

Faut-il confier à des statisticiens des responsabilités en matière électorale ?

Alain Godinot

Ancien inspecteur général de l'Insee

On croit souvent que les opérations électorales, et notamment le décompte des voix obtenues par les candidats, sont une affaire simple. Pourtant, les exemples de difficultés de toute nature ne manquent pas : qu'on se rappelle l'élection de George W. Bush en 2000, la désignation de la première secrétaire du parti socialiste en 2008 ou celle du président de l'Union pour un mouvement populaire l'automne dernier. Les Etats démocratiques sont très attentifs à l'organisation des élections politiques et adoptent des solutions variées. En France comme en Allemagne, les statisticiens se voient confier un rôle dans le processus de ces élections. En France, l'Insee est chargé d'assurer une bonne gestion des listes électorales ; en Allemagne, c'est la supervision de l'organisation des élections qui est confiée, *intuitu personae*, au président de l'institut de statistique. La compétence technique et/ou la tradition d'indépendance par rapport au politique sont à l'origine de ces missions, lesquelles ne sont pas sans risques pour la réputation de la statistique. Dans beaucoup de pays, les statisticiens publics se tiennent à l'écart des élections politiques. Cependant, lorsque la tradition l'a installée, leur participation est une forme de reconnaissance des vertus de la statistique.

Dans les pays démocratiques, les élections doivent être au-dessus de tout soupçon. Les voies pour y parvenir sont diverses, mais toutes appellent rigueur technique et impartialité. L'Etat, représenté par le ministère de l'intérieur, se veut lui-même en France le garant de cette impartialité en matière d'élections mais apprécie le support technique de la statistique. L'Etat fédéral allemand a cherché des garanties d'impartialité hors de la sphère administrative stricto sensu et les a trouvées dans le monde de la statistique. Dans l'un et l'autre cas, celle-ci contribue, par sa pratique de la gestion des grands fichiers et sa maîtrise des dénombrements, à la qualité de la mesure dans le processus électoral.

En France, l'implication des statisticiens publics dans les opérations électorales se confine à la gestion des listes électorales. Faire voter les morts, faire voter ses propres amis plusieurs fois grâce à des inscriptions multiples : dans tous les pays, ce genre de fraude risque de s'introduire. Une bonne gestion des listes électorales, outre son intérêt administratif, vise à empêcher de tels détournements. Le système français repose sur un système central d'identification des électeurs (encadré 1). Il a été confié à l'Insee en 1946, essentiellement parce que ce nouvel institut recueillait la tradition de gestion mécanographique du « Service national des statistiques » créé sous l'occupation (encadré 2).

En Allemagne, les garanties quant aux listes électorales sont obtenues différemment, sans impliquer les organismes statistiques publics¹. Mais le président de l'institut national de statistique est fortement impliqué, à titre personnel, dans les élections fédérales. Il reçoit en effet la charge de « Bundeswahlleiter », c'est-à-dire de « directeur des élections fédérales » : à ce titre il a une compétence générale sur l'organisation de ces élections (voir encadré 3). L'origine de cette tradition allemande remonte au chancelier Bismarck : on peut y voir le signe d'une association ancienne entre les idées de « statistique » et d'« organisation rigoureuse » dans ce pays, ainsi qu'une reconnaissance très ancienne aussi de l'indépendance dont la sphère statistique doit disposer vis-à-vis du politique.

Pour tout ce qui concerne l'organisation, la gestion et le contrôle des opérations électorales, la proximité de la statistique et des autorités politiques est donc plus forte en Allemagne qu'en France. Alors qu'en France l'Insee se borne à donner son appui technique aux communes et à l'Etat pour assurer la bonne tenue des listes électorales, le « Bundeswahlleiter » joue en Allemagne un rôle qui s'impose à tous les acteurs. Dans les deux cas, compétence de gestion et indépendance expliquent le recours aux statisticiens.

Mais cette proximité de la statistique avec le fonctionnement régalien, même si elle est en quelque sorte originelle², n'expose-t-elle pas les statisticiens ? Dans l'absolu, être pourvoyeur d'informations auprès de toute forme de pouvoir n'est pas sans risque pour celui qui est porteur de mauvaises nouvelles. On devine l'inconfort du statisticien qui, dans une entreprise, va annoncer à son patron que les tests opérés sur les produits fabriqués doivent conduire, en toute rigueur de probabilité, à mettre au rebut un certain nombre de lots. Mais cela n'est rien en



comparaison du statisticien qui travaille pour l'acteur nanti de tous les pouvoirs, à savoir l'État ! Servir le Prince n'est jamais de tout repos. Les organisateurs du recensement de la population de 1937 en URSS connurent le Goulag pour avoir produit des chiffres de population inférieurs à ceux que Staline espérait. Actuellement en Argentine, les statisticiens publics désireux de calculer convenablement l'évolution des prix à la consommation se voient poursuivre par un gouvernement soucieux d'afficher un taux d'inflation bien inférieur à ce qu'il est en réalité. En matière d'élections aussi, des exemples existent. L'institut national de statistiques (INS) de Côte-d'Ivoire, chargé en 2008 de procéder au recensement électoral préalable aux élections futures, sera soupçonné par une partie de la population d'avoir pris parti dans le différend Gbagbo - Ouattara.

Il n'est donc pas anodin de confier au statisticien des responsabilités en matière électorale. Peu de pays semblent l'avoir fait, la solution la plus généralement adoptée étant la mise en place d'une Commission nationale électorale en principe indépendante du pouvoir politique, chargée de l'ensemble des opérations de préparation et de contrôle des élections. Pourtant, par delà les aléas du métier, il y a de la grandeur pour la profession statistique à être reconnue apte, tant par son habitude des comptages que par la rigueur et l'impartialité de ses définitions et de ses concepts, à contribuer au bon ordre de l'acte électoral, qui est au cœur de la démocratie.

Encadré 1 : La gestion des listes électorales en France

En France, les listes électorales tenues par les communes sont mises à jour à partir d'un fichier central dont la gestion a été confiée par la loi³ à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) au lendemain de la deuxième guerre mondiale⁴.

L'Insee est responsable du fichier général des électeurs, à partir duquel il s'assure qu'aucun électeur n'est inscrit simultanément sur deux listes. En effet, toute personne voulant se faire inscrire sur la liste électorale d'une commune doit demander son inscription avant le 31 décembre pour pouvoir voter dans cette commune dès l'année suivante. Sa demande est examinée par une commission administrative de la commune⁵. Si elle est acceptée, l'Insee en est informé, ainsi que des éventuelles radiations prononcées par la commune. Il est ainsi en mesure d'informer la précédente commune d'inscription du départ de l'électeur et de lui en demander la radiation. L'Insee transmet aussi aux communes les pertes de capacité électorale⁶, les décès survenus hors des communes d'inscription et les inscriptions à l'étranger, toutes informations qui lui parviennent des communes et de différents ministères.

numéro d'ordre	NOMS ET PRÉNOMS	LIEU de LA NAISSANCE	DATE de LA NAISSANCE	QUALIFICATION	DEMEURE
55	Yvesard Albert	Oran	6 mars 1877	Industriel	Palikao
56	Georges Lion	St. Rémy de l'Oran	25 août 1878	commerçant	
57	Gravon Alfred	Oran	17 mai 1879	propriétaire	
58	Gravon Eugène		1882		
59	Blanc Jean Louis	Palikao	17 juillet 1880	cultivateur	
60	Blanc Albert	Oran	1881	commerçant	

Liste des électeurs de Palikao, Algérie, 1909. CAOM. P.Povoaas.

COMMUNE de PALISSY					
LISTE ELECTORALE					
Munis de 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100					
Général de 1928					
NOMS ET PRÉNOMS	AGE de LA NAISSANCE	DATE de LA NAISSANCE	QUALIFICATION	NUMÉRIQUE	COMMUNES
ARCEL Joseph		1900	J. CULTIVATEUR		PALISSY
BOUDEL Jean		1904	60	60	
AMICIS Jean-Baptiste		1875	60	60	
BRAND Jacques		1876	P. CULTIVATEUR	60	
AVALLONEDA Augustin		1900	J. CULTIVATEUR	60	

Liste des électeurs de Palissy, 1928. CAOM. P.Povoaas.

En outre, dans le cadre de l'inscription d'office sur les listes électorales des jeunes atteignant 18 ans entre le 1er mars et la veille du scrutin de l'année suivante, et après avoir vérifié leur aptitude à être électeurs, l'Insee adresse aux communes les listes de jeunes qui lui viennent du ministère de la défense⁷. Les inscriptions correspondantes seront prononcées après validation par la commission administrative de la commune. Chaque année, l'Insee doit aussi communiquer aux communes la liste des électeurs pouvant voter hors de France afin qu'elles puissent les identifier lors des élections et que l'unicité de leur vote soit assurée.

Avec les communes et l'Insee, les préfetures sont le troisième acteur dans la gestion des listes électorales.

Elles sont informées par l'Insee des demandes de radiation adressées aux communes de leurs départements ainsi que des irrégularités constatées dans les inscriptions. Elles peuvent ainsi faire procéder aux rectifications nécessaires sur les listes électorales et saisir le parquet en cas d'infraction aux lois pénales.

Ces précisions apportées, il doit être clair que le contenu des listes électorales reste de la responsabilité des maires, sous le contrôle du représentant de l'Etat. L'Insee fournit les informations utiles à la bonne tenue des listes mais il ne peut rien imposer et ne joue aucun rôle actif en matière de contentieux électoral.

Encadré 2 : A la Libération, les députés choisissent l'Insee pour gérer le fichier électoral

Le législateur de 1946 a donc confié aux statisticiens publics le soin de gérer un instrument essentiel du contrôle des élections. On peut s'en étonner eu égard à la faible estime en laquelle les Français tenaient la statistique au sortir de la guerre et de l'Occupation. En effet, ces années avaient été marquées par l'accumulation des dénombrements économiques et démographiques de toutes sortes. Inférieurs à 1 000 en 1940, les effectifs de la statistique publique avaient culminé à plus de 7 000 sous le régime de Vichy avec le Service national des statistiques (SNS) ; ils retombèrent à moins de 3 000 dans les années cinquante. Malgré la montée en régime de la comptabilité nationale et de la planification, les moyens de l'Insee – qui avait repris les fonctions du SNS en 1946 – furent chichement accordés jusqu'en 1960.

Cela dit, au sortir de la guerre, les listes électorales étaient dans un triste état puisqu'elles n'étaient plus tenues à jour depuis 1939 et les procédures de gestion étaient jugées insuffisantes. A quoi s'ajoutait la nécessité d'intégrer un nombre massif de nouveaux électeurs (en particulier, plus de 13 millions de femmes !). L'exposé des motifs du projet de loi⁸ soumis à l'Assemblée constituante mentionne : « *Justement ému de cette situation, le ministre de l'intérieur s'est préoccupé d'organiser un contrôle des inscriptions sur les listes électorales, contrôle qu'il a confié au service national des statistiques devenu depuis l'Institut national des statistiques et des études économiques*⁹ ».

Le texte apporte deux précisions importantes :

« Auxiliaire des municipalités, le service de la statistique n'empiétera cependant pas sur leurs attributions ou leurs prérogatives puisque c'est toujours aux services communaux qu'il appartiendra en définitive d'opérer toutes les inscriptions ou radiations nécessaires. [...] la décision finale demeurera réservée aux commissions municipales et en appel au juge de paix ».

De même, on peut lire dans l'exposé des motifs : « *Il faut noter que l'Institut national de la statistique ne se substituera en aucune manière à l'autorité judiciaire chargée de déterminer la capacité ou l'incapacité des condamnés puisque seuls les greffiers auront à apprécier s'ils doivent ou non adresser le duplicatum [du bulletin numéro 1 du casier judiciaire] prévu ci-dessus.* ».

Lorsque le projet a été examiné par la Commission compétente de l'Assemblée¹⁰, il a été noté que le contrôle dévolu à l'Insee aurait pour objet de « *déceler le maintien, sur les listes, d'électeurs décédés et, également, le maintien ou l'inscription d'électeurs privés du droit de vote, ainsi que l'inscription sous une fausse identité et les inscriptions multiples* ». Le projet de loi a été adopté en séance le 23 août 1946 d'une manière très consensuelle puisqu'aucun des articles n'a donné lieu à aucune discussion. On peut présumer que l'absence de toute joute politique sur le sujet tenait à deux éléments de nature technique : l'impérieuse nécessité d'améliorer la qualité des listes électorales et l'existence à l'Insee du répertoire national d'identification des personnes physiques créé en 1941 par le SNS à partir des registres de naissance de l'état civil conservés par les greffes des tribunaux.

Encadré 3 : La conduite des élections fédérales en Allemagne

En Allemagne, les élections au Bundestag sont régies par des textes qui couvrent l'ensemble du processus allant de la préparation des élections jusqu'à l'adoption des mandats signant l'appartenance d'un élu au Bundestag allemand. La loi prévoit la supervision de ces élections par des organes qui ne sont pas des autorités ou des organismes publics fédéraux, mais des institutions indépendantes. Ainsi, le « Bundeswahlleiter », c'est-à-dire le superviseur fédéral de l'élection, est l'autorité compétente pour l'ensemble de la conduite des élections. Lui et son adjoint sont nommés par le ministre fédéral de l'Intérieur pour une durée indéterminée.

C'est le président de l'Office statistique fédéral qui est nommé « Bundeswahlleiter ». Son adjoint est le vice-président de ce même Office. La tradition est ancienne puisque déjà, pour les élections au Reichstag, c'était le président de l'office statistique du Reich qui était « Reichswahlleiter ». Certes, ce n'est pas l'office statistique qui se voit attribuer la mission de « Bundeswahlleiter », mais son président. La distinction est importante mais le choix du président est fait, de toute évidence, pour des raisons tenant à ses missions et ses capacités techniques et à l'image de neutralité politique de la statistique fédérale.



Les missions du « Bundeswahlleiter » sont étroitement liées à l'activité de tous les autres organes responsables du déroulement des élections fédérales. Au niveau fédéral, la Commission électorale, présidée par le Bundeswahlleiter, est constituée de représentants désignés par les partis politiques et que le président accepte comme assesseurs. Un « Landeswahlleiter » et une commission électorale sont mis en place dans chaque Land, de même qu'un « Kreiswahlleiter » et une commission électorale de Kreis pour chaque circonscription électorale (Kreis). Le dispositif est complété par la désignation d'un directeur d'élection et d'un comité directeur électoral pour chaque secteur électoral, indépendamment des instances appelées à déterminer les résultats du vote par correspondance dans chaque circonscription électorale.

La préparation pratique d'une élection fédérale repose sur les « Landeswahlleiter » et les municipalités, qui sont responsables de l'élaboration des listes électorales, de la mise en place des bureaux de vote et de l'engagement des membres des comités directeurs électoraux.

Les responsabilités du « Bundeswahlleiter » sont étendues : il met en place la Commission électorale fédérale et la préside ; il proclame la décision de la Commission stipulant quels partis et associations sont admis pour l'élection ; il suit des décisions des commissions électorales de Kreis sur l'approbation ou le rejet des candidatures de circonscription avec le droit de faire appel devant la commission électorale de Land ; il instruit les plaintes contre les décisions des commissions électorales de Land ; il établit la liste des candidats sélectionnés ; il contrôle l'inscription sur les listes électorales des Allemands résidant à l'étranger ; il suit l'exécution de l'élection, participe à la résolution des questions juridiques et organisationnelles qui accompagnent celle-ci et examine la régularité de l'élection avec le droit de soulever une contestation dans le procédé de certification des résultats. Pour couronner l'édifice, le « Bundeswahlleiter » détermine et

annonce le résultat général provisoire des élections, prépare la déclaration par la Commission électorale fédérale des résultats définitifs par Land, communique aux « Landeswahlleiter » la liste des élus par Land et annonce les résultats définitifs des élections pour l'ensemble du territoire électoral.

Le « Bundeswahlleiter » n'a pas autorité sur les autres organes électoraux mais il exerce ses fonctions de coordination et de contrôle par des discussions avec les « Landeswahlleiter » et les « Kreiswahlleiter ». Il travaille en étroite collaboration avec le ministère fédéral de l'Intérieur responsable de la loi électorale et avec le ministère des affaires étrangères pour la participation des Allemands de l'étranger. Il a en outre une fonction de conseil auprès des partis et associations sur leurs droits politiques constitutionnels.

Par ailleurs, depuis la loi sur les partis de 1967, ceux-ci communiquent leurs statuts, leur programme et les noms de leurs membres éminents au « Bundeswahlleiter », qui vérifie que ces documents sont en conformité avec la loi sur les partis politiques.

Après l'élection, le « Bundeswahlleiter » n'est pas au bout de ses peines. Il doit être présent sur trois fronts : d'abord, il doit contrôler la régularité du scrutin. Il peut se faire communiquer à cet effet tous les documents électoraux et la loi lui permet de faire appel de la validité de l'élection auprès du Bundestag. Ensuite, le « Bundeswahlleiter » et son équipe (un bureau de moins de vingt personnes) préparent la séance de la Commission électorale fédérale au cours de laquelle, deux semaines environ après l'élection, les résultats définitifs sont proclamés. Enfin, il est entendu – cette fois en tant que président de l'Office fédéral de la statistique – par la Commission des circonscriptions électorales. Celle-ci vérifie, après chaque élection, si des changements de circonscriptions doivent intervenir et fait éventuellement des propositions de redécoupage. Son rapport, rendu public, est remis au ministre fédéral de l'intérieur qui le communique au Bundestag.

Non seulement les résultats des élections législatives, mais aussi les candidats et les élus, font l'objet d'une analyse statistique détaillée par l'Office fédéral de la statistique et les offices statistiques des Länder. Le principal objectif est de retracer la façon dont les votes du public pour les partis se sont réalisés dans les Länder et les régions. L'Office fédéral de la statistique publie ces informations et le « Bundeswahlleiter » est présent sur l'Internet, à l'adresse www.bundeswahlleiter.de, pour donner de nombreuses informations générales sur les élections au Bundestag ainsi que des explications, définitions et concepts pertinents, et présenter les textes applicables.

Références

1. L'Allemagne dispose de registres de population gérés au niveau communal.
2. Le mot statistique est un emprunt (daté de 1771 semble-t-il) au latin moderne *statisticus* « relatif à l'Etat » (1672), formé à partir de l'italien *statistica* (1633), dérivé de *statista* « homme d'Etat », lui-même dérivé de *stato*, du latin classique *status* (état). L'allemand *Statistik* apparaît en 1752 et l'anglais *statistics* en 1798.
3. Loi n° 46-1889 du 28 août 1946 relative au contrôle des inscriptions sur les listes électorales et à la procédure des inscriptions d'urgence
4. Sous la conduite du département de la démographie, cette gestion est assurée par quelques dizaines de personnes réparties sur neuf sites eux-mêmes coordonnés par un pôle à Nantes.
5. Commission composée du maire, d'un délégué de l'administration et d'un délégué choisi par le tribunal de grande instance.
6. Mises sous tutelle, condamnations privatives des droits civiques et pertes de nationalité française.
7. Depuis 1997, le ministère de la défense collecte des informations relatives aux jeunes lors des trois journées « Défense et citoyenneté »
8. Projet n° 398 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale constituante le 8 juillet 1946
9. Au 1er juin 1946, sur 24 612 393 électeurs inscrits, l'Insee avait reçu pour vérification 14 222 252 fiches manuelles établies par les communes.
10. Commission de l'Intérieur, de l'Algérie et de l'administration générale, départementale et communale

Bibliographie

Insee - "Etude sur le fichier général des électeurs" - supplément avril-juin 1950 du Bulletin mensuel de statistique

Insee - "Pour une histoire de la statistique", tome II - "Le répertoire d'identification des personnes physiques",

paragraphe "Gestion du fichier électoral" (pages 60-61) - J.Desabie et M. Hayoun

Insee - Le fichier électoral : <http://www.insee.fr/fr/publics/default.asp?page=collectivites/fichier-electoral.htm>

<http://www.bundeswahlleiter.de/en/index.html> - Election fédérale 2005 en Allemagne : Les missions du « Bundeswahlleiter »

(Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters) - Doreen Namislo