

# Le vote par internet élections professionnelles 2011

Lamoureux Bruno  
Ministère de l'éducation STSI DGRH  
Adresse MEN rue Regnault 75013 Paris

## 1 Introduction

Du 13 au 20 octobre 2011, près de 1,2 million d'employés du ministère de la rue de Grenelle ont été amenés à élire leurs représentants syndicaux. Grande nouveauté de cette année : le vote électronique à distance - les bulletins de vote étaient exclusivement émis par Internet. Cet ambitieux projet s'inscrit dans le cadre de la modernisation de l'Etat et permettra de simplifier grandement la lourde tâche de préparation logistique des votes à l'urne précédents.

Il s'agit de l'élection par Internet la plus complexe jamais menée en France. Près de 700 scrutins différents (nationaux et locaux), gérés par 38 bureaux de vote électronique, seront ouverts bien évidemment aux employés de métropole, des DOM et des COM mais aussi à ceux d'institutions à l'étranger comme les lycées français. Les cinq continents sont donc concernés.

## 2 Présentation générale

### 2.1 Le processus électoral

#### **Une élection professionnelle d'ampleur inédite, à une date contrainte et inadaptée à l'activité**

**Défi de la convergence:** Il est à noter que plus d'un million d'électeurs (au total 1 038 294) étaient appelés à participer à 4 scrutins en moyenne pour la constitution des comités techniques ministériels et académiques (dont 957 034 électeurs au CTM), des commissions administratives paritaires nationales et déconcentrées. Le nombre total de scrutins s'élève à 657 pour lesquels 2967 listes de candidatures ou sur sigles ont été déposées.

**Proximité de la rentrée:** historiquement les élections se déroulaient en décembre pour les enseignants et janvier ou février pour les non enseignants, la date retenue pour la convergence des élections 2011 s'avérait peu opportune pour le ministère. En effet, trop proche des opérations de rentrée ce qui ne permet pas de disposer du temps suffisant pour actualiser et constituer les bases de données en cas de changement d'affectation ou de recrutement à la rentrée.

**Un effort pour anticiper** dans les calendriers de gestion: au prix d'un effort sans précédent tout au long de la chaîne (corrections, jurys, transmission et traitement SI et affectations en académies), le calendrier des concours et les procédures d'affectation des stagiaires ont été avancés de plus de trois semaines pour prendre en compte la date du scrutin. Les dernières listes d'admission ont été connues à partir du dimanche 10 juillet et, le résultat des affectations dans les académies était à leur disposition sur le site web du lundi 11 ou du lundi 18 juillet 2011, selon les disciplines. De même, les CAPN et CAPA pour les changements de corps et grade ont été anticipées.

## 2) Des scrutins en nombre, de nature différente et sur tous les continents

Il s'agit de l'élection par Internet la plus complexe jamais menée en France. 657 scrutins différents (nationaux et locaux), gérés par 37 bureaux de vote électronique, ouverts bien évidemment aux électeurs de métropole, des DOM et des COM mais aussi à ceux d'institutions à l'étranger comme les lycées français. Les cinq continents étaient donc concernés.

Chaque électeur participait à 2, 3 ou 4 scrutins soit un nombre potentiel de bulletins de vote de l'ordre de 3,6 millions. La plate-forme de vote a été accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, afin de pouvoir prendre en compte tous les fuseaux horaires et supporter les systèmes et navigateurs courants du marché.

## 3) Une solution de vote moderne validée et adaptée aux contraintes

### Une solution moderne pour faciliter le vote

Les électeurs disposaient d'une solution de vote moderne et pratique où chacun put s'exprimer à son rythme et selon sa disponibilité.

- des lieux de vote multiples : les électeurs pouvaient voter depuis n'importe quel ordinateur connecté à internet, sur le lieu de leur choix (travail, domicile, cyber café) et quand ils voulaient, 24 heures sur 24 sur une période de 7 jours et 7 heures en continu.
- Une interface spécifique permettant aux malvoyants de voter en totale autonomie, sans assistance aucune d'un tiers.

### Une solution validée

par le Conseil d'État, la CNIL et les organisations syndicales favorables. L'organisation de cette élection électronique fut encadrée par un décret interministériel approuvé par le Conseil d'Etat et l'arrêté afférent. Le système de vote conforme au Référentiel Général de Sécurité de l'ANSSI et répondant aux exigences de la recommandation 2010 de la CNIL relative au vote électronique. A ce titre, des experts indépendants étaient en charge de veiller à la conformité du système de vote mis en œuvre et au respect des normes de sécurité, l'ensemble de la procédure était ainsi surveillé "*de bout en bout*" par des experts indépendants. Des améliorations sur le fonctionnement ont été apportées en fonction des suggestions, des OS grâce à un dialogue permanent.

### Une solution adaptée aux contraintes

- d'usage simple dès lors que l'électeur s'était muni des pièces nécessaires (identifiant et mot de passe)
- **des kiosques de vote** mis en place pour les électeurs n'ayant pas accès à internet. - **24 757 kiosques de vote** ont été installés les vendredi 14, mardi 18 et jeudi 20 octobre 2011, de 9h à 17h au moins dans les écoles de plus de huit électeurs et tous les collèges, lycées, services administratifs et établissements publics d'enseignement supérieur. (24 272 kiosques pour l'enseignement scolaires écoles, collèges, lycées et services administratifs et 485 dans les universités). Plus de **343 000 urnes** auraient été nécessaires si le ministère n'avait pas mis en œuvre le vote électronique.
- **dépouillement plus simple et rapide**: Des résultats furent proclamés plus rapidement, le soir même pour un Comité Technique Ministériel de 957 034 électeurs et 26 heures après la clôture du scrutin pour l'ensemble des résultats.
- **de nombreux documents ont été dématérialisés** : bulletins de vote, professions de foi, etc. Ce choix répond aux objectifs de développement durable dans le fonctionnement des services ministériels.

## 4) Un électorat préparé

**Une campagne d'information soutenue**: le ministère a joué la carte de la communication, détaillant minutieusement les étapes de la procédure de vote sur différents supports (sites du ministère, e-mails,

affiches, etc.). Une campagne de mailing a été structurée autour de plusieurs messages envoyés directement à chaque électeur dès le 2 septembre (message signé du ministre informant sur les enjeux, modalité et dates des élections professionnelles) jusqu'au 17 octobre (message de rappel de la clôture des scrutins) afin d'informer à chaque étape du vote et d'expliquer comment voter (Cf. mèls en annexe). Au-delà du système de vote proprement dit, le ministère a mis à disposition des électeurs un portail électoral complet leur permettant de vérifier leur présence sur la liste électorale, la liste des scrutins auxquels ils étaient inscrits ainsi que toutes les informations relatives à l'élection (listes des scrutins, candidats, et profession de foi). De plus les électeurs étaient invités avant de voter, à visualiser une démonstration de vote et tester la configuration de leur ordinateur.

**Des électeurs surfeurs.** Enquête OpinionWay de novembre 2009 sur les pratiques internet des enseignants. «Force est de constater que les pratiques web se sont très largement généralisées auprès des enseignants : 80% d'entre eux déclarent se connecter à Internet plusieurs fois par jour et 14% avoir déjà utilisé internet depuis leur téléphone mobile (pour rappel, le nombre des internautes de 15 ans et plus déclarant s'être connecté à internet depuis leur mobile au cours des 30 derniers jours est identique). Les enseignants ont recours à Internet en premier lieu pour communiquer (93%) ensuite pour s'informer (87%) et enfin pour commercer (83%). Les activités relatives à l'administration en ligne arrivent en quatrième position (72%).

**Des enseignants formés** puisque l'une des 10 compétences du référentiel de formation qui vaut pour tous les enseignants (1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degrés) est: «Maîtriser les technologies de l'information et de la communication».

Par ailleurs les personnels administratifs, d'encadrement, techniques,... sont équipés de postes de travail (ordinateur et imprimante) leur permettant d'accéder au scrutin facilement.

**La mise en place d'un dispositif d'aide et d'assistance.** Des plateformes d'assistance téléphonique dédiées : 20 académies ont adhéré à la plateforme téléphonique dédiée aux élections (gérée par la société Osiatys) qui a répondu durant la période de vote, du jeudi 13 octobre 2011 à 10h, jusqu'au jeudi 20 octobre à 17h, à toutes les questions que se posaient les électeurs sur le vote. Des conseils et des informations personnalisés et adaptés à leur situation personnelle et professionnelle leur ont été alors apportés. **Les plateformes téléphoniques ont apporté une aide personnalisée et répondu à 5 655 appels.**

Les électeurs qui ont sollicité la plateforme ont posé principalement des questions sur des composants techniques non installés (20% des appels) des difficultés de messagerie (13% des appels), des authentications ou des défis incorrects (12% des appels).

## 5) Un accompagnement structuré

**Une communication auprès des relais académiques:** un double réseau de correspondants académiques a été constitué, formé puis animé sur toute la période, avec un chef de projet fonctionnel et un chef de projet technique en liaison permanente avec la Centrale. Un comité de pilotage a suivi, et arbitré au fur et à mesure des étapes de préparation.

- un kit de communication a été fourni clé en main, facilement réutilisable et déployable sur le terrain. Ainsi des kit de communication ont été conçus pour les chefs d'établissements afin qu'ils présentent lors de la réunion de prérentrée, les élections à leurs équipes. Ce support rappelait le contexte et les enjeux, les grandes dates, le rôle des acteurs académiques, la liste des supports pratiques pour préparer le vote a été remis lors de la réunion de rentrée

- des sessions de formation en académie ont été organisées puis démultipliées auprès des services académiques et des organisations syndicales.

- les académies de la phase test se sont impliquées activement pour animer et aider leur collègues.

**Des experts indépendants.** des experts indépendants ont eu la charge de veiller à la conformité du système de vote mis en œuvre et au respect des normes de sécurité. En termes de traçabilité pour les

experts, observateurs et juges, le système de vote enregistre des traces cryptographiques permettant de détecter toute action non-standard sur l'urne.

Le cœur du système repose sur la technologie de vote par Internet d'une société espagnole, Scytll, fruit des travaux de recherche menés par l'université autonome de Barcelone. Gage de fiabilité, cette technologie a déjà été éprouvée et audité par de nombreux autres gouvernements en Europe comme aux Etats-Unis. Elle a parfaitement fonctionné du début à la fin du scrutin.

## **6) Une solution rigoureuse et exigeante: Un système de vote sans faille mais exigeant et protégé**

Le ministère a préparé les élections professionnelles d'octobre en expérimentant en mars dernier le vote électronique dans 5 académies (Clermont-Ferrand, Bordeaux, Caen, la Guyane et Versailles) pour des scrutins sans enjeu.

- Des **listes d'électeurs stabilisées** avant l'ouverture des scrutins. Contrairement aux scrutins précédents, il n'était plus possible, à l'issue du scellement de l'urne et donc le début des opérations de vote, de modifier les listes électorales. Ainsi un électeur non inscrit, ne pouvait être ajouté au cours de l'opération de vote. Il n'était pas possible de compléter les listes électorales à volonté, ce qui a permis également d'éviter les doublons possibles dans les listes des électeurs.

- **Un matériel de vote préparé.** Les électeurs ont reçu en mains propres un courrier contenant une partie des codes de vote. La seconde partie a été transmise par voie électronique à travers la messagerie professionnelle. L'utilisation de deux canaux physiquement distincts augmente fortement la sécurité de la distribution des codes de vote. Les électeurs avaient la possibilité d'obtenir leurs identifiants de vote jusqu'à la veille du début du scrutin, mais le mot de passe pouvait être délivré jusqu'au dernier jour.

- **Sécurité et confidentialité** sur les codes pour l'électeur. Chaque électeur se voit automatiquement délivré, à la fin de son acte de vote, un reçu cryptographique lui garantissant que son bulletin est bien tombé dans l'urne numérique puis, à la fin de l'élection, lui permettant de vérifier que son vote a bien été comptabilisé lors du dépouillement)

Les membres des bureaux de vote électronique (des représentants des organisations syndicales en font partie) sont garants de la confidentialité du vote et de la sécurité du scrutin dans la mesure où ils détiennent collectivement les clés de déchiffrement des bulletins (chaque membre détient un fragment de clé sur une carte à puce sécurisée).

Ce qui a pu apparaître comme des dysfonctionnements relevait pour l'essentiel des effets de la rigueur normale d'un système électoral démocratique. On peut estimer que pour des motifs partagés entre le manque de fiabilité de certaines bases et certaines difficultés d'acheminement (personnels en situation particulière externe au ministère) de l'ordre de 2% des effectifs n'ont pu être inscrits ou disposer du matériel de vote pour des motifs n'ayant rien à voir avec son caractère électronique. Ces erreurs étaient précédemment compensées par l'usage douteux qui permettait l'ajustement des listes à la main jusqu'à clôture du scrutin! Le nouveau mode de scrutin et le non respect des consignes ont pu porter à 4% / 5% maximum la proportion d'électeurs n'ayant pu accéder au scrutin et n'ont pas sollicité d'assistance.

Il en découle une nécessité d'amélioration de la gestion et de la mise à jour des bases de personnels en particulier en position atypique sans attendre le bénéfice du renouvellement du SIRH avec le projet siRHen.

## **3 Les résultats globaux**

Les élections professionnelles qui se sont déroulées entre le 13 octobre et le 20 octobre 2011 sont un moment important dans la rénovation du dialogue social car ce scrutin va avoir des répercussions importantes: seules les organisations syndicales présentes dans les comités techniques participeront au dialogue social, selon les nouvelles règles de représentativité établies par la loi du 5 juillet 2010 et le relevé de conclusions du 29 septembre dernier sur les droits et les moyens syndicaux.

### **I – Taux de participation**

Au total 1 038 294 électeurs étaient appelés à participer par vote électronique du 13 au 20 octobre 2011 aux 657 scrutins. 419 440 se sont exprimés soit une participation de 40.40%. On peut observer que la participation est plus élevée lors des scrutins de proximité tels que les CAP ou les CT de proximité. En revanche les électeurs ont moins voté pour le comité technique ministériel.

#### ***Comités Techniques***

À l'occasion des premières élections directes pour la désignation des représentants des personnels au CT ministériel, on enregistre un taux de participation de 38,54%. Il est intéressant de relever que le taux de participation au CTA dans certaines académies est plus élevé que celui ministériel. Ainsi, pour cinq académies, on enregistre des taux supérieurs allant de plus de 40 points (Saint-Pierre et Miquelon 80,65%) à plus de 15 points (Corse 79,87%, Polynésie française 51,11%, Limoges 48,54%, Guadeloupe 48,22%, Guyane 46,35%, La Réunion 45,75%, Clermont-Ferrand 45,19% ou encore Poitiers 44,60%).

À l'exception de Wallis et Futuna (34,60%), tous les territoires et départements d'Outre Mer ont un taux de participation plus élevé que celui du CTM.

Quant au taux de participation du comité technique de proximité de l'administration centrale, il est de 55,52% (+16,98%).

#### ***Commissions Administratives des personnels titulaires***

Par rapport aux précédentes élections professionnelles, le taux de participation est inférieur dans tous les corps.

Pour les CAPN des personnels enseignants, d'éducation et d'orientation, le taux de participation est celui qui baisse le plus. Il passe de 63,87% à 42,67%, soit - 21,2 points. Pour les CAPN de la filière des bibliothèques, l'évolution constatée est de 13 points (61,26% en 2008, 48,17% en 2011). On constate la même évolution pour celles de la filière des ITRF (55,46% en 2008, 42,41% en 2011).

Il faut relever que le taux de participation pour les CAPN de l'encadrement est le plus élevé de tous les scrutins (75,70%) et n'enregistre qu'une baisse d'un peu plus de 5 points par rapport aux élections professionnelles de 2008 (81,46% contre 75,70%).

À l'exception du taux de participation à la CAPN des ATEE (17,32%), il faut noter que l'ensemble des taux de participation des autres corps sont plus élevés que celui du CTM.

#### ***Commissions Consultatives des agents contractuels***

Les taux de participation sont moins élevés que ceux des agents titulaires. Ils chutent en particulier pour les BIATOSS passant de 48,06% à 27,52%, soit une baisse de 20 points et pour les personnels de surveillance passant de 34,86% à 7,24%, soit une baisse de 27,62%. Pour les personnels exerçant une fonction d'enseignement, d'éducation et d'orientation, il passe de 33,34% à 20,42% (-12,92%).

### ***Analyses***

Pour le taux de participation au comité technique, la comparaison avec les dernières élections professionnelles est très difficile à faire car c'est la première fois que les électeurs votaient directement pour la désignation des représentants des personnels. Pour l'ensemble des CT (CTM, CTA et CTS), il est de 38,83%.

Il est toutefois possible de constater que les taux de participation aux comités techniques de proximité sont sensiblement plus élevés. Neuf académies seulement (Créteil 32,66%, Lille 35,42%, Lyon 38,01%, Paris 35,10%, Reims 37,35%, Nantes 37,62%, Rouen 36,42%, Versailles 32,47%) présentent un taux de participation en-dessous de celui du CTM (38,54%). Il est alors intéressant de noter que le facteur éloignement du CTM a dû jouer, les électeurs se retrouvent plus facilement dans un vote de proximité.

Quant aux votes pour les CAPN, le taux de participation, qui est de 42,98% pour l'ensemble des CAPN, est plus élevé que les taux de participation aux comités techniques (38,83%). Ces instances ayant pour compétences donner des avis sur la carrière des fonctionnaires, les personnels se trouvent donc plus concernés par ces scrutins.

Si pour les filières d'encadrement, bibliothèques et ITRF, le différentiel entre 2008 et 2011 varie de 10 à 15 points selon les scrutins, le taux de participation pour la filière enseignement est en baisse de 20 points par rapport aux élections professionnelles précédentes. Une analyse plus fine pourrait être faite plus tard afin de déterminer les raisons qui ont amené les enseignants à moins voter que les autres catégories de personnel.

Le faible taux de participation est surtout remarquable pour les CCP des non titulaires de surveillance: il faut noter que ces personnels sont désormais embauchés par les chefs d'établissement et que c'est l'établissement qui est leur employeur; il est probable que dans ces conditions ces agents se sont moins sentis concernés par l'élection d'une commission académique qui a peu d'impact sur leur carrière, sauf en cas de licenciement, ce qui est assez rare.

Le taux de participation pour l'ensemble des scrutins est légèrement supérieur à 40%. Ce taux global est certes inférieur à celui des dernières élections professionnelles mais il faut toutefois constater qu'il est significatif pour un vote qui s'est traduit par le mode électronique, mis en place pour l'ensemble du périmètre des élections professionnelles et ceci sans expérimentation sur certains corps. Notons que le taux de participation pour les élections prud'homales de 2008 était de 25,40%.

(Pour mémoire durant le cycle électoral 2005-2006, la participation aux élections aux comités d'entreprise avait atteint 63,8% des inscrits. Pour les élections de la fonction publique territoriale aux scrutins de 2008, le taux de participation était de 59,6 %, et de 50, 59% pour la fonction publique hospitalière.)

## **II – Leurs impacts et ses conséquences**

La FSU avec 45,85% des sièges attribués à l'ensemble des CT garde sa première place, devant l'UNSA (26,93%) et le Sgen-CFDT (8,31%). L'UNSA renforce sa position de seconde organisation syndicale au sein du MENJVA. Notons que l'UNSA devient majoritaire dans trois CTA (Lille, Guyane et Martinique). Quant à FO, cette organisation syndicale renforce sa position et gagne 1 siège dans 7 académies (Amiens, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Créteil, Grenoble, Martinique et Rouen).

En conclusion, on peut retenir que le processus retenu était le seul adapté au contexte et qu'il a confirmé sa pertinence en termes de faisabilité, de facilité d'usage, de développement durable et de coût.