire, notamment divergences de lieu d'inscription et inscriptions multiples.

L'Insee signale que la principale cause de divergence concerne le lieu d'inscription : différence entre la commune d'inscription déclarée par l'électeur à son consulat et celle enregistrée dans le fichier général des électeurs. Or, il est important que l'information sur le lieu d'inscription en France soit correcte pour que les demandes d'apposition de mention puissent être suivies d'effet. Les règles de gestion définies pour l'initialisation permettront de traiter cette cause de divergence (le lieu d'inscription connu dans le FGE prévalant sur celui, déclaratif, indiqué au consulat). Les consulats pourront informer les 400 000 personnes actuellement inscrites sur les deux listes, du lieu d'inscription connu au FGE et potentiellement retenu pour le REU ; en cas de contestation, les électeurs seront invités à effectuer une demande d'inscription dans leur commune de rattachement. Le MAE dispose actuellement d'une adresse de messagerie électronique pour contacter les trois quarts des Français ayant choisi deux lieux de vote.

L'initialisation devra également tenter de clarifier la situation des Français établis à l'étranger qui figurent sur la liste électorale consulaire mais ne sont plus inscrits au registre. L'inscription au registre est facultative ; elle entraîne une inscription automatique sur la liste électorale consulaire, sauf refus explicite de la personne. En revanche, la radiation du registre ne se traduit pas par une radiation de la liste électorale consulaire. Environ 100 000 personnes ne sont plus inscrites au registre mais continuent à figurer sur la liste électorale consulaire.

### **3.7. En fin de processus, les citoyens seront associés à la validation des informations les concernant**

Les travaux de mise en concordance déjà réalisés par l'Insee et les communes montrent qu'il est, dans les faits, impossible d'atteindre une coïncidence parfaite.

La mission propose qu'en fin de traitement les citoyens soient associés pour valider leur situation électorale.

Ainsi, après les travaux d'apurement et de correction effectués par les communes avec l'appui des préfectures, des listes provisoires d'électeurs seraient établies à la date du 1<sup>er</sup> septembre 2018 et consultables en mairie par les électeurs. Elles permettraient l'envoi de cartes électorales. Ces cartes seraient une opportunité pour informer l'électeur de son identifiant mais viseraient également à vérifier que tout électeur potentiel a bien été repéré. Une campagne de communication grand public serait déployée pour inviter les citoyens qui n'auraient pas reçu de carte, à vérifier auprès de leur commune de rattachement s'ils sont bien inscrits sur la liste électorale.

Cette campagne de communication devra veiller à toucher tous les publics. Des modalités adaptées seront à rechercher pour sensibiliser les personnes éloignées des canaux d'information grand public.

#### **4. Des mesures d'accompagnement sont indispensables pour réussir l'initialisation du répertoire électoral unique**

Par son volume et sa sensibilité, l'opération à réaliser doit relever un certain nombre de défis qui ne seront remportés qu'à la condition d'un accompagnement permanent et anticipé de toutes les phases de réalisation et à l'aide d'un protocole précis mis en œuvre par des acteurs identifiés.

##### **4.1. La mission invite à ne pas négliger l'ampleur des défis organisationnels à relever pour réussir la phase d'initialisation et suggère d'installer un sous-projet dédié**

L'initialisation constitue un sous-projet stratégique du dispositif. Les opérations vont concerner les 36 000 communes, mobiliser du personnel en préfecture et générer des échanges entre communes. La constitution d'un répertoire électoral unique change la logique d'élaboration des listes électorales communales. Ce répertoire s'imposera en effet désormais aux communes. Même s'il est constitué en coopération avec elles et si la responsabilité des maires demeure inchangée, concrètement, les communes devront s'engager dans le processus de mise en convergence du FGE et des listes communales pour avoir l'assurance de disposer d'une liste correspondant à la situation qu'elles jugent correcte. Le premier défi à relever est celui de l'adhésion des communes à la phase d'initialisation.

Au-delà de cet enjeu politique, trois difficultés plus techniques sont à surmonter :

- ◆ l'ampleur des événements à traiter au niveau national nécessite une planification et un suivi régulier des opérations ; l'Insee devra s'appuyer sur les relais de proximité que sont les préfets et éventuellement les sous-préfectures ; l'Insee ne saurait piloter seul un exercice de cette envergure et le risque de ne pouvoir disposer d'un fichier de référence lors du démarrage du dispositif serait important. Un référent pourrait être désigné en préfecture et une hot line pourrait être mise en place pour garantir une assistance tout au long des opérations d'initialisation ;
- ◆ certains événements concernent plus d'une commune, comme par exemple l'inscription suite à une mobilité géographique dans une commune d'arrivée qui se traduit par une radiation dans la commune de départ. L'Insee devra gérer l'articulation des mises en convergence à l'échelle des 36 000 communes ;
- ◆ les situations sont évolutives. Les mises en convergence devront composer avec le caractère mouvant des situations des électeurs.

Compte tenu des enjeux et des difficultés de cette phase d'initialisation, la mission recommande d'installer dans le cadre du projet, un sous-projet « Initialisation du répertoire électoral unique ». Un comité de pilotage « initialisation » serait mis en place. Il pourrait être présidé par le ministère de l'intérieur, l'Insee en assurant le secrétariat. Le MAE y participera pour veiller à l'articulation entre les travaux réalisés par les communes et ceux conduits par les consulats.

Un groupe de conception des actions d'accompagnement serait constitué. Il serait composé de représentants des maires, des préfectures, de l'Insee et du ministère de l'intérieur ; il pourrait solliciter le CNFPT conformément à une convention préalablement définie ; il associerait ponctuellement les éditeurs de logiciels.

Un groupe de travail plus spécifiquement en charge des questions informatiques liées à l'initialisation serait mis en place pour définir et coordonner les modalités d'échanges entre les communes, les préfectures et l'Insee. Il serait composé de représentants des maires, des préfectures, de l'Insee et du ministère de l'intérieur. Il associera en tant que de besoin des éditeurs de logiciels.

#### **4.2. Des actions de communication et de formation devront jaloner le déroulement du projet**

Compte tenu du nombre important d'acteurs concernés, la phase de communication sera essentielle. Plusieurs vecteurs devront être mobilisés pour sensibiliser notamment l'ensemble des communes : présentation au salon des maires, lettre d'information.....

Le groupe de conception des actions d'accompagnement examinera les modalités de mise en œuvre, définirait un guide de bonnes pratiques ou tout autre document susceptible de faciliter le travail entre l'Insee et les communes et proposerait un kit de communication. Il devrait être installé dès 2016 pour prendre une part active à la définition des expérimentations.

La communication devra notamment mettre l'accent sur les enjeux opérationnels de l'initialisation : il ne s'agit pas de réaliser une simple opération qualité mais d'établir le fichier de référence pour les scrutins. C'est ce fichier qui s'imposera ensuite à la commune ; la logique est d'une certaine manière inversée par rapport à celle qui prévaut actuellement. La communication devra également insister sur le rôle et les responsabilités de chaque acteur et sur le calendrier des opérations.

Dans le cadre du programme de formation associé au projet (cf. annexe I), des modules devront être dédiés à l'initialisation. La formation-action devra permettre de travailler sur des cas concrets (traitement des différents types de divergences), expliciter ce qui est attendu de chacun et présenter les outils mobilisés pour traiter les fichiers de divergences. Compte tenu du calendrier électoral, l'initialisation ne pourra intervenir que sur la période allant du deuxième semestre 2017 à la fin de l'année 2018. Il conviendra donc d'envisager les formations des agents communaux au dernier trimestre 2017, ce qui implique une formation de formateurs en septembre 2017 (une vingtaine de sessions pour un vivier d'environ 300 formateurs). Cette formation devra être préalablement conçue à partir du matériau collecté lors des expérimentations conduites en 2016. Comme les préfectures assureront le pilotage des opérations d'initialisation, il faudra concevoir également une formation dédiée à ce rôle de proximité. Pour l'initialisation de la liste électorale consulaire, un module sera dédié aux personnels des consulats. Au-delà des sessions en présentiel, le CNFPT pourra développer des modules de formation à distance, accessibles sur les postes de travail.



### 4.3. Un protocole précisera le calendrier des opérations et le rôle des acteurs

#### 4.3.1. L'initialisation, préparée dès 2016, devra tirer profit de l'absence d'élection générale prévu en 2018

Le calendrier établi ci-dessous repose sur l'hypothèse d'un vote des dispositions législatives début 2016 et de la mise en place d'une communication large à l'initiative du ministère de l'intérieur accompagnant le vote de la loi.

Le calendrier pourrait être le suivant :

- ♦ début 2016 : dans le cadre du projet, un sous-projet « initialisation du répertoire électoral unique » est installé pour la phase d'initialisation. Un comité de pilotage « initialisation » est mis en place. Un groupe de conception des actions d'accompagnement est constitué. Un groupe de travail plus spécifiquement en charge des questions informatiques liées à l'initialisation est mis en place ;
- ♦ premier semestre 2016 : des actions de sensibilisation sont conduites à l'initiative des préfets, à l'issue du vote de la loi (cf. annexe I). L'Insee informe avec l'appui des préfetures l'ensemble des communes de l'opération d'initialisation du fichier unique en 2018, qui va se traduire par des actions de comparaison de fichiers ; un kit de communication est préparé à cet effet au sein du groupe de conception des actions d'accompagnement. L'Insee transmet à chaque bureau des élections des préfetures les écarts de dénombrement entre le fichier général des électeurs et les listes électorales communales pour les communes de leur département, sans analyse détaillée des divergences ;
  - il est alors proposé aux communes qui le souhaitent de démarrer des expérimentations au deuxième semestre 2016, quelle que soit leur taille mais dans la limite des capacités de traitement de l'Insee et des préfetures ;
  - un traitement différent pourrait être proposé en fonction de la taille des communes : envoi limité à l'extrait du fichier général des électeurs ou envoi de listes identifiant les divergences avec le fichier général des électeurs, dans la logique des opérations de mise en concordance mais avec des modalités allégées (par exemple priorisation des listes à traiter). Pour l'envoi de listes différenciées, l'Insee devra préalablement récupérer les listes communales auprès des préfetures ou du ministère de l'intérieur, dans un format compatible avec les outils de mise en concordance (via e.LISTELEC quand cette application est utilisée). Des consignes précises seraient alors fournies aux communes pour traiter les divergences. Les communes (notamment les plus grandes) pourraient s'engager à tenir une commission administrative début septembre 2016 afin de transmettre de manière précoce à l'Insee les demandes de révision ;
- ♦ automne 2016 : un retour d'expérience devrait être régulièrement établi par les bureaux des élections des préfetures pilotes. Un point pourrait être fait par le comité de pilotage à l'automne 2016 pour tirer les premiers enseignements des expérimentations ;



- ◆ premier semestre 2017 : préparation de l'initialisation sur la base de ces enseignements, le comité de pilotage établit plusieurs scénarios de déroulement des opérations de mise en convergence. Ces scénarios tiennent compte de l'avancement du sous-projet « système de gestion des événements électoraux » (cf. annexe I). En effet, il serait intéressant de pouvoir bénéficier d'une première version du module d'échanges entre l'Insee et les communes pour faire la mise en convergence et préparer l'initialisation du REU. Le comité de pilotage valide un processus de préparation de la phase d'initialisation. Des modules de formation sont conçus à destination des formateurs du personnel communal et des agents en préfecture qui participeront aux opérations de mise en convergence. Mi-2017, l'Insee transmet à chaque bureau des élections des préfectures les extraits du fichier général des électeurs relatifs aux communes de leur département, établi au 1<sup>er</sup> mars 2017, à charge pour ces bureaux de renvoyer les extraits aux communes. Des réunions d'information pourraient alors être organisées par les préfectures pour présenter les opérations à réaliser et le calendrier envisagé ;
- ◆ second semestre 2017 : les formations de formateurs interviennent en septembre et octobre. Les formations sont déployées au niveau local au dernier trimestre 2017 ;
- ◆ du second semestre 2017 à la fin 2018 : cette période est mise à profit pour traiter les divergences sur les listes électorales. Un travail spécifique est mené pour les très grandes communes, avec des réunions planifiées régulièrement ;
- ◆ septembre 2018 : des listes provisoires d'électeurs sont établies à la date du 1<sup>er</sup> septembre 2018 pour consultation en mairie. Des cartes d'électeurs sont envoyées à toutes les personnes inscrites sur une liste électorale ; ces cartes portent le numéro d'identifiant électeur. Une opération de communication invite les citoyens qui n'ont pas reçu leur carte d'électeur à se manifester auprès de leur commune de rattachement.
- ◆ fin 2018 : le répertoire électoral unique est constitué. L'initialisation doit en effet intervenir juste avant le basculement dans le nouveau dispositif de gestion, afin d'éviter des dérives potentielles.

#### **4.3.2. Les préfectures, en tant que relais de proximité, assurent la coordination des opérations d'initialisation pour les communes**

L'initialisation est une étape cruciale du projet qui associe de nombreux acteurs. Pour la réussir sur l'ensemble du territoire et dans un délai contraint, la mission propose que les préfectures assurent la coordination locale des opérations.

L'Insee, qui va recueillir les demandes exprimées par les 36 000 communes, devra être en capacité d'absorber et de traiter le volume des flux induits par l'initialisation.

Les commissions administratives de révision devront valider de manière exceptionnelle les listes électorales qui auront fait l'objet d'une initialisation.

Les responsabilités des communes devront être précisément établies. Elles devront notamment :

- ◆ respecter le calendrier des opérations communiqué par le correspondant en préfecture, dans la mesure où l'articulation entre les travaux de l'ensemble des communes devra être assurée ;
- ◆ communiquer le caractère « fiable/non fiable » des dates d'inscription figurant dans les fichiers de la commune, et le cas échéant la date à partir de laquelle elles sont fiables, deux informations qui ont une incidence sur l'application du critère « l'inscription plus récente prévaut » ;
- ◆ supprimer les potentielles inscriptions multiples ;
- ◆ effectuer les corrections d'état civil nécessaires ;

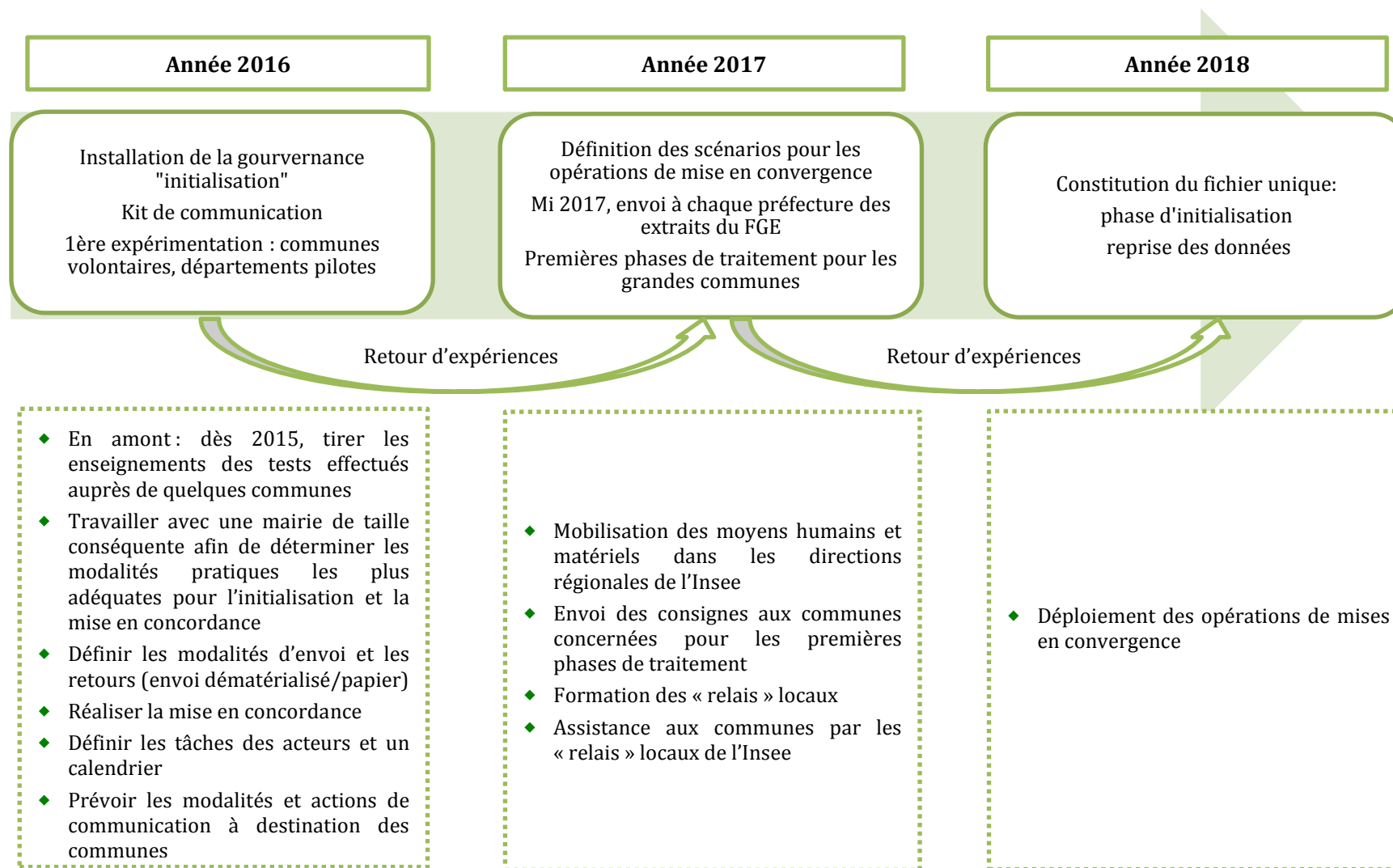
### Annexe III

- ◆ transmettre des demandes d'inscription/radiation à l'Insee.

Il convient de noter que la phase d'initialisation sera une opportunité pour amorcer la collaboration entre les mairies, les préfetures et l'Insee dans la perspective du futur dispositif.

La méthode proposée par la mission repose sur un étalement des opérations de 2016 à 2018 (cf. figure 1), avec une concentration des travaux d'initialisation en 2018.

Figure 1 : Processus d'initialisation du répertoire électoral unique 2016-2018



Source : Mission.

## **ANNEXE IV**

### **Personnes rencontrées ou sollicitées**



## **1. Cabinets ministériels**

### **1.1. Ministère de l'intérieur**

- ♦ M. Michel Lalande, Préfet, directeur de cabinet
- ♦ M. Pierre-Antoine Molina, directeur adjoint de cabinet
- ♦ M<sup>me</sup> Violaine Demaret, conseillère technique chargée de la réforme de l'Etat

### **1.2. Ministère des finances et des comptes publics**

- ♦ M. Pierre-Edouard Batard, conseiller politique économique

### **1.3. Ministère de la décentralisation et de la fonction publique**

- ♦ M. Pierre Bergès, directeur adjoint du cabinet
- ♦ M. Jonathan Morice, conseiller collectivités territoriales

## **2. Services du Premier ministre**

### **2.1. Direction de l'information légale et administrative – DILA**

- ♦ M. Philippe Cosnard, sous-directeur, sous-direction des publics et des produits
- ♦ M. Régis Perol, responsable du département des produits et services numériques
- ♦ M<sup>me</sup> Aurélie Angelard, chef de produit des démarches en ligne (MDEL)
- ♦ M. Hervé Fekam, responsable du pôle administration électronique (MOE)
- ♦ M. Thierry Payet, chef de projet
- ♦ M. Jean-Daniel Bilong, chef de projet

### **2.2. Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique – SGMAP**

- ♦ M. Nicolas Conso, chef de service « innovation et services aux usagers »

### **Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État – DISIC**

- ♦ M. Xavier Albouy, adjoint au directeur
- ♦ M. Laurent Bossavit, chargé de mission informatique
- ♦ M. Pierre Dit-Mery, en charge de l'urbanisation et de l'interopérabilité des systèmes d'information
- ♦ M<sup>me</sup> Céline Faivre, adjointe au chef de mission développement de l'administration numérique

### **3. Ministère de l'intérieur**

#### **3.1. Direction de la modernisation et de l'action territoriale – DMAT**

- ◆ M<sup>me</sup> Sophie Thibault, secrétaire générale adjointe du ministère et directrice de la modernisation et de l'action territoriale
- ◆ M. Marc Drouet, chef du service de la modernisation de l'action publique
- ◆ M. Marc Tschiggfrey, chef du bureau des élections
- ◆ M. Flavio Bonetti, adjoint au chef du bureau des élections
- ◆ M. Charles Barbier, adjoint au chef du bureau des élections
- ◆ M<sup>me</sup> Elise Dassonville, chargée de mission
- ◆ M<sup>me</sup> Laurence Bouquet, rédacteur au bureau des élections

#### **3.2. Direction générale des Outre-mer – DGOM**

- ◆ M. Alain Rousseau, directeur général des Outre-mer
- ◆ M. Jean-Marie Marcon, adjoint au chef du bureau du droit public et des affaires institutionnelles, sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles

#### **3.3. Direction générale des collectivités locales – DGCL**

- ◆ M. Stanislas Bourron, directeur général adjoint
- ◆ M. Damien Feraille, rédacteur

#### **3.4. Direction générale des étrangers en France – DGEF**

- ◆ M. François Nicolas, adjoint au chef du bureau informatique, sous-direction de l'accès à la nationalité française (direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité)

#### **3.5. Direction des systèmes d'information et de communication – DSIC**

- ◆ M. Laurent Hottiaux, directeur des systèmes d'information et de communication
- ◆ M. Philippe Deschamps, sous-directeur des applications
- ◆ M. Samuel Lepêtre, chef de bureau adjoint, bureau des applications transverses
- ◆ M. Vincent Niebel, adjoint au chef de la mission de gouvernance ministérielle des SIC

#### **3.6. Direction des libertés publiques et des affaires juridiques – DLPAJ**

- ◆ M. Thomas Andrieu, directeur

### 3.7. Préfectures

#### Préfecture de l'Oise (60)

- ♦ M. Emmanuel Berthier, préfet de l'Oise
- ♦ M. Julien Marion, secrétaire général
- ♦ M<sup>me</sup> Géraldine Alves, chef du bureau de la réglementation et des élections
- ♦ M<sup>me</sup> Virginie Baudson, chargée de mission, bureau de la réglementation et des élections

#### Préfecture de l'Aube (10)

- ♦ M<sup>me</sup> Isabelle Dilhac, préfète
- ♦ M. Jean-Marc Vauthiers, chef du bureau des élections

#### Préfecture du Maine et Loire (49)

- ♦ M. Régis Dufernez, directeur de la réglementation et des collectivités locales
- ♦ M. Guillaume Arvier, chef du bureau des élections
- ♦ M<sup>me</sup> Lydie Touze, bureau des élections

#### Préfecture des Yvelines (78)

- ♦ M. Jean-Baptiste Constant, directeur de la réglementation
- ♦ M. Fabrice Champeyroux, chef du bureau des élections
- ♦ M<sup>me</sup> Christiane Le Moguedec, adjointe au chef du bureau des élections
- ♦ M. Martial Charroin, bureau des élections

## 4. Ministère des affaires étrangères et du développement international

### 4.1. Direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire – DFEAC

- ♦ M. Christophe Bouchard, directeur des Français de l'étranger et de l'administration consulaire
- ♦ M. Sylvain Riquier, sous-directeur de l'administration des Français, direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire
- ♦ M. Olivier Tulliez, chargé de mission auprès du sous-directeur de l'administration des Français
- ♦ M<sup>me</sup> Chantal Tirouche, bureau des élections (FAE/SFE/ADF/LEC)
- ♦ M<sup>me</sup> Camélia Aissat, bureau des élections
- ♦ M. Gérard Fromageot, bureau des élections
- ♦ M. Mustapha Alaoui, chef de projet ELECTIS
- ♦ M<sup>me</sup> Muriel Tretout, cheffe de projet RACINE



## **5. Ambassade et consulats**

### **Ambassade de France en Belgique**

- ♦ M. Bernard Valero, ambassadeur de France en Belgique

### **Consulat général de France en Belgique**

- ♦ M<sup>me</sup> Marie-Christine Butel, consule générale
- ♦ M<sup>me</sup> Stéphanie Rouville, consule adjointe, cheffe de Chancellerie
- ♦ M<sup>me</sup> Edith Lacroix, responsable élections
- ♦ M. Alexis Caron, affaires Sociales, élections
- ♦ M<sup>me</sup> Amélie Roy, secrétaire

### **Consulat général de France en Espagne**

- ♦ M<sup>me</sup> Christine Toudic, consule générale de France à Madrid
- ♦ M. Gabriel de Bérard, agent de ressource du consulat en charge des élections
- ♦ M. Cédric Gameiro, service des visas

## **6. Ministère des finances**

### **6.1. Institut national de la statistique et des études économiques – Insee**

- ♦ M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee,
- ♦ M<sup>me</sup> Caroline Escapa, cheffe du département de la démographie, direction des statistiques démographiques et sociales
- ♦ M. Alain Jacquot, chef du département des applications et des projets
- ♦ M. Olivier Lefebvre, adjoint au secrétaire général pour les questions informatiques
- ♦ M. Fabrice Lengart, chef de la direction des statistiques démographiques et sociales
- ♦ M. Richard Merlen, adjoint au chef du département de la démographie
- ♦ M. Denis Marchal, chef de la division applications et projets pour le recensement de la population, les prix à la consommation et la démographie

### **Direction régionale de Nantes**

- ♦ M. Bruno Priou, chef du centre national informatique de Nantes (CNIN)
- ♦ M<sup>me</sup> Nathalie Cloarec, responsable du pôle « répertoires et fichiers démographiques »
- ♦ M<sup>me</sup> Nadège Damaret, responsable du service statistique
- ♦ M. Frédéric Gallois, responsable du service développement du CNIN
- ♦ M<sup>me</sup> Christelle Rieg, responsable de la division « fichier électoral »

### **Direction régionale de Lille**

- ♦ M. Daniel Huart directeur régional
- ♦ M. François Chevalier responsable du service statistique

## **Annexe IV**

- ◆ M<sup>me</sup> Emmanuelle Smuerzinski, responsable du site Base des Répertoires des Personnes Physiques (relation avec les communes et fichier électoral et fichier état-civil)

### **6.2. Direction générale des finances publiques – DGFIP**

- ◆ M<sup>me</sup> Nathalie Biquard, cheffe du service des collectivités locales
- ◆ M<sup>me</sup> Danielle Contant, cheffe de département du service des retraites de l'État

### **6.3. Direction du budget - DB**

- ◆ M<sup>me</sup> Marine Camiade, sous-directrice, SD2

## **7. Ministère de la Justice**

### **7.1. Direction des Affaires civiles et du Sceau**

- ◆ M<sup>me</sup> Nathalie Gautron-Audic, chef du bureau de la nationalité
- ◆ M<sup>me</sup> Sandrine Bourdin, adjointe au chef du bureau du droit des personnes et de la famille

### **7.2. Direction des services judiciaires**

- ◆ M. Jérôme Letier, sous-directeur des finances, de l'immobilier et de la performance
- ◆ M<sup>me</sup> Stéphanie Kretowicz, sous-directrice de l'organisation judiciaire et de l'innovation
- ◆ M<sup>me</sup> Gaëlle Queval, cellule contrôle de gestion,
- ◆ M<sup>me</sup> Aline Domec, chef du bureau des méthodes et des expertises

### **7.3. Direction des affaires criminelles et des grâces - Service du casier judiciaire national**

- ◆ M<sup>me</sup> Corinne Durringer, adjointe au chef du bureau des applications informatiques

### **7.4. Tribunal d'instance du 12<sup>ème</sup> arrondissement**

- ◆ M<sup>me</sup> Bénédicte Rivet, vice-présidente chargée du service du tribunal d'instance du 12<sup>ème</sup> arrondissement

## **8. Ministère de la Défense - Direction du service national**

- ◆ M. Xavier Lainé, chef du bureau de la réglementation métier, direction du service national, sous-direction défense et citoyenneté – direction du service national
- ◆ M. Jean-Robert Rué, chargé de projet SI et administrateur des données de la ZF service national
- ◆ M. Christophe Auffret, technicien, SI métier

## **9. Assemblée Nationale**

### **9.1. Parlementaires**

- ◆ M<sup>me</sup> Elisabeth Pochon, députée de Seine Saint Denis
- ◆ M. Jean-Luc Warsmann, député des Ardennes

### **9.2. Collaborateurs parlementaires**

- ◆ M. Meziane Rezki, collaborateur parlementaire de M<sup>me</sup> Elisabeth Pochon
- ◆ M<sup>me</sup> Anne Neyreneuf, collaboratrice parlementaire de M. Jean-Luc Warsmann

### **9.3. Services de l'Assemblée Nationale**

- ◆ M. Mathieu Mourton, service des affaires juridiques, division du contrôle et des études législatives
- ◆ M<sup>me</sup> Géraldine Bardy-Lapeyre, service des affaires juridiques, division du contrôle et des études législatives

## **10. Commission nationale de l'informatique et des libertés**

- ◆ M. Edouard Geffray, secrétaire Général
- ◆ M. Paul Hebert, directeur adjoint de la conformité
- ◆ M. Emile Gabrié, chef du service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales
- ◆ M<sup>me</sup> Tiphaine Inglebert, pôle relations institutionnelles
- ◆ M<sup>me</sup> Amandine Jambert, service de l'expertise technologique
- ◆ M<sup>me</sup> Marie Ferté, direction de la protection des droits et des sanctions

## **11. Communes et autres collectivités territoriales**

### **Commune de Tillé (60000)**

- ◆ M. Bruno Marchetti, maire
- ◆ M<sup>me</sup> Isabelle Berthaud, secrétaire de mairie

### **Commune de Fitz-James (60600)**

- ◆ M. Jean-Claude Pellerin, maire
- ◆ M<sup>me</sup> Odile Borgoo, secrétaire de mairie

### **Commune de Nantes (44000)**

- ◆ M. Stéphane Gachet, responsable du service droits des personnes / opérations citoyennes
- ◆ M. Gilles Lambot, adjoint au responsable du secteur élections
- ◆ M. Philippe Lucas, directeur de la relation aux usagers

**Commune de Saint-Sylvain-d'Anjou (49480)**

- ♦ M<sup>me</sup> Elodie Gilbert, directrice générale des services
- ♦ M<sup>me</sup> Isabelle Rouillard, responsable du bureau des élections

**Commune des Ponts-de-Cé (49130)**

- ♦ M. Thomas Merel, directeur des services à la population
- ♦ M<sup>me</sup> Nelly Tisseau, en charge des élections

**Commune de Bouchemaine (49080)**

- ♦ M<sup>me</sup> Françoise Bordillon, responsable de l'état-civil et des élections

**Commune d'Avreuil (10130)**

- ♦ M<sup>me</sup> Béatrice Ragon, secrétaire de mairie

**Commune de Chesley (10210)**

- ♦ M<sup>me</sup> Véronique Bernard, secrétaire remplaçante de mairie

**Conseil départemental de l'Aube**

- ♦ M. Philippe Ricard directeur du service informatique du Conseil Départemental et directeur général de la société publique locale spl-xdemat
- ♦ M. Clément Mathieu, développeur, en charge du projet Xelec

**Conseil départemental du Bas-Rhin**

- ♦ M<sup>me</sup> Guylaine Canas, responsable de service assistance et support, direction des systèmes d'information, service assistance et support, conseil départemental du Bas-Rhin

**12. Association des maires de France**

- ♦ M. Rollon Mouchel-Blaisot, directeur général des services de l'Association des maires de France
- ♦ M<sup>me</sup> Geneviève Cerf-Casau, administration et gestion communales

**13. Association des maires ruraux de France**

- ♦ M. Cédric Szabo, directeur

## 14. Centre national de la fonction publique territoriale

- ◆ M. Vincent Potier, directeur général
- ◆ M<sup>me</sup> Patricia Chaudoin, institut national spécialisé d'études territoriales, responsable du domaine citoyeneté
- ◆ M. Olivier Simon, directeur du centre technique de formation ouverte et à distance

## 15. Autres contacts

- ◆ M. Gregory Laborderie, directeur commercial de la société ABBYY
- ◆ M. Nicolas Vouhe, responsable avant-vente, société ABBYY
- ◆ Représentants de société d'éditeurs de logiciels :
  - M. Yannick Briand, Arpege
  - M. Gaëtane Rouleau, Arpege
  - M. Rémi Roques, Berger-Levrault
  - M<sup>me</sup> Armelle Sardet, Berger-Levrault
  - M. Eric Bodin, Cegid
  - M<sup>me</sup> Isabelle Connil, Ciril
  - M. Sandrine Penas, Ciril
  - M. Andria Rafiringa, GFI-Informatique
  - M. Romuald Letreca, Jvs
  - M. Jacques Marquis, Logitud
  - M<sup>me</sup> Céline Simon, Logitud
  - M<sup>me</sup> Agnès Ferreira, Odyssée-informatique
  - M. Yves Vincent, Odyssée-informatique

## **ANNEXE V**

### **Lettre de mission**



LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

LE MINISTÈRE DES FINANCES ET DES  
COMPTES PUBLICS

LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Paris, le

Le Ministre des Affaires étrangères et du  
Développement international

Le Ministre des Finances et des Comptes Publics

Le Ministre de l'Intérieur

à

Monsieur Xavier DRIENCOURT, Inspecteur général des  
Affaires étrangères (INS)

Madame Marie-Christine LEPETIT, Chef du service à  
l'Inspection Générale des Finances (IGF)

Monsieur Michel ROUZEAU, Chef du service à  
l'Inspection Générale de l'Administration (IGA)

Monsieur Jean-Luc TAVERNIER, Directeur général à  
l'Inspection Générale de l'Institut national de la  
statistique et des études économiques (Insee)

Objet : Projet de mission sur la gestion du fichier électoral par l'Insee

N/Réf :

Lors de la présentation du bilan d'étape de 18 mois de Simplification le 30 octobre 2014, le Président de la République a demandé au Ministre de l'Intérieur, en lien avec les maires, de faire en sorte que chaque électeur puisse s'inscrire sur les listes électorales jusqu'à un mois avant le scrutin. Actuellement, les électeurs peuvent s'inscrire jusqu'au dernier jour ouvrable du mois de décembre de l'année n pour pouvoir voter aux scrutins de l'année n+1<sup>1</sup>.

Cette déclaration faisait suite à deux initiatives, intervenues récemment, qui visent à moderniser le processus électoral en France et renforcer la participation électorale.

<sup>1</sup> Il existe des conditions dérogatoires à cette règle générale permettant de s'inscrire jusqu'au dixième jour précédant un scrutin mais qui restent limitées et ne permettent pas d'assouplir réellement l'échéance du 31 décembre de l'année n



D'une part, suite au comité interministériel de la modernisation de l'action publique de décembre 2013, le ministre de l'intérieur a confié à l'inspection générale de l'administration la mission de procéder à une évaluation partenariale de l'organisation des élections politiques. L'IGA a remis son rapport au ministre en octobre 2014.

D'autre part, la commission des lois de l'Assemblée nationale a conduit à l'automne dernier une mission d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales. Les députés E. Pochon et J-L. Warsmann ont remis leur rapport fin décembre 2014.

Les deux rapports convergent sur le fond sur plusieurs points. En particulier, les députés comme l'IGA estiment nécessaire de disposer d'une liste électorale nationale unique et sécurisée qui servirait de référence et se substituerait aux listes électorales communales actuelles. De même, ils jugent important de pouvoir assouplir le calendrier d'inscription, aujourd'hui inadapté à la mobilité des électeurs.

Les évolutions envisagées sont de grande ampleur : elles viendront modifier profondément le processus électoral que nous connaissons aujourd'hui en France ainsi que le rôle des différents acteurs concernés, qu'il s'agisse de l'État, des communes ou du ministère des affaires étrangères concerné par la gestion des électeurs français de l'étranger.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons que les scénarios de réforme esquissés par les rapports précités soient confortés et approfondis par les inspections générales de l'administration, des finances et de l'Insee, de façon à ce qu'une décision des pouvoirs publics puisse être prise sur la base d'un ou de plusieurs projets précis, permettant en particulier d'atteindre l'objectif assigné par le Président de la République en matière de réduction du délai entre inscription des électeurs et scrutin électoral.

À cette fin, vous vous attacherez à préciser les rôles que joueraient le ministère de l'intérieur, l'Insee, les communes et les instances consulaires dans le cadre d'un fichier électoral unique, à identifier les échanges d'information nécessaires entre ces acteurs et à définir les modalités de la transition permettant de constituer ce fichier. Pour chaque option soumise à l'arbitrage des pouvoirs publics, vous préciserez les conditions et les limites de sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne la sécurisation du fichier (fiabilisation des identifications, gestion de doublons, sécurité du fichier lui-même, des échanges de données, etc.), vous proposerez un calendrier de mise en œuvre réaliste, compatible avec les échéances électorales à venir, et vous évaluerez à la fois le coût des investissements induits ainsi que les économies de dépense publique attendues.

La mission devra également se prononcer sur les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle gestion du processus électoral aux collectivités d'outre-mer, dans le respect du principe d'égalité des électeurs devant le suffrage.

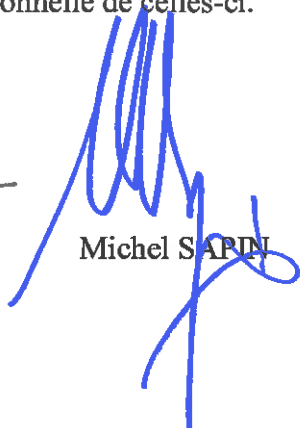
La mission tiendra compte de la discussion parlementaire en cours autour de la proposition de loi déposée par la députée Elisabeth POCHON, visant à déroger à titre exceptionnel, en 2015, au principe et au calendrier de révision des listes électorales. Cette proposition consiste à permettre aux électeurs de s'inscrire jusqu'au 30 septembre notamment pour participer au scrutin régional de décembre 2015.

Votre rapport nous sera remis début septembre, après une étape première étape intermédiaire à la mi-juin rendant compte des évolutions législatives inhérentes à vos préconisations. Le second temps de votre mission devra alors se concentrer sur la mise en œuvre opérationnelle de celles-ci.

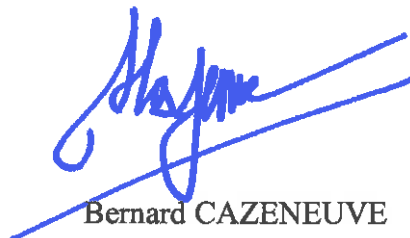


---

Laurent FABIUS



Michel SAPIN



Bernard CAZENEUVE