

CONFIDENTIEL

Mission sur l'organisation des élections professionnelles 2022 au ministère de l'intérieur et des Outre-mer

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 22117-R



- avril 2023 -

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 22117-R

CONFIDENTIEL

Mission sur l'organisation des élections professionnelles 2022 au ministère de l'intérieur et des Outre-mer

Établi par

Pascal GIRAULT
Inspecteur général
de l'administration

François SCARBONCHI
Inspecteur général
de l'administration

- avril 2023 -

SYNTHESE

Les élections professionnelles des représentants du personnel dans les organismes consultatifs de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ont eu lieu en décembre 2022.

Dans la fonction publique de l'État, les scrutins avec vote électronique, désormais obligatoire, se sont tenus du 1er au 8 décembre, pour désigner les représentants du personnel, notamment dans les comités sociaux d'administration (CSA), nouvelles instances créées par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, et les commissions administratives paritaires (CAP), dans leur nouveau format.

Au ministère de l'intérieur et des Outre-mer, désigné ministère de l'intérieur dans la suite du rapport, 625 scrutins devaient être organisés pour respecter la nouvelle cartographie de ces instances, avec un corps électoral de 231 566 électeurs de l'administration centrale, de certains établissements publics de l'État placés sous la tutelle du ministère de l'intérieur, des greffes des juridictions administratives, ainsi que des services déconcentrés, dont les 27 044 agents des 235 directions départementales interministérielles (DDI), qui participaient pour la première fois à un scrutin relevant du ministère de l'intérieur.

Le ministère de l'intérieur était familiarisé avec le vote électronique, qu'il avait déjà mis en œuvre à l'occasion des élections professionnelles de 2018, constituant un avantage pour préparer les élections de 2022 par rapport à d'autres ministères, novices dans le vote électronique.

Ces élections ont pourtant été marquées, au ministère de l'intérieur, par un échec partiel du vote électronique, auquel ont dû être substitués des votes à l'urne dans deux services centraux, deux préfectures et, pour leurs CSA de proximité, dans les DDI.

Cet échec partiel trouve une part d'explication dans un contexte d'une particulière complexité : renouvellement général des organismes consultatifs, intégration dans le corps électoral, pour la première fois, des agents des DDI, issus de plusieurs ministères, etc. A ces facteurs externes, s'ajoutent des contraintes propres à l'organisation des élections au ministère de l'intérieur qui ont augmenté les difficultés : un calendrier perturbé, avec notamment un marché de solution de vote notifié trop tardivement, le choix d'une sécurité renforcée des modalités d'authentification des électeurs rendant complexe leur accès au vote.

La préparation des listes électorales des DDI, regroupant les données des agents issues de cinq systèmes d'information des ressources humaines (SIRH) non harmonisés, a été chaotique et a conduit à l'annulation du vote électronique, pour les scrutins concernant les CSA des DDI. Le calendrier d'établissement de ces listes a été fortement perturbé, notamment, par le lancement tardif d'une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD), considérée comme obligatoire et qui aurait pu être anticipée. Les échanges entre la direction des ressources humaines (DRH) du ministère de l'intérieur, les directeurs et directrices des secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) et les DRH des quatre autres ministères de l'administration territoriale de l'État (ATE) n'ont pas permis l'édition, par la solution de vote choisie par le ministère de l'intérieur, de listes électorales fiabilisées. En outre, les relations difficiles, voire conflictuelles, avec le prestataire de cette solution de vote électronique, dans un marché oligopolistique (seules deux entreprises avaient dans les faits la capacité de proposer des solutions de vote électronique répondant aux besoins des ministères) ont encore compliqué l'organisation de ces élections.

Enfin, contrairement aux autres ministères, le ministère de l'intérieur a choisi, de pseudonymiser les données « électeurs » de l'ensemble des agents, rendant très difficile la communication entre l'administration et le prestataire. Cette pseudonymisation constitue un facteur aggravant des difficultés rencontrées par la DRH dans la préparation de ces élections.

Dans ce contexte assimilable à une course d'obstacles, par surcroît dans des délais contraints par un départ trop tardif, la solution de vote a bien fonctionné et les élections se sont tenues dans de bonnes conditions, à l'exception des DDI, de deux services centraux et de deux préfectures. La participation à ces élections est la plus élevée de tous les ministères (75,9% sur l'ensemble des scrutins de CSA du ministère de l'intérieur et de ses établissements publics, pour une moyenne de 44,9% pour l'ensemble de la fonction publique de l'État).

Le passage au vote à l'urne, dans l'urgence, pour certains scrutins, constitue un échec imputable, notamment, à l'impossible injection dans la solution de vote de listes électorales fiabilisées. Les listes éditées par la solution de vote, sur la base des données exportées par l'administration centrale, comportaient trop d'erreurs et les organisations syndicales ont refusé l'opération de scellement des urnes électroniques, étape indispensable au vote électronique.

Tirant les enseignements des difficultés rencontrées et de cet échec partiel, le rapport préconise d'améliorer la préparation des prochaines élections professionnelles avec des évolutions organisationnelles et systémiques.

Au titre des adaptations organisationnelles, il serait nécessaire, dans un calendrier fixé suffisamment en amont des élections professionnelles, de définir les attendus de la solution de vote électronique avant l'appel à concurrence, pour éviter de formuler des demandes nouvelles en cours de marché, et de notifier le marché au plus tard en juillet 2025 pour des élections se tenant en décembre 2026.

Le pilotage de l'organisation des élections mérite la constitution, dès l'été 2024, d'une équipe multidirectionnelle, renforcée et surtout intégrée, incluant les maîtrises d'ouvrage [la DRH, la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN), en associant leurs responsables de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) et la maîtrise d'œuvre, la direction du numérique (DNUM)]. La mission préconise que cette équipe soit placée sous l'autorité d'un directeur de projet rattaché directement au secrétaire général du ministère de l'intérieur.

La mission recommande également de renforcer l'autonomie de l'échelon déconcentré en confiant aux SGCD le soin d'établir les listes électorales fiabilisées et d'exporter les listes des DDI dans la solution de vote électronique. Il est indispensable de maintenir dans ces directions, comme dans les autres services du ministère de l'intérieur, le vote électronique, excluant le recours au vote à l'urne.

Des évolutions systémiques sont également nécessaires pour simplifier l'accès des électeurs au vote électronique, en privilégiant en particulier de dématérialiser la communication des codes d'authentification des électeurs et en proscrivant les envois postaux. Pour cela, des plateformes sécurisées étatiques pourraient être utilisées [FranceConnect, espace sécurisé de l'agent public (ENSAP)].

Le dispositif de pseudonymisation des électeurs, singularité du ministère de l'intérieur, doit aussi être modifié dans son périmètre et dans ses modalités pour faciliter le traitement informatique des listes électorales par le prestataire de la solution de vote et pour permettre l'harmonisation des modalités de vote pour les agents des DDI qui participent à des scrutins relevant de ministères différents.

Enfin, dans le contexte d'un marché de solutions de vote électronique oligopolistique dont l'État est aujourd'hui captif, la mission recommande d'expertiser la possibilité d'une solution de vote électronique souveraine. Si l'expertise concluait à ne pas s'engager dans cette voie, l'harmonisation des clauses des marchés des solutions de vote électronique des ministères de l'ATE, voire la passation de marchés communs entre certains d'entre eux, apparaît nécessaire.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	DEPAFI, DRH, DRCPN, DNUM	Notifier le marché de solution de vote électronique 18 mois avant les échéances électorales et construire sur cette base un rétro-planning de préparation de l'avis d'appel à concurrence
2	DRH, DNUM	Adopter une transmission entièrement numérique des moyens d'authentification des électeurs
3	Secrétariat général, DGPN	Constituer une équipe projet intégrant des représentants des directions maîtres d'ouvrage et de la direction maître d'œuvre avec à sa tête un directeur de projet placé sous l'autorité du secrétaire général.
4	DGAFP, DINUM, à l'initiative du secrétariat général	Expertiser la faisabilité d'une solution de vote électronique souveraine de l'État.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Notifier le marché de solution de vote électronique 18 mois avant les échéances électorales et construire sur cette base un rétro-planning de préparation de l'avis d'appel à concurrence (DEPAFI, maîtrises d'ouvrage, maîtrise d'œuvre).30
- Recommandation n°2 : Associer les organisations syndicales en amont de l'avis d'appel à concurrence et asseoir le leadership de l'administration dans la relation contractuelle avec le prestataire de solution de vote électronique (DRH, DRCPN, DNUM). 31
- Recommandation n°3 : Constituer une équipe projet intégrant des représentants des directions maîtres d'ouvrage et de la direction maître d'œuvre avec à sa tête un directeur de projet placé sous l'autorité du secrétaire général (secrétaire général).33
- Recommandation n°4 : Maintenir l'organisation d'un vote électronique dans les DDI, intégré à la solution de vote électronique choisie pour les autres périmètres du ministère de l'intérieur (secrétaire général, DRH).34
- Recommandation n°5 : Confier à certains services déconcentrés (SGCD, notamment) le soin d'arrêter les listes électorales pour les scrutins dont ils ont la responsabilité (DRH).35
- Recommandation n°6 : Confier aux SGCD le soin d'exporter dans la solution de vote électronique les listes électorales des scrutins dont ils ont la responsabilité (DRH, DNUM).35
- Recommandation n°7 : Adopter une transmission entièrement numérique des moyens d'authentification des électeurs (DNUM, DRH).38
- Recommandation n°8 : Harmoniser les modalités de vote des agents des DDI appelés à participer à des scrutins relevant de ministères différents (secrétaire général, DRH, dans le cadre du dialogue interministériel).39
- Recommandation n°9 : Limiter le cryptage des données personnelles nécessaires à la constitution des listes électorales au périmètre des forces de sécurité (secrétariat général, DGPN).40
- Recommandation n°10 : Abandonner la pseudonymisation externalisée, au profit d'une anonymisation internalisée des données « électeurs » des forces de sécurité (DRH, DNUM, DGPN, DGSI). 41
- Recommandation n°11 : Expertiser la faisabilité d'une solution de vote électronique souveraine de l'État (DGAFP, DINUM, à l'initiative du secrétariat général du ministère de l'intérieur.42
- Recommandation n°12 : Privilégier le recours à des marchés de prestation de solution de vote électronique communs aux ministères de l'ATE ou à certains d'entre eux (DEPAFI, DRH, DRCPN et DNUM).43

SOMMAIRE

Synthèse	5
Table des recommandations prioritaires.....	7
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	9
Introduction.....	13
1 Dans des circonstances complexes, le ministère de l'intérieur a partiellement réussi l'organisation des élections professionnelles sous format électronique.....	15
1.1 Un contexte d'une particulière complexité	15
1.1.1 <i>Le calendrier d'organisation des élections professionnelles a connu d'importantes perturbations.....</i>	<i>16</i>
1.1.2 <i>Le très haut niveau d'exigence concernant la sécurité des électeurs et la sincérité du scrutin a complexifié l'organisation des élections sous format électronique.....</i>	<i>18</i>
1.1.3 <i>La préparation des listes électorales des DDI a été chaotique</i>	<i>23</i>
1.2 La réussite seulement partielle du vote électronique	24
1.2.1 <i>En dépit de relations conflictuelles avec le prestataire... ..</i>	<i>24</i>
1.2.2 <i>... la solution de vote électronique a bien fonctionné.....</i>	<i>24</i>
1.2.3 <i>Le passage au vote à l'urne pour certains scrutins constitue néanmoins un échec....</i>	<i>26</i>
2 Améliorer la préparation des prochaines élections professionnelles nécessite d'importantes évolutions organisationnelles et systémiques.....	29
2.1 Pour sécuriser la préparation des élections professionnelles, des adaptations organisationnelles sont indispensables.....	29
2.1.1 <i>Devancer les échéances électorales</i>	<i>29</i>
2.1.2 <i>Établir un dialogue social confiant</i>	<i>30</i>
2.1.3 <i>Repenser le pilotage.....</i>	<i>31</i>
2.2 Pour simplifier le vote électronique aux élections professionnelles, des évolutions systémiques sont nécessaires.....	35
2.2.1 <i>La simplicité et la sécurité de l'accès au vote supposent de dématérialiser intégralement la communication des codes d'authentification des électeurs.....</i>	<i>35</i>
2.2.2 <i>Le dispositif de pseudonymisation des électeurs du ministère de l'intérieur doit être modifié dans son périmètre et dans ses modalités</i>	<i>39</i>
2.2.3 <i>Les moyens d'éviter la dépendance de l'État par rapport au marché de solutions de vote électronique méritent d'être expertisés.....</i>	<i>41</i>
Conclusion.....	45
Annexes	47
Annexe n° 1 : Lettre de mission.....	49
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	51
Annexe n° 3 : Sigles et acronymes.....	57

Annexe n° 4 : Les modalités d'accès au portail de vote et le processus de vote électronique...	59
Annexe n° 5 : Maquette de la notice de vote remise à chaque électeur	63
Annexe n° 6 : Note DRH et DRCPN du 27 octobre 2022 aux organisateurs de scrutins (extraits).	65
Annexe n° 7 : Questions/réponses de la CNIL relative à la sécurité des systèmes de vote par correspondance électronique (extraits)	69
Annexe n° 8 : Rapport d'information n° 740 du Sénat sur les secrétariats généraux communs (extraits).....	71
Annexe n° 9 : Instruction DRH du 15 avril 2022 « <i>Remontée des données nécessaires à l'établissement des listes électorales et à l'attribution des moyens de vote aux agents dans les directions départementales interministérielles (DDI)</i> » (extraits).....	75
Annexe n° 10 : Convention <i>relative à la collecte et l'échange de données entre les ministères de l'administration territoriale de l'État, pour la conduite des élections professionnelles 2022</i> (13 juin 2022).....	77
Annexe n° 11 : Circuit de remontée des données « électeurs » des DDI collectées par les SGCD pour la constitution des listes électorales	79
Annexe n° 12 : Procédure d'édition des clés de sécurité fictives.....	81
Annexe n° 13 : Note de la CNIL à la DGAFP sur les modalités d'authentification par l'intermédiaire de FranceConnect et de l'ENSAP	83
Annexe n° 14 : Comparatif des modalités de vote selon les ministères	87
Annexe n° 15 : Support de communication du ministère de l'intérieur pour le vote des agents des DDI selon les scrutins	89

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 13 décembre 2022, le directeur du cabinet du ministre de l'intérieur et des Outre-mer a demandé à l'inspection générale de l'administration d'établir un retour d'expérience sur les élections professionnelles de 2022 dans ce ministère.

Ces élections, qui se sont tenues du 1er au 8 décembre 2022, ont conduit à l'organisation de 625 scrutins, tous périmètres confondus (administration centrale et territoriale – et pour la première fois, au sein de cette dernière, dans les directions départementales interministérielles (DDI) –, police, gendarmerie, établissements publics de l'État placés sous la tutelle du ministère de l'intérieur, personnels de greffe des juridictions administratives). Pour la première fois, conformément à la réglementation, tous les ministères ont utilisé le vote électronique pour ces élections, lequel était obligatoire dans toute la fonction publique de l'État, sauf dérogation. Pour le ministère de l'intérieur, cette modalité n'est pas nouvelle puisqu'elle a été utilisée lors des élections professionnelles de 2018.

Si les élections de 2022 se sont bien passées dans le périmètre historique du ministère de l'intérieur, elles ont été marquées par un échec, avec l'annulation du vote électronique et l'organisation d'un vote à l'urne dans les DDI, pour la constitution des comités sociaux d'administration (CSA) de ces directions. Cette annulation est la conséquence d'erreurs constatées dans de nombreuses listes électorales des DDI, qui ont conduit les organisations syndicales de ces directions à refuser l'opération de scellement des listes, étape indispensable à la tenue des scrutins avec vote électronique. De la même façon, des erreurs entachant significativement les listes électorales des CSA de deux préfectures ont conduit les préfets à annuler les scrutins électroniques auxquels il avait été procédé, et à décider l'organisation de nouvelles élections, à l'urne.

La mission d'inspection a analysé, notamment à partir des éléments fournis par la direction des ressources humaines (DRH), la direction des ressources et des compétences de la police nationale (DRCPN) et la direction du numérique (DNUM), dont elle tient à souligner la disponibilité et la qualité des contributions, ainsi que d'entretiens avec les directeurs de plusieurs secrétariats généraux communs départementaux (SGCD), les raisons qui ont conduit à ces annulations et les éléments de contexte et d'organisation qui ont provoqué ces dysfonctionnements. Elle a également rencontré les services en charge de l'organisation des élections des autres ministères de l'administration territoriale de l'État (ATE) dont dépendent les personnels des DDI (économie et finances, transition écologique et cohésion des territoires, agriculture et souveraineté alimentaire, ministères sociaux). Elle a pris l'attache d'autres ministères dont les retours d'expérience lui ont paru utiles (armées) et de services et directions de niveau interministériel [direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), direction interministérielle du numérique (DINUM), centre interministériel des services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH)]. Elle a enfin entendu ou reçu des contributions écrites de l'ensemble des organisations syndicales représentatives dans le périmètre historique du ministère de l'intérieur et dans les DDI.

Concernant la pertinence du vote électronique, spontanément contestée par certaines des personnes rencontrées, la mission considère qu'il n'était pas dans son mandat de l'évaluer. Elle estime en outre que remettre en cause la légitimité de cette modalité de vote aux élections professionnelles du seul ministère de l'intérieur n'aurait guère de sens, puisque le vote électronique pour ces élections est désormais une obligation réglementaire dans toute la fonction publique de l'État. Les organisations syndicales rencontrées par la mission ne sont d'ailleurs pas univoques sur ce mode de scrutin. Toutes reconnaissent que la généralisation du vote électronique pour les élections professionnelles correspond aux évolutions sociétales et présente des avantages d'organisation et de rendu des résultats. Très rares sont celles qui, parfois d'ailleurs minoritaires au sein d'un même bloc syndical, font de l'abandon du vote électronique un postulat. C'est surtout l'apparente complexité de l'accès au vote, qui tient, pour partie, à des choix propres au ministère de l'intérieur en matière de sécurisation du vote électronique, différents d'autres ministères, qui est relevée par certaines organisations syndicales.

Dans un contexte particulièrement complexe tenant à des éléments externes (changement des instances représentatives du personnel, marché oligopolistique des solutions de vote électronique, etc.) qu'internes (modalités et calendrier de l'organisation des élections, dialogue social, choix techniques, etc.), l'organisation des élections professionnelles de 2022 au ministère de l'intérieur donne surtout, en contrepoint des dysfonctionnements constatés par la mission, de précieuses indications pour l'organisation des élections professionnelles de 2026, invitant en particulier à des évolutions systémiques et organisationnelles pour une préparation plus efficiente de ces élections, certaines recommandations dépassant le seul périmètre du ministère de l'intérieur puisqu'elles ont une dimension interministérielle.

Au-delà de ces évolutions, la mission recommande, notamment, de rechercher une harmonisation, pour l'ensemble de la fonction publique de l'État, des modalités de vote électronique (modalités d'authentification des électeurs, notamment) et, sans pouvoir conclure sur le fond, d'expertiser la possibilité pour l'État de se doter d'une solution de vote électronique souveraine.

1 DANS DES CIRCONSTANCES COMPLEXES, LE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR A PARTIELLEMENT REUSSI L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES SOUS FORMAT ÉLECTRONIQUE

Les élections professionnelles en vue du renouvellement général des organismes consultatifs au sein desquels s'exerce la participation des fonctionnaires et agents de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ont eu lieu le 8 décembre 2022, conformément à l'arrêté du 9 mars 2022¹.

Dans la fonction publique de l'État, le vote électronique, désormais obligatoire², sauf dérogations³ autorisant le vote à l'urne dans certains services – aucune dérogation ne concernait, à l'origine, les services du ministère de l'intérieur –, s'est tenu du 1er au 8 décembre, en application de l'article 2 de l'arrêté du 9 mars cité en note n°1. Les instances à désigner étaient, pour la première fois, celles prévues par la loi du 6 août 2019⁴, c'est-à-dire, principalement, les comités sociaux d'administration (CSA), qui se substituent aux comités techniques paritaires (CTP) et comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), et les commissions administratives paritaires (CAP), dans leur nouveau périmètre.

Au ministère de l'intérieur, 625 scrutins devaient être organisés pour respecter la nouvelle cartographie de ces instances.

Le corps électoral comptait 231 566 électeurs, de l'administration centrale, de certains établissements publics de l'État placés sous la tutelle du ministère de l'intérieur, des agents de greffe des juridictions administratives, et de services déconcentrés, dont les 27 044 agents des 235 DDI, qui participaient pour la première fois à un scrutin relevant du ministère de l'intérieur (CSA des DDI).

Le ministère de l'intérieur était familiarisé avec le vote électronique, qu'il avait déjà mis en œuvre à l'occasion des élections professionnelles de 2018, sur la base du volontariat puisque le vote électronique n'était pas à cette date obligatoire. Les scrutins s'étaient alors déroulés dans des bonnes conditions, avec une participation en hausse (cf. infra).

Cette expérience et ce bilan donnaient au ministère de l'intérieur un avantage et un capital de confiance pour préparer les élections de 2022, par rapport à d'autres ministères, novices dans le vote électronique.

Ces élections sont pourtant marquées, au ministère de l'intérieur, par un échec partiel du vote électronique, auquel ont dû être substitués des votes à l'urne dans deux services centraux, deux préfectures et dans les DDI (pour le CSA des DDI).

1.1 Un contexte d'une particulière complexité

L'organisation des élections professionnelles 2022 au ministère de l'intérieur a été beaucoup plus difficile qu'en 2018 : son calendrier a été perturbé ; le choix, propre au ministère de l'intérieur, d'une sécurité renforcée a compliqué la gestion de la solution de vote électronique et les modalités de vote de l'électeur ; l'établissement de listes électorales fiables a été chaotique, du fait principalement mais pas exclusivement, de l'intégration dans le corps électoral du ministère d'agents issus d'autres ministères .

¹ Arrêté du Premier ministre du 9 mars 2022 *fixant la date des prochaines élections professionnelles dans la fonction publique.*

² Art. 36 du décret n°2020-1427 du 20 novembre 2020 *relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État*; art. 17 du décret n° 82-451 du 28 mai 1982 *relatif aux commissions administratives paritaires.*

³ Ces dérogations sont prévues par un autre arrêté du 9 mars 2022.

⁴ Loi n°2019-828 *de transformation de la fonction publique.*

1.1.1 Le calendrier d'organisation des élections professionnelles a connu d'importantes perturbations

1.1.1.1 La lente gestation de la nouvelle cartographie des instances représentatives

La loi du 6 août 2019 *de transformation de la fonction publique* a refondu, en en réduisant le nombre⁵, les instances représentatives du personnel, obligeant chaque ministère à en définir une nouvelle cartographie pour organiser les scrutins correspondants, théoriquement en diminution également, par voie de conséquence. Mais l'intégration des 235 DDI - désormais rattachées au ministère de l'intérieur⁶ - a effacé, dans ce ministère, cette diminution : les DDI nécessitant la désignation d'instances représentatives, le nombre de scrutins a au contraire augmenté, passant de 461 en 2018 à 625 en 2022⁷.

La nouvelle cartographie des instances a constitué un exercice délicat dans tous les ministères, mais sa détermination a été particulièrement longue au ministère de l'intérieur⁸, avec des effets sur la réalisation du marché de solution de vote électronique. En mai 2021, lors du lancement de l'appel à concurrence pour cette solution de vote, le nombre de scrutins n'était pas déterminé. Il n'a été définitivement fixé que par des arrêtés du 3 juin 2022⁹, près de sept mois plus tard¹⁰.

L'indispensable dispositif permettant d'extraire certaines données, à des fins opérationnelles ou informatives, des résultats électoraux (opération dite de « *pastillage* ») a lui-même été finalisé très tard, provoquant un retard dans le paramétrage de la solution de vote.

Encadré n° 1 : Le « pastillage »

Le « *pastillage* » consiste à rendre possibles des extractions d'informations sur un scrutin, soit pour constituer d'autres instances dans un périmètre qui lui est inférieur (comités locaux d'action sociale, notamment, en application, au ministère de l'intérieur, de l'arrêté du 17 octobre 2022 relatif aux commissions locales d'action sociale), soit à des fins statistiques ou informatives de l'administration ou des organisations syndicales. Il associe au scrutin, dans le respect du secret et de l'anonymat du vote, des informations relatives à l'électeur (département d'affectation, appartenance à tel corps de fonctionnaires etc.).

Les organisations syndicales sont particulièrement attentives au pastillage, qui constitue pour elle une utile source d'information et de vérification de la prise en compte de leur représentativité dans des instances où elles siègent sans élection directe.

Bien entendu, fonctionnellement, plus la granularité du pastillage est fine, plus les attendus de la solution de vote électronique sont importants et plus elle doit être adaptée et anticipée.

Les spécifications de ce dispositif ne seront en effet définitivement arrêtées que le 26 avril 2022, après plusieurs reports¹¹. Du fait de ces reports successifs, le pastillage, a été une des sources de difficultés dans les relations entre l'administration et le prestataire. Il a été également un sujet d'amertume des organisations syndicales, qui l'estiment insatisfaisant et considèrent n'avoir pas été

⁵ Du fait de la fusion des CTP et des CHSCT et de la diminution du nombre de CAP, lesquelles sont désormais organisées par catégories de fonctionnaires et non plus par corps.

⁶ Décret n° 2020-1050 du 14 août 2020 modifiant le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 *relatif aux directions départementales interministérielles*.

⁷ Ce total résulte donc, d'une part, de l'augmentation des scrutins liés aux DDI – étant précisé que faute de candidatures pour 4 CSA de DDI, ce sont en fait 231 scrutins qui y ont été organisés - et d'autre part, de la diminution des scrutins liés à la nouvelle architecture des instances.

⁸ « *Concernant la cartographie, le MI est clairement en retard par rapport à la majorité des autres ministères* », selon le compte-rendu d'une réunion de l'équipe projet élections professionnelles de la DRH du 15 octobre 2021.

⁹ Arrêtés du 3 juin 2022, qui énumèrent toutes les instances à désigner (CSA, CAP, commissions consultatives paritaires, etc.).

¹⁰ A titre de comparaison, la cartographie des instances représentatives du ministère en charge de l'agriculture était quasiment stabilisée en juillet 2021, concomitamment à la notification par ce ministère du marché de solution de vote électronique à la société NEOVOTE.

¹¹ Relevé de conclusions du COPIL DRH/DNUM, du 27 avril 2022.

entendues dans leurs attentes sur un dispositif très sensible pour elles, puisqu'il leur permet de mesurer leur représentativité dans certains électorats ou pour la désignation de certaines instances. Des imperfections de pastillage, neutralisant son exploitation (cf. 2.1.1.1), ont aussi conduit à organiser un vote à l'urne dans un service central de l'État, le groupement des moyens aériens (GMA) de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

1.1.1.2 L'imprévu des élections partielles dans les directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) en 2021

La préparation des élections 2022 a aussi souffert de l'obligation dans laquelle s'était trouvé le ministère de l'intérieur, en 2021, d'organiser les élections aux comités techniques des DDETS¹², nouvelles DDI relevant de sa gestion¹³. Au terme d'hésitations sur la possibilité de tenir ses élections en décembre 2022 pour ces directions créées en avril 2021, le décret du 17 juin 2021¹⁴ a finalement prescrit l'organisation, au plus tard le 31 décembre 2021, d'élections aux comités techniques des 93 DDETS.

Au sein du ministère, il a été décidé¹⁵ que cette organisation serait confiée à la direction des ressources humaines (DRH). L'équipe projet élections professionnelles (désignée dans la suite du rapport sous les termes « équipe projet »), en principe dédiée à la préparation des élections générales de 2022, a donc été en partie détournée de cet objectif au moment même de sa constitution¹⁶, les élections dans les DDETS devenant chronologiquement prioritaires¹⁷.

Dans un calendrier d'organisation des élections générales lui-même très contraint, cet imprévu a constitué une difficulté supplémentaire pour la DRH.

1.1.1.3 Un marché de solution de vote électronique trop tardif

Les élections professionnelles dans la fonction publique de l'État sont organisées, comme indiqué, sous format électronique, mais l'État ne disposant pas d'une solution de vote électronique souveraine, les ministères étaient *de facto* dans l'obligation de recourir à un prestataire de service, dans le respect du code de la commande publique.

Deux prestataires seulement¹⁸ étant considérés comme ayant la capacité d'organiser des élections électroniques à l'échelle de ministères, la direction l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier (DEPAFI) et la direction du numérique (DNUM) ont privilégié¹⁹ un marché sans publicité ni mise en concurrence avec la société NEOVOTE, qui, à la satisfaction générale, avait

¹² Élections prévues par l'article 27 du décret n°2020-1545 du 9 décembre 2020 *relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités et des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations*.

¹³ Décret n°2020-1050 du 14 août 2020 modifiant le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 *relatif aux directions départementales interministérielles*.

¹⁴ Décret n° 2021-772 *relatif à la mise en place des comités techniques et des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail des directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités, des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités et des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations*.

¹⁵ Par anticipation du transfert de la direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) à la DRH du dialogue social au sein des DDI (qui n'interviendra finalement que le 1er janvier 2023).

¹⁶ Le chef de l'équipe projet a été nommé en janvier 2021, son adjoint en mars.

¹⁷ A noter à ce stade que les élections intermédiaires dans les DDETS n'ont pas réellement constitué un test des élections de 2022, puisqu'elle se sont déroulées à l'urne alors que les élections générales devaient être électroniques. Même en matière d'établissement des listes électorales, il n'a guère été possible de capitaliser en 2022 sur l'expérience des élections 2021 dans les DDETS, qui ne nécessitaient pas les mêmes données personnelles que celles exigées pour le vote électronique.

¹⁸ Les sociétés VOXALY-DOCAPOSTE et NEOVOTE.

¹⁹ Sur le fondement de l'article R.2122-3 du code de la commande publique, aux termes duquel « l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque les (...) services ne peuvent être fournis que par un opérateur économique déterminé, pour l'une des raisons suivantes : 2° Des raisons techniques (...) 3° L'existence de droits d'exclusivité (...). Le recours à un opérateur déterminé dans les cas mentionnés aux 2° et 3° n'est justifié que lorsqu'il n'existe aucune solution de remplacement raisonnable ... ». Or NEOVOTE avait, pour assurer la pseudonymisation des personnels (cf. 2.1.3), réalisé en 2018 des développements spécifiques au ministère de l'intérieur, le rendant potentiellement éligible au 2° de cet article.

réalisé, en 2018, le vote électronique aux élections du ministère. Le 18 mars 2021²⁰, la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (DLPAJ) a cependant considéré, faisant référence à la pseudonymisation des électeurs²¹, qu'« *il semble difficile de considérer que la société Néovote serait la seule à pouvoir proposer cette solution, au motif qu'elle l'a déjà proposé au MI et assuré des développements spécifiques. En effet, d'autres sociétés proposent des solutions de vote électronique, même si elles devront proposer des développements spécifiques, ce qu'elles sont également en mesure de faire* ».

Compte-tenu de cette analyse de la DLPAJ, c'est un appel d'offres ouvert qui a été organisé, publié le 25 mai 2021, dans un délai estimé trop contraint par la DNUM pour une mise au point satisfaisante du dossier de consultation des entreprises, la date de réception des offres étant fixée au 6 juillet. Les deux prestataires pré-identifiés ont candidaté, et le marché a été notifié à NEOVOTE, mieux-disant et moins-disant, le 20 octobre 2021. La réunion de lancement du marché s'est tenue le 22 novembre 2021, très tardivement pour des élections prévues seulement un an plus tard.

C'est ce lancement très tardif du marché qui est principalement à l'origine des difficultés rencontrées par l'administration : la préparation des élections s'est ensuite apparentée à une course contre la montre de onze mois, au surplus semée d'obstacles, s'achevant avec l'échec de l'organisation du vote électronique dans certains scrutins, en particulier ceux des DDI.

1.1.2 Le très haut niveau d'exigence concernant la sécurité des électeurs et la sincérité du scrutin a complexifié l'organisation des élections sous format électronique

Le vote électronique aux élections professionnelles suscite, au ministère de l'intérieur, deux craintes.

La première est la fuite de données personnelles des agents contenues dans les listes électorales, les informations associées à chaque personne pouvant concerner des personnels sensibles (personnels de police, notamment). C'est une préoccupation de sécurité des électeurs.

La deuxième tient à la difficulté, consubstantielle au vote électronique, de vérifier la qualité d'électeur, en s'assurant de l'identité d'une personne votant à distance. C'est une question de sincérité du scrutin.

La recherche d'un équilibre optimal entre la sécurité des électeurs et la sincérité du scrutin, double préoccupation du ministère, entraîne nécessairement des complexités supplémentaires d'accès au vote et dans l'architecture de la solution de vote électronique. Les exigences renforcées du ministère de l'intérieur dans la recherche de cet équilibre, par rapport à 2018, ont donc contribué à compliquer encore l'organisation des élections.

1.1.2.1 Pour assurer la sécurité des électeurs, la pseudonymisation de tout l'électorat

La pseudonymisation de l'ensemble du corps électoral du ministère de l'intérieur est le dispositif retenu depuis 2018 pour limiter le risque de fuite des données personnelles, alors même que, réglementairement, seuls doivent bénéficier d'un anonymat les agents appartenant à certains services spécialisés de la police et de la gendarmerie nationales, mentionnés par l'arrêté du 7 avril 2011²², et ceux des services de renseignement, en application du code de la sécurité intérieure²³.

Le ministère de l'intérieur est le seul à avoir fait ce choix (ni le ministère des armées, ni celui de l'éducation nationale, par exemple, n'ont adopté un dispositif de pseudonymisation généralisée).

²⁰ Le délai d'instruction de quatre mois de cette question juridique (c'est lors d'un COPIL du 9 novembre 2020 qu'il a été décidé d'évaluer la faisabilité juridique du marché négocié) paraît tout à fait disproportionné, compte tenu de sa clarté.

²¹ Cf. 1.1.2.1.

²² Arrêté du 7 avril 2011 relatif au respect de l'anonymat de certains fonctionnaires de police et militaires de la gendarmerie nationale.

²³ Articles L. 861-1 et suivants.

Encadré n° 2 : Pseudonymisation et anonymisation, deux notions distinctes

Au sens des définitions de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)²⁴, la **pseudonymisation** est un traitement dans lequel des données personnelles sont cryptées, excluant toute identification directe des personnes. Mais l'opération est réversible : des personnes habilitées peuvent techniquement accéder à l'identité réelle de l'individu à partir de ses données cryptées.

L'**anonymisation**, quant à elle, consiste à rendre impossible techniquement, et de façon irréversible, l'identification des personnes, par quelque moyen que ce soit et par qui que ce soit. Les données cryptées se substituent aux données réelles, sans aucun moyen, pour quiconque, de reconstituer ces dernières.

Cette technique de l'anonymisation est utilisée, par exemple, dans le domaine de la recherche médicale, où la protection irréversible des données personnelles peut être une exigence absolue.

En revanche, dans le domaine administratif, les ministères qui procèdent au cryptage, à l'occasion des élections professionnelles, de données personnelles de leurs agents ou de certains d'entre eux, ne procèdent jamais à leur anonymisation, au sens où l'entend la CNIL. Ils conservent en effet dans tous les cas des dispositifs de reconstitution « en clair » de données cryptées, ne serait-ce que pour permettre la vérification de la régularité des scrutins, en cas de contestation.

Par commodité terminologique, cependant, le ministère de l'intérieur, comme, par exemple, celui des armées, retiennent le concept d'anonymisation d'électeurs. Mais celle-ci consiste seulement à rendre impossible, **même au sein de leurs propres services**, l'identification d'un agent. Ainsi, sur les listes électorales qui doivent être affichées dans les services conformément à la réglementation électorale, le nom des personnes anonymisées sera remplacé par des XXX. Seuls certains agents habilités ont accès à une table de concordance, protégée, qui permet la reconstitution de l'identité de la personne anonymisée.

Le ministère de l'intérieur a choisi, pour les élections professionnelles qu'il organise, outre l'anonymisation, au sens commun du terme, de certains électeurs (ceux des services mentionnés précédemment), un dispositif de pseudonymisation, qui consiste à crypter l'identité réelle des électeurs **à l'égard des tiers**, tout particulièrement du prestataire de solution de vote électronique. En interne, en revanche, les listes électorales affichées dans les services, comme, lors du vote, les listes d'émargement, mentionnent en clair l'identité des électeurs. Dans les faits, le ministère de l'intérieur a fait le choix de pseudonymiser ainsi **tous les agents composant son corps électoral**.

C'est donc un dispositif « à deux étages » qu'a retenu en 2022, comme il l'avait fait en 2018, le ministère de l'intérieur : tous ses électeurs sont pseudonymisés, et certains d'entre eux sont en outre anonymisés. Dans tous les cas, des tableaux de concordance permettent de remonter à l'identité réelle de l'électeur.

En pratique, au ministère de l'intérieur, la base de données des agents est constituée des données personnelles (nom, prénom, matricule, adresse personnelle, etc.) dont disposent les services, enregistrées dans ses serveurs sécurisés. Ces données sont exportées (injectées) dans la solution de vote électronique *via* une passerelle d'encryptage²⁵ qui rend impossible, **pour le prestataire de la solution de vote électronique**, la reconstitution en clair de la base de données et neutralise par conséquent les conséquences d'éventuelles fuites de ces données depuis ses serveurs. Par ailleurs, le ministère de l'intérieur organise en interne l'anonymisation des électeurs appartenant à certains services, pour garantir la protection de leurs données, même en interne.

²⁴ Cf. <https://www.cnil.fr/fr/lanonymisation-de-donnees-personnelles>.

²⁵ Il s'agit d'une application web en mode SaaS (*Software as a Service*) associée à un composant applicatif intermédiaire (passerelle) hébergé et exploité par le ministère de l'intérieur. Cet élément assure la maîtrise absolue des données à caractère personnel des agents : tous les composants logiciels manipulant ces données personnelles s'exécutent exclusivement depuis les environnements informatiques du ministère de l'intérieur.

S'il se comprend au regard de la sensibilité des informations personnelles (nom et adresse) des forces de sécurité, ce choix de pseudonymisation **de la totalité de l'électorat** du ministère rend la prestation complexe, en l'éloignant des standards des solutions de vote électronique.

La création de la passerelle d'encryptage a nécessité des développements informatiques particuliers ²⁶.

Elle a d'autre part contribué aux difficultés rencontrées par la DRH dans la fiabilisation des listes pour lesquelles le prestataire de solution de vote électronique identifiait des anomalies de saisie des données, sans pouvoir les repérer dans la base cryptée. En conséquence, les services de la DRH étaient informés d'anomalies de saisies dans les listes, sans en connaître la nature (présence d'un caractère spécial non accepté, par exemple). Comme la DRH ne pouvait pas intervenir dans la solution de vote, le dialogue avec le prestataire était impossible puisqu'il y avait, d'un côté, une base de données gérée par la DRH, non accessible au prestataire et, de l'autre, une solution de vote indiquant des erreurs sans possibilité d'identification, du fait du cryptage.

La pseudonymisation a encore eu des conséquences sur l'organisation de la procédure de réassort.

Encadré n° 3 : La procédure de réassort

La procédure de réassort permet de reconstituer, sur la demande de l'électeur, des authentifiants de vote, en cas de perte ou d'oubli. De nouveaux codes sont alors communiqués à l'électeur, lui permettant d'accéder à la solution de vote. Elle doit être organisée de sorte à éviter toute usurpation d'identité : « S'il est loisible à l'autorité en charge de l'organisation du scrutin, dans le but de favoriser la participation des agents au scrutin, de prévoir une procédure de " réassort ", celle-ci doit être de nature à garantir le respect des principes rappelés au point précédent, notamment le secret du vote et la sincérité du scrutin. Une telle procédure doit ainsi permettre de s'assurer de l'identité de l'électeur qui sollicite une nouvelle communication de son identifiant et de son mot de passe ainsi que du caractère personnel du ou des modes de communication par lesquels ils lui sont transmis » (CE 26 janvier 2021 n° 437989).

Au ministère de l'intérieur, la pseudonymisation a exclu un scénario de transmission des données de réassort par le prestataire (pourtant formellement prévu par le cahier des charges) au moyen des adresses mail ou par SMS des électeurs, sans rendre ces moyens d'identification accessibles au prestataire.

Enfin, elle brouille la relation contractuelle, en instaurant de fait une responsabilité parcellisée (prestataire de service/administration) en matière de production, de continuité d'activité et de supervision des opérations de saisie des listes et d'expression du vote, rendant délicats l'analyse et le traitement des incidents.

1.1.2.2 Pour assurer la sincérité du scrutin, une authentification à double facteur

Comme cela a été affirmé à l'occasion du comité de pilotage (COPIL) du 9 novembre 2020 des élections professionnelles, « *la sécurisation des votes pour lutter contre la fraude [est] la priorité absolue* » du ministère de l'intérieur. Il était fait référence à une fraude constatée – et sanctionnée – lors des élections de 2018, qui ne résultait d'ailleurs pas de failles techniques de la solution de vote, mais d'une accessibilité qui s'est avérée trop aisée aux données personnelles exigées pour le réassort²⁷.

²⁶ En 2022, NEOVOTE a néanmoins pu s'appuyer sur les développements qu'il avait réalisés en 2018.

²⁷ La fraude, commise à la préfecture des Bouches-du-Rhône, résultait de la récupération par le fraudeur, directement ou par complicité d'acteurs de la chaîne RH (dans un contexte de rapports sociaux dégradés au sein du bureau des ressources humaines de la préfecture), de données contenues dans les dossiers administratifs personnels, lui ayant permis d'activer le réassort de mots de passe de 9 électeurs et d'usurper ainsi leur identité électronique. Cette fraude a donné lieu à une enquête administrative conduite par l'IGA, d'où sont extraites ces informations (Rapport d'enquête administrative concernant une fraude lors des élections professionnelles à la préfecture des Bouches-du-Rhône, n°19025-R1 juin 2019). Le fraudeur a été confondu et radié de la fonction publique.

1.1.2.2.1 Un accès au vote volontairement plus complexe

Complexifier l'accès au portail de vote, par rapport à 2018, en augmentant les éléments d'authentification électronique de l'électeur a été une décision assumée et structurante en termes d'équilibre entre la sécurité du vote et l'accessibilité du scrutin, renforçant la première au détriment de la seconde. Mais le choix des modalités de cette authentification à sécurité renforcée, là encore, s'est fait tardivement, et il n'est pas exclu qu'il ait accaparé une grande partie de l'énergie de l'équipe projet, peut-être au détriment d'autres aspects du marché, non moins importants.

Le ministère de l'intérieur a d'abord hésité à recourir à une authentification *via* le téléservice FranceConnect, pouvant offrir un accès direct au portail de vote électronique²⁸, sous réserve d'adaptations réglementaires que le ministère de l'intérieur, contrairement à d'autres ministères, n'a pas voulu anticiper. De fait, il faudra attendre mai 2022 pour que soit autorisé l'usage de FranceConnect pour les élections professionnelles 2022²⁹, trop tard pour le ministère de l'intérieur, puisque les spécifications techniques du marché en cours d'exécution ne faisaient pas référence à ce téléservice.

Surtout, le scénario d'un deuxième facteur d'authentification n'a été formalisé que dans l'analyse de risques sur la sécurité des systèmes d'information (SSI) faite par le cabinet chargé de l'homologation du référentiel général de sécurité (RGS), le 5 janvier 2022³⁰. C'est finalement lors d'une réunion du 27 janvier 2022, qu'écartant les propositions de sécurisation formulées par NEOVOTE³¹, la procédure à double identifiant (matricule et date de naissance) et double authentifiant (clé de sécurité et mot de passe) que seul, parmi les autres ministères, le ministère de l'intérieur a retenu, a été arrêtée et notifiée au prestataire³².

Encadré n° 4 : des procédures d'accès au portail de vote différentes en 2018 et 2022



Source DRH

²⁸ Cette option avait été évoquée en réunion interservices fin 2021, sous l'égide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFF) sous réserve de l'avis de la CNIL. Celle-ci, tout en indiquant sa préférence pour la récupération de l'identifiant généré par le prestataire via la plateforme espace numérique sécurisé de l'agent public (ENSAP), n'a pas émis d'objection de principe au recours à FranceConnect, sous réserve d'une adaptation de l'arrêté du 8 novembre 2018 relatif au téléservice FranceConnect et d'une analyse nuancée de la sécurité de l'authentification via ce téléservice.

²⁹ Arrêté du 9 mai 2022 relatif à l'utilisation du téléservice « FranceConnect » pour la mise en œuvre du vote électronique par internet pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de dialogue social de la fonction publique.

³⁰ Analyse CGI Consulting (p.74) : « étant donné les risques de vote frauduleux identifiés sans recours au réassort, le renforcement de l'authentification **par un deuxième facteur paraît justifié : la mesure traiterait les risques de vote frauduleux par une personne ayant subtilisé des notices de vote avec ou sans le concours de l'électeur...** » (les caractères gras sont d'origine).

³¹ Ces propositions ont été considérées comme insuffisantes ou inapplicables.

³² Avec un retard de 15 jours sur le planning des spécifications fonctionnelles détaillées précédant la mise en production de la solution de vote électronique.

1.1.2.2 *Un processus hybride fragilisant l'accès au vote*

Comme en 2018, c'est en réalité un processus de vote hybride qui a été organisé : si le vote est électronique, le choix a été fait d'une communication d'au moins un code authentifiant sous format papier (**annexe 4**), selon des modalités qui ont fragilisé et, dans nombre de cas, empêché l'accès au scrutin.

Premier code authentifiant, **le mot de passe** alphanumérique était inscrit dans une notice de vote papier (**annexe 5**) à remettre en main propre à chacun des 231 566 électeurs par leur référent RH de proximité. Ces documents dits « cartes à rompre » (enveloppe scellée opaque rendant impossible la lecture par transparence du code à l'instar des codes de cartes bancaires) leur étaient adressés au moyen d'une logistique sophistiquée et onéreuse³³ : impression et mise sous enveloppe sécurisée par l'Imprimerie nationale, acheminement par son sous-traitant GEODIS, sur la base d'une cartographie aussi dense que possible des services destinataires (3 365 points de livraison ont été retenus). La remise elle-même obéissait à une procédure très normée, contre émargement³⁴ (**annexe 6**).

Deuxième code authentifiant, **la clé de sécurité** était en principe le numéro de série de la carte agent, inscrit au verso de celle-ci. Seuls par conséquent les électeurs détenteurs de cette carte étaient en capacité d'y trouver leur authentifiant, aidés en cela par des documents de communication, comme celui figurant en annexe 5³⁵. Or, 35% des électeurs (dont tous les agents des DDI) ne disposaient pas, pour les élections de décembre 2022, d'une carte agent ou avaient une carte dont le numéro de série ne pouvait être utilisé, pour différents motifs³⁶. L'Imprimerie nationale a donc été invitée à éditer 81 000 clés de remplacement (à 12 chiffres), dites « fictives », et à les expédier par courriers individuels et sécurisés³⁷, mais avec un taux d'échec des envois postaux très élevé. Dans 11% des cas, en effet, les adresses des électeurs n'ont pu être identifiées par l'Imprimerie nationale. Dans les DDI, la faible fiabilité des données rendait en tout état de cause aléatoire la voie postale. Les plis étaient, d'autre part, libellés au nom patronymique (nom de « jeune fille ») des électrices, souvent non affichés sur les boîtes aux lettres et n'étaient donc pas remis. Dans des périmètres professionnels où la mobilité est élevée, les adresses postales étaient enfin massivement erronées³⁸.

La faible fiabilité de la voie postale, qui a donc concerné plus du tiers de l'électorat, peut avoir contribué à la baisse de la participation aux élections.

Cette situation est d'autant plus regrettable que le ministère de l'intérieur n'était nullement tenu, pour communiquer les codes d'accès, de choisir le format papier et la voie postale. Il aurait pu opter pour une dématérialisation totale, comme l'ont fait d'autres ministères. En effet, si la CNIL recommande aux organisateurs de scrutins électroniques, pour des raisons de confidentialité, de communiquer les codes authentifiants et les mots de passe par deux canaux différents³⁹ (**annexe 7**), elle ne fait pas de la remise en main propre ou par voie postale (c'est-à-dire du format papier) un canal obligatoire, les deux canaux pouvant être dématérialisés, dès lors que leurs vecteurs sont différents.

Ainsi, par exemple, plusieurs ministères ont choisi en 2022 d'adresser un mot de passe par mail contenant un lien sécurisé activant un code, temporaire ou permanent.

³³ Le coût de la prestation s'élève à plus de 210 000 €.

³⁴ En cas d'impossibilité, cette notice était envoyée au domicile de l'électeur par lettre avec accusé de réception.

³⁵ Dans le périmètre historique du ministère, les personnels civils de la gendarmerie nationale disposent quant à eux d'un numéro matricule, mais aussi d'un numéro spécifique d'immatriculation (NIGEND), qui a généré de la confusion sur les références à utiliser.

³⁶ Cartes sous statut de renouvellement, cartes récemment éditées, etc. : au total plus de 30 000 cartes agent ont été de fait inexploitable.

³⁷ L'annexe 12 détaille cette procédure d'édition des clés de sécurité fictives.

³⁸ Le taux d'échec des envois postaux a par exemple été considérable dans la gendarmerie nationale : plus de 70% selon la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN).

³⁹ Délibération n° 2019-053 du 25 avril 2019 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote par correspondance électronique, notamment via internet.

1.1.3 La préparation des listes électorales des DDI a été chaotique

1.1.3.1 Des données hétérogènes, propres à chaque ministère

La détermination de la qualité d'électeurs des agents des DDI nécessitait d'abord la collecte par les secrétariats généraux communs départementaux (SGCD) de données communes aux cinq ministères de l'administration territoriale de l'État (ATE), issues de cinq systèmes d'information des ressources humaines (SIRH), non harmonisés. Comme le relève le rapport d'information n° 740 du Sénat de juin 2022 (**annexe 8**), leur consultation par les SGCD s'est heurtée à des obstacles pratiques, constituant autant de difficultés, comme la nécessité de se déconnecter puis de se reconnecter pour passer de l'un à l'autre.

La multiplicité des instances à élire a par ailleurs conduit chaque ministère de l'ATE à définir, pour ses propres scrutins, ses besoins particuliers en données « électeur », s'ajoutant au tronc commun des 19 données retenues pour les listes des CSA des DDI, et à demander aux SGCD de les collecter.

L'instruction du 15 avril 2022 de la DRH aux SGCD pour la collecte des données nécessaires à l'établissement des listes (**annexe 9**), comme la convention *relative à la collecte et l'échange de données entre les ministères de l'administration territoriale de l'État, pour la conduite des élections professionnelles 2022* signée le 13 juin 2022 par le ministère de l'intérieur et des outre-mer, le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, les ministères sociaux, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et le ministère de l'économie et de la souveraineté industrielle et numérique (**annexe 10**), est révélatrice de l'extrême complexité de l'exercice demandé aux SGCD.

Qui plus est, au nom de la protection des données personnelles, c'est une relation à sens unique de circulation des données « électeurs » qui a été organisée, peu propice aux échanges interactifs entre les ministères métier, fournisseurs et utilisateurs des données : les SGCD, concepteurs des listes électorales, transmettaient les données à l'équipe projet du ministère de l'intérieur qui en faisait retour aux ministères métier et procédait à leur injection dans la solution de vote électronique (**annexe 12**).

1.1.3.2 La suspension temporaire de la constitution des listes électorale des DDI

Dans ce contexte déjà difficile, la préparation des listes électorales des DDI a été brutalement interrompue pendant plus de trois mois.

La collecte et le traitement, dans la solution de vote, des informations à caractère personnel des électeurs imposait, conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD), la réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD). Mais selon le délégué ministériel à la protection des données, cette exigence, qui avait été bien identifiée pour les scrutins concernant le ministère de l'intérieur, s'étendait également à la collecte et au traitement, entre les ministères de l'ATE et les SGCD, des données correspondant à la participation des agents aux scrutins pour la désignation des CSA des DDI. Après contestation par les organisations syndicales de ces services de la nature des données demandées, la DRH a donc suspendu cette collecte, le 4 mai 2022, dans l'attente de l'AIPD correspondante. La collecte n'a repris que le 27 juillet 2022, pendant les congés estivaux, et les listes n'ont été reçues par la DRH que début septembre, trois mois et demi après la date initialement prévue.

Ce retard est largement à l'origine de l'embolie de l'injection des listes électorales des DDI dans la solution de vote électronique.

1.2 La réussite seulement partielle du vote électronique

1.2.1 En dépit de relations conflictuelles avec le prestataire...

Dans un marché oligopolistique (cf. infra), où les ministères se sont trouvés en position de clientèle captive de seulement deux prestataires de solution de vote électronique, les relations contractuelles sont nécessairement menacées d'un rapport de force inversé, le partenaire commercial étant en situation d'imposer ses choix, voire son rythme, aux administrations contractantes. Beaucoup d'interlocuteurs de la mission considèrent ainsi que, dans la préparation des élections 2022, c'est le prestataire de service qui imposait des choix non négociables, au nom de contraintes réelles ou alléguées, à l'administration, et qui dictait son calendrier.

Outre cette inversion du rapport de forces, les relations entre l'administration, en particulier la DRH, maître d'ouvrage et la société NEOVOTE ont été, dès le lancement du marché, très difficiles, voire conflictuelles.

Cette tension permanente dans les relations avec le prestataire n'est pas propre au ministère de l'intérieur. Les ministères interrogés par la mission qui ont contracté avec NEOVOTE sont unanimes dans leur constat, qui a été réaffirmé lors d'une réunion de bilan interservices tenue à la DGAFP le 14 mars 2023, d'une personnalisation extrême de la représentation du prestataire, doublée d'un relationnel très difficile, d'une absence préjudiciable de responsable de conduite de projet qui aurait dû être l'interlocuteur au quotidien des ministères, de l'absence du prestataire dans certaines instances de la comitologie et de la fréquente imprécision de prérequis techniques, le tout sans préjudice, paradoxalement, d'une capacité de réactivité en cas d'impératifs techniques.

C'est donc à un véritable bras de fer que la DRH du ministère de l'intérieur, comme ses homologues des autres ministères, s'est livrée avec NEOVOTE, consommateur de temps et de ressources, et très insécurisant pour la bonne exécution de la prestation.

Il ne peut être exclu que l'obligation dans laquelle ce prestataire de service s'est trouvé, de son fait, de mener à bien, simultanément, des élections électroniques pour le compte de plusieurs ministères, dont certains comptaient un corps électoral très important, ait contribué à son insuffisante disponibilité et à une prestation contestable, non en termes de résultats, mais de conduite et d'accompagnement.

Cette situation de dépendance par rapport au marché doit en tout cas être prise en compte au niveau interministériel, pour les prochaines élections (cf. 2.2.2).

1.2.2 ... la solution de vote électronique a bien fonctionné

En dépit de ces tensions relationnelles, la solution de vote électronique de NEOVOTE a, comme en 2018, donné satisfaction au ministère de l'intérieur, tant en ce qui concerne la sécurité du vote des électeurs que la production des résultats des scrutins, dès leur clôture. Aucun incident sérieux de fonctionnement de la solution de vote, ni en termes de continuité du fonctionnement, ni en terme d'identification des personnes accédant au portail de vote n'a été signalé⁴⁰, contrairement au ministère des finances, où le vote a été totalement interrompu le 1^{er} décembre, du fait de la mise en maintenance de la plateforme du prestataire VOXALY-DOCAPOSTE (pour un problème technique, de 11h jusqu'à la fin de l'après-midi).

Techniquement, le vote électronique s'est donc déroulé dans les conditions de sécurité et de fiabilité attendues, et il est acquis que l'échec du vote électronique dans les DDI, à la préfecture de région

⁴⁰ À noter toutefois un incident, le 1^{er} décembre, jour d'ouverture du scrutin, où, pour 3 scrutins, les électeurs (représentant 5 525 votes à exprimer) ont été bloqués lors de la validation de leur vote, pour une raison rapidement identifiée de format de pastillage. L'intervention corrective du prestataire a été assurée le même jour entre 21h et 21h18, période où l'accès au site de vote a été suspendu. Les électeurs concernés ont pu valider leurs votes pour ces scrutins dès la fin de l'intervention.

Ile-de-France (PRIF) et à la préfecture de Guyane n'est pas imputable à la solution de vote, mais bien à des erreurs dans les listes électorales injectées dans celle-ci, qui ne sont pas imputables au prestataire.

1.2.2.1 L'apparente complexité du vote électronique est à relativiser

L'apparente complexité du vote électronique tient à la perception qu'ont les électeurs des modalités d'authentification. Les informations qu'ils doivent saisir pour accéder au vote (clé de sécurité, mot de passe) sont en effet d'autant plus complexes qu'il s'agit d'assurer une sécurité optimale des élections et d'éviter la fraude, même si des voies de forte simplification existent, sans dégradation de ces exigences (cf. 2.2.1).

La mission souligne la qualité des campagnes de communication et la pédagogie déployées par la DRH, au travers de bulletins d'information, de messages aux agents et de supports d'information sur l'intranet du ministère (certains étant reproduits dans différentes annexes de ce rapport), complétées d'une assistance téléphonique aux utilisateurs (chaîne de soutien utilisateurs), majoritairement considérée comme ayant été de qualité, pour les accompagner dans le processus de vote.

Une fois les étapes d'identification et d'authentification passées, l'électeur ne rencontrait aucune difficulté pour voter, dans un environnement informatique intuitif et convivial. Il accédait à un écran affichant, par organisation syndicale, les listes de candidature. Il votait de manière simple et sécurisée, en cliquant sur une liste puis en validant son choix.

1.2.2.2 La participation reste significative et les irrégularités sont marginales

La participation aux élections du ministère de l'intérieur, en diminution par rapport aux précédentes éditions, comme dans toute la fonction publique de l'État (- 5,9 points), reste néanmoins la plus élevée de tous les ministères (75,9% sur l'ensemble des scrutins de CSA du ministère de l'intérieur et de ses établissements publics, pour une moyenne de 44,9% pour l'ensemble de la fonction publique de l'État).

Encadré n° 5 : Participation comparée aux élections professionnelles de 2014, 2018 et 2022

	2014	2018	2022
	Participation	Participation	Participation
PN	78,54%	85,84%	82,89%
GN	55,99%	67,80%	46,96%
AC	55,48%	62,84%	48,49%
AT	74,97%	69,00%	59,86%
DDI			61,23%

Source : DRH

Le tableau ci-dessus illustre surtout l'impossible corrélation entre le choix du vote électronique et la participation aux scrutins. Entre 2014 (vote à l'urne) et 2018 (premier vote électronique) la participation a très sensiblement augmenté au ministère de l'intérieur (82% en 2018, soit 14 points de plus qu'en 2014), à la seule exception de l'administration territoriale (ligne AT). Comparée à 2018, la participation 2022 fléchit au contraire fortement, à scrutin électronique constant, notamment dans la gendarmerie nationale (ligne GN) et les administrations centrales (ligne AC) et territoriales (ligne AT). Mais la police (ligne PN) continue de voter massivement, à des taux très élevés.

Tout au plus est-il possible d'envisager, sans pouvoir l'objectiver, un lien entre la participation et les problématiques d'acheminement des notices de vote et surtout, de fiabilité des listes électorales.

Quant aux irrégularités ou suspicions de fraudes, qui portent essentiellement, dans le périmètre police, sur des communications volontaires (et évidemment irrégulières) d'authentifiants par leurs titulaires et non à des manipulations de la solution de vote électronique, elles sont restées très marginales en 2022. A la date de rédaction de ce rapport en tout cas, aucun cas de fraude n'est avéré.

Les contentieux⁴¹, au nombre de 12, portent essentiellement sur les modalités du vote à l'urne (sans vote par correspondance, donc évinçant potentiellement des électeurs dans l'impossibilité de se déplacer), parfois sur les erreurs affectant des listes électorales.

1.2.3 Le passage au vote à l'urne pour certains scrutins constitue néanmoins un échec

1.2.3.1 L'impossible injection dans la solution de vote électronique des listes électorales fiabilisées par les DDI et certaines préfectures

Dans l'organisation adoptée au ministère de l'intérieur, la constitution des listes électorales incombait aux services RH de proximité, et, après contrôle de l'équipe projet de la DRH, leur injection dans la solution de vote électronique était faite par la DRH, avec l'appui technique de la DNUM.

Au niveau déconcentré, les SGCD récemment créés⁴² ont ainsi été chargés, au titre de leurs fonctions support, de préparer les listes électorales des préfectures et des DDI désormais rattachées au ministère de l'intérieur. De la même façon, des administrations à « statut particulier », comme la préfecture de Guyane ou la PRIF, ont préparé et communiqué à la DRH leurs listes électorales.

Mais dans un grand nombre de cas, **les listes injectées par la DRH dans la solution de vote électronique ne correspondaient pas à celles communiquées par les services**. Cette situation a conduit à l'abandon du vote électronique pour les CSA des DDI suivi de l'organisation en urgence d'un vote à l'urne, et à la substitution d'un vote à l'urne au vote électronique, après annulation des scrutins « préfecture » par les préfets de la région Ile-de-France et de Guyane⁴³.

La mission note à ce propos qu'il aurait été juridiquement possible d'organiser de nouvelles élections dans ces administrations sous format électronique. Le marché de solution de vote électronique du ministère de l'intérieur stipule en effet que le prestataire s'engage à *"l'organisation et la tenue de nouvelles élections suite à d'éventuelles invalidations ou annulations"*⁴⁴. Mais il était matériellement inenvisageable d'utiliser, pour ces nouveaux scrutins, la solution de vote initiale, les urnes ayant été descellées, les scrutins dépouillés et les résultats publiés. Il aurait donc fallu lancer, dans le cadre du même marché, mais sur la base d'avenants, une nouvelle procédure électronique *ab initio*, solution onéreuse et surtout trop longue, compte tenu de la date de mise en place des nouvelles instances représentatives, au 1^{er} janvier 2023.

⁴¹ Un contre le CSA ministériel, un contre le CSA préfecture/SGCD des Landes, 10 contre des CSA de DDI, tous introduits par l'UFSE CGT. Aucun de ces recours n'est jugé à la date du rapport.

⁴² Alors que les SGCD devaient être initialement opérationnels au 30 juin 2020, la crise sanitaire a conduit à reporter cette date au 1^{er} janvier 2021.

⁴³ Selon la DGAFP, « dans la fonction publique de l'État, les dérogations au vote électronique ont concerné environ 400 scrutins et 102 000 agents soit 4,1% des agents de la fonction publique de l'État. Cette proportion est plus élevée que prévue **en raison des dérogations accordées aux scrutins des DDI à la suite d'erreurs de fiabilisation des listes électorales** ». Retour d'expérience présenté par la DGAFP lors d'une réunion inter-services, le 14 mars 2023.

⁴⁴ Annexe II à l'acte d'engagement (annexe financière) notifié à NEOVOTE le 20 octobre 2021.

1.2.3.1.1 Les difficultés techniques, réelles, n'expliquent pas la non-prise en compte des listes électorales corrigées par les services de proximité

La quantité de données à injecter dans la solution de vote était une première difficulté, indépendante de la pseudonymisation, mais incontournable. La base d'injection représentait en effet 901 586 lignes, soit le nombre d'électeurs multiplié par le nombre de scrutins auxquels chacun d'entre eux devait participer.

Pour des questions de poids des fichiers des données informatiques à injecter dans la solution de vote, ces 900 000 lignes ont dû être segmentées en « paquets »⁴⁵, occasionnant des délais d'injection particulièrement longs, devenant préoccupants dans un contexte de plus en plus marqué par l'urgence.

S'agissant des DDI, la DRH s'est d'autre part heurtée à d'importantes difficultés techniques d'injection, qu'elle impute en partie à des questions de formats ou d'altération par des SGCD des fichiers Excel permettant les échanges de bases de données⁴⁶. D'autres facteurs ont cependant contribué à ces difficultés, comme des inversions sur le format de dates de naissance ou une pratique délibérée d'ajouts de données fictives, décidée par l'administration centrale, pour combler les champs vides (attribution de dates de naissance ou de numéros fictifs d'IBAN par ex.), qui, de ce fait, auraient rendu l'injection impossible.

La DRH fait valoir, dans cette situation difficile à gérer, l'absence de répondant du prestataire sur ces problèmes techniques en lien avec la solution de vote, NEOVOTE opposant de son côté l'impossibilité d'intervenir sans accéder à des données « en clair », prohibée par le choix de la pseudonymisation.

Mais surtout, et souvent **en amont même des injections de listes**, de très nombreuses corrections demandées, souvent de façon réitérée, par les services RH de proximité n'ont pas été prises en compte par la DRH.

Dans le cas de la PRIF, par exemple, un premier signalement a été adressé à la DRH le 29 septembre 2022, faisant état de la présence indue sur la liste électorale du CSA, d'agents électeurs à d'autres scrutins. La DRH a été à nouveau saisie les 17, puis 22 octobre 2022, sans procéder aux corrections **avant l'injection des listes** dans la solution de vote pour l'affichage réglementaire. L'importance des erreurs constatées sur ces listes a conduit le préfet d'Ile-de-France à annuler le scrutin et à organiser un nouveau vote, cette fois-ci à l'urne, le 16 février 2023.

Il en a été de même en Guyane, du fait de la non intégration, malgré des messages d'alerte de la préfecture à la DRH, des agents des DDI de ce département (près de 40% de l'effectif), dans la liste électorale du CSA unique des services de l'État dans ce département. L'intégrité du scrutin en étant bien entendu affectée, le préfet de Guyane a également annulé le scrutin électronique et organisé un scrutin à l'urne, le 2 mars 2023.

Au-delà du cas de la PRIF et de la Guyane, l'administration centrale était consciente de l'impossibilité dans laquelle elle était de prendre en compte les demandes des services déconcentrés de correction des listes. L'équipe projet a alors fait le choix, dont on peut comprendre la logique, de prioriser, dans cette situation d'urgence, l'inscription d'électeurs irrégulièrement omis des listes, sur l'effacement

⁴⁵ Le temps de traitement des requêtes imposé par la stratégie de sécurité du réseau interne du ministère de l'intérieur était fixé à 300 secondes au maximum (5 minutes). Cette règle a nécessité du prestataire une limitation à quelques kilo-octets de la taille des « paquets » de listes envoyés par le ministère de l'intérieur. Les 900 000 lignes ont, par conséquent, dû être segmentées, rendant le processus d'export des listes à NEOVOTE très long (plusieurs heures).

⁴⁶ La mission ne s'explique pas pourquoi les fichiers Excel communiqués comme base de travail étaient modifiables dans leur format permettant le cas échéant des altérations involontaires. Les difficultés rencontrées semblent surtout résulter d'une méconnaissance des risques engendrés par la multiplication des manipulations successives des fichiers et d'une mauvaise utilisation combinée des produits Microsoft et d'autres éditeurs de solution tierce (LibreOffice, par ex.).

des électeurs irrégulièrement inscrits, pour garantir au mieux le droit de vote, qui n'était menacé que dans le premier cas.

Cette obligation de choisir entre « la moins pire » des deux options atteste en tout cas d'une relative perte de contrôle des opérations électorales (singulièrement, de constitution de listes électorales fiables), qui s'est aggravée au fil des semaines précédant le vote. Au demeurant, le choix a été vain puisqu'au final, nombre de listes électorales injectées dans la solution de vote comportaient des omissions, parfois significatives, d'électeurs.

La perception qu'a la mission de cette séquence chaotique est qu'à la qualité des listes a été privilégiée la tenue coûte que coûte des scrutins pour la mise en œuvre de la solution de vote électronique. Le mail de la DRH aux responsables de scrutin du 29 novembre 2022 en atteste⁴⁷, la mission étant toutefois circonspecte sur la réelle prise en compte de « *l'essentiel des modifications sollicitées* ». L'étonnant message diffusé le même jour en soirée à ces responsables⁴⁸, invitant l'ensemble des administrations à poursuivre les opérations de pré-scellement « *hors cas exceptionnels où l'écart entre la liste électorale considérée comme juste (...) et la liste constatée serait supérieur à 25%* »⁴⁹, conforte évidemment cette circonspection, tant le pourcentage toléré d'erreur est considérable.

1.2.3.1.2 Une occasion manquée de légitimer la dimension interministérielle des SGCD

Tous les responsables des services déconcentrés interrogés par la mission expriment leur incompréhension de la persistance, lors du scellement des urnes électroniques⁵⁰, de listes électorales non conformes à celles, fiabilisées, qu'ils avaient communiquées, selon leurs dires, en temps et en heure, à la DRH, fiabilisation d'ailleurs reconnue par les organisations syndicales. Des directeurs de SGCD décrivent même une période très éprouvante, marquée par des situations de quasi *burn-out*, mettant leurs responsables RH en position de témoins impuissants de l'absence, dans la solution de vote, des mises à jour demandées pour retirer des listes des agents non électeurs (parfois des personnes décédées) ou pour y ajouter des électeurs irrégulièrement omis.

Le retour au vote à l'urne constitue en tout cas un échec. Il est même une occasion manquée⁵¹ d'asseoir la légitimité des SGCD et de conforter l'autorité de leurs cadres dirigeants.

⁴⁷ « Les listes électorales mises à jour par nos services sont désormais accessibles dans leur version définitive. Elles prennent en compte l'essentiel des modifications sollicitées. En tout état de cause, aucune modification n'est désormais possible. Cela serait de nature à altérer la solution de vote. Les opérations de pré-scellement sont un préalable essentiel au scellement et, in fine, au déroulement même du vote ». Mail du 29 novembre 2022 à 13:04.

⁴⁸ Mail de la DRH aux référents RH responsables de scrutins 29 novembre 2022 à 19:46.

⁴⁹ Surligné par la mission.

⁵⁰ Opération consistant à figer les listes électorales dans la solution de vote, avant l'ouverture du scrutin.

⁵¹ Dans son ordonnance de référé n° 469393/469406 du 7 décembre 2022 Syndicat UFSE-CGT et autres, le Conseil d'État estime pour sa part « regrettables » « les conditions dans lesquelles le changement des modalités de vote est intervenu, notamment son caractère particulièrement tardif, avec toutes les conséquences en termes d'organisation et de mobilisation qui en découlent ».

2 AMELIORER LA PREPARATION DES PROCHAINES ELECTIONS PROFESSIONNELLES NECESSITE D'IMPORTANTES EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET SYSTEMIQUES

2.1 Pour sécuriser la préparation des élections professionnelles, des adaptations organisationnelles sont indispensables

2.1.1 Devancer les échéances électorales

Comme indiqué (cf. 1.1.1.3), les élections professionnelles 2022 ont ressemblé, au ministère de l'intérieur, à une course contre la montre dont la notification tardive du marché de solution de vote électronique a marqué le départ. Une meilleure anticipation est la condition d'une préparation plus sereine.

2.1.1.1 Définir les attendus de la solution de vote avant l'appel à concurrence

Sauf à s'exposer à de sérieuses difficultés, notamment à des retards d'exécution ou à la nécessité d'avenants, la maîtrise d'ouvrage d'un marché public doit avoir une vision très claire des besoins fonctionnels que la prestation doit satisfaire, au moment de la rédaction du cahier des charges. Or des éléments structurants du processus électoral, devant se traduire dans la solution de vote, n'ont été précisés par la DRH qu'en cours d'exécution, souvent au terme d'arbitrages tardifs et parfois contradictoires, laissant à la mission une impression générale de « navigation à vue ».

Ainsi, les modalités d'authentification électronique des électeurs, dès lors que le ministère de l'intérieur affichait des exigences de sécurité plus fortes qu'en 2018, auraient dû être arrêtées avant le lancement du marché : double authentification ou non ; recours ou non à un téléservice d'authentification ou de récupération des codes ; nature des données personnelles nécessaires au réassort.

La nécessité d'un module de gestion des candidatures hors solution de vote « standard », avec saisie des candidatures par les organisations syndicales, qui constituait aussi une novation par rapport à 2018 et dont la mise au point des spécifications a entraîné des décalages du planning d'exécution, aurait pareillement dû être identifiée *ab initio*.

Il en va encore de même du pastillage. Embryonnaire en 2018, devant être entièrement revu du fait de la nouvelle cartographie des instances représentatives dans la fonction publique, il a été trop tardif et est resté, en termes de résultats, partiellement insatisfaisant⁵². Le choix de ces modalités, qui sont aussi des composantes à intégrer dans la solution de vote, aurait dû être fait préalablement au choix du prestataire, « à froid » et dans le cadre du dialogue social.

Or, ce n'est qu'en cours d'exécution d'un marché déjà signé qu'elles ont été arrêtées, sous la pression des délais, dont la maîtrise d'œuvre s'est rapidement inquiétée⁵³, c'est-à-dire dans l'inconfort et l'insécurité, et au prix de tensions sans doute évitables avec les organisations syndicales.

⁵² En témoigne l'organisation d'un nouveau vote à l'urne, par arrêté du ministre de l'intérieur du 14 mars 2023, pour constituer la formation spécialisée du Groupement des moyens aériens (GMA). En effet, le pastillage appliqué n'a pas permis de constituer une formation spécialisée représentative, seuls ayant été pastillés les personnels navigants du CSA administration centrale, alors que dans une logique de "service" les organisations syndicales souhaitaient englober tous les personnels concernés par la mission « moyens aériens ». Leur demande a été finalement prise en compte par l'administration, mais nécessite une élection directe supplémentaire, qu'aurait pu éviter un pastillage adapté.

⁵³ Une note d'alerte du DNUM à la DRH du 27 janvier 2022 indique par exemple que « *le projet E-Vote2022 a atteint aujourd'hui un niveau critique. En effet, conformément au planning initial retenu en comité de lancement, la validation des SFD [Spécifications Fonctionnelles Détaillées, établies par le prestataire, soumises à validation de l'administration, et préalable nécessaire au lancement de la phase de réalisation] aurait dû être effective au 15/01/2022. Or à ce jour ces spécifications, qui sont sur le chemin critique, ne sont toujours pas validées.* ».

2.1.1.2 Anticiper la notification du marché de solution de vote électronique

Le marché de solution de vote électronique du ministère de l'intérieur a été l'un des derniers marchés ministériels à être publié, le 25 mai 2021, pour être signé le 12 octobre, notifié le 20 et lancé le 22 novembre 2021, un an seulement avant l'échéance⁵⁴. Son prestataire était déjà engagé dans l'exécution de marchés avec d'autres ministères, et il est possible que sa disponibilité pour le ministère de l'intérieur s'en soit de ce fait trouvée amoindrie⁵⁵.

Ce démarrage beaucoup trop tardif est à l'origine de l'essentiel des difficultés rencontrées par la suite et du phénomène d'embolie qui caractérise le processus électoral au ministère de l'intérieur. On ne peut à cet égard que regretter que la forme juridique du marché ait été choisie après quatre mois d'instruction et s'étonner que cette question, d'une complexité relative, n'ait été posée que fin 2020, au moment où d'autres ministères publiaient leur avis d'appel à concurrence.

Au final, ce sont bien entre quatre et six mois d'anticipation qui ont fait défaut et provoqué l'échec partiel des élections électroniques au ministère de l'intérieur.

Pour les élections de 2026, un marché de prestation de solution de vote électronique devrait donc être très fortement anticipé, avec une notification dans toute la mesure du possible 18 mois avant la date du scrutin, selon un calendrier qui pourrait être le suivant :

- septembre 2024 : préparation du cahier des clauses techniques particulières (CCTP) sur la base d'arbitrages univoques, après dialogue social, sur les éléments les plus structurants de la solution de vote ;
- février 2025 : publication de l'avis d'appel à concurrence ;
- juillet 2025 : notification du marché et réunion de lancement ;
- décembre 2026 : élections professionnelles.

Recommandation n°1 : Notifier le marché de solution de vote électronique 18 mois avant les échéances électorales et construire sur cette base un rétro-planning de préparation de l'avis d'appel à concurrence (DEPAFI, maîtrises d'ouvrage, maîtrise d'œuvre).

2.1.2 Établir un dialogue social confiant

Les élections professionnelles sont des échéances majeures dans la vie des organisations syndicales, dont elles déterminent la représentativité. Il est donc naturel qu'elles soient particulièrement attentives aux modalités de leur association à leur préparation.

À cet égard, les syndicats rencontrés par la mission font tous état d'une dégradation du dialogue social par rapport aux élections précédentes.

Le nombre de réunions de concertation entre l'administration et les organisations syndicales n'est pas en cause. Selon un relevé de la DRH, en effet, pas moins de 45 réunions, bilatérales ou multilatérales ont été organisées entre janvier 2021 et décembre 2022 portant sur la préparation de ces élections, soit en moyenne une réunion par quinzaine, associant les organisations syndicales siégeant au comité technique ministériel et à celui de réseau des DDI, puis d'autres organisations dont, au fil de l'eau, la candidature était identifiée.

⁵⁴ Par comparaison, au ministère des armées, le marché avait publié le 6 décembre 2020 et conclu le 20 août 2021, au ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et au ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (marché commun), les 2 décembre 2020 et 7 juillet 2021 ainsi qu'au ministère de l'économie et des finances et au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (marché commun), les 21 mars et 21 juin 2021.

⁵⁵ Cette situation renvoie par ailleurs à la question de la dépendance des ministères par rapport à des prestataires oligopolistiques (cf. 2.2.2).

Ces réunions se tenaient pour l'essentiel au niveau de l'équipe projet, même à l'approche des échéances, qui devenait une période très critique. Au ministère de l'agriculture par exemple, à compter de septembre 2022, des réunions hebdomadaires à jour fixe se sont tenues avec les organisations syndicales, sous la présidence de la secrétaire générale.

Mais au-delà du calendrier des réunions, c'est sur la nature du dialogue social qu'insistent les organisations syndicales entendues. Estimant à juste titre avoir un quasi-monopole de la mémoire des élections antérieures, elles regrettent une occasion manquée de capitaliser en 2022 sur l'expérience acquise en 2018, par exemple sur le pastillage, qu'elles jugent « *catastrophique* » en 2018 et insuffisamment amélioré en 2022, au point d'en rendre les résultats pour partie inexploitable (cf. 2.1.1.1). Elles estiment aussi que leurs alertes n'ont pas été suffisamment écoutées, notamment pour la préparation des listes électorales. Le transfert non anticipé aux organisations syndicales de la tâche de saisie dans la solution de vote des listes de candidats est un autre sujet de crispation des partenaires sociaux, qui y voient un transfert indu de charges, opéré sans préavis, et sans formation adaptée de délégués, parfois privés en outre (notamment dans les DDI) des outils informatiques nécessaires à cette saisie⁵⁶.

Enfin, la mission prend acte du sentiment dominant des organisations syndicales, selon lesquelles le processus électoral était plus dicté, même sur des sujets juridiques, par le prestataire, qui, selon elles, imposait à l'administration son rythme et des choix découlant de sa solution de vote, que conduit par l'administration en fonction des besoins opérationnels du ministère. Les syndicats convergent également dans une impression d'insuffisante connaissance par leurs interlocuteurs des marges d'adaptation de la solution de vote pour répondre à leurs demandes.

Selon les organisations syndicales, il en est résulté une regrettable érosion de leur confiance en la maîtrise d'ouvrage.

Recommandation n°2 : Associer les organisations syndicales en amont de l'avis d'appel à concurrence et asseoir le leadership de l'administration dans la relation contractuelle avec le prestataire de solution de vote électronique (DRH, DRCPN, DNUM).

2.1.3 Repenser le pilotage

L'échec de l'injection des listes électorales fiabilisées des DDI et d'autres administrations déconcentrées dans la solution de vote et le passage au vote à l'urne dans les DDI, les deux préfectures citées et deux services centraux⁵⁷ conduit nécessairement à s'interroger sur le pilotage des élections professionnelles par l'administration centrale.

La mission tient d'abord à souligner l'engagement sans faille de l'équipe projet de la DRH. Elle en a mesuré la très lourde charge de travail, sans doute excessive, et l'investissement de tous les instants pour couvrir au mieux la totalité du processus électoral, depuis sa conception jusqu'à la proclamation des résultats. Ce pilotage met cependant en évidence un handicap originel, lié au format de l'équipe projet et une gestion parfois trop distante d'échelons supérieurs, auxquels s'ajoute une excessive centralisation.

⁵⁶ Certains délégués ne disposaient pas de postes informatiques NOEMI nécessaires pour accéder au module de la solution de vote.

⁵⁷ Le groupement des moyens aériens (GMA) de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et le commandement spécialisé pour la sûreté nucléaire (COSSEN) de la direction générale de la gendarmerie nationale.

2.1.3.1 Confier le pilotage à une équipe multidirectionnelle et renforcée

2.1.3.1.1 Constituer une équipe intégrée

Le handicap originel tient au sous-dimensionnement manifeste de l'équipe projet pour conduire un chantier de cette nature et de cette ampleur, au moment où les élections s'annonçaient plus complexes qu'en 2018.

Côté DRH, maître d'ouvrage pour le périmètre « civil » du corps électoral, l'équipe projet n'était constituée que de deux personnes⁵⁸, un administrateur de l'État, chef de projet⁵⁹ et son adjoint, attaché d'administration de l'État. Elle a été épaulée, à compter de février 2022, par un membre du cabinet d'assistance à maîtrise d'ouvrage, chargé du traitement informatique des listes électorales, puis, à partir d'août 2022, d'un cadre en charge de la cellule d'assistance utilisateurs (CSU). Des services de la DRH⁶⁰ ont également participé à la préparation des scrutins, sans être cependant rattachés à la mission, ni placés sous l'autorité de son chef.

Côté DRCPN, co-maître d'ouvrage pour le périmètre « police », la contribution à la préparation des élections a été assurée par des agents du secrétariat pour l'administration générale (SAG), dont aucun n'était pour autant mis à disposition de l'équipe projet. Compte tenu de la part des électeurs relevant de la police dans le corps électoral du ministère de l'intérieur (près de 60%), cette participation institutionnellement « en retrait » de l'administration en charge de leur gestion est paradoxale, ne serait-ce que pour la conduite, en osmose avec la DRH, du dialogue social avec des organisations syndicales de la police, particulièrement soucieuses des élections professionnelles.

Enfin, la DNUM, maître d'œuvre, seule en capacité de dialoguer d'égal à égal sur les problématiques informatiques avec le prestataire, est restée organiquement extérieure à l'équipe projet, dans la tradition d'une organisation administrative « en silo », étrangère aux équipes intégrées maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre⁶¹ sur des projets informatiques pourtant complexes, sensibles et structurants⁶².

De facto, la DRH s'est donc trouvée « en première ligne » des élections professionnelles, et seule, en définitive, responsable nominale de leurs dysfonctionnements.

Dans ce contexte, deux personnes, quels qu'en soient l'engagement, l'expérience et les compétences - qui doivent, dans ce domaine, être recherchées au moins autant dans la conduite de projet que dans la maîtrise de la matière électorale - ne pouvaient raisonnablement définir les besoins fonctionnels de la solution de vote et les traduire dans le cahier des charges, assurer l'interface avec les services centraux et déconcentrés du ministère de l'intérieur et des autres ministères de l'ATE, élaborer les instructions de service, souvent longues et complexes⁶³, nécessaires à l'organisation des élections, animer le dialogue social, piloter le contrôle des listes électorales⁶⁴ et procéder à leur export dans la solution de vote.

Dans les faits, l'équipe projet de la DRH a été submergée par l'ampleur et la complexité, souvent sous-estimée, des tâches dont elle avait la charge. A titre d'illustration, l'instruction générale sur l'organisation des élections, véritable mode d'emploi du processus électoral et des opérations de

⁵⁸ Respectivement recrutées, comme indiqué, en janvier et en mars 2021.

⁵⁹ Le ministère de l'intérieur n'a pas fait le choix de nommer un directeur de projet, au sens du chapitre 2 du titre 2 du décret n° 2019-1594 du 31 décembre 2019 relatif aux emplois de direction de l'État.

⁶⁰ Le bureau des affaires générales des études et des statuts (BAGES), principalement pour la cartographie des instances et des analyses statutaires et la direction d'application Dialogue2 (DAD2) pour les listes électorales du périmètre historique du ministère. La mise à jour unitaire des listes électorales a enfin mobilisé des personnels de la sous-direction du personnel, pendant la quinzaine précédant les scrutins.

⁶¹ Organisation administrative pratiquée avec succès dans d'autres pays européens, comme l'Allemagne.

⁶² La comitologie mise en place pour les élections professionnelles (COPIL, comités de suivi hebdomadaires de la maîtrise d'œuvre, réunions hebdomadaires de la DRH, associant DNUM et DRCPN) assurait certes un dialogue nourri entre maîtrise d'œuvre et maîtrises d'ouvrage, mais on peut raisonnablement se demander si son efficacité est proportionnelle à sa densité.

⁶³ Près de 50 pages pour l'instruction générale du 6 octobre 2022.

⁶⁴ A noter, à cet égard, pour mesurer l'ampleur de cette seule tâche, que le fichier du corps électoral du ministère de l'intérieur représentait 901 586 lignes (nombre d'électeurs multiplié par le nombre de scrutins), potentiellement à vérifier à l'unité.

vote, n'a été signée que le 6 octobre 2022 (alors qu'une diffusion avait été décidée pour le début du mois de septembre – date déjà tardive –, en COPIL de juillet, notamment pour répondre à des questionnements juridiques de plus en plus nombreux), deux mois seulement avant le scrutin.

Le sous-dimensionnement originel de l'équipe projet portait donc des risques pour la bonne conduite de la préparation des élections, finalement avérés avec le passage au vote à l'urne dans plus d'une centaine de services, presque tous déconcentrés.

Si l'équipe qui sera en charge de conduire les prochaines élections professionnelles doit donc être significativement renforcée en nombre, elle doit aussi être constituée sous la forme d'une équipe multidirectionnelle intégrée, rassemblant organiquement des représentants des maîtrises d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre, avec la participation du responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI) des maîtrises d'ouvrage. Ce format intégré serait source d'économies de temps et d'énergie, en limitant une comitologie éclatée et parfois redondante quand elle ne conduit pas à des décisions non coordonnées, en assurant la cohérence des arbitrages et en incarnant l'unité de l'administration dans son dialogue avec le prestataire, les organisations syndicales et les autres ministères. Compte tenu de la dimension inter-directionnelle et interministérielle de l'organisation de ces élections professionnelles, la mission préconise que cette équipe soit placée sous l'autorité d'un directeur de projet rattaché au secrétaire général du ministère de l'intérieur.

Compte tenu du rétro-planning évoqué ci-dessus (2.1.1.2), cette équipe⁶⁵ devrait être constituée dès l'été 2024. A l'exception de son directeur, elle pourrait être, au moins dans les premiers temps, à géométrie variable, en fonction de la nature des thématiques à traiter dans chacune des phases du processus de préparation.

2.1.3.1.2 Renforcer le pilotage interministériel par le ministère de l'intérieur

Trop réduite, l'équipe projet a aussi souffert d'isolement, voire de solitude.

En interne, le pilotage inter-directionnel des élections 2022 n'a pas donné lieu à des réunions de coordination au niveau du secrétaire général, qui était régulièrement informé de leur préparation par la DRH. Dans d'autres ministères, comme l'agriculture, la secrétaire générale a tenu, dès mars 2022, des réunions hebdomadaires inter-directionnelles de suivi. Les graves difficultés de fiabilisation dans la solution de vote des listes électorales des services déconcentrés, évidentes dès la mi-septembre 2022, n'ont pas non plus conduit à l'organisation de réunions avec les ministères de l'ATE, sous la présidence du secrétaire général du ministère de l'intérieur, en dépit de messages d'alerte.

Si l'équipe projet organisait au mieux les échanges du quotidien avec ses homologues des autres ministères, elle ne pouvait, à son niveau, fixer une doctrine opposable, rendre des arbitrages sur des points structurants, ni prendre des décisions engageant les autres directions ou les autres ministères.

Recommandation n°3 : Constituer une équipe projet intégrant des représentants des directions maîtres d'ouvrage et de la direction maître d'œuvre avec à sa tête un directeur de projet placé sous l'autorité du secrétaire général (secrétaire général).

⁶⁵ Un format de 5 à 8 personnes pourrait en première analyse être adapté, auxquelles devraient bien entendu prêter leur concours les services « métier » des maîtrises d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. L'équipe permanente devrait également désigner en son sein des binômes (maîtrises d'ouvrage/maîtrise d'œuvre) pilotes par thématiques (listes électorales, authentification, cellule d'assistance utilisateurs, etc.)

2.1.3.2 Renforcer l'autonomie de l'échelon déconcentré

L'organisation des élections 2022, au ministère de l'intérieur comme dans d'autres ministères, est caractérisée par une centralisation absolue du processus électoral, en partie dictée par les caractéristiques techniques des solutions de vote électronique, mais également présentée comme garantie de la sécurité et de la sincérité du scrutin. S'il est cohérent que la préparation du cahier des charges du marché, la cartographie des scrutins ou le calendrier des opérations électorales soient confiés aux administrations centrales, il est paradoxal que celles-ci aient aussi pris en charge le contrôle de listes électorales préparées par les services déconcentrés et, pour la DRH du ministère de l'intérieur, leur injection dans la solution de vote électronique.

S'agissant des DDI, les SGCD, comme décrit supra, étaient invités à faire remonter leurs données « électeurs » à la DRH sur la base de tableaux de travail préalablement communiqués par cette direction, son instruction du 15 avril 2022 précisant que *« ces données vont (...) faire l'objet d'une vérification par chacun des ministères concernés, dès leur retour par vos soins et transmission par mon intermédiaire »*.

C'est donc bien, d'abord, dans une finalité de contrôle que la remontée des données « électeurs » vers la centrale a été organisée. Cette démarche est contestable puisque les services de proximité ont la meilleure connaissance de leurs agents et donc des données « électeurs ». Elle a surtout été contreproductive, puisque, comme indiqué, les listes injectées par l'administration centrale comportaient de multiples erreurs, parfois avec des taux très élevés. La fiabilité du travail des SGCD s'est au contraire vérifiée, lors du passage au vote à l'urne dans les DDI, par l'utilisation des listes qu'ils avaient établies, en lieu et place de celles issues de la solution de vote après injection par la DRH.

L'organisation d'une procédure de contrôle des listes totalement centralisée, dans un ministère caractérisé par l'esprit de déconcentration, est donc paradoxale et a surtout constitué un échec, auquel s'ajoute le ressenti nocif, dans nombre de services déconcentrés, d'une défiance de l'administration centrale à leur endroit.

La mission recommande donc, pour les prochaines élections professionnelles, bien loin de singulariser les DDI et leurs gestionnaires que sont les SGCD parmi les services du ministère de l'intérieur, en leur réservant un traitement particulier en matière de vote aux élections professionnelles, de les intégrer pleinement à la procédure de vote électronique applicable à tous les services du ministère. Un traitement différencié ne serait pas justifié si l'on accorde aux SGCD la confiance qu'ils méritent au vu de la capacité de fiabilisation des listes des DDI dont ils ont fait la preuve en décembre 2022. Il constituerait un échec de l'intégration des DDI au ministère de l'intérieur, qui suppose l'application à ces services des mêmes règles et procédures – surtout celles qui touchent à la représentation de leurs agents dans les instances de dialogue social – que celles applicables aux autres services déconcentrés du ministère. Il serait incompréhensible pour les agents des DDI, qui devraient suivre des processus de vote distincts selon les ministères organisateurs des scrutins auxquels ils participent.

Recommandation n°4 : Maintenir l'organisation d'un vote électronique dans les DDI, intégré à la solution de vote électronique choisie pour les autres périmètres du ministère de l'intérieur (secrétaire général, DRH).

La mission préconise même, dans cet esprit, de laisser aux services de proximité le soin d'arrêter définitivement les listes électorales, pour les scrutins relevant de leur compétence, sans préjudice bien sûr des nécessaires échanges, qui peuvent rester informels, entre les services déconcentrés et leurs administrations centrales respectives pour préciser des points de doctrine ou de statut et régler les cas problématiques.

Cette « délégation » devrait bien sûr être adaptée en fonction de la capacité de faire des différents services déconcentrés. Seuls ceux atteignant un seuil critique de compétence en matière de gestion des ressources humaines doivent être admis à procéder à cette fiabilisation des listes. Les SGCD,

quant à eux, ont fait en 2022, dans des conditions très difficiles, la preuve de leurs capacités et de leur efficacité, sur laquelle il convient de capitaliser.

Recommandation n°5 : Confier à certains services déconcentrés (SGCD, notamment) le soin d'arrêter les listes électorales pour les scrutins dont ils ont la responsabilité (DRH).

La mission préconise également, dans cette logique, qu'au moins certains services déconcentrés, tout particulièrement les SGCD, puissent également procéder informatiquement à l'injection des listes dans la solution de vote, sur la base d'une procédure normée à préciser dans le cahier des charges du marché de solution de vote électronique.

Cette option, qui nécessiterait des développements informatiques spécifiques et donc un surcoût de la solution de vote qu'il faudrait bien entendu évaluer, permettrait, en terme de processus électoral, un gain de temps significatif, en évitant des allers-retours avec la centrale qui ont montré, en 2022, leur caractère contre-productif.

Elle conforterait aussi la légitimité des SGCD par rapport aux DDI dont ils assurent la gestion.

Elle marquerait enfin la confiance de l'État central dans ses services déconcentrés, perçue comme déficitaire, on l'a dit, à l'occasion des élections de 2022.

Recommandation n°6 : Confier aux SGCD le soin d'exporter dans la solution de vote électronique les listes électorales des scrutins dont ils ont la responsabilité (DRH, DNUM).

2.2 Pour simplifier le vote électronique aux élections professionnelles, des évolutions systémiques sont nécessaires

2.2.1 La simplicité et la sécurité de l'accès au vote supposent de dématérialiser intégralement la communication des codes d'authentification des électeurs

La transmission aux agents de leurs codes d'authentification a constitué pour tous les ministères un enjeu majeur de sécurité. La sécurité absolue n'existe pas en matière de vote électronique, comme en matière de vote à l'urne, même si l'opacité et la complexité technique des solutions de vote électronique amplifient la crainte de fraudes difficilement détectables. Tous les ministères ont en tout cas cherché à éviter qu'une personne, dans l'illusion que l'anonymat du vote à distance puisse conduire à l'impunité de sa fraude, participe au scrutin à la place de l'électeur.

Au ministère de l'intérieur, le souvenir des fraudes détectées lors des élections professionnelles de 2018, même si elles se sont limitées à neuf électeurs dont les codes d'identification/authentification ont été usurpés par un unique fraudeur, a ainsi marqué les esprits (1.1.2.2).

Dans ce contexte, les choix du ministère pour l'identification et l'authentification des électeurs leur permettant d'accéder au vote incluaient une transmission sur papier sous enveloppe d'un mot de passe. Cette procédure, complexe en organisation a été par surcroît un facteur de tension avec certaines organisations syndicales, notamment des DDI, qui, avec une bonne foi contestable, ne comprenaient pas que soient demandées des adresses personnelles⁶⁶.

La constitution d'un fichier pour l'Imprimerie nationale, l'édition de notices de vote sous format papier et la gestion des envois et remises en main propre ont mobilisé des ressources humaines et financières dont une dématérialisation complète de la communication des codes de connexion aurait permis l'économie, au bénéfice d'une fiabilité renforcée de cette communication.

⁶⁶ Depuis la mise en place de l'espace numérique sécurisé de l'agent public (ENSAP), nombre d'agents ne donnent plus ou n'actualisent pas leur adresse personnelle dans les données dont dispose l'administration.

2.2.1.1 Les recommandations de la CNIL pour le vote électronique autorisent une dématérialisation complète de la communication des moyens d'authentification

La CNIL, dans un courrier à la DGAFP du 18 février 2022 (**annexe 13**) rappelle les mesures techniques à privilégier lors de la mise en place d'un système de vote électronique pour les élections professionnelles dans la fonction publique de l'État, afin de garantir des opérations électorales conformes aux dispositions du décret du 26 mai 2011⁶⁷, notamment en ce qui concerne l'authentification des électeurs, et répondant aux objectifs de sécurité énoncés dans sa délibération déjà citée du 25 avril 2019⁶⁸.

Le point principal des recommandations de la CNIL porte sur les modalités de transmission sécurisée à l'électeur de ses codes d'accès au portail de vote. Elle préconise qu'identifiants et authentifiants lui soient transmis par deux canaux différents. Mais elle n'impose pas d'utiliser un envoi postal sur support papier pour l'un des canaux et n'interdit pas de privilégier deux canaux numériques différents (cf. 1.1.2.2.2).

Ainsi que l'ont fait certains ministères, un envoi numérique (adresse mail professionnelle) et la mise à disposition sur une plateforme sécurisée, d'accès strictement personnel, des codes ou mots de passe des électeurs, sont donc conformes aux recommandations de la CNIL.

2.2.1.2 Privilégier l'utilisation de plateformes existantes, fiables et sécurisées

Pour transmettre un code de sécurité et un mot de passe aux électeurs par deux canaux différents, plusieurs options donc sont possibles et ont été mises en œuvre par les ministères concernés (**annexe 14**). De ces pratiques, il se déduit, d'une part, que l'envoi par voie postale doit être proscrit, car trop complexe à mettre en œuvre et, de ce fait, consommateur de ressources humaines, générateur d'un taux de non distribution parfois très important (cf. 1.1.2.2.2 -), et par ailleurs très coûteux.

L'utilisation de deux canaux numériques doit donc être privilégiée, l'un de ces canaux pouvant être l'adresse mail professionnelle, l'autre une plateforme publique sécurisée telle que FranceConnect ou l'espace numérique sécurisé de l'agent public (ENSAP).

Si la politique de sécurité des systèmes d'information du ministère de l'intérieur (PSSI-MI)⁶⁹ interdit la transmission en clair de codes ou de mots de passe via la messagerie professionnelle, il n'empêche pas, en revanche, l'envoi à cette adresse mail d'un lien qui permette à l'agent de générer un mot de passe. Il autorise également l'envoi sur la messagerie professionnelle de mots de passe à usage unique. Elle peut enfin faire l'objet de dérogations. La PSSI-MI n'interdit donc pas la communication du mot de passe généré par la solution de vote, premier identifiant, sur la messagerie professionnelle.

Le deuxième identifiant pourrait être placé dans l'espace personnel sécurisé de l'ENSAP (qui contient de nombreuses données sensibles et personnelles). Cette plateforme hébergerait les identifiants générés par la solution de vote et les affecterait à chaque agent, le cas échéant sous la forme d'une carte électorale électronique, dans son espace personnel, par l'intermédiaire de son numéro d'inscription au répertoire (NIR)⁷⁰. « *L'électeur se connecterait à cette plateforme (avec son NIR et*

⁶⁷ Décret n° 2011-595 du 26 mai 2011 *relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du vote électronique par internet pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de représentation du personnel de la fonction publique de l'État*.

⁶⁸ Délibération n° 2019-053 du 25 avril 2019 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote par correspondance électronique, notamment via Internet.

⁶⁹ *Politique de sécurité des systèmes d'information du ministère de l'intérieur (PSSI-MI)* du 10 mars 2015. Ce document indique notamment : « **EXP-CONF-AUTH** : confidentialité des informations d'authentification. Les informations d'authentification (mots de passe d'accès aux systèmes d'information, clés privées liées aux certificats électroniques, etc.) doivent être considérées comme des données sensibles. **EXP-GEST-PASS** : gestion des mots de passe. Les utilisateurs ne doivent pas stocker leurs mots de passe en clair (par exemple dans un fichier) sur leur poste de travail. Les mots de passe ne doivent pas transiter en clair sur les réseaux. **EXP-INIT-PASS** : initialisation des mots de passe. Chaque compte utilisateur doit être créé avec un mot de passe initial aléatoire unique. Si les circonstances l'imposent, un mot de passe plus simple mais à usage unique peut être envisagé » (p.29).

⁷⁰ Numéro d'inscription au répertoire (des personnes physiques), couramment appelé « numéro de sécurité sociale ».

son mot de passe habituel pour l'accès à cette plateforme) pour y récupérer son identifiant et voterait ensuite sur une plateforme de vote électronique »⁷¹.

Le recours à l'ENSAP a été autorisé par voie réglementaire pour les élections professionnelles dans la fonction publique⁷² et utilisé, pour les élections de 2022, par plusieurs ministères, dont le ministère de la justice.

Encadré n° 6 : Le recours à l'ENSAP au ministère de la justice

Arrêté du 17 juin 2022 *relatif aux modalités d'organisation du vote électronique par internet pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de dialogue social du ministère de la justice.*

Article 17 :

« En application de l'article 10 du décret du 26 mai 2011 susvisé, les moyens d'authentification comprennent un identifiant de vote ainsi qu'un mot de passe nécessaires aux opérations de vote.

« S'agissant de l'identifiant, il est reçu par les électeurs sur le compte individuel dont ils disposent sur l'espace numérique sécurisé de l'agent Public (ENSAP) (...).

« A chaque connexion, la solution de vote électronique génère, à la demande de l'agent, un mot de passe après saisie de l'identifiant personnel. La réception du mot de passe s'opère via le canal choisi par l'agent (téléphone ou courriel).

« Pour les électeurs ne disposant pas d'un compte sur l'ENSAP :

« - la communication de l'identifiant s'opère par courriel et celle du mot de passe par téléphone ;

« - à défaut, pour l'électeur ne disposant pas d'un courriel, l'envoi de l'identifiant s'effectue par courrier postal ».

De la même façon, le téléservice FranceConnect, dont l'accès n'est possible que par des codes strictement personnels, très difficiles à détourner, pourrait également permettre une connexion directe au portail de vote électronique, par l'utilisation des identifiants et mots de passe qu'exigent son ouverture. Cette possibilité a été autorisée, certes tardivement, pour les élections professionnelles de 2022 dans la fonction publique⁷³, et on peut penser qu'elle sera renouvelée lors des prochaines échéances électorales. Elle a notamment été utilisée par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

⁷¹ Extrait de la lettre de la CNIL à la DGAFP 18 février 2022 reproduite en annexe 14.

⁷² Article 1^{er} du décret n° 2022-1446 du 21 novembre 2022 fixant les modalités d'utilisation du traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé Espace numérique sécurisé des agents publics (ENSAP) : *« Ce traitement a pour finalité de mettre à disposition des agents publics un espace numérique sécurisé offrant des services personnalisés relatifs aux pensions de l'État, à la paye et aux élections des représentants du personnel dans la fonction publique de l'État. A ce titre, il permet à l'agent public : (...) 7° De participer aux élections professionnelles dans la fonction publique de l'État, par la mise à disposition de la carte électorale ».*

⁷³ Arrêté du 9 mai 2022 relatif à l'utilisation du téléservice « FranceConnect » pour la mise en œuvre du vote électronique par internet pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de dialogue social de la fonction publique, dont l'article 1^{er} dispose : *« En vue du renouvellement général des instances de dialogue social dans la fonction publique, les autorités administratives (...) qui recourent au vote électronique par internet peuvent utiliser le téléservice « FranceConnect » à des fins d'identification et d'authentification des électeurs ».*

Encadré n° 7 : Le recours à FranceConnect et l'ENSAP au ministère de l'économie et des finances

Arrêté du 25 juillet 2022 relatif aux modalités d'organisation du vote électronique par internet des personnels relevant des ministres chargés de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et de la transformation et de la fonction publiques, pour l'élection des représentants des personnels aux comités sociaux d'administration, aux commissions administratives paritaires et aux commissions consultatives paritaires pour les élections professionnelles fixées du 1^{er} au 8 décembre 2022.

Article 20 :

« En application de l'article 10 du décret du 26 mai 2011 susvisé, les moyens d'authentification comprennent un identifiant, et un mot de passe que l'électeur crée lui-même au moment de l'activation de son compte. L'identifiant est mis à disposition dans l'Espace numérique sécurisé de l'agent public (ENSAP).

« Par dérogation au 1^{er} alinéa, des modalités d'envoi des moyens d'authentification par voie postale ou remise en main propre, seront prévues en cas d'indisponibilité de l'ENSAP ou pour les électeurs n'ayant pas accès à l'ENSAP.

« L'électeur peut également s'identifier via un compte FranceConnect ».

Le retour d'expérience sur les élections professionnelles de 2022 dans la fonction publique de l'État, coordonné par la DGAFP, confirme l'utilisation de ces modes d'authentification par plusieurs ministères.

La mission indique enfin que de tels vecteurs électroniques d'authentification ont été appelés de leurs vœux par plusieurs organisations syndicales, notamment celles des DDI, réunies en intersyndicale, dans un courrier adressé le 1^{er} juin 2022 au secrétaire général du ministère de l'intérieur⁷⁴.

La dématérialisation complète de la transmission de ces moyens d'authentification, qui est donc juridiquement et techniquement possible et déjà opérationnelle, est impérative dans un but de simplification de la procédure.

La mission note à cet égard, que le mot de passe attribué à chacun des 231 566 électeurs du ministère de l'intérieur devait être saisi à l'écran, à partir de la notice de vote « papier », sachant que le code alphanumérique de 16 caractères qui le composait comportait des caractères spéciaux, parfois difficiles à distinguer d'autres caractères (comme le l et le 1, la lettre minuscule « l » et la voyelle « l » majuscule, le O du 0). De nombreuses erreurs de saisie de cette nature ont pu retarder, voire empêcher, pour les électeurs les moins patients, la réalisation du vote électronique, et l'ergonomie du vote était en tout cas, sur ce plan, médiocre.

Cette dématérialisation, de bon sens, est enfin opportune en termes d'économies budgétaires et de sécurisation de l'accès au vote, pour les prochaines élections professionnelles, même s'il restera nécessaire de réserver la possibilité communications sur support papier, pour des situations marginales, mais incontournables, où l'électronique ne peut pas être utilisée.

Recommandation n°7 : Adopter une transmission entièrement numérique des moyens d'authentification des électeurs (DNUM, DRH).

⁷⁴ « L'arrêté du 9 mai 2022 relatif à l'utilisation du téléservice « FranceConnect » pour la mise en œuvre du vote électronique par internet pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de dialogue social de la fonction publique a été publié au Journal Officiel du 14 mai 2022. Il prévoit la possibilité d'utiliser le téléservice « FranceConnect » à des fins d'identification et d'authentification des électeurs pour les opérations de vote électronique par internet prévues par l'arrêté du 9 mars 2022. La mise en œuvre de la procédure « FranceConnect » pour les élections professionnelles dans les DDI pourrait être une solution complémentaire permettant de résoudre les problèmes d'authentification posés par la procédure actuelle » (courrier des organisations syndicales au secrétaire général du ministère de l'intérieur du 1^{er} juin 2022).

2.2.2 Le dispositif de pseudonymisation des électeurs du ministère de l'intérieur doit être modifié dans son périmètre et dans ses modalités

Comme indiqué (cf. 1.1.2.1), deux procédés sont utilisés par l'administration pour protéger ses personnels des fuites de leurs données figurant dans les listes électorales : la pseudonymisation et l'anonymisation.

Le ministère de l'intérieur, se démarquant des autres ministères, a fait le choix depuis 2018 de la pseudonymisation comme méthode de cryptage des données personnelles⁷⁵ pour les élections professionnelles, avec inscription dans le cahier des charges de son marché de solution de vote électronique de l'exigence de développements informatiques spécifiques. Il est par ailleurs le seul à avoir appliqué ce cryptage à tous les électeurs, sans distinction de leur degré d'exposition à des risques personnels en cas de fuite des données.

Cette singularité devient problématique, au moment où la mutualisation interministérielle des marchés de solution de vote électronique s'impose comme une piste sérieuse de rationalisation et d'économies budgétaires et où l'harmonisation des modalités de vote, donc des portails de vote, appelée de leurs vœux tant par les administrations⁷⁶ que par les organisations syndicales, doit devenir un impératif, pour mettre fin à la situation kafkaïenne dans laquelle se sont trouvés les agents des DDI, appelés à voter simultanément dans plusieurs scrutins (deux au minimum, souvent trois, parfois plus encore, selon leur situation administrative) relevant de plusieurs ministères, selon des procédures différentes. L'annexe 15 illustre l'incohérence de ces multiples modalités de vote, pour ces agents relevant de ministères différents.

Recommandation n°8 : Harmoniser les modalités de vote des agents des DDI appelés à participer à des scrutins relevant de ministères différents (secrétaire général, DRH, dans le cadre du dialogue interministériel).

Ce particularisme du ministère de l'intérieur doit donc être revu.

2.2.2.1 Le périmètre de la pseudonymisation devrait être réduit

Le périmètre du cryptage des données « électeurs », qui repose sur un postulat de défiance du ministère de l'intérieur quant à l'étanchéité et à la sécurité d'infrastructures informatiques dont il n'a pas la maîtrise, alimenté par des précédents de fuites de données personnelles de fonctionnaires de police à partir de sites privés (cf. piratage des données personnelles de policiers d'une mutuelle en 2016⁷⁷ et sur le site d'un syndicat de police en 2018⁷⁸), couvre la totalité de son corps électoral. Ce périmètre devrait être réduit.

Si l'abandon d'un dispositif de cryptage des données des agents des forces de sécurité⁷⁹ nécessaires à l'établissement des listes d'électeurs aux élections professionnelles ne semble pas envisageable au regard des impératifs liés à leur sécurité personnelle, en revanche le cryptage des données « électeurs » n'apparaît pas justifié pour des agents qui ne sont pas exposés, du fait de leurs fonctions, à des risques particuliers. Il s'agit notamment des personnels des administrations centrales et déconcentrées (soit 40% du corps électoral⁸⁰).

⁷⁵ Il s'agit en fait du nom et du prénom. Le matricule et la date de naissance, par exemple, n'ont pas été cryptés.

⁷⁶ Cf. Retour d'expérience sur les élections professionnelles 2022 du 14 mars 2022 (DGAFF).

⁷⁷ https://www.lepoint.fr/high-tech-internet/la-police-nationale-victime-d-un-piratage-informatique-27-06-2016-2049982_47.php.

⁷⁸ https://www.francetvinfo.fr/faits-divers/police/les-donnees-personnelles-de-pres-de-500-policiers-du-syndicat-alliance-pirates-lors-d-une-cyberattaque_3095367.html.

⁷⁹ Soit près de 142 000 agents (parmi lesquels les 17 800 fonctionnaires des services cités par l'arrêté du 7 mai 2011 et les articles L.861-1 et suivants du code de la sécurité intérieure, qui relèvent juridiquement d'un dispositif d'anonymisation).

⁸⁰ Près de 90 000 électeurs, dont les 27 500 agents des DDI, pourraient ainsi sortir du champ du cryptage.

Il serait donc justifié de distinguer, dans le corps électoral du ministère de l'intérieur, sur la base de critères objectifs⁸¹, les agents dont les données « électeurs » doivent demeurer cryptées, et ceux dont les données pourraient être transférées en clair au prestataire de la solution de vote.

La solution de vote choisie par le ministère de l'intérieur en 2018 et 2022 offre au demeurant de très sérieuses garanties d'intégrité des données personnelles qui lui seraient transmises en clair, et la réduction du périmètre du cryptage ne serait donc pas une dégradation de la protection des données personnelles des agents qui ne seraient plus pseudonymisés.

Encadré n° 8 : La sécurité des données dans la solution de vote

La solution de vote de la société NEOVOTE, prestataire du ministère depuis 2018, qui a procédé, depuis cette date, à la refonte de ses modèles de données, serveurs applicatifs et protocoles d'échange afin de respecter les exigences de défense en profondeur de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), a fait l'objet de plusieurs expertises indépendantes, d'évaluations et de tests de sécurité dont les résultats, à la connaissance de la mission, ne font pas apparaître de risques avérés d'insuffisance d'étanchéité. Les serveurs de NEOVOTE ont été hébergés en *Trusted Zone/SecNumCloud* (« clouds » spécifiques aux administrations et services d'importance vitale, hébergeant leurs données sensibles) chez OVHcloud, entreprise française, sur la demande du ministère de l'intérieur et à ses frais (près de 100 000 €), dans le cadre du marché passé pour les élections de 2022. Ils ont bénéficié à ce titre à la fois d'une sécurité renforcée pour les services critiques et d'une protection étendue de la souveraineté des données.

Le distinguo proposé faciliterait l'injection des listes électorales dans la solution de vote, que le cryptage complique. Le dialogue entre l'administration qui gère des bases de données en clair et le prestataire de la solution de vote qui n'a accès qu'à des données cryptées, est en effet impossible, et c'est notamment cette impossibilité d'échanges sur la qualité des données et sur les erreurs dans les bases de données qui a occasionné des dysfonctionnements lors de l'injection de ces bases dans la solution de vote.

La réduction du cryptage au périmètre police et aux personnels sensibles⁸² rendrait possible l'harmonisation de la solution de vote, contrariée par l'exigence de cryptage, pour tous les autres électeurs, notamment ceux des DDI qui émargent à des scrutins de plusieurs ministères.

Recommandation n°9 : Limiter le cryptage des données personnelles nécessaires à la constitution des listes électorales au périmètre des forces de sécurité (secrétariat général, DGPN)

2.2.2.2 D'autres méthodes de cryptage permettent le recours à des solutions de vote électronique « standard ».

Sans préjudice de la réduction de son périmètre, le cryptage peut être réalisé par d'autres méthodes, plus simples et économes, mais tout aussi protectrices que la pseudonymisation.

Le ministère des armées a ainsi assuré en interne, pour les agents civils de ses services de renseignement (direction du renseignement militaires, direction du renseignement et de la sécurité de la Défense), le cryptage de leurs données « électeurs », avant leur injection dans la solution de vote. Leur identité était remplacée par un alias (ex. électeur001) et leurs moyens d'authentification leur étaient adressés par la solution de vote sur un alias d'adresse électronique professionnelle (ex. electeur001@intradef.gouv.fr). Le prestataire ne disposait donc à aucun moment de leurs données

⁸¹ La mission a conscience que cette division du corps électoral entre électeurs pseudonymisés et électeurs non pseudonymisés peut susciter des réticences pour des corps de fonctionnaires qui ne seraient pas inclus dans le cryptage des données « électeurs ». Le critère le plus clair est toutefois l'appartenance ou non au périmètre police (étant rappelé que les militaires de la gendarmerie n'ont pas le droit de vote aux élections professionnelles).

⁸² Cf. arrêté du 7 mai 2011 et articles L.861-1 et suivants du code de la sécurité intérieure.

en clair. Seule une table de correspondance, établie par les directions d'emploi, hébergée sur les serveurs du ministère, chiffrée et accessible aux seuls agents habilités, permettait de faire le lien entre les données réelles de l'électeur et ses données cryptées.

Cette méthode présente l'avantage de ne nécessiter aucun développement informatique spécifique de la part du prestataire, puisque le processus est entièrement internalisé. Elle réduit donc les coûts d'externalisation, en permettant l'utilisation de solutions de vote électronique « standard »⁸³. Elle autorise par ailleurs des échanges directs entre l'administration et le prestataire sur le format et, le cas échéant, le contenu des données « électeurs », en cas de difficultés d'injection dans la solution de vote, qu'interdit la méthode de pseudonymisation, pour les raisons indiquées. Elle clarifie à cet égard la relation contractuelle.

Mais cette méthode a pour contrepartie le fait que les données personnelles prises en compte sont strictement anonymisées. Par conséquent, la consultation des listes d'émargement en clair, dont sont généralement demanderesse les organisations syndicales est impossible, sauf consultation de la table de concordance, mais qui est elle-même d'accès très restreint. Pour y remédier, il devrait être possible de réaliser des tables de concordance communicables en interne (à la seule exception de celles concernant les personnels de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) et des services énumérés par l'arrêté du 7 mai 2011, qui doivent demeurer strictement non identifiables), permettant donc l'accès en clair aux listes d'émargement par les délégués des organisations syndicales et, bien sûr, les membres des bureaux de vote électronique (BVE). La fonction de contrôle interne serait ainsi garantie.

Si le nombre d'agents à prendre en compte au ministère de l'intérieur serait sans commune mesure avec la population retenue, en 2022, au ministère des armées⁸⁴, cette nouvelle procédure de cryptage apparaît techniquement réalisable par les directions et services d'emploi, à condition, bien sûr, de l'anticiper.

En autorisant l'achat de prestations de solutions de vote électronique « standard », cette méthode d'anonymisation en faciliterait l'exécution, tout en garantissant la confidentialité des données personnelles dans le périmètre choisi.

Recommandation n°10 : Abandonner la pseudonymisation externalisée, au profit d'une anonymisation internalisée des données « électeurs » des forces de sécurité (DRH, DNUM, DGPN, DGSI).

2.2.3 Les moyens d'éviter la dépendance de l'État par rapport au marché de solutions de vote électronique méritent d'être expertisés

Le vote électronique pour les élections professionnelles suppose le recours, pour tous les ministères, à une prestation technique et informatique externe, développée par un opérateur privé, puisqu'il n'existe aucune solution de vote souveraine. En l'état du marché, seules deux entreprises sont considérées par les administrations comme étant en capacité de répondre aux appels d'offres des ministères, et seules ces deux entreprises ont été retenues dans leurs marchés de solution de vote : NEOVOTE et VOXALY-DOCAPOSTE.

Un troisième opérateur, à capacités techniques comparables, la société espagnole SCYTL, qui était présente en 2018 et à laquelle le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a eu recours pour le vote des Français de l'étranger jusqu'en 2021, se trouve en liquidation judiciaire car endettée à hauteur de 75 millions d'euros. Elle n'est donc plus, à la date de ce rapport, compétitive.

⁸³ Mais elle induit évidemment des coûts de gestion interne, par exemple en fractions d'équivalents temps plein.

⁸⁴ 142 000 agents environ, soit tous les agents des forces de sécurité et de la DGSI, tandis que 1 300 personnes seulement sont anonymisées au ministère des armées, selon son secrétariat général pour l'administration.

Ce dernier évènement illustre les dangers de ce marché oligopolistique et les risques pour l'État d'en être totalement dépendant.

Ces risques tiennent tout d'abord à la pérennité économique des opérateurs présents sur le marché, que nul ne peut prédire aujourd'hui à horizon 2026. Si l'un d'eux venait à disparaître, et sauf apparition sur le marché d'autres entreprises en capacité de proposer des solutions de vote répondant aux besoins des ministères, l'État pourrait se trouver en face d'un opérateur monopolistique, avec toutes les conséquences qui en résulteraient sur l'équilibre contractuel.

S'ils sont toujours présents sur ce marché, les difficultés importantes rencontrées par les ministères en 2022 risquent ensuite de se reproduire en 2026 : une prestation fiable pour NEOVOTE, mais des relations extrêmement difficiles (« *du jamais vu* », selon certains interlocuteurs de la mission) ; la fragilité technique de VOXALY-DOCAPOSTE attestée par une interruption durable de fonctionnement du portail de vote à l'ouverture du scrutin.

Dans ce contexte, il est légitime de s'inquiéter du choix limité auquel sont confrontés les ministères et de s'interroger sur l'opportunité de développer une solution souveraine, c'est-à-dire internalisée et nécessairement interministérielle, de vote électronique.

2.2.3.1 Expertiser l'opportunité et la faisabilité d'une solution de vote électronique souveraine

À cette question, la mission, qui a interrogé les responsables informatiques des ministères rencontrés, a reçu des réponses diamétralement opposées, qui excluent de sa part toute recommandation définitive. Certains experts de l'informatique publique estiment que si l'État en avait la volonté, il pourrait mobiliser des ingénieurs de différents ministères pour développer une solution de vote électronique répondant à ses besoins. D'autres écartent cette hypothèse, en avançant les échecs retentissants de certains développements informatiques internalisés [LOUVOIS, Opérateur national de paie (ONP), etc.] et la temporalité quadriennale des élections professionnelles, qui pose la question du retour sur investissement, de la maintenance de l'application et de la capacité de l'État d'assurer une veille informatique continue pour garantir le meilleur niveau technique de la solution de vote.

La mission, qui n'a pas la capacité de se prononcer, préconise néanmoins de mandater, à l'initiative secrétaire général du ministère de l'intérieur, une mission technique interministérielle pour expertiser la faisabilité d'une solution de vote électronique souveraine, le cas échéant utilisable pour d'autres évènements que des élections professionnelles (consultations citoyennes...), son coût et son calendrier de développement, c'est-à-dire pour en dresser un bilan coûts/avantages, en gardant à l'esprit les risques résultant de la totale dépendance de l'État par rapport à un marché extrêmement fermé.

Recommandation n°11 : Expertiser la faisabilité d'une solution de vote électronique souveraine de l'État (DGAFP, DINUM, à l'initiative du secrétariat général du ministère de l'intérieur.

2.2.3.2 À défaut, envisager des marchés de prestation de service communs aux ministères ou à certains d'entre eux

À tout le moins, si le développement d'une solution publique de vote électronique n'est pas envisageable ou s'il ne l'est pas dans un calendrier permettant d'en disposer lors des prochaines élections professionnelles de 2026, il est impératif que la ou les solutions de vote retenues présentent des caractéristiques identiques ou très proches, pour permettre, au moins dans le périmètre de l'ATE, que les électeurs appelés à voter à des scrutins de plusieurs ministères disposent d'une procédure de vote harmonisée, sur la base d'un cahier des charges uniformisé pour l'ensemble des ministères.

Les opérateurs devraient alors paramétrer leur solution de vote et leurs interfaces électeurs avec les mêmes fonctionnalités. Surtout, des marchés passés en commun entre plusieurs ministères (comme cela a commencé de se faire en 2022 pour le ministère de l'économie et des finances et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ou pour le ministère de la transition écologique et de la

cohésion des territoire et le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire) pourraient être développés, limitant le risque d'émiettement des prestations et la concurrence involontairement entretenue par les ministères pour obtenir à leur avantage, dans les meilleurs délais, la meilleure prestation d'un même opérateur.

Les ministères conserveraient bien sûr la possibilité d'adapter à la marge certaines composantes du marché, pour répondre à des besoins qui leur seraient propres, en veillant à ce que ces adaptations restent très limitées et justifiées par des impératifs spécifiques. Il est clair que la pseudonymisation de la totalité du corps électoral du ministère de l'intérieur ne répondrait plus, par exemple, à cette exigence.

Recommandation n°12 : Privilégier le recours à des marchés de prestation de solution de vote électronique communs aux ministères de l'ATE ou à certains d'entre eux (DEPAFI, DRH, DRCPN et DNUM).

CONCLUSION

A organisation administrative constante, la préparation par le ministère de l'intérieur de ses prochaines élections professionnelles, qui devraient avoir lieu, dans les trois fonctions publiques, en décembre 2026, pourra s'appuyer sur l'expérience acquise à l'occasion des élections de 2022. Il conviendra alors, pour en éviter la reproduction, de garder en mémoire les dysfonctionnements constatés. C'est dans ce but que ce rapport a cherché à les identifier, qu'il s'agisse, par exemple, du calendrier de préparation des échéances électorales, des modalités d'authentification des électeurs pour leur accès au portail de vote électronique ou de la marge d'autonomie des services déconcentrés, en particulier les SGCD, pour l'établissement des listes électorales.

L'équipe en charge de cette préparation pourra aussi, pour la première fois, capitaliser sur les retours d'expérience de tous les autres ministères, sous l'égide de la DGAFP, puisque 2022 a marqué la généralisation du recours au vote électronique dans la fonction publique de l'État. Elle devra aussi prendre en compte, très en amont, les retours d'expérience des partenaires sociaux, qui comme en 2022, auront l'avantage, par rapport à cette nouvelle équipe, d'une mémoire vécue des élections précédentes.

Les recommandations formulées dans ce rapport ont pour ambition de contribuer à fiabiliser cette préparation, dont les étapes devraient être arrêtées dans les meilleurs délais, au niveau interministériel comme au niveau ministériel. L'harmonisation doit être au cœur des préoccupations : elle concerne les modalités de vote, notamment des données personnelles nécessaires à la constitution des listes électorales, les authentifiants exigés pour accéder au portail de vote et les procédures de réassort, en particulier pour les agents émergeant à des scrutins relevant de plusieurs ministères, comme ceux des DDI désormais gérés par le ministère de l'intérieur par l'intermédiaire des SGCD.

La préparation des élections de 2026 doit en outre prendre en compte l'inconnue des évolutions du marché des solutions de vote électronique, dont l'État est aujourd'hui totalement captif, puisqu'il ne dispose pas de son propre système d'informations en permettant l'organisation. La pérennisation d'un marché oligopolistique, voire monopolistique, fait donc planer une menace sur la capacité de l'administration à poursuivre le vote électronique pour les élections professionnelles dans la fonction publique. Un retour contraint au vote à l'urne, en cas d'évolutions négatives du marché, viendrait en contradiction avec les efforts de l'État de modernisation de ses procédures et de dématérialisation. Une expertise interministérielle sur la disponibilité de solutions de vote électronique adaptées aux élections professionnelles dans la fonction publique apparaît donc particulièrement opportune.



Pascal GIRAULT
Inspecteur général
de l'administration



François SCARBONCHI
Inspecteur général
de l'administration

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



Paris, le 13 décembre 2022

**Le préfet, directeur du cabinet
du ministre de l'Intérieur et des Outre-mer**

à

Monsieur le chef de l'Inspection générale de l'administration

Objet : Organisation des élections professionnelles 2022 au ministère de l'Intérieur et des Outre-mer

Au lendemain de l'organisation des élections professionnelles 2022 au sein du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, ayant donné lieu à la tenue de 625 scrutins, tous périmètres confondus (Administration centrale et territoriale, y compris pour la 1^{ère} fois les DDI ; périmètres Secrétariat général, Police et Gendarmerie), les organisations syndicales ont fait état de la complexité organisationnelle de ce scrutin, et notamment d'un accès au vote parfois difficile pour l'électeur.

Par ailleurs, s'agissant des élections aux CSA de proximité des DDI, les écarts constatés entre certaines listes électorales établies localement et corrigées jusqu'au 14 novembre et les listes intégrées dans la solution de vote ont conduit les organisations syndicales à refuser le scellement de l'urne électronique, et l'administration à décider *in fine* l'organisation de ces scrutins à l'urne.

L'accessibilité faisant partie, avec la sécurité des procédures, des critères premiers pour caractériser la qualité d'une solution de vote, vous apprécierez cette question non seulement à l'aune de la capacité pour l'électeur à appréhender facilement cette procédure de vote, mais également de la garantie que peut présenter cette procédure, en termes de dissuasion et d'empêchement de la fraude.

Plus globalement, je souhaiterais que vous puissiez examiner les points suivants, de sorte à nourrir un retour d'expérience profitable à l'organisation de prochains scrutins :

- Pertinence de l'externalisation de la mise au point d'une solution de vote électronique ou de la création par l'Etat d'un outil propre ;
- Pertinence de l'adossement d'un scrutin multi-périmètres à une solution de vote électronique pour le périmètre des DDI, mais aussi des établissements publics dépourvus de SIRH (système d'information des ressources humaines) commun ;
- Pertinence de la pseudonymisation systématique des données à caractère personnel transmises au prestataire externe ;
 - o mesures des incidences en terme de préparation du scrutin ;
 - o mesures des incidences, en terme de procédure de vote pour l'électeur ;
 - o solutions alternatives.

Vous ne manquerez pas de vous livrer également à une analyse comparée des pratiques ministérielles pour l'organisation de ces élections professionnelles, de sorte à en retirer les meilleures options pour le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, tenant compte de ses spécificités.

Vous bénéficierez évidemment de l'assistance de toutes les directions du ministère impliquées dans l'organisation de cette élection, et spécialement de la DRH, de la DRCPN et de la DNUM.

Les conclusions de vos travaux devront me parvenir au plus tard le 1^{er} mars 2023.



Pierre de BOUSQUET

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES OUTRE-MER

CABINET DU MINISTRE

- Alexandre BRUGERE, directeur de cabinet
- Marie GAUTIER-MELLERAY, directrice adjointe de cabinet

SECRETARIAT GENERAL

- Jean-Benoît ALBERTINI, préfet, ancien secrétaire général
- Didier MARTIN, préfet, secrétaire général

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES

- Laurence MEZIN, directrice
- Jean-Philippe LEGUEULT, chef de service, adjoint à la directrice
- Emmanuel MOULARD, chef de projet Elections professionnelles
- Benjamin SAMICO, adjoint au chef de projet Elections professionnelles
- Mickaël VILLETTE, chargé de mission auprès de la directrice des ressources humaines
- Stéphanie DIAS, cheffe du bureau des affaires financières et de l'évaluation de la dépense (sous-direction de l'action sociale et de l'accompagnement du personnel)

DIRECTION DU NUMERIQUE

- Matthieu WEILL, directeur
- Christophe VERCELLONE, directeur adjoint
- Jean-Louis CIRY, adjoint au sous-directeur des systèmes d'information

DIRECTION DU MANAGEMENT DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE ET DE L'ENCADREMENT SUPERIEUR

- Olivier JACOB, préfet, directeur
- Pierre MOLAGER, sous-directeur de l'action territoriale de l'État
- Danièle KRAMER, chargée de mission conseil et appui RH DDI

SERVICE DU HAUT FONCTIONNAIRE DE DEFENSE

- Pierre GAUDIN, préfet, chef du service
- Isabelle REBATTU, sous-directrice de la protection du ministère
- Lucien CAUMARTIN, adjoint au chef du pôle sécurité des systèmes d'information
- Odette GUIMARAES, cheffe de mission Carte Agent ministérielle

DIRECTION GENERALE DE LA POLICE NATIONALE

- Frédéric VEAUX, préfet, directeur général de la police nationale
- Fatima GABOUR, conseillère ressources humaines, cabinet du DGPN

DIRECTION DES RESSOURCES ET DES COMPETENCES DE LA POLICE NATIONALE

- Stanislas CAZELLES, préfet, directeur
- Sandrine ANSTETT-ROGRON, cheffe du secrétariat pour l'administration générale

DIRECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

- Général de brigade Jean-Pierre GESNOT, adjoint au directeur des personnels militaires
- Pascale GUILLOTON, chargée de mission auprès du directeur des personnels militaires
- Pierre BOURREAU, chargé de projets auprès du chef du bureau du personnel civil

DELEGUE MINISTERIEL A LA PROTECTION DES DONNEES

- Fabrice MATTATIA, délégué ministériel
- Xavier de LACOSTE, chargé de mission auprès du délégué ministériel

MINISTÈRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETE INDUSTRIELLE ET NUMERIQUE

- Brice CANTIN, secrétaire général adjoint
- Christian BONNIER, chef du bureau du dialogue social
- Anne-Laure MOULIN, adjointe au chef du bureau du dialogue social
- Guillaume BERNARDET, chef de projet evote (SNUM)
- Pierre CHARCOSSET, chef de projet métier élections professionnelles
- Jérôme COMBIER, responsable de la mission SIRHIUS et projets transverses
- Sonia CASSABOIS, correspondante élections (DGCCRF)

MINISTÈRE DES ARMEES

- Christophe MAURIET, secrétaire général pour l'administration
- Michel BENABEN, directeur de projet au SRRH(DRH-MD)

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE

- Philippe MERILLON, secrétaire général par intérim
- Xavier MAIRE, chef du service des ressources humaines
- Bénédicte RENAUD-BOULESTEIX, cheffe de la mission SIRH
- Virginie FARGEOT, sous-directrice du développement professionnel et des relations sociales
- Marie MARCENA, cheffe de projet élections professionnelles, adjointe à la sous-directrice du développement professionnel et des relations sociales
- Marine MOREAU, chargée de mission élections professionnelles, bureau de la politique statutaire et réglementaire, sous-direction du développement professionnel et des relations sociales
- Nadège LECLERC, cheffe de projet élections professionnelles, mission des SIRH
- Bruno LECRIVAIN, chef du département des applications et services numériques, SNUM
- Brahim RELID, chef du projet SILE, bureau des systèmes d'information support, département des application et services numériques, SNUM

MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

- Guillaume LEFORESTIER, secrétaire général
- Jacques CLEMENT, directeur des ressources humaines

MINISTÈRES CHARGES DES AFFAIRES SOCIALES

- Géraldine BOFILL, cheffe du service de la stratégie, des compétences et de la vie au travail
- Marine POURNOT, cheffe du département dialogue social, expertise juridique et statutaire

MINISTERES DE LA TRANSFORMATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUES

- Paul PENY, directeur de cabinet
- François GICQUEL, conseiller statut général, fonction publique de l'État et encadrement supérieur, cabinet

DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

- Nathalie COLIN, préfète, directrice générale de l'administration et de la fonction publique
- Nathalie GREEN, sous-directrice de la synthèse statutaire, des politiques territoriales et des partenariats
- Jenny KOHLER, adjointe à la cheffe du département du cadre statutaire et du dialogue social

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DU NUMERIQUE

- Stéphanie SCHAER, directrice interministérielle du numérique
- Pierre PEZZIARDI, conseiller auprès de la directrice

CENTRE INTERMINISTRIEL DES SERVICES INFORMATIQUES RELATIFS AUX RESSOURCES HUMAINES

- Philippe CUCCURU, directeur

COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES

- Bertrand PAILHES, directeur des techniques et de l'innovation
- Félicien VALLET, adjoint au chef du service de l'expertise technologique
- Antoine GAUME, ingénieur expert au service de l'expertise technologique

PREFECTURES

PREFECTURE DE LA REGION ILE-DE-FRANCE, PREFECTURE DE PARIS

- Marc GUILLAUME, préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris
- Claire CHAUFFOUR-ROUILLARD, préfète, secrétaire générale aux moyens mutualisés

PREFECTURE DE LA GUYANE

- Thierry QUEFFELEC, préfet,
- Mathieu GATINEAU, secrétaire général des services de l'État
- Marcel DAVID, directeur général de l'administration

PREFECTURE DE LA MOSELLE

- Philippe DESCHAMPS, sous-préfet de Thionville

SECRETARIATS GENERAUX COMMUNS DEPARTEMENTAUX

ARDENNES

- Olivier MEENS, directeur
- Sylvie LORRIETTE, directrice adjointe
- Delphine LECLERE, cheffe du service des ressources humaines
- Alexandre PREAU, référent RH DEETS-PP

COTE D'OR

- Sylvain GALIMARD, directeur
- Fadila EL HARTI, cheffe du service des ressources humaines cheffe de projet élections professionnelles

RHONE

- Axelle FLATTOT, directrice
- Lucie RIGAUX, directrice adjointe

MOSELLE

- Véronique NARBONI, directrice
- Benoît TIMMESCH, directeur adjoint
- Sylvie GAMBERONI, cheffe du pôle RH, référente élections professionnelles

SOMME

- Olivier NGUYEN, directeur
- Christophe LEPAGNOL, chef du pôle RH

GROUPEMENT DES SECRETARIATS GENERAUX COMMUNS DEPARTEMENTAUX

- Karen JOUAN, présidente, directrice du SGCD des Côtes d'Armor
- Cyrille MENANT, directeur du SGCD de la Sarthe

ORGANISATIONS SYNDICALES

CFE-CGC/ALLIANCE

- Loïc TRAVERS, Alliance Police Nationale, secrétaire général
- Nathalie MAKARSKI, Alliance Police Nationale, déléguée générale
- Jonathan DUVAL, Alliance Police Nationale
- Manuel SCARPINO, Alliance Police Nationale
- Isabelle TROUSLARD, Synergie Officiers, secrétaire générale
- Gaëlle JAMES, Synergie Officiers, secrétaire nationale
- Tristan COUDERT, SICP, secrétaire national
- Georges KNECHT, SNIPAT, secrétaire général
- Régis FELTEN, SNIPAT, secrétaire national
- Saïda KAMOUN, SNIPAT, secrétaire nationale
- Laurence GUIDINI, SNIPAT secrétaire nationale chargée de la coordination

UNSA

- Paul AFONSO, UATS UNSA, secrétaire général
- Dawi MARIO LIBOUBAN, UATS UNSA, secrétaire général adjoint
- Thierry CLAIR, UNSA Police FASMI, secrétaire général
- Marc HACQUARD, UNSA Police, secrétaire général adjoint

CFDT

- Guillemette FAVREAU, secrétaire fédérale de la fédération INTERCO CFDT
- Elisabeth MORTREUX, secrétaire fédérale de la fédération INTERCO CFDT
- Christophe BADOLLE, chargé de mission de la fédération FEAE CFDT périmètre GN

FO

- Grégory JORON, UNITE SGP POLICE, secrétaire général
- Jérôme MOISANT, UNITE SGP POLICE, secrétaire général adjoint
- Franck FIEVEZ, UNITE SGP POLICE, secrétaire national
- Jean Pascal STADLER, UNITE SGP POLICE, secrétaire national
- Marie Line MISTRETTA, FO Préfectures, secrétaire générale adjointe
- Romuald DELIENCOURT, FO Préfectures
- Catherine BAUSSAYA, FO Préfectures
- Pascal MAUSSANT, FO Préfectures,
- Olivier BERGER, FO Préfectures
- Noël RUBIO, SNFOSICMI, secrétaire général

- Assan MEZIANE, FO Centrale, secrétaire général

UNSA-DDI

- Alain PARISOT, secrétaire général fonction publique
- Sofiane HACHATIB, coordinateur fonction publique
- Olivier CLEMENCON
- Franck GARRIGUES
- Martine HARNICHARD
- Fabienne DURAND
- Béatrice NECAS

CFDT-DDI

- Martial CRANCE
- Eric TAVERNIER
- Lydie WELSCH DURAY
- Mauricio ESPINOSA-BARRY

CGT-DDI

- Cécile CLAMME
- Christophe DELECOURT
- Olivier MIFFRED

FO-DDI

- Laurent JANVIER
- Hadda BAHRI
- Mathieu PINSON
- Vadim HOSEJKA

SOCIETE NEOVOTE SAS

- Henri IBGUI, président

Annexe n° 3 : Sigles et acronymes

AIPD	Analyse d'impact relative à la protection des données
AC	Administration centrale
ANSSI	Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
AT	Administration territoriale
ATE	Administration territoriale de l'État
BAGES	Bureau des affaires générales des études et des statuts
BVE	Bureau de vote électronique
CAP	Commission administrative paritaire
CCP	Commission consultative paritaire
CCTP	Cahier des clauses techniques particulières
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CISIRH	Centre interministériel des services informatiques relatifs aux ressources humaines
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
COPIL	Comité de pilotage
CSA	Comité social d'administration
CSU	Cellule d'assistance utilisateurs
CTP	Comité technique paritaire
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDI	Direction départementale interministérielle
DEPAFI	Direction l'évaluation de la performance, de l'achat, des finances et de l'immobilier
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGGN	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DGSI	Direction générale de la sécurité intérieure
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DMATES	Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
DNUM	Direction du numérique
DRH	Direction des ressources humaines
DRCPN	Direction des ressources et des compétences de la police nationale
ENSAP	Espace numérique sécurisé de l'agent public
GMA	Groupement des moyens aériens
GN	Gendarmerie nationale
IBAN	Numéro international de compte bancaire (<i>International bank account number</i>)
IGA	Inspection générale de l'administration
NIR	Numéro d'inscription au répertoire
PN	Police nationale
PRIF	Préfecture de la région Ile-de-France
PSSI-MI	Politique de sécurité des systèmes d'information du ministère de l'intérieur
RETEX	Retour d'expérience
RGPD	Règlement général sur la protection des données
RGS	Référentiel général de sécurité
RSSI	Responsable de la sécurité des systèmes d'information
SAG	Secrétariat pour l'administration générale
SGCD	Secrétariat général commun départemental
SIRH	Système d'information des ressources humaines
SVE	Solution de vote électronique

Annexe n° 4 : Les modalités d'accès au portail de vote et le processus de vote électronique

Processus commenté de vote

PORTAIL DE VOTE ? 2. Je renseigne mes identifiants Matricule (7 à 12 caractères) Date de naissance 3. La clé de sécurité Clé de sécurité (n° de série carte agent ou donnée analogue reçue par courrier) 4. Le mot de passe ci-dessous !t\$ZyFrJ3àL9gXs: Mot de passe Que faire en cas de perte de ma clé de sécurité ou de mon mot de passe ? Je peux les récupérer en ligne ou m'adresser à mon président de bureau de vote. Tous détails sur mon intranet Elections professionnelles 2022/ Rubrique électeurs/ Comment voter?	Aux termes de la procédure retenue, l'accès au portail de vote nécessitait : - une identification renforcée (comme en 2018) : le numéro matricule de l'électeur ET sa date de naissance ; - deux codes authentifiant l'électeur (un seul était exigé en 2018) : une donnée alphanumérique à 12 caractères constituant une « clé de sécurité »⁸⁵ (innovation de 2022) ET un mot de passe de 16 caractères alphanumériques transmis sous pli sécurisé (comme en 2018)
---	--

Source : la mission

⁸⁵ La source de ces 12 caractères ne sera elle-même arrêtée qu'à l'occasion d'un COPIL tenu le 27 avril 2022 : il s'agit du numéro de série de la carte agent ou d'un numéro fictif s'y substituant auquel s'ajoute, pour le réassort, la juxtaposition des 6 premiers caractères de la carte agent (ou du numéro fictif) et des 6 derniers caractères de l'IBAN.

ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES 2022

Période de vote du 01/12/22 à 9h00 au 08/12/22 à 17h00

COMMENT VOTER ?

1



Je me connecte sur :
electionspro2022.interieur.gouv.fr

RENSEIGNER LES DIFFÉRENTS CHAMPS

2



Dos de la carte agent

MATRICULE

CLÉ DE SÉCURITÉ

MOT DE PASSE

Dans la notice de vote
remise en main propre
par mon référent RH
de proximité.

Se connecter

Matricule

Date de naissance

Clé de sécurité

Mot de passe

En cas de problème de connexion, veuillez contacter le support électeur au N° VERT 0.800.808.900 (service et appel gratuits) ou au 05.56.42.72.47 (tarif d'une communication nationale).

Ne votez pas vos données afin de vous permettre d'exprimer votre vote ([cliquez ici pour en savoir plus sur la gestion de vos données et vos droits](#))

MODE D'EMPLOI

3

- Je clique sur  **Voter**
- Je vote pour chaque scrutin en cliquant sur  **À exprimer**
- Je sélectionne la liste de mon choix ☒ **Liste 1** ☒ **Liste 2** ☒ **Liste 3** ☒ **Vote blanc**
- Je vérifie et valide mon choix en appuyant sur  **Je vote**
- j'effectue mes autres votes (le cas échéant) en sélectionnant  **Votes suivants**

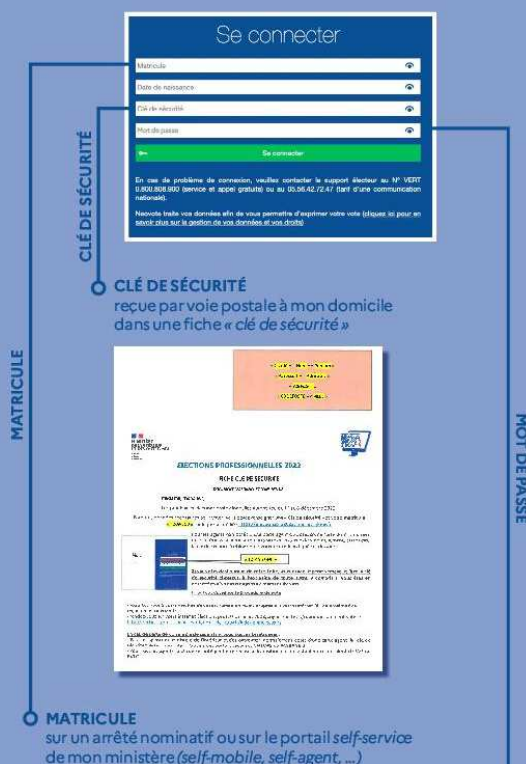
COMMENT VOTER SI...

1 JE NE POSSÈDE PAS DE CARTE AGENT OU DE CARTE AGENT ME PERMETTANT DE VOTER

Si je ne possède pas de carte agent ou que ma carte agent ne me permet pas de voter (carte agent en renouvellement, autres cas, ...), je suis automatiquement destinataire d'un courrier à mon domicile contenant ma « clé de sécurité ».



Je me connecte sur :
electionspro2022.interieur.gouv.fr



MOT DE PASSE
Dans la notice de vote remise en main propre par mon référent RH de proximité.

2 J'AI PERDU MA CLÉ DE SÉCURITÉ OU MA CLÉ DE SÉCURITÉ NE FONCTIONNE PAS

- Je possède bien une carte agent ou j'ai bien reçu une fiche « clé de sécurité », mais je les ai égarées (je dois déclarer la perte de ma carte agent).
- Je possède une carte agent dont la « clé de sécurité » ne fonctionne pas et je n'ai pas reçu de fiche « clé de sécurité ».
- Je ne possède pas de carte agent et je n'ai pas reçu de fiche « clé de sécurité ».

1^{re} SOLUTION

Pour les agents possédant une carte agent, via eVote-CS

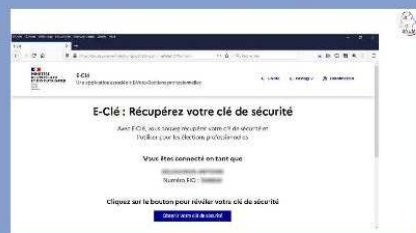


Je me connecte sur eVote-CS :
electionspro2022-cs.dnum.minint.fr

J'accède selon ma procédure habituelle :

- Passage 2, si je suis agent du secrétariat général;
- Cheops, si je suis agent de la Police nationale;

à l'écran E-Clé, qui me permet de récupérer ma « clé de sécurité »



2^e SOLUTION (deux cas de figure, A ou B) Pour tous les agents, via la CSU électeurs

2. A

J'appelle la CSU électeurs de mon poste de travail

01 80 15 43 21

Après vérification de mon identité, le référent de la CSU me communique ma « clé de sécurité » par téléphone

2. B



Je me présente à mon président de bureau de vote électronique



Je prouve mon identité (carte d'identité, carte agent)

Le président du bureau de vote électronique appelle la CSU électeurs

01 80 15 43 21

Après vérification de mon identité, le référent de la CSU me communique ma « clé de sécurité » par téléphone



J'effectue ma procédure de vote en utilisant ma « clé de sécurité » récupérée.

JE NE PARVIENS TOUJOURS PAS À VOTER ?

J'appelle la CSU électeurs au 01 80 15 43 21, tous les jours du 01/12/22 au 08/12/22 de 9h00 à 18h00 (également joignable du 17/11/22 au 30/11/22 de 9h00 à 18h00, sauf week-end).

COMMENT VOTER SI...

3 J'AI PERDU MON MOT DE PASSE

J'ai perdu mon mot de passe contenu dans ma notice de vote.

Je ne connais pas le mot de passe demandé sur la page de connexion

Demande de régénération du mot de passe

Veuillez renseigner l'ensemble des champs ci-dessous afin d'obtenir un nouveau mot de passe :

Matricule *

Date de naissance *

Donnée secrète de réassort *

MATRICULE
sur un arrêté nominatif ou sur le portail self-service de mon ministère (self-mobile, self-agent, ...)

DONNÉE SECRÈTE DE RÉASSORT



6 premiers caractères du numéro de série de la carte agent

OU

6 premiers caractères de ma « clé de sécurité »

+

6 derniers caractères de l'IBAN

FR 12 12345 12345 0123456 **A012 01**

JE NE PARVIENS TOUJOURS PAS À VOTER ?

J'appelle la CSU électeurs au **01 8015 43 21**, tous les jours du 01/12/22 au 08/12/22 de 9h00 à 18h00 (également joignable du 17/11/22 au 30/11/22 de 9h00 à 18h00, sauf week-end).



Je note le nouveau mot de passe apparaissant à l'écran.
Je recommence la procédure de vote en utilisant ce nouveau mot de passe

4 JE N'ARRIVE PAS À RÉINITIALISER MON MOT DE PASSE



Je me signale à mon président de bureau de vote électronique



Je prouve mon identité (carte d'identité, carte agent)



Le président du bureau de vote électronique met à ma disposition un nouveau mot de passe



Je recommence la procédure de vote en utilisant ce nouveau mot de passe

Annexe n° 5 : Maquette de la notice de vote remise à chaque électeur



MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR
ET DES OUTRE-MER

À CONSERVER
Indispensable pour voter



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
ET DES OUTRE-MER
ELECTIONS
PRO
2022

NOTICE DE VOTE

DOCUMENT PERSONNEL ET CONFIDENTIEL

Madame, Monsieur,

vous êtes invité à participer du **1^{er} décembre au 08 décembre 2022** aux **Élections Professionnelles** pour élire vos candidats aux instances représentatives du personnel.

Du 1^{er} décembre au 08 décembre 2022, JE VOTE SUR INTERNET !

ATTENTION

Le vote électronique sera la modalité exclusive d'expression de votre suffrage.

COMMENT FAIRE POUR ME CONNECTER SUR LE PORTAIL DE VOTE ?

1. Je me rends sur le portail de vote

<https://electionspro2022.interieur.gouv.fr>

à partir de n'importe quel support personnel ou professionnel, connecté à internet tel un ordinateur, une tablette ou encore un smartphone.

Comment me rendre sur le portail de vote lorsque je ne possède aucun accès à internet ?

Le ministère de l'intérieur déploie un réseau de **bornes de vote** sur l'ensemble du territoire afin de garantir l'accès au portail de vote.

Consultez votre référent RH pour localiser la borne la plus proche.

2. Je renseigne mes identifiants.

XXXXXXX

Matricule
(7 à 12 caractères)

JJ / MM / AAAA

Date de naissance

3. La clé de sécurité

XXXXXXXXXXXX

Clé de sécurité
(n° de série : carte agent ou donnée analogique reçue par courrier)

4. Le mot de passe ci-dessous

XXXXXXXXXXXXXXXX

Mot de passe

Que faire en cas de perte de ma clé de sécurité ou de mon mot de passe ?

Je peux les récupérer en ligne ou m'adresser à mon président de bureau de vote. Tous détails sur mon intranet Elections professionnelles 2022 / Rubrique électeurs / Comment voter ?

<https://electionspro2022.interieur.gouv.fr>

17 novembre 2022

09h00

OUVERTURE DU PORTAIL eVOTE

AVANT L'OUVERTURE DES SCRUTINS

Je me connecte pour vérifier :

- la validité de mes identifiants, de ma clé de sécurité et de mon mot de passe.
- les scrutins auxquels je suis inscrit.

1^{er} décembre 2022

09h00

OUVERTURE DES SCRUTINS

Je consulte le matériel électoral :

- listes de candidatures ;
- professions de foi.

8 décembre 2022

17h00

FERMETURE DES SCRUTINS

PÉRIODE DE VOTE

PROCLAMATION DES RÉSULTATS

Conception graphique : SG/DPH/CAS

UN PROBLÈME TECHNIQUE ?



FORMULAIRE EN LIGNE sur le portail de vote



LIGNE TÉLÉPHONIQUE
01 80 15 43 21 de 9h à 18h (Heure Paris) du 17 novembre au 8 décembre, y compris les 3 et 4 décembre

Annexe n° 6 : Note DRH et DRCPN du 27 octobre 2022 aux organisateurs de scrutins (extraits)

Le **mot de passe** est le 2^{ème} authentifiant à utiliser par l'électeur. Il est contenu dans la notice de vote, dont la forme et les modalités de mise à disposition de l'électeur sont décrites dans les paragraphes suivants.

II Définition et conditions d'acheminement de la notice de vote

L'article 10 du décret n°2011-595 du 26 mai 2011 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du vote électronique par internet pour l'élection des représentants du personnel au sein des instances de représentation du personnel de la fonction publique de l'Etat prévoit :

« Chaque électeur reçoit au moins quinze jours avant le premier jour du scrutin une notice d'information détaillée sur le déroulement des opérations électorales et un moyen d'authentification lui permettant de participer au scrutin. Ce moyen d'authentification lui est transmis selon des modalités garantissant sa confidentialité. »

A cette fin, une **notice de vote** (voir en annexe 2 le spécimen) contenant le **mot de passe** personnel et confidentiel de chaque électeur sera imprimée et scellée par l'Imprimerie Nationale afin d'assurer la confidentialité du mot de passe. Les identifiants de vote ne seront pas rappelés dans cette notice de vote conformément à la politique de sécurité des systèmes d'information du Ministère.

Les notices de vote seront triées et regroupées par service d'affectation administrative de l'agent dans DIALOGUE.

Un transport sécurisé permettra d'acheminer les notices de vote dans les points de livraison figurant en annexe 3. Une mutualisation des points de livraison a été réalisée afin d'assurer la rapidité et la sécurité des opérations et d'optimiser les coûts de transport au regard du nombre d'électeurs concernés pour chacun des services.

Les services, points de livraison, réceptionneront pour un grand nombre d'entre eux, un colis comportant plusieurs sous-colis. Une étiquette par sous-colis permettra d'identifier le service destinataire mentionné dans le champ « Unité locale de destination » ainsi que l'interlocuteur personne physique, en charge de la remise des notices pour ce service dans le champ « Référent RH ».

Il reviendra au service de réception d'avertir les services auxquels sont destinés les sous-colis de l'arrivée de ceux-ci et de la nécessité de venir les retirer de manière immédiate.

Dans l'hypothèse où le service de réception appartiendrait au même environnement professionnel (exemple : sous-colis pour un groupement départemental de gendarmerie livré en région de gendarmerie, sous-colis pour des ateliers automobiles livré au SGAMI etc), il demeure possible au service de réception d'organiser par lui-même une navette afin de livrer les notices aux différents sites concernés.

Afin d'anticiper cette opération et pour faciliter les prises de contact, le nom des personnes destinataires de chacun des sous-colis est précisé dans l'annexe 3.

III La remise des notices de vote aux électeurs

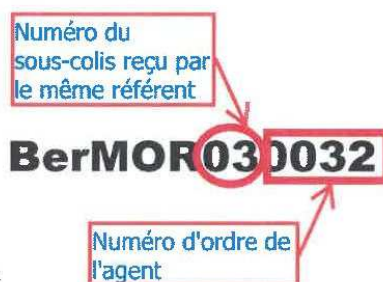
Avant le 16 novembre, les référents RH de proximité remettront en mains propres à leurs agents les notices de vote contre signature d'un bordereau d'émargement. Ce bordereau leur sera remis par mail, **sous forme de dossier ZIP avec mot de passe, afin de préserver la confidentialité**, par la cellule de pilotage national en charge de superviser l'organisation des élections professionnelles.

Cette remise en main propre se fera conformément à la procédure décrite dans l'instruction cadre « élections » du 6 octobre 2022 et qui est jointe en annexe 3 de la présente circulaire.

Pour respecter l'absence de communication des identités des agents du Ministère à un prestataire extérieur, la notice de vote ne mentionne pas l'identité de la personne à laquelle elle est destinée. Chaque électeur se voit affecter un code électeur composé :

- des trois premières lettres du prénom puis du nom de son référent RH,
- du numéro de colis sur deux chiffres,
- du numéro d'ordre de l'agent sur 4 chiffres.

Le référent RH sera chargé à l'aide du bordereau d'émargement transmis, qui comportera une table de correspondance, de déterminer le destinataire de la notice de vote comportant le mot de passe personnel puis de lui remettre contre signature.



Ce bordereau devra être conservé de façon sécurisée par le référent RH de proximité et devra être mis à disposition de l'administration centrale sur demande.

Le service RH de proximité enverra la notice de vote par courrier recommandé avec avis de réception au domicile des agents en congé parental, congé de longue maladie, de longue durée, congé de formation professionnelle ou bénéficiant d'une décharge totale de service ainsi qu'aux agents en position de détachement sortant, mis à disposition ou affectés dans un autre ministère.

S'agissant des agents absents du service pour congé ordinaire ou toute autre raison, une procédure d'envoi de la notice de vote par courrier recommandé avec avis de réception pourra également être mise en œuvre, si une absence entre la date de réception des notices et le 16 novembre est certaine et peut être anticipée.

Les notices de vote étant regroupées par service d'affectation administrative, si l'adresse géographique de réception de la notice de vote ne correspond pas à l'adresse physique à laquelle l'agent exerce ses fonctions (service d'affectation opérationnel distant du service d'affectation administrative, formateur interne occasionnel à temps plein figurant dans le service d'affectation administrative d'une préfecture en poste à la DRH, etc.), la notice de vote sera acheminée au service ou au domicile de l'agent par lettre recommandée avec avis de réception dans des délais permettant sa présentation par les services postaux afin de le mettre en mesure de disposer de son mot de passe dans les délais requis.

S'agissant des agents ayant changé d'affectation à la date de réception des notices de vote, leur notice sera expédiée par le service RH en lettre recommandée avec avis de réception si le service dispose de ses coordonnées ou à défaut à son nouveau service d'affectation.

Les preuves de dépôt des recommandés et de réception par l'agent de la notice devront être conservées pour remise à l'administration centrale sur demande.

Si, malgré l'ensemble des précautions prises, des notices de vote ne pouvaient être distribuées, celles-ci seront tenues à la disposition des électeurs puis détruites le 30 novembre 2022.

Un bordereau de destruction devra être élaboré et tenu à disposition de la cellule de pilotage national.

Celui-ci devra faire mention :

- du code électeur de la notice détruite ;
- de la date de destruction.

Les électeurs qui se rapprocheraient de leur référent RH pour en disposer après leur destruction seront informés qu'ils pourront tout de même exercer leur droit de vote en régénérant leur mot de passe sur la page d'accueil du portail de vote ou en se rapprochant du président d'un bureau de vote électronique dont ils sont électeurs.

Annexe n° 7 : Questions/réponses de la CNIL relative à la sécurité des systèmes de vote par correspondance électronique (extraits)

(...)

8. L'organisateur de l'élection ou son prestataire de solution de vote peuvent-ils envoyer au domicile de l'électeur son identifiant et son mot de passe dans deux courriers postaux distincts ?

« Conformément à la recommandation de la CNIL relative à la sécurité des systèmes de vote par correspondance électronique du 25 avril 2019, les solutions de vote dont le scrutin présente un risque de niveau 2 doivent atteindre à minima l'ensemble des objectifs de sécurité de niveau 1 et de niveau 2, dont l'objectif de sécurité n°2-04: « Authentifier les électeurs en s'assurant que les risques majeurs et mineurs liés à une usurpation d'identité sont réduits de manière significative ».

*« Si l'authentification des électeurs sur la plateforme de vote repose sur l'utilisation d'un couple identifiant/mot de passe, la CNIL recommande que ces derniers soient dédiés à l'élection et remis aux électeurs de manière sécurisée, **via deux canaux de communication distincts** définis avant l'élection, afin de réduire les risques d'interception par un tiers.*

*« La CNIL recommande par ailleurs de compléter ce processus d'authentification **en demandant à l'électeur de répondre à une question secrète non triviale** dont il est le seul à connaître la réponse avec le responsable de traitement (sont par exemple exclus la date de naissance, le code postal, le numéro de département et tout autre élément facilement décelable).*

« Dans ce cadre, la voie postale constitue bien un seul et unique canal de communication, même si les envois de l'identifiant et du mot de passe se font par courriers distincts et à des dates différentes. Cette solution n'est donc pas satisfaisante.

« Pour la transmission de ces moyens d'authentification, la CNIL recommande de privilégier deux canaux parmi :

- la remise en mains propres sur le lieu de travail ;*
- l'envoi sur une adresse e-mail professionnelle ou un téléphone professionnel ;*
- l'envoi postal au domicile de l'électeur ; ou*
- le dépôt sur un intranet professionnel ou un coffre-fort numérique accessibles au seul salarié.*

« Il convient dans tous les cas de s'assurer que les canaux choisis ne sont pas tous deux accessibles à un même tiers. »

Source : <https://www.cnil.fr/fr/elections-professionnelles-et-donnees-personnelles-questions-reponses>*

Annexe n° 8 : Rapport d'information n° 740 du Sénat sur les secrétariats généraux communs (extraits)

- 40 -

III. IL EST NÉCESSAIRE DE POURSUIVRE LES DIFFÉRENTS CHANTIERS ENGAGÉS ET DE CONFORTER LES MOYENS DES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS DÉPARTEMENTAUX POUR PERMETTRE LA VIABILITÉ DE LA RÉFORME

A. REMETTRE DE L'HUMAIN ET DE LA PROXIMITÉ, UNE PRIORITÉ POUR RÉPONDRE AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LES AGENTS DES SECRÉTARIATS GÉNÉRAUX COMMUNS ET DES SERVICES BÉNÉFICIAIRES

Lors de la mise en place de la réforme, un grand nombre d'agents des DDI et certains agents des préfectures ont perdu le lien de proximité qu'ils entretenaient avec leur gestionnaire RH et avec les autres intervenants des fonctions « support ». La localisation fréquente des SGC dans les préfectures, le recours à des boîtes fonctionnelles, la difficulté à joindre par téléphone les gestionnaires sont autant de facteurs qui ont conduit à « déshumaniser » les SGC. D'après un sondage réalisé par Force ouvrière, 80 % des effectifs des DDI ont le sentiment d'avoir perdu la proximité avec leur service RH.

Pour permettre d'achever la réforme et « redorer le blason » des SGC auprès des agents des DDI et des préfectures, il est impératif de remettre de l'humain dans la gestion et, pour ce faire, de dégager du temps pour les agents affectés aux services RH en facilitant l'exercice de leurs missions.

1. Déployer des outils informatiques adaptés aux services des ressources humaines

Les agents des services RH sont, de loin, ceux qui rencontrent le plus de difficultés. Outre la complexité et les différences entre les régimes RH des agents des préfectures et DDI, les gestionnaires sont confrontés à une multiplicité des logiciels de gestion.

Lors des auditions au Sénat et des déplacements, les agents et les syndicats ont énuméré l'ensemble des logiciels auxquels ils doivent recourir : « Dialog2, Renoirh ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Renoirh ministère de la transition écologique et solidaire, Renoirh ministères sociaux, BO Agri, Portail RH ministère de la transition écologique et solidaire, Renoirh poste, Renoirh mobilité, Hub RH, Odissée, EAO, GAO, Léo, Salsa, Casper ministère de l'intérieur, Casper DDT, Casper DDETSPP, Estève, Agrimob, MobMI, Agorha, Geci, Paco, gestion grève, etc. »

La nécessité, pour certains d'entre eux, de se déconnecter et de se reconnecter pour passer d'un logiciel à un autre a été source d'importantes pertes de temps, pour des services qui sont de toute façon déjà sous tension.

Cette difficulté pourrait être résolue dès cet été, du fait du développement d'un mode de connexion commun s'appuyant sur l'utilisation de la carte agent.

De plus, des difficultés ont été relevées dans la chaîne de soutien aux utilisateurs en cas de problèmes posés par ces logiciels. En effet, le service informatique des SGC est chargé d'assurer l'assistance de niveau 1 aux utilisateurs de proximité.

Au-delà de ce niveau de difficulté, la résolution doit remonter aux services des ministères en charge des systèmes d'information RH des agents. D'après les informations transmises à la rapporteure spéciale, *« les DNUM des ministères concernés ont initié en mai 2022 un état des lieux et une analyse des modalités de réorientation des « tickets » de signalement relevant du niveau 2 portant sur des questions de fonctionnement de l'appli Renoirh, vers les chaînes de soutien utilisateur des ministères RenoiRhiens (ministère de l'agriculture et de l'alimentation/ministères sociaux /ministère de la transition écologique et solidaire). »*

Cette difficulté illustre le choix des ministères de développer des systèmes informatiques de gestion RH étanches entre eux. En effet, chaque ministère a la main sur son système de traitement des RH, ce qui aboutit à d'importantes divergences et rend complexe le développement d'une interface commune.

De plus, en l'état, s'il ne serait pas nécessairement pertinent de mettre en place un logiciel RH unique pour le périmètre ATE, du fait de la nécessité de permettre aux administrations centrales de conserver le suivi RH de leurs effectifs, **il est urgent que des solutions informatiques soient déployées pour venir en soutien des agents des SGC placés en grande difficulté sur ce plan.**

La rapporteure spéciale regrette que le développement d'une application permettant d'interroger, à partir d'une interface unique, les quatre principaux logiciels de gestion (Dialog2 et les trois Renoirh) **intervienne aussi tard dans la réforme.** Il s'agissait **d'une difficulté facilement identifiable dès 2018.**

Si le chantier **d'un infocentre commun a déjà lancé par le centre interministériel de services informatiques relatif aux ressources humaines (CISIRH)**, les agents des SGC ne bénéficieront pas de cet outil avant une échéance relativement lointaine. En effet, d'après le point de situation du 28 mars 2022, l'expérimentation de ce logiciel auprès de trois SGC-D d'ici la fin 2022 et la création d'interfaces avec les SIRH Dialogues 2 et SIRHIUS ne devrait aboutir à une généralisation auprès des services qu'au 3^{ème} trimestre 2023.

La rapporteure spéciale **estime que les efforts de développement de nouvelles interfaces SI**, permettant de faciliter le travail des gestionnaires RH, déjà très complexe par ailleurs, **doivent être redoublés**. Il est impératif que les agents disposent d'outils adaptés pour faciliter l'exercice de leurs missions.

Recommandation n° 9 – DGAFP – Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines : accélérer le déploiement d'une interface unique pour les agents affectés aux ressources humaines au sein des secrétariats généraux communs permettant d'interroger les systèmes d'information des différents ministères du périmètre de l'administration territoriale de l'État.

Source : Sénat, rapport d'information n°740 sur les secrétariats généraux communs, enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2022, par Mme Isabelle BRIQUET, sénatrice

Annexe n° 9 : Instruction DRH du 15 avril 2022 « Remontée des données nécessaires à l'établissement des listes électorales et à l'attribution des moyens de vote aux agents dans les directions départementales interministérielles (DDI) » (extraits)

S'agissant des directions départementales interministérielles (DDI), ces données ont vocation à être utilisées par chaque ministère intéressé pour les scrutins s'y déroulant :

- le ministère de l'intérieur, pour l'organisation du scrutin du futur CSA de proximité de la DDI, ainsi que pour les scrutins intéressant les agents du ministère de l'intérieur, qui y sont affectés (CSA ministériel + la ou les CAP intéressant l'agent) ;
- chacun des autres ministères, pour l'organisation des scrutins intéressant leurs agents et placés sous leur responsabilité (de la même façon et a minima, CSA ministériel + la ou les CAP intéressant l'agent).

Pour mémoire, les ministères concernés, outre celui de l'intérieur (MI), sont les ministères de l'économie, des finances et de la relance (MEFR), le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), les ministères sociaux (MSOC : ministère des solidarités et de la santé et ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion) et le ministère de la transition écologique (MTE).

Plusieurs des données utiles ne figurant pas dans les SIRH, et/ou ne pouvant y être saisies ou modifiées directement, certaines autres requérant une sollicitation directe de l'agent, un tableau unique ayant vocation à répondre aux besoins de l'ensemble des ministères vous est adressé, de sorte à rationaliser cette démarche de collecte.

Ce tableau reprend par ailleurs en base la forme et le contenu du tableau déjà rempli avec votre concours en février dernier (instruction du 31 janvier 2022) pour déterminer les effectifs de référence.

Vous voudrez donc bien,

pour le vendredi 13 mai 2022, AU PLUS TARD, communiquer, par retour du tableau joint, au ministère de l'intérieur sur l'adresse fonctionnelle drh-electionspros2022@interieur.gouv.fr la liste nominative des agents, affectés administrativement au sein des directions départementales interministérielles de votre département au 1^{er} mai 2022.

Pour mémoire, vous trouverez ci-joint une fiche rappelant les conditions statutaires pour être électeur, en fonction de l'instance (Comité social d'administration, Commission administrative paritaire) concernée, les éléments fournis par vos soins devant permettre à l'administration centrale de constituer les listes électorales sans indus ou omissions.

Vous ferez ce retour exclusivement par mèl en conservant le format « Excel » ou « Calc », en utilisant les menus déroulants et sans modification du cadre.

Vous respecterez les indications suivantes pour compléter les données d'agents y figurant déjà :

- 1) colonnes A à M repérées en jaune : données pré-remplies, sur la base de votre recensement des agents réalisé suite à l'instruction du 31 janvier 2022, pour lesquelles seul un travail de relecture et de mise à jour vous est demandé ;
- 2) colonnes O à W repérées en rouge : à remplir pour l'ensemble des agents, quel que soit le ministère d'appartenance ;
- 3) colonnes X et Y repérées en orange : à remplir pour l'ensemble des agents des ministères MI ; MAA ; MSOC et MTE ;

- 4) colonnes N, Z et AA repérées en rose : à remplir seulement pour les agents des ministères MAA ; MSOC et MTE ;
- 5) colonnes AB à AG repérées en vert : à remplir seulement pour les agents des ministères MAA et MTE ;
- 6) colonnes AH et AI repérées en bleu, à remplir seulement pour les agents du ministère de la transition écologique.

Vous respecterez les indications suivantes pour ajouter, supprimer ou modifier des données agents par rapport aux lignes pré-remplies :

- 1) en cas d'agent à ajouter sur la liste pré-établie, ajouter une ligne au tableau, porter une simple croix en colonne AJ, préciser le motif d'ajout en colonne AM et compléter l'ensemble des colonnes jaunes et rouges. Vous remplirez en sus les colonnes oranges, roses, vertes ou bleues, en fonction du ministère d'appartenance de l'agent ajouté.
- 2) en cas d'agent à supprimer sur la liste pré-établie, ne pas supprimer la ligne concernée, mais porter une simple croix en colonne AL et préciser le motif de suppression en colonne AM ;
- 3) en cas d'agent dont les données doivent être modifiées, porter une simple croix en colonne AK, porter en gras dans le tableau la ou les données modifiées pour pouvoir la ou les repérer et préciser en colonne AM le motif de la modification.

Vous veillerez à conserver un fichier unique par département, dénommé selon la norme « DDI Numéro du département » (ex : DDI 01, pour les DDI de l'Ain) comportant autant d'onglets que de DDI présentes dans le département, lesquelles seront dénommées selon la norme « DDT Nom de département » (ex : DDT Ain, DDETS Ain, DDPP Ain).

Vous vous abstenerez de toute communication de ces données aux organisations syndicales dans le cadre de l'élection.

Ces données vont en revanche faire l'objet d'une vérification par chacun des ministères concernés, dès leur retour par vos soins et transmission par mon intermédiaire. En cas de besoin de complément d'information ou d'explication, ces ministères prendront contact directement avec vous, pour les effectifs les concernant.

Annexe n° 10 : *Convention relative à la collecte et l'échange de données entre les ministères de l'administration territoriale de l'État, pour la conduite des élections professionnelles 2022 (13 juin 2022)*

Article 2. Responsabilités du ministère de l'intérieur

Au-delà de ce scrutin commun, les agents des DDI devant voter pour les scrutins propres au ministère dont ils sont originaires (comités sociaux d'administration, mais aussi commissions administratives paritaires de chaque ministère), lesquels requièrent également la collecte et le traitement de données personnelles, en partie communes à celles requises par le ministère de l'intérieur, il est convenu que le ministère de l'intérieur, au travers ses SGCD, organise cette collecte.

Les SGCD sont chargés de la mise en œuvre auprès des agents des DDI de la procédure de collecte individuelle des données – de l'agent vers le personnel RH autorisé à en connaître et de leur envoi groupé vers la DRH du MI. La DRH MI est chargée de la constitution des fichiers des données d'agents qui seront transmis aux ministères concernés et de la transmission sécurisée des fichiers de données.

Le MI est également responsable de la conservation des fichiers de données d'agents jusqu'à l'expiration des durées de conservation définies à l'article 8.

Le MI s'engage à n'utiliser pour son compte que les données nécessaires à l'organisation des élections professionnelles qui lui sont propres.

Cette collecte centralisée est faite, d'une part, dans un souci d'harmonisation des opérations de vote, et, d'autre part, dans le but de faciliter la remontée des informations et de réduire les risques de captation et de fuites de données en évitant la démultiplication des canaux et modalités de transmission, la plupart des DCP étant communes à tous les ministères.

Les données collectées par les SGCD seront transmises à la DRH du MI uniquement par la messagerie du ministère de l'intérieur, via les référents RH identifiés au sein des SGCD. Les échanges de données entre la DRH-MI et les DRH des autres ministères s'effectueront uniquement au moyen de conteneurs sécurisés transmis via les messageries professionnelles des ministères concernés, aux seules adresses électroniques désignées par ces ministères partenaires.

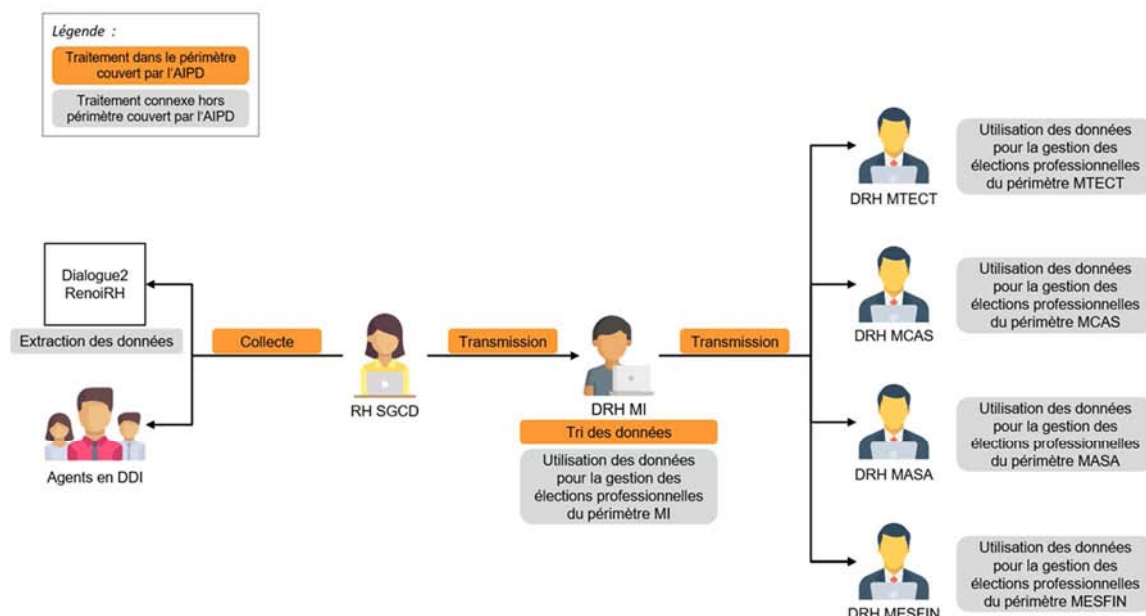
Les DCP sont les suivantes :

- **Données collectées pour les agents de tous les ministères :**

- Matricule
- Nom de naissance
- Nom d'usage
- Prénom
- Sexe
- Courriel professionnel
- Statut
- Position Administrative
- Corps d'origine
- Corps/Emploi d'accueil
- Catégorie carrière d'Accueil
- Date de naissance
- Type contrat : CDI ou CDD
- Date de début de contrat
- Date de fin de contrat
- Voie adresse postale personnelle
- Code postal adresse postale personnelle
- Commune adresse postale personnelle
- Pays adresse postale personnelle

- **Données collectées pour les agents du MI, MASA, MCAS et MTECT :**
IBAN (6 derniers caractères)
- **Données collectées pour les agents du MASA et MCAS :**
Organisme d'accueil
Téléphone mobile professionnel
Téléphone mobile personnel, seulement en l'absence de téléphone mobile professionnel (facultatif)
- **Données collectées pour les agents du MTECT :**
Code statut
Code Position admin
Code Corps (carrière origine)
Code Corps (carrière accueil)
Code affectation administrative
Code affectation opérationnelle
Pour les agents du corps des personnels d'exploitation des travaux publics de l'Etat, mention 159 si spécialité RBA (Routes, Bases Aériennes), mention 160 si VNPM (Voies navigables, ports maritimes), et sinon pas de mention
Courriel personnel de l'agent
- **Données collectées pour les agents des MCAS :**
BOP (budget opérationnel pour distinguer le ministère de rattachement de l'agent : MSAPH ou MTPEI)
Adresse email personnelle si consentement et uniquement pour les agents n'ayant pas accès à leur boîte mail professionnelle (absence longue).

Annexe n° 11 : Circuit de remontée des données « électeurs » des DDI collectées par les SGCD pour la constitution des listes électorales



Source : Analyse d'impact relative à la protection des données dans le cadre de la collecte des données personnelles dans le périmètre des DDI (extrait)

Annexe n° 12 : Procédure d'édition des clés de sécurité fictives



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER

Liberté
Égalité
Fraternité

Secrétariat général

Direction des ressources humaines

Mission Elections professionnelles

Paris, le 15 février 2023

Objet : Fiche Clés de sécurité

L'accès à l'espace de vote nécessitait en 2022 le recours à un second facteur d'authentification – au lieu d'un seul en 2018 – appelé « clé de sécurité ».

Il correspondait pour la majorité des agents au numéro de série de la carte agent, repérable au verso de la carte agent, mais nécessitait d'être reconstitué pour ceux ne disposant pas d'une telle carte (clés fictives) ou d'être remis à disposition, pour ceux dont la carte était placée dans un cycle de renouvellement.

Sur un périmètre de 231 566 électeurs inscrits, la DRH a demandé l'impression de 80 930 courriers porteurs de la clé de sécurité à l'imprimerie nationale.

8 891 adresses n'ont pas été reconnues par le logiciel d'édition de l'imprimerie nationale (adresses ne correspondant pas au référentiel des adresses possédées par l'imprimerie nationale), qui n'en a donc édité que 72 039.

Les 80 930 clés de sécurité demandées à l'impression se répartissaient comme suit : 50 765 clés fictives et 30 165 clés réelles remises à disposition des électeurs.

S'agissant des 50 765 clés fictives, elles se répartissaient comme suit :

- 28 143 en DDI
- 3 407 en GN
- 1 550 à l'OFII
- 975 à l'OFPPA
- 223 ANTAI-ANTS
- 196 CNAPS
- 146 ADOM
- 167 ENSOSP
- 1 ENSP
- 1032 pour les JA
- 548 à la PP,
- 142 DGSCGC (pompiers en MAD, militaires etc...)
- 96 DGEF (agents en MAD du MEAE inconnus de D2)

Le solde de ces clés fictives (14 139) correspond au solde des agents du périmètre historique, auxquels il n'a pas été possible d'associer un numéro de carte agent connu, soit parce qu'ils en étaient dépourvus, soit en raison de la difficulté technique de rattacher ces agents à un numéro de carte connu (agents présents à la fois dans le logiciel e-cartes et dans Dialogue, mais non repérables par un matricule identique dans les deux bases).

S'agissant des 30 165 clés réelles remises à disposition des électeurs, il s'agit de celles d'agents, dont la carte était signalée par le SHFD, comme placée sous statut « En renouvellement » pour 17 408 cartes et « Réceptionnées » pour 12 757 autres cartes. Ce statut pouvait en effet faire craindre qu'elles ne se trouvent renouvelées entre les mains de l'électeur, juste avant le scrutin, malgré les consignes de suspension de la mise à disposition de nouvelles cartes données par le SHFD à parti de la mi-octobre 2022. Cette situation a donc conduit par précaution à la réattribution par courrier du numéro de carte à agent à saisir, tel que connu en base dans la solution de vote.

Annexe n° 13 : Note de la CNIL à la DGAFP sur les modalités d'authentification par l'intermédiaire de FranceConnect et de l'ENSAP



Madame Nathalie COLIN
Directrice générale
Direction générale de l'administration et de la
fonction publique
2, boulevard DIDEROT
75012 PARIS

Paris, le **18 FEV. 2022**

N/Réf. : LDT/SSR/DI221070

A rappeler dans toute correspondance

Madame la Directrice générale,

L'attention de la Commission nationale de l'informatique et des libertés a récemment été appelée sur les conditions d'organisation du vote électronique lors des prochaines élections professionnelles dans la fonction publique d'Etat, programmées le 8 décembre 2022.

Outre votre direction, la Direction interministérielle du numérique (DINUM) et de nombreux ministères interrogent actuellement les services de la Commission pour identifier les mesures techniques à privilégier lors de la mise en place d'un système de vote par correspondance électronique afin de garantir des opérations électorales conformes aux dispositions du décret n° 2011-595 du 26 mai 2011 modifié relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du vote électronique par internet, notamment en ce qui concerne l'authentification des électeurs.

Le système de vote qui sera mis en place devra également répondre aux objectifs de sécurité énoncés par la délibération n° 2019-053 du 25 avril 2019 de la CNIL portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote par correspondance électronique. L'une des principales interrogations porte sur l'authentification pour l'accès aux plateformes de vote, et sur les modalités de transmission sécurisée de l'identifiant et du mot de passe à l'électeur, si ce mode d'authentification est utilisé.

Compte tenu de la nécessité pour votre direction de définir prochainement les modalités des systèmes de vote, il me paraît opportun de vous faire part dès à présent d'une première analyse des services de la CNIL concernant les différents systèmes d'authentification susceptibles d'être utilisés dans ce contexte. Ces premiers éléments pourront être complétés d'échanges plus détaillés par la suite.

— RÉPUBLIQUE FRANÇAISE —

3 Place de Fontenoy, TSA 80715 - 75334 PARIS CEDEX 07 - 01 53 73 22 22 - www.cnil.fr

Les données personnelles nécessaires à l'accomplissement des missions de la CNIL sont traitées dans des fichiers destinés à son usage exclusif.
Les personnes concernées peuvent exercer leurs droits Informatique et Libertés en s'adressant au délégué à la protection des données (DPO) de la CNIL
via un formulaire en ligne ou par courrier postal. Pour en savoir plus : www.cnil.fr/donnees-personnelles.

A ce stade, les différents ministères nous ont signalé deux systèmes envisagés pour l'accès aux plateformes de vote pour la tenue des élections professionnelles :

- **Système n° 1 : l'Espace numérique sécurisé des agents publics (plateforme « ENSAP »)**

La plateforme « ENSAP » serait utilisée comme l'un des deux canaux recommandés par la CNIL, en l'occurrence pour la transmission de l'identifiant généré par le prestataire de vote permettant d'accéder à la plateforme de vote électronique (la transmission du mot de passe s'effectuant par la messagerie professionnelle de l'électeur). La direction générale des finances publiques en tant que responsable de traitement de la plateforme « ENSAP » récupérerait les identifiants générés par le prestataire de vote et utiliserait le NIR pour affecter à chaque agent son identifiant et l'intégrer dans la plateforme « ENSAP ». L'électeur se connecterait à cette plateforme (avec son NIR et son mot de passe habituel pour l'accès à cette plateforme) pour y récupérer son identifiant et voterait ensuite sur une plateforme de vote électronique.

Au niveau réglementaire, l'utilisation de la plateforme « ENSAP » - pour la nouvelle finalité d'organisation des élections professionnelles - implique que les textes encadrant le fonctionnement de cette plateforme soient préalablement modifiés (décret n° 2016-1073 du 3 août 2016 modifié relatif à la mise à disposition et à la conservation sur support électronique des bulletins de paie et de solde des agents publics et arrêté du 23 décembre 2016 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « ENSAP »). A cet égard, au regard des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, je vous invite à vous rapprocher du Secrétariat général du Gouvernement (SGG) aux fins d'identifier le vecteur juridique susceptible de porter cette modification. Enfin, je vous alerte sur le fait qu'il me paraît nécessaire, au regard des exigences de l'article 5-1-b) du Règlement général sur la protection des données, que la finalité de gestion des élections professionnelles soit expressément prévue par le vecteur juridique identifié comme approprié par le SGG.

Par ailleurs, l'utilisation du NIR à des fins d'organisation des élections professionnelles serait un nouveau cas d'usage, non couvert selon nous par la rédaction actuelle du « décret-cadre NIR » (décret n° 2019-341 du 19 avril 2019 relatif à la mise en œuvre de traitements comportant l'usage du numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques ou nécessitant la consultation de ce répertoire). A ce sujet, j'attire votre attention sur le fait que la Commission a été saisie par le ministère de la justice d'un projet de modification du décret susmentionné qui devrait prochainement être examiné. Sans préjuger de la position du collège de la CNIL, ce nouveau cas d'usage devrait figurer dans la nouvelle rédaction proposée, pour pouvoir utiliser la plateforme « ENSAP » : une saisine rectificative devrait donc nous parvenir rapidement si ce scénario est retenu, sauf à considérer que ce cas d'usage serait couvert par l'une des dispositions du projet de décret transmis.

L'identifiant et le mot de passe ainsi récupérés seraient complétés d'une question secrète (par exemple en demandant à l'électeur de renseigner tout ou partie de son IBAN).

- **Système n° 2 : le téléservice « FranceConnect » ou le téléservice « AgentConnect »**

« FranceConnect » est un téléservice de l'administration électronique au sens des dispositions de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives. Il est un portail d'authentification (et non un canal de transmission comme la plateforme « ENSAP ») qui permettrait de se connecter directement à la plateforme de vote électronique ; il ne serait pas utilisé pour transmettre l'identifiant ou le mot de passe aux électeurs. Les identifiants et mots de passe qui peuvent être utilisés sur « FranceConnect » remplaceraient donc totalement un identifiant et un mot de passe spécifiques à la plateforme de vote électronique.

Du point de vue de la réglementation, l'article 2 de l'arrêté du 8 novembre 2018 relatif au téléservice dénommé « FranceConnect » dispose que l'adhésion à ce téléservice doit être facultative. Cet arrêté nécessiterait donc d'être modifié pour permettre l'utilisation de ce seul canal d'authentification.

De surcroît, la CNIL recommande de séparer les téléservices destinés aux usagers d'un service public des plateformes numériques utilisées dans un contexte professionnel. C'est pourquoi elle a appelé de ses vœux la création d'une plateforme similaire à « FranceConnect », à savoir « AgentConnect », réservée aux relations entre l'administration et ses agents. Cependant, ce service ne sera vraisemblablement pas déployé de façon suffisamment large avant la tenue des élections.

Si certains ministères devaient choisir d'utiliser « FranceConnect », nous recommandons :

- Que cette utilisation soit prévue par un arrêté ponctuel, ajoutant une finalité temporaire à « FranceConnect » dans ce cadre, et non par une modification pérenne de l'arrêté du 8 novembre 2018 ;
- Que soit expertisée la possibilité pour tout agent public d'utiliser « FranceConnect » dans ce cadre. Si certains électeurs ne peuvent objectivement pas l'utiliser, une solution alternative de connexion à la plateforme devra être prévue ;
- Que des mesures de sécurité complémentaires soient envisagées pour pallier les faiblesses de l'authentification *via* « FranceConnect » (notamment si des fournisseurs d'identité de niveau de garantie eIDAS faibles sont utilisables).

*

Par conséquent, au regard de l'ensemble de ces éléments, je vous indique qu'à ce jour, et dans l'attente d'« AgentConnect », il semble que la plateforme « ENSAP », sans être le seul possible, soit celui des systèmes qui apporte le plus de garanties dans le cadre des prochaines élections professionnelles dans la fonction publique d'Etat. Elle présenterait, en outre, l'avantage de transmettre aux électeurs l'identifiant généré par le prestataire de vote *via* un outil sectoriel, alors que FranceConnect a de nombreux autres usages.

Eu égard à la grande complexité des systèmes de vote électronique, et à la difficulté de les sécuriser tout en garantissant la confidentialité du scrutin, il nous semble qu'une relative harmonisation des systèmes déployés dans les différents départements ministériels pourrait être opportune. La conformité du dispositif déployé à l'article 32 du RGPD nécessitera des analyses de sécurité approfondies, dans la lignée des recommandations formulées par la CNIL dans sa délibération n° 2019-053 du 25 avril 2019.

Enfin, je me permets d'attirer votre attention sur la problématique de l'inclusion numérique, à laquelle le collège de la CNIL est particulièrement sensible. Une réflexion devra être menée pour assurer l'accès au vote pour les personnes ne disposant pas d'un poste informatique sur leur lieu de travail ou n'ayant pas une maîtrise suffisante des outils informatiques pour leur permettre d'accéder à la plateforme de vote et de l'utiliser aisément.

Les services de la Commission (Mme Inès BEDAR, juriste au service des affaires régaliennes et des collectivités territoriales, ibedar@cnil.fr, Mme Stéphanie SAULNIER, juriste au service des questions sociales et RH, ssaulnier@cnil.fr et M. Antoine GAUME, ingénieur-expert au service de l'expertise technologique, agaume@cnil.fr) se tiennent à disposition de vos services pour tout renseignement complémentaire et vous accompagner dans votre démarche de mise en conformité.

Je vous prie de croire, Madame la Directrice générale, à l'assurance de ma considération distinguée.



Louis DUTHEILLET de LAMOTHE

Annexe n° 14 : Comparatif des modalités de vote selon les ministères

Les différentes modalités d'identification et d'authentification  								
Ministères	Identifiant(s)			Authentifiant(s)			Réassort	
	matricule	date naissance	numéro aléatoire de la SVE	mot de passe	clé sécurité	partie IBAN	identifiant ou clé sécurité	mot de passe
INTERIEUR OUTRE-MER								
Inscrit sur carte agent					✓			
Ou par courrier postal					✓			
Remise en main propre avec concours IN				✓				
Inscrit sur carte agent					✓			
Connu de l'agent	✓	✓						
Portail de vote							✓	✓
CSU								
Auprès du BVE								
ARMEES								
connu de l'agent						✓		
par messagerie pro				ou ✓				
par messagerie perso				ou ✓				
par courrier postal			✓					
remise en main propre								
portail de vote							✓	
CSU							✓	
TRANSITION ECOLOGIQUE								
connu de l'agent						✓		
par messagerie pro				✓				
par messagerie perso								
par courrier postal			✓					
remise en main propre								
portail de vote							✓	
sms pro ou perso ou mail pro ou perso							✓	
CSU								
AGRICULTURE								
par messagerie pro				✓				
par messagerie perso								
par courrier postal			✓	ou ✓				
remise en main propre				ou ✓				
portail de vote							✓	
CSU							✓	
SOCIAUX								
par messagerie pro			✓	✓				
par messagerie perso								
par courrier postal			✓					
remise en main propre								
par SMS ou message vocal téléphone				ou ✓				
ECONOMIE FINANCES								
par messagerie pro				✓				
par messagerie perso								
par courrier postal								
remise en main propre								
ENSAP			✓					

Source : mission

Annexe n° 15 : Support de communication du ministère de l'intérieur pour le vote des agents des DDI selon les scrutins



VOUS ÊTES AGENT EN DDI

VOTEZ

**DU 1^{ER} AU 8 DÉCEMBRE PAR VOIE ÉLECTRONIQUE
AUX ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES 2022
POUR CHOISIR VOS REPRÉSENTANTS**

au CSA
de proximité de la DDI,
sur le portail de vote du
ministère de l'Intérieur :
[https://electionspro2022.
interieur.gouv.fr](https://electionspro2022.interieur.gouv.fr)

au CSA ministériel*
et, dans certains cas,
à un CSA de réseau,
sur le portail de vote
de votre ministère*

dans une ou plusieurs
CAP pour les
fonctionnaires*
dans une ou plusieurs
CCP pour les
contractuels*
sur le portail de vote de
votre ministère.

*Le type et le nombre d'instances auxquelles vous votez dépendent de votre situation administrative.
Pour plus de précisions, adressez-vous à votre référent RH ou reportez-vous à l'intranet de votre ministère :

MIOM intranet : <http://elections-professionnelles.interieur.ader.gouv.fr/>
portail de vote à partir du 17/11 : <https://electionspro2022.interieur.gouv.fr>

MEFSIN intranet : <https://monalize.alize.finances.rie.gouv.fr/sites/Alize/accueil.html>
portail de vote à partir du 02/11 : electionsprofessionnelles2022.finances.gouv.fr

MCAS intranet : <https://paco.intranet.mass.rie.gouv.fr/Pages/default.aspx>
portail de vote à partir du 17/10 : <https://electionsprofessionnelles2022.social.gouv.fr/>

MTECT intranet : [Intra.portail.e2.rie.gouv.fr/du-1er-au-8-decembre-votez-aux-elections-a20086.html](https://intra.portail.e2.rie.gouv.fr/du-1er-au-8-decembre-votez-aux-elections-a20086.html)
portail de vote à partir du 14/11 : <https://mTECT.neovote.com>

MASA intranet : <https://intranet.national.agriculture.rie.gouv.fr/elections-professionnelles-2022-r7705.html>
portail de vote à partir du 14/11 : <https://masa.neovote.com>

VOUS ÊTES AGENT EN DDI

VOTEZ

AUX ÉLECTIONS PROFESSIONNELLES 2022 SUR LES PORTALS DE VOTE ÉLECTRONIQUE

POUR LE CSA DE LA DDI (TOUS LES AGENTS) ET LES AGENTS DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES OUTRE-MER

- Je me connecte à partir du 17/11 :
<https://electionspro2022.interieur.gouv.fr>
- J'ai besoin de :
 - Mon identifiant : matricule + mot de passe ;
 - Ma clé de sécurité : numéro de carte agent ou numéro adressé par courrier personnel ;
 - Mon mot de passe : donnée communiquée par pli sécurisé remis par mon référent RH.
- Plus d'infos sur :
<http://electionsprofessionnelles.interieur.ader.gouv.fr/>

POUR LES AGENTS DES MINISTÈRES SOCIAUX

- Je me connecte à partir du 17/10 :
<https://electionsprofessionnelles2022.social.gouv.fr/>
- J'ai besoin de :
 - Mon identifiant communiqué par voie postale ou par mail ;
 - Mon mot de passe temporaire communiqué par mail (si identifiant reçu par voie postale) ou par SMS (si identifiant reçu par mail).
- Plus d'infos sur :
<https://paco.intranet.mass.rie.gouv.fr/Pages/default.aspx>

POUR LES AGENTS DU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

- Je me connecte à partir du 02/11 :
electionsprofessionnelles2022.finances.gouv.fr
- J'ai besoin de :
 - Ma carte électeur contenant mon identifiant (disponible sur www.ensap.gouv.fr),
 - Mon mot de passe temporaire adressé par mail,
 - Définir mon mot de passe personnel, via le lien présent sur la carte ou dans le mail.
- Plus d'infos sur :
<https://monalize.alize.finances.rie.gouv.fr/sites/Alize/accueil.html>

POUR LES AGENTS DES MINISTÈRES DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE L'AGRICULTURE

- J'accède par le portail à partir du 14/11 :
MTECT : <https://mTECT.neovote.com>
MASA : <https://masa.neovote.com>
- J'ai besoin de :
 - Mon identifiant : reçu par courrier postal à mon adresse personnelle ;
 - Ma donnée personnelle : 5 derniers caractères de mon IBAN ;
 - Mon mot de passe : reçu sur ma messagerie professionnelle.
- Plus d'infos sur :
MTECT : intra.portail.e2.rie.gouv.fr/du-1er-au-8-decembre-votez-aux-elections-a20086.html
MASA : <https://intranet.national.agriculture.rie.gouv.fr/elections-professionnelles-2022-r7705.html>