

Bilan de la mise en œuvre de la réforme des modalités d'inscription sur les listes électorales et du répertoire électoral unique

Les lois du 1^{er} août 2016, entrées en vigueur le 1er janvier 2019, ont réformé la gestion des listes électorales et créé un répertoire électoral unique et permanent (REU) dont les listes électorales sont dorénavant extraites avant chaque scrutin¹. Cette réforme visait à simplifier les procédures d'inscription sur les listes électorales et à améliorer la fiabilité des listes.

Un an après l'entrée en vigueur de la réforme et la mise en place du REU, les trois constats suivants peuvent être faits :

- L'initialisation du REU, en 2018, a constitué une première étape essentielle pour la fiabilisation des listes électorales ;
- En 2019, les communes et leurs éditeurs de logiciels ont eu, pour certains, besoin d'un temps d'adaptation pour assimiler la réforme et mettre à niveau leurs outils de gestion. Durant cette phase de calage, ont pu survenir ponctuellement des difficultés techniques et organisationnelles, inhérentes à toute conduite de projet de cette ampleur ;
- Malgré cela, les objectifs visés par la réforme ont pu être atteints et le REU a démontré sa solidité lors des élections européennes, premières élections générales organisées avec cet outil.

I- L'initialisation du REU, en 2018, a constitué une première étape pour la fiabilisation des listes électorales

1.1 L'initialisation du REU en 2018 a consisté à centraliser les listes électorales communales et consulaires, à identifier chaque électeur et à supprimer des listes les électeurs indûment inscrits, conformément aux dispositions légales

L'initialisation du REU s'est déroulée en plusieurs étapes, entre mars 2018 et avril 2019 :

- Centralisation de l'ensemble des listes électorales communales et consulaires 2017 telles qu'arrêtées par les commissions administratives de révision des listes électorales le 28 février 2018. Cette opération s'est achevée le 6 avril 2018. A cette date, seulement 17 communes n'avaient pas déposé leurs listes électorales et 5 autres avaient envoyé un fichier vide ou incomplet, pour lesquelles les données du Fichier général des électeurs ont été utilisées. Grâce à la mobilisation des communes, des préfetures et de l'INSEE, ce sont ainsi 99,95% des listes électorales communales qui ont pu être recueillies pour alimenter le REU (représentant 99,99 % des électeurs).
- Identification de chaque électeur par l'INSEE au printemps 2018, par rapprochement avec le répertoire d'identification des personnes physiques (RNIPP).
- Identification des électeurs à radier à l'été 2018 en raison d'une inscription multiple (radiation de la commune d'inscription la plus ancienne), d'une privation du droit de vote ou d'un décès.
- Validation par les communes et les consulats des listes électorales 2017 retraitées par l'INSEE entre le 15 octobre 2018 et le 21 décembre 2018.
- Intégration des mouvements de l'année 2018 au début de l'année 2019 : prise en compte des inscriptions et des radiations intervenues depuis le 1^{er} mars 2018.

¹ Sauf en Nouvelle-Calédonie où la gestion des listes électorales n'a pas été modifiée.

- Radiation des électeurs inscrits à la fois sur les listes électorales consulaires et les listes électorales communales au début du mois d'avril 2019. L'article 1^{er} de la loi organique n° 2016-1047 du 1er août 2016 a introduit l'interdiction d'être inscrit sur plusieurs listes électorales consulaires ou sur une liste électorale consulaire et sur la liste électorale d'une commune. Le III de l'article 4 de cette même loi organique disposait que : « *Si, à la date d'entrée en vigueur de la présente loi organique, un électeur est inscrit sur une liste électorale consulaire et sur la liste électorale d'une commune, (...) il choisit, dans un délai déterminé par décret en Conseil d'Etat qui ne peut être supérieur à un an, la liste sur laquelle il maintient son inscription. Ce choix entraîne sa radiation de l'autre liste. En l'absence de choix, il est radié de la liste électorale de la commune.* ». En application de ces dispositions et de l'article 1^{er} du décret n° 2018-451 du 6 juin 2018, les électeurs inscrits à la fois sur une liste consulaire et sur une liste électorale municipale avaient jusqu'au 31 mars 2019 pour choisir la liste sur laquelle ils souhaitaient se maintenir. Chaque électeur concerné a reçu quatre courriels (ou quatre courriers) d'information personnalisés de la part du ministère de l'Europe et des affaires étrangères entre mai 2018 et mars 2019. A défaut de choix, ils ont été maintenus sur les listes consulaires.

1.2 L'initialisation du REU a engendré 988 810 suppressions des listes électorales

Le nombre total d'inscriptions sur les listes électorales arrêtées le 28 février 2018 était de 48 169 736.

- 2 454 personnes ont été radiées faute d'avoir pu être identifiées par l'INSEE et les communes :

Le premier rapprochement, automatique, avec le RNIPP a permis l'identification de 97 % des électeurs inscrits sur les listes électorales principales et de 75 % des électeurs inscrits sur les listes complémentaires.

Les électeurs non identifiés après ce premier appariement ont fait l'objet d'un traitement manuel par l'INSEE qui a permis d'atteindre un taux d'identification de 99 % des inscrits sur les listes principales et de 85 % des inscrits sur les listes complémentaires.

L'INSEE, avec l'aide des communes, a enfin procédé à une expertise individuelle des 100 000 personnes demeurant non identifiées après les traitements informatiques et manuels.

Au final, seules 2 454 personnes (soit 0,005% du corps électoral) n'ont pu être identifiées. Ces personnes ont été radiées des listes électorales.

- Sur proposition de l'INSEE, les communes ont validé 482 676 radiations:
 - 105 499 personnes décédées.
 - 11 307 personnes privées du droit de vote (sur décision de justice ou pour perte de nationalité).

- 365 870 personnes inscrites plus récemment dans une autre commune. Si la grande majorité de ces radiations n'a pas posé de difficulté, il est possible que dans certains cas, la date d'inscription la plus récente n'ait pas reflété la situation réelle des électeurs, notamment lorsque ceux-ci étaient revenus dans une commune (sur les listes de laquelle ils avaient été maintenus à tort) après une inscription dans une autre commune.

➤ 503 680 des 543 135 personnes inscrites à la fois sur les listes électorales consulaires et sur les listes municipales à l'initialisation du REU ont été radiées des listes électorales municipales au début du mois d'avril 2019, faute d'avoir opté pour leur maintien sur les listes municipales dans les délais impartis.

Maintenant, il apparaît que ces radiations - prescrites par le législateur - ont été mentionnées au REU en tant que « radiations techniques ». L'emploi de ces termes s'est avéré peu explicite pour les communes, qui pour certaines ont pensé qu'il s'agissait de radiations « à tort » par l'INSEE.

Au final, l'initialisation du REU a ainsi entraîné 988 810 suppressions (dont 869 550 pour cause de double inscription et 116 806 pour cause de décès ou de privation du droit de vote) permettant ainsi de fiabiliser les listes électorales de 2017 et de garantir l'unicité de l'inscription de chaque électeur, voulue par le législateur.

1.3 L'intégration des mouvements de l'année 2018 a permis d'achever l'initialisation du REU au 1^{er} janvier 2019

L'INSEE a procédé à la mise à jour des listes électorales initiales du REU en :

- inscrivant d'office 986 087 jeunes majeurs ;
- radiant d'office 324 738 personnes décédées et 431 personnes privées du droit de vote entre le 1^{er} mars 2018 et le 1^{er} janvier 2019.

Les communes ont pour leur part inscrit/radié au REU entre janvier et mars 2019 les inscriptions 2018 de droit commun issues de la dernière révision annuelle des listes électorales, effectuée par les commissions administratives entre le 1^{er} septembre 2018 et le 10 janvier 2019.

1.4 Les alignements d'état civil des électeurs ont en grande majorité permis de fiabiliser les listes électorales mais ont dans certains cas engendré des erreurs

Le REU reprend désormais pour chaque électeur les données d'état civil telles qu'inscrites au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP).

Lors de l'identification des électeurs par rapprochement avec le RNIPP, les électeurs dont l'identité sur les listes électorales transmises par les communes différait de celle enregistrée au RNIPP ont vu leur état civil rectifié sur les listes électorales, notamment aux fins d'assurer l'unicité d'inscription sur les listes.

Dans 70% des cas, les électeurs ont été identifiés sans aucune divergence d'état civil, montrant le soin apporté par les communes à la tenue de leurs listes électorales.

Pour les autres électeurs, l'INSEE a procédé à des redressements venant mettre en conformité leur état civil sur les listes électorales avec les données du RNIPP, permettant ainsi de fiabiliser les listes électorales. Ces redressements ont été en grande majorité limités. En effet, dans 24% des cas, les divergences entre le RNIPP et les listes électorales impliquant un redressement d'état civil étaient faibles (différence d'accent, de tiret, d'apostrophe, de majuscule, ou différence sur les deuxièmes ou troisièmes prénoms), dans 5 % des cas, elles étaient moyennes (divergence d'orthographe dans les prénoms ou les

noms, morceau de nom manquant, divergence légère sur la date de naissance ou absence de date de naissance, etc.) et dans seulement 1% des cas, les différences d'état civil étaient fortes (divergence forte d'un nom par exemple).

L'ensemble de ces redressements a donné lieu à une information des communes concernées, en particulier lorsque la divergence d'état civil était forte, qui les ont validés.

Au terme de ces différentes étapes, et malgré le soin apporté par l'INSEE et les communes, il est apparu que ces redressements d'identité ont paradoxalement engendré des erreurs d'état civil sur les listes électorales, générant des écarts entre l'identité officielle des électeurs et les données enregistrées au REU (qui servent notamment de support à l'édition des cartes d'électeur et des listes d'émargement). En effet, parfois, le RNIPP n'avait pas été mis à jour des modifications pourtant notifiées sur les registres d'état civil ou ne disposait pas d'informations complètes notamment pour les personnes nées à l'étranger. S'il est difficile de quantifier ces redressements non justifiés, le nombre d'états civils rectifiés au 1^{er} décembre 2019 sur saisine des personnes concernées s'élève à 110 000.

II- En 2019, la mise à niveau des outils de gestion des listes électorales par les communes en lien avec leurs éditeurs a pu générer des problèmes qui, pour la plupart, ont pu être corrigés pour les élections européennes et le seront tous pour les élections municipales

La réforme liée à la création du REU est venue bouleverser des modalités de gestion des listes électorales datant de 1947. Le déploiement du REU au sein de toutes les communes, modifiant par ailleurs profondément les processus de gestion des listes électorales s'est globalement opéré dans de bonnes conditions. Les difficultés ponctuelles ont pu être résorbées.

2.1 Un dispositif de formation d'ampleur mais qui n'a pas complètement atteint sa cible

Les maires et leurs agents ont bénéficié en 2018 d'un dispositif d'accompagnement conséquent soutenu par l'association des maires de France (AMF) et par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) :

- d'une part, des sessions de formation aux évolutions législatives et réglementaires proposées par le CNFPT (300 sessions offrant plus de 20 000 places de formation) ont été organisées sur l'ensemble du territoire national. Les formateurs ayant assuré ces formations ont été préalablement formés par le ministère de l'intérieur et l'INSEE en juin 2018.
- d'autre part, le dispositif de formation des communes à l'utilisation du portail ELIRE développé par l'INSEE a été mis en place dès son ouverture, mi-octobre 2018. Il se composait d'une documentation et de tutoriels, disponibles en ligne, et de 30 ateliers en ligne organisés en relation avec le CNFPT, ateliers qui ont réuni près de 5 000 agents municipaux.

Malgré la mobilisation de tous ces canaux de formation, tous les agents municipaux concernés par la réforme n'ont pas pu être sensibilisés.

Si les préfetures ont été formées, en septembre 2018, aux évolutions législatives et réglementaires liées au REU, elles l'ont, avec le recul, insuffisamment été à l'outil ELIRE. Or, les communes se sont en grande majorité orientées vers les préfetures, y compris en cas de difficultés dans l'utilisation de ce portail. A l'inverse, l'INSEE a été très sollicitée y compris pour des questions réglementaires ou organisationnelles ne

relevant pas de sa compétence. A la lumière de ce constat, le dispositif d'accompagnement des communes utilisatrices d'ELIRE a été revu depuis les élections européennes, les préfetures assurant désormais l'assistance de premier niveau pour ces communes, grâce à une formation leur ayant été au préalable dispensée par l'INSEE.

2.2 Les premiers mois de la réforme ont révélé des difficultés techniques et organisationnelles liées principalement à l'appropriation de la réforme

➤ Les difficultés techniques

Un afflux exceptionnel d'électeurs, le 31 mars 2019, dernier jour d'inscription sur les listes électorales en vue des élections européennes, entre 20h et 22h, a provoqué un ralentissement du processus de dépôt en ligne des demandes d'inscription et privé 20 000 personnes de l'utilisation de cette télé procédure. Ces personnes, toutes identifiées, ont été contactées le lundi 1^{er} avril 2019 par courriel et invitées individuellement, par la DILA, fournisseur du service, à déposer leur demande d'inscription, en ligne ou en mairie, avant 18h00, le jeudi 4 avril 2019. 7 200 d'entre elles ont saisi cette opportunité leur permettant de voter aux élections européennes.

Par ailleurs, certaines communes ont pu rencontrer des difficultés à se connecter au REU les 6 et 7 mai 2019, alors qu'elles devaient extraire et publier leurs listes électorales, conformément aux articles L. 19-1 et R. 13 du code électoral. Ces difficultés sont le résultat d'une surconsommation des ressources informatiques mises à disposition des communes par des logiciels tiers privant toutes les communes d'un accès au REU. Les échanges avec les équipes des éditeurs concernés (pourtant avertis en amont du risque lié au choix technique qu'ils avaient fait) et la mobilisation des équipes du ministère de l'intérieur et de l'INSEE ont permis la résorption de ces difficultés dès le 9 mai. Des quotas ont depuis été mis en place pour éviter que de telles situations ne se reproduisent.

➤ Les difficultés organisationnelles

- Les commissions de contrôle

Les lois du 1^{er} août 2016 ont créé une commission de contrôle par commune chargée de veiller à la régularité de la liste électorale tenue par le maire (article L. 19 du code électoral). A ce titre, elle peut réformer les décisions prises par le maire. Elle se réunit au moins une fois par an et nécessairement avant chaque scrutin (entre le 24^{ème} et le 21^{ème} jour précédant le scrutin).

Plusieurs mois après leur mise en place, plusieurs constats peuvent être dressés.

La loi prévoit un certain nombre d'incompatibilités qui limitent le choix des membres de ces commissions. Par exemple, ni les agents municipaux, ni les agents de l'établissement public de coopération intercommunale dont est membre la commune, ni les agents des communes membres de ce dernier ne peuvent être délégués au sein de la commission de contrôle. Malgré ces contraintes, presque toutes les commissions de contrôle ont été mises en place.

Cependant, si toutes ont été mises en place, toutes ne se sont pas réunies. La période de réunion de la commission de contrôle avant le scrutin est apparue trop courte, d'autant qu'elle comporte automatiquement deux jours de week-end (21^{ème} et 22^{ème} jour) et que pour les dernières élections européennes elle comportait un jour férié (le 24^{ème} jour était le 1^{er} mai).

En outre, les règles de quorum nécessaires pour permettre aux commissions de contrôle de statuer valablement ont été jugées trop contraignantes.

- Les recours administratifs préalables obligatoires (RAPO)

Le recours administratif préalable obligatoire devant la commission de contrôle contre les décisions de radiation ou de refus d'inscription du maire a été relativement peu utilisé vraisemblablement parce que les électeurs ont préféré, en cas de problème, déposer une nouvelle demande ou se sont directement adressés au juge d'instance le jour du scrutin.

Le RAPO relevant de la compétence des commissions de contrôle qui en assurent directement le greffe, les préfectures ne disposent pas de données consolidées précises sur le nombre de RAPO traités par les quelque 35 000 commissions de contrôle. Un sondage mené auprès des préfectures montre que le nombre des RAPO a été extrêmement faible. Par exemple, à Paris, un seul RAPO a été examiné par une commission de contrôle.

S'agissant du décompte des saisines du juge d'instance après RAPO, il n'est pas non plus connu, le ministère de la justice ne distinguant pas les saisines du juge d'instance après un RAPO des saisines directes.

- Les nouvelles modalités d'inscription et de radiation des listes électorales

Pour les plus petites communes, le délai d'inscription de cinq jours laissé au maire après le dépôt de la demande d'inscription de l'électeur est difficile à tenir, certains services municipaux n'étant ouverts qu'une journée, voire une demi-journée par semaine. Ce délai est fixé à l'article L. 18 du code électoral et s'insère dans un calendrier contraint afin de permettre aux électeurs de s'inscrire au plus près des scrutins. La difficulté à tenir ce délai a pu entraîner certaines inscriptions au REU particulièrement tardives, parfois même après les réunions des commissions de contrôle précédant le scrutin, en dehors de tout cadre juridique, inscriptions dérogatoires au titre de l'article L. 30 du code électoral mises à part.

En outre, l'article L. 16 nouveau du code électoral prévoit que toute inscription sur une liste électorale entraîne la radiation automatique de l'électeur de son ancien lieu d'inscription. Certaines communes, en voyant des électeurs radiés de leurs listes électorales pour motif d'inscription dans une autre commune ont d'initiative réinscrit ces électeurs sans demande préalable de leur part, entraînant leur radiation de leur nouvelle commune d'inscription, parfois après qu'ils avaient reçu une carte d'électeur attestant de celle-ci.

III- Le REU a démontré sa solidité lors des élections européennes, premières élections générales organisées à la suite de l'entrée en vigueur de la réforme.

Malgré les quelques difficultés ponctuellement recensées, le répertoire électoral unique a pu démontrer sa solidité à l'occasion des élections européennes des 25 et 26 mai 2019 et plusieurs points méritent d'être soulignés.

3.1 Un volume important d'inscriptions volontaires à partir du 1^{er} janvier 2019

Pour voter aux élections européennes, les électeurs pouvaient déposer leur demande d'inscription sur les listes électorales jusqu'au 31 mars 2019, au lieu du 31 décembre précédemment. Près de 740 000 électeurs (soit 1,55% du corps électoral) ont profité de cette disposition et sollicité leur inscription sur les listes électorales entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2019.

3.2 Un tiers des inscriptions déposées en ligne

Entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2019, un tiers des demandes a été déposé de manière dématérialisée (242 426, soit 32,7 %). Parmi ces demandes, 70 % (171 274) concernaient une inscription dans une commune où ce service n'était pas disponible avant le 1^{er} janvier 2019.

3.3 Un usage non négligeable de l'outil d'interrogation de sa situation électorale

En 20 jours, 165 068 électeurs ont eu recours à la télé procédure d'interrogation de la situation électorale (ISE) entre son ouverture le 11 mars 2019 et la date limite d'inscription sur les listes électorales le 31 mars 2019.

3.4 La mise à disposition gratuite par le ministère de l'intérieur d'un outil permettant aux communes d'imprimer leurs cartes électorales lorsqu'elles ne disposaient pas de solution tierce.

Cet outil d'impression des cartes électorales utilisant les données issues d'ELIRE a permis aux communes de moins de 2 500 habitants ne disposant pas d'un contrat avec un éditeur de logiciel proposant une telle prestation d'éditer leurs cartes électorales.

3.5 Le scrutin a pu se dérouler normalement et n'a été entaché d'aucune irrégularité liée au répertoire électoral unique

Toutes les communes ont pu extraire du REU leurs listes d'émargement avant le premier tour du scrutin.

Le nombre de saisines du juge d'instance relatives au contentieux des inscriptions sur les listes électorales (article L. 20 du code électoral) est estimé par le ministère de la justice à environ 4 000 (voir annexe), soit moins de 1 pour 10 000 électeurs.

*

**

Le ministère de l'intérieur, le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères ont sollicité une mission inter-inspections afin qu'un bilan plus approfondi de la réforme et des conditions de sa mise en œuvre soit établi d'ici la fin du mois de février 2020. Cette mission doit également faire des propositions afin d'améliorer la communication à mener à destination du grand public, de perfectionner l'accompagnement des communes pour favoriser leur appropriation des nouveaux services mis à leur disposition, et d'identifier les conditions nécessaires pour une mise en œuvre réussie des potentielles évolutions du REU.

En outre, une convention entre l'INSEE et le ministère de l'intérieur est en cours de finalisation afin de clarifier la répartition des rôles de chacun dans la gestion du REU et ainsi améliorer l'accompagnement des communes et des préfetures.

Enfin, une campagne de communication est prévue par le ministère de l'intérieur à compter de la fin du mois de décembre afin, d'une part, d'inviter les électeurs à vérifier leur situation électorale, puis à solliciter le cas échéant leur inscription sur les listes électorales avant le 7 février 2020 et, d'autre part, si nécessaire, à demander la correction de leur état civil auprès de l'INSEE.

ANNEXE : Contentieux des listes électorales - Nombre de saisines du juge d'instance aux élections européennes des 25 et 26 mai 2019 par département

N° département	Département	Nombre de saisines TI
01	Ain	47
02	Aisne	10
03	Allier	16
04	Alpes de Haute Provence	9
05	Hautes Alpes	18
06	Alpes Maritimes	54
07	Ardèche	15
08	Ardennes	3
09	Ariège	7
10	Aube	4
11	Aude	16
12	Aveyron	10
13	Bouches du Rhône	73
14	Calvados	13
15	Cantal	5
16	Charente	12
17	Charente Maritime	22
18	Cher	44
19	Corrèze	4
2A	Corse du Sud	5
2B	Haute Corse	1
21	Côte d'Or	41
22	Côtes d'Armor	52
23	Creuse	1
24	Dordogne	30
25	Doubs	17
26	Drôme	40
27	Eure	27
28	Eure et Loir	51
29	Finistère	96
30	Gard	38
31	Haute Garonne	151
32	Gers	16
33	Gironde	175
34	Hérault	92
35	Ile et Vilaine	95
36	Indre	16
37	Indre et Loire	7
38	Isère	72
39	Jura	9
40	Landes	18

N° département	Département	Nombre de saisines TI
41	Loir et Cher	12
42	Loire	15
43	Haute Loire	9
44	Loire Atlantique	54
45	Loiret	22
46	Lot	9
47	Lot et Garonne	21
48	Lozère	3
49	Maine et Loire	95
50	Manche	26
51	Marne	11
52	Haute Marne	13
53	Mayenne	0
54	Meurthe et Moselle	16
55	Meuse	5
56	Morbihan	25
57	Moselle	40
58	Nièvre	17
59	Nord	66
60	Oise	33
61	Orne	5
62	Pas de Calais	34
63	Puy de Dôme	4
64	Pyrénées Atlantiques	19
65	Hautes Pyrénées	77
66	Pyrénées Orientales	40
67	Bas Rhin	54
68	Haut Rhin	28
69	Rhône	145
70	Haute Saône	4
71	Saône et Loire	25
72	Sarthe	45
73	Savoie	20
74	Haute Savoie	51
75	Paris	263
76	Seine Maritime	36
77	Seine et Marne	110
78	Yvelines	100
79	Deux Sèvres	35
80	Somme	21
81	Tarn	25
82	Tarn et Garonne	10
83	Var	41

N° département	Département	Nombre de saisines TI
84	Vaucluse	56
85	Vendée	48
86	Vienne	56
87	Haute Vienne	14
88	Vosges	3
89	Yonne	21
90	Territoire de Belfort	17
91	Essonne	37
92	Hauts de Seine	97
93	Seine St Denis	86
94	Val de Marne	91
95	Val d'Oise	138
971	Guadeloupe	11
972	Martinique	0
973	Guyane	120
974	La Réunion	57
976	Mayotte	28
Totaux		3996