



# **COMMISSION DES LOIS, DES RÈGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES**

**32<sup>ème</sup> session Mars 2020**

**BILAN DU TEST GRANDEUR NATURE**

**Rapporteur : Marie-Christine Haritcalde  
Conseillère AFE pour l'Amérique Latine et Caraïbes**

## **BILAN DU SECOND TEST GRANDEUR NATURE**

### ***Élections consulaires de mai 2020***

Le 15 janvier 2020, la solution de vote par Internet développée par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et Scytl a été homologuée : le vote par Internet sera donc bien proposé aux électeurs lors des élections consulaires de mai prochain.

À la suite du bilan du premier test grandeur nature (TGN) présenté lors de la session d'octobre 2019, la commission des Lois m'a chargée d'examiner les résultats du deuxième test qui a permis cette bienheureuse homologation.

Car, sans nul doute, la confirmation que le vote par Internet sera bien proposé à nos électeurs est une bonne nouvelle. Rappelons en effet que le vote par correspondance n'est plus autorisé pour ces élections depuis la réforme de la représentation du 22 juillet 2013. Or, le vote à distance est utilisé par environ 60% des électeurs français à l'étranger à chaque élection.

Indispensable, le vote à distance doit être assuré pour les élections françaises organisées à l'étranger. Complexe, le vote par Internet n'a toutefois jamais pu être l'alternative fiable et fluide espérée, qui permettrait au plus grand nombre possible d'électeurs de participer à un scrutin traditionnellement peu mobilisateur. Les difficultés techniques sont évidemment immenses pour une élection organisée dans le monde entier, pour des utilisateurs dont les équipements, les connexions et les connaissances sont aussi variés qu'il y a de pays et de situations.

La question de la sécurité est enfin centrale. La remise en cause de la sécurité du système développé en 2017 a même conduit à ne pas proposer le vote par Internet aux électeurs lors des élections législatives. Le vote par correspondance postale était possible, mais c'est une modalité de vote peu adaptée à un scrutin à deux tours, fussent-ils organisés à 3 semaines d'écart.

C'est dans le cadre de sa mise en œuvre pour les prochaines élections consulaires qu'intervient le bilan du dernier TGN.

Le vote par internet sera donc ouvert pendant 5 jours consécutifs, du 8 mai 2020 à midi (heure de Paris) au 13 mai 2020 à midi (heure de Paris).

#### **Les conditions à remplir avant le 10 avril 2020 pour pouvoir voter par Internet :**

- être inscrit sur la liste électorale consulaire ;
- avoir renseigné une adresse électronique et un numéro de téléphone valides afin que l'administration puisse envoyer l'identifiant (par courriel) et le mot de passe (par sms).

Cette dernière condition pose le problème de la validité des coordonnées communiquées par les électeurs et de l'information faite par le ministère pour leur mise à jour en temps utiles. Ce point a fait l'objet d'une recommandation de la Commission des Lois de l'AFE lors de la dernière session.

## **I - Suivi des résolutions de la Commission adoptées à l'unanimité en plénière en octobre 2019.**

### A – La résolution relative aux campagnes d'informations pour la mise à jour des coordonnées des électeurs.

La résolution LOI/R.2/10.19 demandait qu'une **importante campagne d'information et de récupération des données nécessaires à la participation par Internet aux prochaines élections consulaires soit mise en place** par le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

Il s'avère que les coordonnées des électeurs pourront être mises à jour jusqu'au 10 avril, date à laquelle les listes électorales seront arrêtées.

Néanmoins, les modalités de vérification de leurs coordonnées par les électeurs ne semblent pas satisfaire à l'exigence des « 2F », « fiabilité et fluidité » que votre rapporteure avait appelé de ses vœux.

En effet, pour vérifier que leur numéro de téléphone portable comme leur adresse électronique sont correctement renseignés sur le registre des Français établis hors de France, les électeurs doivent se connecter sur [service-public.fr](http://service-public.fr).

Armés de leur NUMIC, qui apparaît sur leur carte consulaire, ils doivent pouvoir s'authentifier ou créer un compte sur ce portail de l'administration publique française. Comme toujours, gare au mauvais élève qui a égaré sa carte d'immatriculation consulaire et qui ne sait pas comment récupérer son NUMIC !

Ils peuvent également s'authentifier via « FranceConnect », déjà indispensable pour l'authentification des retraités français qui espèrent certifier de leur existence sur le site [info-retraites.fr](http://info-retraites.fr). Rappelons qu'il est nécessaire, pour utiliser ce service, d'être déjà utilisateur de sites Internet de l'administration française, comme celui des impôts (beaucoup de Français à l'étranger sont inconnus des services fiscaux français), de la sécurité sociale (les Français de l'étranger ne peuvent pas y avoir de compte), de la poste et autres sites, totalement inconnus des électeurs à l'étranger.

On nous a rapporté diverses autres **difficultés liées à l'identification sur le site [service-public.fr](http://service-public.fr)**, comme celle relative à la non réception du mot de passe qui permet de créer le compte.

Hélas, la procédure en ligne est donc dissuasive pour beaucoup. Gageons que les électeurs ne seront pas nombreux à contacter directement leur consulat pour mettre leurs coordonnées à jour, ce qui est l'alternative actuellement proposée par l'administration.

C'est la raison pour laquelle notre commission avait demandé des campagnes de communication bien en amont, pour informer les électeurs qu'ils ne pourront voter par Internet que si leurs coordonnées (mail, téléphone) sont à jour.

Interrogé par votre rapporteure, Monsieur Philippe TRUQUET a bien voulu nous préciser qu'« **environ 91 % des électeurs ont renseigné une adresse mail et un numéro**

**de téléphone** sur le registre des Français établis hors de France. Ce taux de couverture englobe toutefois des adresses mail et des numéros de téléphone non valides qui ne pourront pas être utilisés pour l'envoi des codes de vote. »

S'agissant des campagnes d'information, il nous a été répondu que « **Plusieurs campagnes d'information sont prévues pour inciter les électeurs qui envisagent de voter par internet de renseigner leurs coordonnées dans le registre.** »

Elles n'ont toutefois pas encore été conduites.

Néanmoins, précise Monsieur TRUQUET, « *Il n'y a pas de possibilité de vérifier si l'électeur a saisi correctement son adresse mail ou son numéro de téléphone. Les campagnes de communication appellent l'attention de tous les électeurs sur la nécessité de vérifier l'exactitude de leurs coordonnées soit sur service-public.fr, soit en se rendant au consulat.* »

Votre rapporteure s'est inquiétée d'un éventuel conflit entre les coordonnées communiquées au consulat et celles renseignées en ligne. Le responsable du projet vote par Internet l'a assurée de l'impossibilité d'un tel cas de figure : « *Il ne peut pas y avoir de coordonnées différentes car les données récoltées suite à la saisie par un agent consulaire dans l'application Registre du ministère et celles renseignées par l'électeur sur le site service-public.fr sont centralisées dans une même base de données.* »

Notre Commission avait également adopté une résolution à l'unanimité, également adoptée à l'unanimité par l'Assemblée. Elle portait sur la réalité du contrôle des élections que les électeurs doivent pouvoir exercer, y compris sur le vote par Internet.

#### B- la résolution relative au bon contrôle de l'élection par Internet

La résolution LOI/R.1/10.19 votée à l'unanimité par l'AFE demande :

- la **création d'un procès verbal relatif au vote internet** sur le modèle papier du droit commun électoral ;
- la **possibilité de consulter le procès-verbal du vote internet par circonscription électorale** pour tout électeur ou candidat qui souhaiterait s'y référer en cas de contestation électorale devant le juge. Pour ce faire, un message clairement identifié comme procès-verbal électronique doit pouvoir être proposé aux électeurs.

La question des dysfonctionnements du vote par Internet a déjà été soulevée lors de divers contentieux électoraux. Néanmoins, l'impossibilité pour les requérants de démontrer l'impact de ses dysfonctionnements sur les résultats du scrutin ne permet pas d'entraîner l'annulation des scrutins contestés. D'aucuns pourraient s'en féliciter : cela pose pourtant une question importante : celle du contrôle de l'élection.

En effet, en théorie, le fait de ne pas pouvoir participer au scrutin du fait de la distance, qui est compensée pour ceux qui parviennent à voter par Internet, mais pas pour d'autres, pourrait permettre d'annuler un scrutin aux résultats « serrés ». Pourtant, l'absence de données chiffrées quant au nombre d'électeurs concernés, empêche toute protestation électorale de prospérer.

Il s'agit ici d'un problème d'ordre constitutionnel. On pourrait ainsi imaginer le dépôt d'une question prioritaire de constitutionnalité liée à l'impossibilité pour un électeur de porter une mention sur un procès verbal « électronique » comme il pourrait le faire dans un bureau de vote « physique ». Car c'est bien à cela que servent avant tout les procès verbaux qui sont mis à la disposition de tout électeur dans chaque bureau de vote : permettre à tous d'assurer le contrôle de l'élection ; puis permettre la contestation électorale en se fondant sur ces traces écrites.

Un tel contrôle n'est pour l'instant pas possible s'agissant du vote par Internet. C'est pourquoi notre Commission avait adopté une telle recommandation.

C'est avec satisfaction que votre rapporteure a constaté que cette recommandation avait été prise en considération par le directeur du projet vote électronique à la DFAE, Monsieur Philippe TRUQUET.

Il avait en effet confirmé, lors du vote de notre résolution en séance plénière, que la mise en place d'un procès verbal « *plus juridique* », « *qui serait sur le modèle des procès-verbaux qui sont établis lors du vote à l'urne* », était à l'étude.

Il a également souligné, comme l'y avait invité notre commission, que « *ce procès-verbal, ensuite, il faut qu'il soit consultable par les électeurs dans un délai légal et réglementaire. Donc 10 jours* ». Il a toutefois indiqué que le processus n'était « *pas encore validé* ».

Interrogé à nouveau en janvier sur la mise en place d'un tel procès verbal lors du second TGN, Monsieur TRUQUET a confirmé que « *Le modèle de procès-verbal spécifique au vote par internet a été testé et adopté lors du TGN de novembre par le bureau du vote électronique. Il sera donc mis en place pour l'élection de mai prochain. Les modalités d'accès aux électeurs et aux candidats seront examinées avec les membres du BVE lors de la prochaine réunion de mars.* »

Cette confirmation était nécessaire. En effet, un « *compte-rendu* » du TGN mis en ligne début janvier par Martine SCHOEPNER, membre du Bureau de vote par Internet, précisait que « *Un procès-verbal de l'élection, identique à celui qui est fait dans les bureaux de vote « à l'urne » est ensuite rempli et signé dans les mêmes conditions. Par contre, comme je l'avais signalé à une interrogation (résolution) de la commission des lois, il n'y a pas de PV par bureau de vote en ce qui concerne les opérations du vote électronique puisqu'il n'y a qu'un seul bureau de vote électronique donc un unique PV. Les résultats du vote électronique seront bien entendu accessibles pour chaque circonscription ainsi que les listes d'émargement dans les mêmes conditions qu'à l'ordinaire.* »

Rappelons que, précisément, la recommandation de notre Commission n'a jamais porté sur la création d'un procès verbal par « bureau de vote électronique », puisqu'il n'existe pas une telle chose. C'est bien la possibilité, pour chaque électeur, de porter une mention sur un procès verbal électronique, utilisable en cas de contestation électorale, que notre Commission appelle de ses vœux.

Il ne suffit pas de promettre un hypothétique accès à un procès verbal technique pour satisfaire à l'exigence constitutionnelle de contrôle des élections par les électeurs,

mais bien la possibilité ouverte à tous les participants de signaler les difficultés du vote en ligne et de pouvoir les consulter, selon une présentation par circonscription électorale.

La Commission des Lois peut donc se féliciter de l'attention portée par Monsieur TRUQUET à sa résolution : « *Un projet de pv du BVE a été créé et expérimenté lors du dernier TGN (...). Il reste à définir avec les membres du BVE son mode d'accès pour les électeurs et les candidats qui souhaiteront le consulter ou y apporter des observations dans les circonscriptions lors de l'élection* », a-t-il encore confirmé à votre rapporteure.

Nul doute que les travaux du bureau de vote par Internet lors de la session de mars seront suivis avec attention.

## II – Bilan du second test grandeur nature

### A – Données chiffrées

Selon le compte-rendu communiqué par Monsieur TRUQUET, le périmètre du second test grandeur nature a été le suivant :

- 1 257 767 électeurs inscrits sur le fichier des électeurs
- 12 943 électeurs testeurs
- 12 640 électeurs disposant d'une adresse électronique
- 12 222 électeurs disposant d'un numéro de téléphone

- Vendredi 22 novembre : Ouverture du portail de vote et démarrage de l'assistance en ligne

- Mardi 26 novembre : Fermeture du portail de vote, génération des listes d'émargement et dépouillement de l'urne électronique en présence des membres du BVE.

Dès le 28 novembre, un **mail de satisfaction** a été envoyé aux électeurs testeurs, ne rendant pas nécessaire l'envoi d'un nouveau sondage « retours d'expérience » aux conseillers consulaires, comme votre rapporteure l'avait fait pour le premier TGN.

**Le pourcentage de participation s'est élevé cette fois-ci à 33%**, au lieu de 27% lors du premier TGN.

Selon le compte-rendu du TGN 2 qui nous a été communiqué, **l'identification de l'électeur reste, sans surprise, « le point sensible »**, « *en l'absence d'un dispositif numérique accessible à tous les électeurs* ». Soulignons que ce point, la création d'une identité numérique pour tous les Français, y compris résidant à l'étranger, a fait l'objet d'un point dans un précédent rapport de notre Commission.

La réception des codes n'avait pas, à juste titre, été jugée satisfaisante lors du premier TGN ; les prestataires ont été remplacés par le ministère, dont on peut saluer la réactivité. Le taux d'erreur de **réception des mails** a été ramené à 2%, ce qui est remarquable.

S'agissant de la **réception des SMS**, la situation reste préoccupante : si les taux de réception « *ont été améliorés par rapport aux TGN qui ont eu lieu en 2016 et 2017* », 15% des SMS n'ont pas été reçus lors des deux derniers TGN. « *Dans 23 pays, ce taux d'échec est*

*compris entre 50 et 100% »<sup>1</sup>. C'est évidemment très préoccupant concernant l'accès des électeurs résidant dans les pays concernés à la seule modalité de vote à distance.*

La question des **caractères spéciaux**, qui ont parfois été reçus différents de ceux envoyés, a déjà été soulevée en octobre. Il semble que la résolution du problème ne soit pas acquise, ce que nous pouvons regretter. Le compte-rendu précise néanmoins que la procédure de secours a pu permettre la récupération d'un nouveau mot de passe, et que des électeurs ont pu finalement voter.

Le **code de confirmation**, qui doit être entré dans les 20 minutes qui suivent le vote pour le valider, pose question : des électeurs ne le reçoivent pas. Il n'est pas possible de savoir combien.

Enfin, l'**assistance aux électeurs** a été contactée par 241 électeurs, pour l'essentiel en raison de problèmes de connexion. 91 personnes disent ne pas avoir été satisfaites de l'aide apportée, contre 75 qui ont été efficacement aidées.

### B – Quelques points d'interrogation

La lecture du compte-rendu, très instructive, a convaincu votre rapporteure de l'excellente volonté et de la pleine mobilisation de l'équipe du projet vote par Internet.

Il est notamment particulièrement appréciable que les problèmes qui restent à résoudre ne fassent pas l'objet d'un satisfecit, comme on a pu l'observer par le passé. Votre rapporteure tient particulièrement à remercier Monsieur TRUQUET pour la franchise et la qualité des réponses qu'il a pris le temps de nous apporter. Nous tenons à lui adresser nos très sincères remerciements pour sa grande disponibilité.

Des problèmes subsistent : ils sont identifiés et nous ne pouvons douter que tous les moyens seront mis en œuvre pour les résoudre, s'ils peuvent l'être. À quelques semaines de la mise en œuvre du vote par Internet, il semble à votre rapporteure que c'est un esprit constructif qui doit prévaloir, et non pas la critique stérile.

Dans cet objectif, nous avons adressé des questions sur des points qui nécessitaient des éclaircissements pour la bonne compréhension du processus. En voici le résumé, pour ce qui n'a pas déjà été abordé dans le présent bilan.

### **Transparence, assistance et sécurité des élections :**

- **sélection des électeurs « volontaires »** : il nous a été précisé que pour ce second TGN, il a été demandé aux postes de « *reconstituer des listes d'électeurs volontaires avec l'appui des conseillers consulaires et des représentants des associations de Français de l'étranger. Les postes ont communiqué 12.943 noms d'électeurs volontaires.* » « *La participation a été améliorée par rapport au premier TGN mais elle est restée réduite pour*

---

<sup>1</sup> Voir tableaux en annexe.

*un panel composé en principe de volontaires pour tester le vote par internet », note Monsieur TRUQUET.*

- **tests de vulnérabilité menés** : ils ont été effectués « par la société Ernst and Young. Ils ont été exécutés en deux phases avant et pendant l'ouverture du portail de vote. Ils visaient à vérifier la solidité du système dans les conditions réelles d'une attaque. Les résultats communiqués à l'ANSSI ont démontré la robustesse du système. »

- les **personnes âgées** sont moins à l'aise avec les procédures dématérialisées. Votre rapporteure s'est inquiétée de l'information et de l'aide qui leur seraient apportées. Il nous a été précisé que « *Les guides qui seront mis en place permettront d'aider et de guider les personnes qui ont des difficultés pour voter par internet. Le portail de vote est par ailleurs simplifié et plus ergonomique que lors des précédents scrutins afin de faciliter la participation des électeurs.* »

- **Efficacité de l'assistance aux électeurs.** Nous avons observé que 241 personnes ont contacté l'assistance. Tentant d'évaluer la réalité de l'aide apportée, nous avons demandé combien parmi ces personnes ont effectivement pu voter ensuite. Il nous a néanmoins été répondu qu'il « *est très difficile de connaître le nombre de personnes qui ont pu voter après avoir contacté l'assistance. Tous les électeurs qui ont pu voter après avoir contacté à l'assistance ne l'indiquent pas nécessairement à l'assistance.* »

Sur les 166 personnes qui ont répondu à l'enquête de satisfaction et qui ont fait appel à l'assistance, 91 disent ne pas en avoir été satisfaites. « *Les électeurs insatisfaits sont ceux qui n'ont pas pu voter malgré l'aide de l'assistance. Par exemple, si un électeur n'a pas renseigné ou mis à jour son adresse électronique, l'assistance n'a pas la possibilité de lui transmettre un identifiant sur une autre adresse électronique.* »

### **Communication et information avec les électeurs :**

- la **bonne information des électeurs est primordiale.** Monsieur TRUQUET nous a précisé que « *Les campagnes de communication sont coordonnées pour l'ensemble des opérations électorales par les services de la DFAE (bureau des élections, cellule communication, cellule vote par internet) et de la direction de la communication et de la presse (DCP). Trois vagues de communication distinctes sont prévues et permettront d'adresser aux électeurs un message adapté à l'approche de la date du scrutin.* »

- Une **communication trop fréquente par mail peut s'avérer contreproductive.** Ainsi, les relances journalières et trop régulières « *pourraient être assimilées par les serveurs comme des spams et en conséquence ne plus parvenir sur les terminaux de nombreux électeurs.* »

- S'agissant du **lien vers le portail de vote**, que certains « testeurs » n'ont pas reçu et s'en sont inquiétés, il faut préciser que le « parcours » de l'électeur ne sera pas le même le jour du vote. « **L'accès des électeurs au portail de vote s'effectuera sur le site France Diplomatie** ([www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)). *L'url du portail de vote ne sera pas accessible directement. Dès la page d'accueil de France Diplomatie, les électeurs seront guidés vers les pages élections de leur circonscription et pourront à l'avance recueillir toutes les*



*informations sur le vote et les candidats. Le bouton d'accès au portail de vote ne sera toutefois actif qu'à l'ouverture du vote, c'est-à-dire le 8 mai 2020 à 12h00 (heure de Paris). »*

- Une **discordance quant aux adresses d'expédition** des mails contenant les informations générales et les codes d'identification a été relevée par les équipes de Monsieur TRUQUET. En effet, une adresse type « noreply@ms.contactevery.one » semble rédhibitoire. « *Lors de l'élection de mai prochain, tous les mails envoyés aux électeurs auront un nom de domaine unique : @votezaletranger.gouv.fr* ».

Traditionnellement, nous concluons par les espoirs que chacun de ceux qui se sont impliqués dans le processus électoral français à l'étranger forment : une hausse de la participation.

Ce vœu est renouvelé à chaque échéance, sans être exaucé, malgré les efforts déployés. Gageons pourtant que la désaffection des urnes n'est pas une fatalité et que si le parfait fonctionnement du vote à distance n'est pas une solution pour mobiliser l'électorat, il peut contribuer à faciliter une démarche essentielle pour notre démocratie.

En ces temps de crise sanitaire dont on ne peut évidemment prévoir la durée, le vote par Internet trouve en tout état de cause sa parfaite raison d'être.