

**LES SCIENCES DE GOUVERNEMENT
CIRCULATION(S), TRADUCTION(S), RECEPTION (S)**

LE VOTE A L'EPREUVE INFORMATIQUE

La constitution d'une compétence informatique en matière électorale
au sein du ministère de l'Intérieur
(France, 1960-1990)

Pierre-Yves BAUDOT
(Université Paris-XIII/CERAL – TRIANGLE)

PREMIERE VERSION TRES PROVISoire ! MERCI DE NE PAS CITER !

Du 26 au 28 avril 1999, trois hauts fonctionnaires tunisiens, le directeur général des affaires politiques, le directeur de l'informatique et le chef de la division des élections du Ministère de l'Intérieur tunisien sont accueillis par le Ministère de l'Intérieur français à leur demande : ceux-ci souhaitent s'informer sur l'expérience française en matière de collecte des résultats et de la gestion informatique relative aux élections¹. Le programme concocté pour la visite de leurs homologues tunisiens par les fonctionnaires français comprend un exposé de l'adjoint au chef de bureau des élections et de la vie politique portant sur les règles juridiques et les pratiques administratives applicables à la collecte des résultats électoraux, une intervention du chef des projets de l'administration centrale et des SGAP² à la direction des transmissions et de l'informatique (DTI) consacrées aux modalités techniques applicables à la centralisation des résultats, une visite de la préfecture du Pas-de-Calais avec les responsables des services élections et informatique et une visite à la préfecture du Nord au cours de laquelle ils rencontrent le directeur de la réglementation et

¹ Note du Directeur Général de l'Administration à l'attention de M. le directeur de l'administration territoriale et des affaires politiques, sous-direction des affaires politiques et de la vie associative, le 25/02/1999. CAC – 20050222 – art. 3-4 / minutier chronologique de F-X Véron, chef de la division politique du Ministère de l'Intérieur.

² Anciens centres administratifs et techniques interdépartementaux (CATI), les Secrétariats Généraux d'Administration de la Police (SGAP) ont été créés en 1971.

les responsables du service informatique. Le 19 avril, le conseiller adjoint pour la coopération technique et scientifique de l'Ambassade de France à Tunis répond au Directeur Général de l'Administration que le programme prévu convient parfaitement aux fonctionnaires tunisiens³.

Le programme proposé aux visiteurs de l'ancienne colonie française ne répond toutefois qu'à une partie de la demande formulée. Il convient en effet de distinguer plusieurs éléments constitutifs de l'informatisation de la procédure électorale. La première porte sur l'informatisation des techniques de vote à proprement parler : on pense ici au recours à des « machines à voter », dont l'efficacité dans le comptage des voix et le maintien du secret du vote est l'objet de vives controverses⁴. Mais comme nous le rappellent Romain Bertrand, Jean-Louis Briquet et Peter Pels, « la performance publique du vote secret est seulement une petite part de ce qui est contenu dans l'élection : le processus d'établissement des listes d'électeurs, le démarchage des votes et leur mesure ont tous leur part publique et leur part cachée »⁵. Il convient en effet d'ajouter à cette procédure d'informatisation de la production technique de l'opinion la fabrication informatique du corps électoral (l'établissement des listes d'électeurs, leur mise sur fichier) et la production des électorats⁶ et des résultats (la centralisation des données électorales). L'informatisation de la procédure électorale concerne donc bien l'ensemble de ce que Mozaffar et Scheddler appellent, dans une perspective normative et institutionnelle, la « gouvernance électorale »⁷. S'il ne s'agit pas pour nous de s'appuyer sur la perspective défendue, celle-ci

³ CAC – 20050222 – art. 3-4 / minutier chronologique de F-X Véron, chef de la division politique du Ministère de l'Intérieur

⁴ Sur les machines à voter : Nathalie Dompnier, « Les machines à voter à l'essai. Notes sur le mythe de la "modernisation démocratique" », *Genèses*, n°49, 2002, p. 69-88. Sur les controverses américaines : Olivier Ihl, « Un battement d'aile de papillon. Sur les usages des dispositifs de vote aux Etats-Unis », in Jacques Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 279-299 ; Denis Lacorne, « Chad Wars : Voting Machine and Democracy in America » in R. Bertrand, J-L Briquet, P. Pels, *Cultures of Voting. The Hidden Story of the Secret Ballot*, Londres, Hurst, 2007 ; Brian L. Fife & GERALYN M. MILLER, *Political Culture and Voting Systems in the United States. An Examination of the 2000 Presidential Election*, Westport, Praeger, 2002

⁵ R. Bertrand, J-L Briquet, P. Pels, « Toward a Historical Ethnography of Voting », in R. Bertrand, J-L Briquet, P. Pels, dir., *Cultures of voting. The Hidden Story of the Secret Ballot*, Londres, Hurst, 2007

⁶ Dans une autre perspective : Michel Offerlé, « Le nombre de voix. Électeurs, partis et électoral socialiste à la fin du XIX^e siècle en France », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, N°71-72, 1988

⁷ Shaheen Mozaffar et Andreas Scheddler, « The Comparative Study of Electoral Governance », *International Political Science Review*, vol. 23, n°1, 2002, p. 5-27

est intéressante en ce qu'elle découpe l'ensemble de ce que les tunisiens voulaient observer : « Le suivi du déroulement des élections en France »⁸.

Mozaffar et Scheddler indiquent dans leur papier que la gouvernance électorale est composée de différents niveaux, sans même envisager le niveau constitutionnel :

- le niveau de la fabrique de la loi (celle qui encadre la compétition électorale : la taille des assemblées, le droit de vote, les limites des circonscriptions) ; et celle de la « gouvernance électorale » : l'inscription sur les listes électorales, *l'enregistrement des partis et des candidats*, le financement des campagnes, l'observation des élections, l'ouverture des bureaux de vote, *le décompte des bulletins*, l'organisation du personnel chargé de mettre en œuvre l'élection et la définition des autorités compétentes pour trancher les conflits ;
- le niveau de l'application de la loi (tout ce qui concerne l'organisation du jeu électoral : l'éducation des votants, *le décompte des voix*, l'organisation de l'élection)
- le niveau du contentieux électoral (tout ce qui touche à la recevabilité des plaintes, le jugement des cas, la publicité et l'efficacité des règles).

L'informatisation de la procédure électorale intervient dans l'enregistrement des partis et des candidats, dans le décompte des bulletins, dans le décompte des voix mais aussi dans le contentieux électoral (notamment : dans l'utilisation du fichier électoral à des fins de propagande politique).

Pourtant seule la centralisation des résultats fait l'objet d'une présentation aux visiteurs tunisiens. L'objet de cette contribution est d'essayer de comprendre pourquoi. L'hypothèse que nous faisons est que ce qui circule vers l'extérieur à l'occasion de ce voyage des fonctionnaires tunisiens est une compétence que l'Intérieur entend et peut promouvoir seul : les acteurs rencontrés par les Tunisiens en France sont exclusivement des acteurs relevant du Ministère de l'Intérieur et de l'administration préfectorale. A l'inverse, les autres dimensions de la « gouvernance électorale » impliquent un grand nombre d'acteurs qui ne sont pas mobilisés par le Ministère de l'Intérieur pour exposer leur participation à l'organisation du dispositif électoral. Nous faisons donc l'hypothèse que pour comprendre

⁸ Lettre du directeur général des relations extérieures et de la coopération internationale à M. l'attaché de police à l'ambassade de France à Tunis, le 29/12/1998 – CAC – 20050222 – art. 3-4 / minutier chronologique de F-X Véron, chef de la division politique du Ministère de l'Intérieur

l'émergence de ce circuit de circulation, il convient de se pencher sur les enjeux internes en matière de compétence informatique électorale. Nous mettrons alors en évidence combien l'émergence de circuits et de lieux de circulation, ou à l'inverse, l'absence de circulation à l'intérieur de l'Etat renvoient aux rapports de force entre entités administratives. Nous proposons donc de nous pencher sur les relations entre, d'une part, les conditions sociales et politiques d'émergence de la circulation d'informations et de savoirs, et d'autre part, le type de savoir ainsi produit, en opposant un savoir pratique, fondé techniquement, et un savoir de régulation, façonné essentiellement par la position politique des acteurs.

Pour ce faire, nous allons tout d'abord mettre en évidence la position différenciée du Ministère de l'Intérieur sur chaque élément constituant la procédure électorale avant de voir comment ces rapports de force dessinent des types de savoir différents.

1. Le Ministère de l'Intérieur dans l'espace des compétences informatiques, électorales et administratives.

Le Ministère de l'Intérieur occupe des positions différentes en fonction de l'opération du dispositif électoral considérée. Il détient une position quasi-monopolistique en matière de centralisation des résultats : les préfetures lui transmettent les résultats qu'elles collectent auprès des municipalités. Le Ministère de l'Intérieur est donc libre d'implanter et de modifier à sa seule initiative les systèmes informatiques de centralisation des résultats. En revanche, en matière d'informatisation des bureaux de vote et d'informatisation du fichier électoral, il est contraint de prendre en considération les positions et les ressources d'autres acteurs. Nous nous attarderons ici sur l'informatisation du fichier électoral, question jusqu'alors moins travaillée⁹.

a. L'informatisation de la centralisation des candidatures et des résultats : un pilotage par le haut

⁹ Cette communication s'inscrit dans le cadre du projet ANR « Mosare ». Elle repose sur le dépouillement des archives de la DTI du Ministère de l'Intérieur et des archives relatives à l'informatisation de la procédure électorale du Bureau des Elections et des Etudes Politiques déposées au Centre des Archives Contemporaines de Fontainebleau (CAC) (versement 19970063, art. 15 / 20000019 (archives de M. Boquet, directeur de la DTI) – art. 5 / 20050222 art 3 à 5 : archives du Bureau des Elections).

Comme le met en évidence le propos délivré aux hauts fonctionnaires tunisiens à l'occasion de leur voyage en France, le Ministère de l'Intérieur est en mesure de décider seul des procédures informatiques permettant de centraliser les données électorales. Les années 1997-1999 sont ainsi l'occasion d'une modification progressive des modes de saisies des données. Le Ministère de l'Intérieur initie d'abord une modification de son système informatique de centralisation des données : « Les élections de mars 1998 ont été marquées par la concomitance des dates des renouvellements des 1829 conseillers régionaux ainsi que de 1958 conseillers généraux en métropole de la série renouvelable et des 51 membres de l'Assemblée de Corse, élus selon des modalités particulières. Pour ces scrutins, un nouveau dispositif de transmission informatique destiné à améliorer la centralisation des informations relatives aux sortants et aux candidats a été élaboré par le Ministère »¹⁰. La procédure commence par la centralisation des candidatures en 1997. Ce changement de système informatique implique une opération de formation du personnel des préfectures qui est conduit par le Ministère de l'Intérieur (« Les fonctionnaires des préfectures, directement intéressés, ont bénéficié d'une formation leur permettant de se familiariser avec le nouveau système »¹¹), sollicitant pour la partie technique de la formation, le concours de sociétés privées¹². Cette centralisation des données est poursuivie en 1999, à l'occasion des élections européennes, avec une modification d'importance : l'agrégation des données électorales n'est plus assurée par les préfectures mais par le niveau central lui-même. En 1998, les données étaient transmises au Ministère de l'Intérieur par des télégrammes spécifiques (siège par circonscription, voix par circonscription, voix dans les villes de plus de 30 000 habitants, etc.). En 1999, les préfectures transmettent les résultats par bureau de vote, sans avoir à réaliser les agrégations par ville, par circonscription et par département : « L'ensemble des données est traité au niveau central, la DTI assurant la mise à disposition des préfectures et du ministre des résultats obtenus par bureau, commune, canton, circonscription, arrondissement et département »¹³. Pour faire circuler ces données,

¹⁰ Olivier de Mazières, adjoint au chef de bureau des élections et de la vie politique, « Les règles juridiques applicables et les pratiques administratives pour la collecte des résultats électoraux » - conférence donnée à l'occasion de la visite des hauts fonctionnaires tunisiens en France, avril 1999. CAC / 20050222 – art. 3-4 / minutier chronologique de F-X Véron, chef de la division politique du Ministère de l'Intérieur

¹¹ *Ibid.*

¹² CAC / 20050222 – art. 6

¹³ O. de Mazière, *Ibid.*

le Ministère de l'Intérieur dispose de son propre réseau de transmission des données spécialement activé pour l'occasion (MIS et RESCOM), ce qui pas le cas, comme on le verra, pour ce qui concerne l'informatisation du fichier électoral. Il est également en mesure d'imposer à ses préfetures le timing et les modalités de la transmission des résultats : « Comme pour la centralisation des candidatures, [la centralisation des résultats] implique l'expédition de télégrammes par le réseau MIS. Les premiers documents concernent la participation et sont adressés en deux vagues, 11h45 et 17h ».

L'informatisation de la centralisation des candidatures et des résultats s'est ici déroulée sans modifier les relations qui unissent communes, préfets et ministères dans la préparation et le dépouillement des élections¹⁴, c'est-à-dire sans porter atteinte à la position quasi-monopolistique du Ministère de l'Intérieur en la matière. Le travail politique qui préexistait à l'informatisation se poursuit, en impliquant simplement de coder les informations sous la forme de tableaux informatiques. Les premiers éléments d'informatisation de la centralisation des candidatures et des résultats nécessitent la traduction en tableau de données des catégories politiques. En mars 1981, la direction Organisation et Informatique [O&I] fait parvenir au Bureau des Elections et des Etudes Politiques « un projet d'état comparatif des résultats des scrutins de 1974, 1978, 1979 et 1981 », en vue de pouvoir procéder à l'analyse rapide des élections présidentielles à venir. Ce bureau lui retourne son projet amendé de quelques éléments basiques (« la mention « premier tour » est inutile pour les élections européennes de 1979 »). Cette entreprise donne à voir, à l'image de ce qu'Eric Phélippeau avait montré pour la fin du XIXe siècle, la permanence du travail de codification politique des étiquettes partisans¹⁵. Le classement prévoit ainsi par exemple une subdivision entre « extrême gauche révolutionnaire » et « extrême gauche autogestionnaire ». Le premier brouillon prévoit une catégorie « écologistes ». Une correction anonyme précise qu'il convient de « parfois répartir » (entre les autres catégories) en raison des « sous-marins ». Le document soulève encore le cas d'un

¹⁴ Eric Phélippeau, « Conjonctures électorales et conjectures préfectorales. Le vote et la formation d'un savoir politico-administratif », *Scalpel*, vol. 1, 1994

¹⁵ Eric Phélippeau, La fabrication administrative des opinions politiques : votes, déclarations de candidature et verdict des préfets (1852-1914) », *Revue Française de Science Politique*, vol. 43, n°4, 1993, p. 587-612

candidat « investi par tous : comment le classer ? »¹⁶. Le système informatique oblige à la réification des catégories politiques et empêche un certain nombre d'approximations ou d'aménagements locaux. Mais ceci peut apparaître finalement comme le prolongement de l'entreprise de « façonnage du sens commun »¹⁷ permettant l'appréhension de la compétition politique.

b. L'informatisation du fichier électoral : L'Intérieur en régulateur

La situation est toute différente en ce qui concerne l'informatisation du fichier électoral. Celle-ci est aujourd'hui perçue comme un facteur de démocratisation des élections, notamment dans les régimes en transition, en ce que l'informatisation éviterait ou limiterait la manipulation des listes d'électorales. Les mouvements d'opposition démocratique dans plusieurs pays africains ont ainsi revendiqué, au même titre que des urnes transparentes¹⁸, une informatisation du fichier électoral¹⁹. L'étude de la situation française nous montre que l'informatisation n'empêche pas l'intervention de l'administration sur les listes établies. Au contraire, cette informatisation nécessite l'intervention d'un grand nombre d'acteurs administratifs. Cette interdépendance peut éventuellement produire une forme de contrôle réciproque des acteurs les uns sur les autres. Quoi qu'il en soit, elle débouche sur un autre usage des savoirs.

La gestion du fichier électoral est confiée depuis 1946 à l'INSEE (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), mais les données sont collectées localement par les municipalités qui les transmettent à l'INSEE qui procède ainsi, périodiquement, au contrôle de ces listes, avec pour objectif d'éviter les doubles inscriptions. La décentralisation n'a pas modifié ce mode de fonctionnement, renforçant les positions de chacun des acteurs considérés dans cette configuration. Le Ministère de l'Intérieur édite pour sa part le cadre juridique dans

¹⁶ Brouillon sans auteur (certainement au sein de O&I), sans date (certainement : avril 1981), chemise : « Préparation à la saisie des données », CAC / 20050222 – art. 5.

¹⁷ E. Phélippeau, *ibid.*, p. 612.

¹⁸ Pour les débats sur l'urne, Olivier Ihl, « L'urne électorale. Formes et usages d'une technique de vote », *Revue Française de Science Politique*, vol. 43, n°1, 1993, p. 30-60

¹⁹ Pour un aperçu critique des débats, voir entre autres Alain Nkoyock, dir., *Problématiques de l'informatisation des processus électoraux en Afrique : le cas du Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2004

lequel s'effectue cet échange d'informations, cadre juridique qui est autant une contrainte qui pèse sur les acteurs que la définition de la marge de manœuvre qui les habilite à agir. Il procède ainsi à la révision périodique de l'instruction n°69-352 du 31 juillet 1969 relative au déroulement des opérations électorales pour l'élection des députés, des conseillers généraux et des conseillers municipaux et notamment à la révision et à la tenue des listes électorales complémentaires, mais aussi l'instruction n°80-108 du 18 mars 1980 relative au contrôle des inscriptions sur les listes électorales et les listes électorales complémentaires. Cette dernière circulaire prévoit notamment l'organisation des relations entre les communes et l'INSEE et définit les procédures de répartition des formulaires entre la commune et l'INSEE au moment de l'inscription d'un nouvel électeur. Dans ce cadre, le Ministère de l'Intérieur exerce un contrôle à distance sur les relations qu'entretiennent les différents acteurs de ce volet de l'informatisation du corps électoral.

Puisque l'inscription relève des communes, celles-ci ont disposé d'une marge de manœuvre dans les modalités de collecte et d'enregistrement de l'information. L'informatisation de ce fichier électoral, réalisé en 1972 pour ce qui concerne son volet national – l'INSEE –, a pu être précédé de multiples initiatives locales désordonnées. Le 6 janvier 1970, Pierre Germain, directeur de la Direction centrale des Affaires Administratives et Financières et des Services Communs [DAAFSC], direction chargée d'administrer le Ministère de l'Intérieur, et président de la commission à l'informatique du Ministère de l'Intérieur, rédige une note à l'attention de la sous-direction des Affaires Politiques de la direction générale des Affaires politiques et de l'Administration du territoire. Il y indique « qu'à l'occasion d'études tendant à l'automatisation des tâches administratives des Préfectures, [il a] pu constater que certains ateliers mécanographiques étaient chargés de la tenue du fichier électoral pour la totalité ou une partie des communes du département. (...) Par suite, il est possible de penser que la tenue du fichier électoral sur ordinateur dans les préfectures dotées d'un tel équipement ne devrait pas sur le plan technique se heurter à de graves difficultés ». Effectivement, par exemple, le rapport sur l'informatisation de la préfecture de la Seine Saint-Denis de janvier 1971 fait état de cette entreprise d'informatisation du fichier électoral²⁰.

²⁰ CAC / 930178 – art.4

La note de Pierre Germain doit moins être interprétée comme la marque d'une surprise que l'opportunité que lui offre une telle situation où les Préfectures sont telles des prestataires de service à destination des communes. Cette situation permet en réalité au Ministère de l'Intérieur de regagner une capacité d'action sur ce processus d'informatisation du fichier électoral. En matière d'informatisation départementale, les membres de la commission à l'informatique du ministère de l'Intérieur disposent de moyens d'actions limités, notamment par le statut des personnels et matériels départementaux, mais comparativement plus larges, car moins concurrencés que ceux mis en place au niveau des communes. Jean-Paul Baquiast²¹ déplore la trop grande diversité des procédures d'informatisation départementale lors du débat sur la location de l'équipement de la préfecture du Loiret : il constate « la trop grande variété des configurations aux niveaux régional et départemental. Une normalisation lui paraît indispensable. (...) ». Ce à quoi Pierre Germain lui répond que « les ressources sont apportées par les Conseils Généraux et que, pour l'instant, il n'est pas possible de diffuser une solution type qui soit valable. Dans ces conditions, la commission ne peut que guider les initiatives ; par contre, il lui est possible de présenter des programmes généraux et de rechercher une doctrine »²². On sait en effet que, à cette époque, les dépenses afférentes au personnel sont couvertes par l'État alors que les dépenses en matériel sont prises en charge par les Conseils Généraux. Le processus d'informatisation exigeant un investissement parallèle en termes de personnel et de matériel, la coordination entre les deux instances décisionnelles est absolument nécessaire. La situation est encore plus délicate en matière d'informatique municipale : dans le cas des villes, « il ne peut évidemment s'agir que de conseils et de persuasion » affirme Pierre

²¹ Diplômé de l'IEP Paris (où il soutient une thèse sur le Ministère de l'Agriculture aux États-Unis, sous la direction d'Henry Puget), titulaire d'un DES « Droit Public », diplômé de l'ENA (1960-1962), J.-P. Baquiast est contrôleur d'État au Ministère des Finances en 1962. Il est nommé adjoint aux questions administratives auprès de la Délégation à l'Informatique en 1966. Il joue alors un rôle clé dans la plupart des instances dirigeantes du Plan Calcul en se spécialisant rapidement sur les questions informatiques. Il est ainsi présent à la totalité des réunions de la commission interministérielle de l'informatique et de la commission de l'informatique du ministère de l'Intérieur. Après la dissolution du Plan Calcul en 1975-1976, une nouvelle structure interinstitutionnelle est créée en 1984 : la Commission Interministérielle à l'Informatique et à la Bureautique (CIIBA) dont J.-P. Baquiast assure la direction, de sa création à sa liquidation en 1995. A l'issue de cette carrière administrative « consacrée aux technologies de l'information », il crée un site web « Admiroutes » (www.admiroutes.asso.fr) « pour la modernisation des services publics par Internet ». Signe de l'autorité acquise dans le processus d'informatisation de l'administration, et après avoir publié un article tiré de son DES, il ne publie plus que, et à de nombreuses reprises, sur les usages et les effets de l'informatique dans l'administration

²² Débat sur l'équipement de la préfecture du Loiret, lors de la séance du 4/05/1969 de la commission à l'informatique. [CAC] – versement 19930178/art. 4.

Germain. En un sens, la volonté initiale (défendue jusqu'en 1970-71) par le Ministère de l'Intérieur d'introduire un seuil minimal en deçà duquel l'informatisation n'est pas rentable vise à imposer un regroupement des communes (selon un prisme d'action classique au Ministère de l'Intérieur) ou à maintenir la dépendance de celles-ci à l'égard de l'équipement de la Préfecture. Toutefois, certaines communes vont développer des solutions alternatives, soutenues par les constructeurs (notamment IBM) et par la Caisse des Dépôts (par le biais de Sociétés d'Economie Mixte).

En 1990, à l'autre extrémité de notre cadre chronologique, la situation n'est pas différente de celle que la situation au début des années 1970 laissait imaginer. Lors d'une réunion tenue le 19 septembre entre le Ministère de l'Intérieur et l'INSEE, les résultats de l'enquête conduite au mois de mai 1990 dans chaque département fait apparaître que 91 départements sur 100 (incluant St Pierre et Miquelon, La Réunion, La Guyane, La Martinique, La Guadeloupe)²³. 19 de ces 91 départements indiquent toutefois un projet en cours. Dans 13 cas, le département assure la gestion du fichier pour une partie (plus ou moins importante) des communes du département. En ce qui concerne les échanges d'informations avec l'INSEE, le département de la Meurthe et Moselle indique : « 54 communes ont répondu, 1 seul affirmativement. Le refus des autres motivées par des raisons financières et d'incompatibilité matérielle. Le Service Informatique du Conseil Général n'est pas en mesure de satisfaire les besoins de l'INSEE. L'expérience a été abandonnée ». La situation est pour partie due à l'autonomie dont disposent ces collectivités dans le choix des systèmes informatiques qui leur servent à enregistrer les informations. Dans le Bas-Rhin, toujours selon cette enquête, la transmission informatique à l'INSEE avait été « envisagée. Ce moyen d'échange n'a pas abouti en raison de l'incompatibilité technique entre les deux systèmes ».

Cette configuration d'acteurs relativement autonomes comprend également deux autres acteurs.

Depuis 1978, et le vote de la loi du 6 janvier 1978 « Informatique et Liberté », la Commission Nationale Informatique et Liberté intervient dans la gestion et l'utilisation de ce fichier des électeurs. La CNIL interdit un certain nombre de recoupements de fichiers qui

²³ Réunion au Ministère de l'Intérieur entre le Ministère de l'Intérieur et l'INSEE portant sur le « contrôle informatisé du fichier électoral », 19/09/1990 – CAC / 19970063 – art. 15

permettrait d'effectuer les vérifications nécessaires au contrôle des listes électorales. Elle intervient également pour limiter les usages possibles du fichier des électeurs. La CNIL intervient ainsi en juillet 1983 auprès du ministre de l'Intérieur pour lui signaler de nombreuses utilisations à des fins de propagande électorale du fichier électoral ainsi que l'utilisation aux mêmes fins de fichier de gestion. Le président de la CNIL demande au ministre de l'Intérieur d'envisager la nécessité de revoir les textes relatifs à la cession de ce fichier électoral « du fait des possibilités nouvelles offertes par l'informatique »²⁴. Le ministère de l'Intérieur lui répond que l'usage à des fins de propagande de fichiers de gestion peut être sanctionné au titre de l'article 42 de la loi « Informatique et liberté » du 6 janvier 1978. Toutefois, la jurisprudence administrative sanctionne dans les faits peu ce type de pratiques. En revanche, pour ce qui concerne l'accès au fichier électoral, la loi (art. L. 28 du code électoral) permet à tout électeur de prendre communication et copie du fichier électoral ». L'informatique ne modifierait pas au fond ce type de pratiques, ce qui justifie selon le Ministère de l'Intérieur qu'il ne faille pas modifier les règlements relatifs à la cession du fichier électoral. L'argumentation mérite d'être retranscrite, tant elle traduit bien la configuration d'acteurs impliqués dans cette entreprise modernisatrice :

« Des dispositions plus précises concernant les modalités de délivrance de copies des listes électorales par les communes pourraient créer à leur égard des contraintes supplémentaires inopportunes. En particulier, il n'apparaît pas souhaitable de mettre à leur charge l'obligation de délivrer une photocopie à chaque demandeur : un très grand nombre de petites communes traitent de leur fichier électoral de manière manuelle et ne possèdent pas de machine à photocopier. Dans ces conditions, c'est au requérant lui-même de prendre les dispositions nécessaires. (...) Il ne serait pas conforme à la politique à la politique générale du gouvernement à l'égard des communes de forcer celles-ci à se doter de matériels de reprographie dont elles n'auraient pas par ailleurs l'usage, et dont le coût représenterait une charge indésirable pour les petits budgets »²⁵.

Ce qui importe, ce sont donc moins « les potentialités nouvelles offertes par l'instrument informatique », c'est-à-dire les propriétés intrinsèques de l'instrument (dans une perspective de déterminisme technique) que la configuration dans laquelle l'innovation instrumentale se déploie, donnant sa forme au processus d'instrumentation de la gouvernance électorale (perspective de construction sociale des techniques). Il serait même possible de montrer que les appropriations différenciées de l'instrument informatique

²⁴ Lettre de Jacques Thyraud, président de la CNIL, 11/07/1983 / CAC – 19970063 – art. 15

²⁵ Projet de lettre du directeur du bureau des Elections et des Etudes Politiques au Président de la CNIL, 26/07/1983 / CAC – 19970063 / art. 15. La lettre ne sera jamais envoyée. En 1985, la CNIL, par la voix de son président Jacques Fauvet revient à la charge sur les mêmes motifs. La réponse de 1983 est envoyée à la CNIL.

permettent justement, à certaines conditions, l'entretien de cette configuration d'acteurs relativement autonomes et disposant de ressources spécifiques²⁶.

Dernière catégorie d'acteurs qui intervient dans cette configuration d'acteurs : les élus municipaux. Les archives de la Direction des Transmissions et de l'Informatique [DTI] contiennent de façon significative un échange de correspondance entre le Ministère de l'Intérieur et la Ville de Paris dans les années 1980 à propos des modalités d'établissement des listes électorales. En février 1989, le Ministre de l'Intérieur écrit à Jacques Chirac, maire de Paris, pour répondre aux objections que son premier adjoint, Jean Tiberi, avait porté à un premier courrier adressé certainement l'année précédente. Le Ministère de l'Intérieur reproche à la Ville de Paris « d'ignorer manifestement la réglementation » sur la question des procédures suivies par les commissions administratives de révision des listes électorales se réunissaient le plus souvent hors de la présence d'un certain nombre de délégués. Ces commissions ne sont pas non plus comme l'indique « M. Tiberi, en mesure d'apprécier pleinement le bien-fondé des mouvements d'inscription ou de radiations à leur décision ». En effet, les membres de cette commission administrative n'auraient souvent accès qu'à des listings informatiques et ne disposent d'aucune pièce justificative et ceux-ci ne sauraient remplacer, rappelle le ministre de l'Intérieur, le registre que ces commissions doivent tenir et qui doivent indiquer le titre auquel l'électeur est inscrit dans la commune, et les demandes auxquelles il a été répondu négativement et pourquoi²⁷.

Là encore, l'informatique est moins en cause que le processus classique d'établissement des listes qui reste un enjeu important de la « gouvernance électorale ». Cette affaire nous intéresse ici en ce qu'elle met en évidence l'interdépendance des acteurs et le contrôle réciproque des actions qui en découle. Elle montre également que les positions des différents acteurs de cette configuration ne sont en rien une évidence, mais qu'elles sont l'objet même de l'action de ces différents acteurs. L'interdépendance est donc le résultat du travail de ces différents acteurs.

²⁶ Sur ce point, notre article *L'incertitude des instruments*, cité.

²⁷ Lettre du Ministre de l'Intérieur au Maire de Paris, 22/02/1989 – CAC – 19970063 – art 15

2. La formation de lieux de savoir

a. *Savoir pour l'action sans circulation*

Reposant sur la seule mobilisation d'acteurs qui lui sont soumis hiérarchiquement, l'informatisation de la centralisation des candidatures et des résultats des élections permet au Ministère de l'Intérieur de renforcer la compétence spécifique de cette administration en matière électorale.

L'informatisation de la centralisation des résultats électoraux au ministère de l'Intérieur est d'une part l'occasion pour celui-ci de se renforcer en termes d'équipement. La sécurisation des données et des procédures est l'argument avancé par le ministère pour justifier le recours à un autre ordinateur, donc de doubler les capacités informatiques de ce secteur du ministère. Ceci ne peut se comprendre qu'au regard de la fragilité de la position du Ministère de l'Intérieur en matière d'équipement informatique. Son retard en la matière, notamment par rapport à l'autre ministère (l'Economie et les Finances) prétendant à une position transversale en matière de réforme de l'Etat²⁸, ne peut être comblé qu'en justifiant l'engagement de dépenses importantes par la spécificité des tâches accomplies par le ministère. Dans l'audit très critique qu'il dresse à l'issue du Plan Calcul, en décembre 1976 de la direction O&I du Ministère de l'Intérieur, Yves Boucly, Inspecteur Général de l'Administration, se demande, sous le titre « sécurité pour la centralisation des opérations électorales », « s'il est justifié de doubler l'ordinateur central pour en assurer par commutation, le dépannage éventuel alors que d'une part, la panne éventuelle du commutateur de messages ne pourra trouver remède et que l'utilisation d'un ordinateur de secours (l'IRIS 60 de la CII du ministère de la Santé) peut être envisagée. L'analyse des risques ne semble pas avoir été suffisamment approfondie ». Cet audit survient alors que la fin du Plan Calcul menace la position que les acteurs du Ministère de l'Intérieur et la

²⁸ Sur la concurrence entre ministère transversaux dans la réforme de l'Etat, cf. Philippe Bezès, *Réinventer l'Etat : Les réformes de l'administration française, 1962-2008*, Paris, PUF, 2009. Sur la comparaison de l'équipement de ces deux ministères au début des années 1970, voir Raphaël Hadas-Lebel, *L'informatique dans l'administration française*, Paris, Éditions Cujas, 1973, p. 9-18.

Délégation à l'Informatique avait conquis à cette occasion²⁹. Ce rapport suscite une vive réponse de la part de la direction O&I. Une note interne d'étude de ce rapport d'audit daté de juin 1977 indique que « dans le cadre de la politique française de l'informatique, le ministère de l'Intérieur a été tenu de remplacer les équipements d'origine étrangère dont il s'était doté (IBM à l'administration centrale, Bull-GE à la préfecture de police) par des matériels de la Compagnie Internationale d'Informatique [CII – le champion national de l'informatique] ». Or, « la fiabilité insuffisante des matériels IRIS de la CII a rendu nécessaire la mise en place de dispositifs de sécurité. C'est une des raisons qui a conduit le Ministère de l'Intérieur à doubler son équipement »³⁰.

L'informatisation de la centralisation des résultats a permis, d'autre part, de renforcer l'autonomie de ce ministère sur les données dont il dispose en matière électorale. En 1982, à l'occasion du renouvellement du schéma directeur de l'informatique au Ministère de l'Intérieur, le document préparatoire indique « que l'application relative à la centralisation des données des résultats des élections est bien rodée et ne pose aucun problème au bureau des élections ». En revanche, à la même époque, la base de données politiques que le ministère construit à l'aide des résultats électoraux se révèle encore peu fonctionnelle et « ne peut être considéré comme un instrument fiable ». Cette base, comme l'indique la rubrique « besoins nouveaux » de ce schéma directeur, doit permettre l'interrogation de la base en multicritère et la simulation d'élections. Mais surtout, la dernière phase de ce projet doit permettre

« la mise à disposition du bureau des élections des programmes de recherche opérationnelle, permettant de tester différentes hypothèses de regroupement d'unités géographiques à des fins politiques et administratives. L'avantage attendu de cet instrument de recherche est une aide à la décision en matière de découpage politico-administratif (...) Ces programmes devraient fournir au décideur l'inventaire des solutions techniquement possibles et des optima alors que, à l'heure actuelle, faute d'automatisation, il n'est pas capable de les recenser »³¹.

L'informatisation des données électorales vient donc renforcer la position occupée dans la gouvernance électorale par le Ministère de l'Intérieur, en développant ses capacités d'expertise.

²⁹ Voir notre article « L'incertitude des instruments. L'informatique administrative et le changement dans l'action publique (1966-1975) », *Revue Française de Science Politique*, vol. 61, n°2, février 2011 (à paraître).

³⁰ Rapport de la sous-direction O&I, juin 1977. CAC / 20000019 – art 4

³¹ Note du bureau des élections et des études politiques du Ministère de l'Intérieur sur le schéma directeur de l'informatique, 19/08/1982. CAC / 20050222 – art 5 « schéma directeur de l'informatique et de la bureautique »

A l'intérieur du Ministère de l'Intérieur, c'est plus précisément le bureau des élections qui gagne en autonomie à mesure que la DTI améliore le fonctionnement des bases de données. Sollicité par la Direction des Renseignements Généraux [RG] qui souhaite disposer d'un terminal lui permettant d'accéder à la base de données politiques « dans la perspective des études nécessitées par les prochaines échéances politiques »³². Alors même que le directeur de la DTI affirme que « l'installation d'un terminal (écran + imprimante) ne rencontre pas d'obstacles techniques majeurs », le directeur général de l'Administration répond au directeur central des RG que :

« la configuration logique des données intégrées dans la base est très complexe et le processus d'interrogation de la base, en conséquence long et délicat. Au surplus, l'utilisation des données brutes ne peut être envisagée sans contrôle préalable, compte tenu du manque de fiabilité de certaines zones. Je vous suggère dans ces conditions que vos services, chaque fois qu'ils désireront avoir recours à la base de données politiques expriment leurs besoins par écrit et de façon précise au bureau des élections et des études politiques qui leur retournera les données brutes de recherches éventuellement assorties de commentaires ou, le cas échéant, leur feront connaître que l'interrogation n'est pas réalisable en l'état actuel du programme de traitement. Toutefois, et pour des interrogations ponctuelles, ou pour des problèmes simples, il vous serait possible de procéder pour votre compte aux interrogations répondant à vos besoins en envoyant au bureau des élections et des études politiques certains de vos fonctionnaires habilités à cet effet par vous qui pourraient procéder sur place à la consultation souhaitée, avec l'aide du personnel spécialisé du bureau des élections »³³

Dans cette configuration où il occupe une position monopolistique de la production des données jusqu'à leur agrégation, en ne mobilisant que des acteurs qui lui sont directement reliés, le Ministère de l'Intérieur peut procéder à la monopolisation d'une compétence en matière de centralisation des données. Les Tunisiens en visite en France se voient donc proposer un séjour tournant pour l'essentiel autour des compétences détenues en propre par le Ministère de l'Intérieur. Sur ce domaine, le savoir est effectivement mobilisable (par l'expérience des agents du service) et il est directement produit pour l'action. L'Intérieur détient une compétence pratique, qui n'est pas celle dont il dispose en matière d'informatisation des listes électorales.

b. La circulation de savoirs pour la régulation

³² Lettre du directeur central des Renseignements Généraux au directeur du Bureau des Etudes Politiques, 8/10/1985 – CAC / 20050222 – art. 5

³³ Lettre du Directeur Général de l'Administration au Directeur Central des RG, 24/10/1985– CAC / 20050222 – art. 5.

Placé en position de régulateur dans cette configuration où il produit les règles du jeu qui encadrent les actions des différents partenaires, rappelant les uns et les autres à la règle (la CNIL sur sa volonté de définir les règles de la cession du fichier électoral, la Ville de Paris sur les règles juridiques qui encadrent la compétition électorale...), le Ministère de l'Intérieur ne dispose en interne d'aucune compétence pratique proprement dite, soit car la compétence informatique lui échappe, soit car il ne parvient pas à l'imposer.

On voudrait voir un exemple de ce savoir de régulation dans une réunion visant à la redéfinition des procédures de contrôle des listes électorales, donc à l'interface entre l'INSEE et les communes qui gèrent les listes électorales. L'INSEE se trouve, nous l'avons vu, face différents types d'interlocuteurs : des communes qui gèrent seules leurs listes, des préfectures qui assurent la prestation pour la plupart des communes du département mais aussi des regroupements de communes. La réunion, qui se tient en septembre 1990, réunit M. de Saboulin, chef de la division « Répertoires et mouvement de population » et trois fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur : M. Payet, chef du bureau des élections et des études politiques, M. Valentin, adjoint du précédent, M. Massinon, chef de la législation électorale et contentieux et Melle Jacob, attaché. Cette réunion veut poursuivre une réflexion engagée depuis plusieurs années sur la modernisation des procédures d'information entre les préfectures et l'INSEE. En ce qui concerne, pour les radiations, les rapports entre l'INSEE et les préfectures qui tiennent un fichier informatisé, le Ministère de l'Intérieur peut jouer un rôle : il désigne 10 préfectures tests et sa DTI conduira l'étude en liaison avec l'INSEE pour la mise au point de la gestion des listes électorales avec procédure automatisée. En revanche pour ce qui concerne l'échange des informations entre les mairies et l'INSEE, l'INSEE propose l'utilisation du système TEDECO (« transfert électronique de données entre le ministère de l'Economie, des finances et du budget et ses correspondants ») qui a été présenté au mois de juin 1990. Oubliée de la version initiale du compte-rendu de la réunion (un « relevé de décision ») rédigée par le Ministère de l'Intérieur, la mention du système est TEDECO est rajoutée par M. de Saboulin de l'INSEE qui souhaite, lui, mettre par écrit l'ensemble des échanges de la réunion (rédiger donc un « compte-rendu »). M. Valentin, adjoint au chef du bureau des élections, lui répond qu'il ne voit pas d'objections à la mention de cette possibilité « étant entendu qu'elle y figure à titre d'information ». Toutefois, M. de Saboulin souhaitait écrire « l'INSEE trouve dans le système TEDECO l'avantage de réduire la charge de saisie des avis sur support papier et de gérer les

échanges d'informations avec encore plus de sécurité que par l'envoi de bandes et de disquettes. Le Ministère de l'Intérieur ne voit pas d'inconvénient à ce développement, sous réserve, bien entendu, de la mise en place d'un cadre juridique adéquat ». Cette formulation paraissant trop avancée à M. Valentin, il préfère une formulation plus neutre : « Le Ministère de l'Intérieur prend note des projets de l'INSEE auxquels il accorde un grand intérêt ». La mention par M. Valentin de la volonté de l'INSEE de confier aux centres informatiques départementaux (qui gèrent les travaux informatiques des administrations déconcentrées de l'Etat) le soin d'établir les fichiers électoraux avant transmission à l'INSEE, proposition qui court depuis 1987, est elle retirée du compte rendu. L'INSEE devra continuer de s'adresser aux préfetures.

Ces escarmouches sur l'établissement du compte-rendu d'une réunion au cours de laquelle peu de décisions d'importance furent prises montrent que l'Intérieur ne parvient à imposer l'expertise informatique de sa DTI uniquement pour ce qui concerne les rapports aux préfetures, profitant de l'opportunité déjà relevée par Pierre Germain que lui offre le rôle de prestataire de services que celles-ci jouent à l'égard des communes. En revanche, pour les relations avec les mairies, son expertise interne se trouve en concurrence avec les systèmes promus par d'autres ministères mieux partis que lui (notamment son concurrent historique : le Ministère de l'Economie et des Finances). Sa tâche consiste alors à maintenir inchangées les positions des différents acteurs au sein de la commission, mais la compétence alors mobilisée n'est pas technique, elle est proprement politique.

*

A partir des premiers éléments rassemblés dans le cadre d'un volet du projet ANR « Mosare », nous avons essayé de comparer deux configurations de modernisation : la première porte sur l'informatisation du fichier électoral, elle donne à voir une pluralité d'acteurs disposant de ressources relativement autonomes. La seconde concerne la procédure de centralisation des résultats, sur laquelle le Ministère de l'Intérieur est seul en lice. Dans le premier cas, le savoir produit est un savoir de régulation, moins technique que de négociation des positions respectives des uns et des autres. Il est spécifique à la configuration considérée et ne peut donc réellement être exporté. A l'inverse, le savoir produit autour de la centralisation des résultats est un savoir pratique, qui peut être présenté et voyager.

Cette communication permet également de discuter la proposition de Mozaffar et Scheddler selon laquelle les trois niveaux qu'ils distinguent (fabrique de la loi, application de la loi et contentieux), « impliquent la poursuite de trois impératifs conflictuels : l'efficacité administrative, la neutralité politique, et la "public accountability" ». Or, selon les auteurs, ces trois objectifs ne peuvent pas être obtenus simultanément de façon maximale, mais de façon optimale : c'est-à-dire que la réalisation de la bonne gouvernance électorale implique nécessairement que certains objectifs légitimes ne pourront être atteints. Ils envisagent donc une optimisation entre ces trois objectifs. Nous avons ici aussi voulu montrer que les différentes opérations composant l'opération électorale impliquent, de façon différenciée, la prise en compte de chacun de ces trois impératifs. La réalisation de ces trois objectifs implique en effet des acteurs partiellement identiques, mais réunis de façons différentes en fonction de la question traitée. Ces acteurs sont donc investis dans des configurations de pouvoir différentes, ce qui amène à des compromis différenciés. La capacité à tenir ces différents objectifs tient aussi aux rapports qu'entretiennent les différents acteurs impliqués dans chaque volet de la « gouvernance électorale ».