

Dossier de presse

Le 16 décembre 2020

**Le vote à distance,
à quelles conditions ?**

Composition de la mission d'information : 9 sénateurs issus de tous les groupes politiques du Sénat

François-Noël Buffet
Président de la commission des lois
Rapporteur de la mission d'information



Rhône



fn.buffet@senat.fr



[@fnb_officiel](https://twitter.com/fnb_officiel)

Philippe Bas



Manche



p.bas@senat.fr



[@BasPhilippe](https://twitter.com/BasPhilippe)

Guy Bennaroche



Bouches-du-Rhône



g.benarroche@senat.fr

Philippe Bonnecarrère



Tarn



p.bonnecarrere@senat.fr

Cécile Cukierman



Loire



c.cukierman@senat.fr



[@CecileCukierman](https://twitter.com/CecileCukierman)

Éric Kerrouche



Landes



e.kerrouche@senat.fr



Alain Marc



Aveyron



a.marc@senat.fr

Alain Richard



Val-d'Oise



a.richard@senat.fr

Jean-Yves Roux



Alpes de Haute-Provence



jy.roux@senat.fr

Les travaux de la mission d'information

La crise sanitaire conduit inévitablement à nous interroger sur nos pratiques démocratiques.

Contrairement à d'autres États, la France a fait le choix de reporter plusieurs échéances électorales, dont le second tour des élections municipales. Ce report n'a toutefois pas permis de juguler l'abstention, bien au contraire : 55,34 % des électeurs inscrits ne sont pas allés voter le 28 juin dernier, contre 36,45 % lors des élections municipales de 2014.

L'épidémie de la covid-19 n'est sans doute pas la seule cause de cette érosion démocratique. À titre d'exemple, le taux de participation au premier tour des élections législatives est en constante diminution depuis le début des années 1990 : il était de 69,2 % des électeurs inscrits en 1993, de 64,4 % en 2002, de 57,2 % en 2012, pour passer en dessous de 50 % en 2017 (48,7 %).

Le virus contrarie toutefois l'acte de vote et instille le doute chez les électeurs, en particulier chez nos compatriotes les plus vulnérables : d'après les premières enquêtes sociologiques, la progression de l'abstention aux élections municipales entre 2014 et 2020 a été plus forte dans les communes où la proportion de personnes de plus de 65 ans était la plus élevée. Il remet également en cause le **déroulement des campagnes électorales**, en restreignant les possibilités de rencontre entre les candidats et les électeurs.

S'appuyant sur le rapport remis par le président Jean-Louis Debré, le Gouvernement propose ainsi de **reporter les élections régionales et départementales** (initialement prévues en mars prochain) **en juin 2021**. Le projet de loi correspondant devrait être examiné devant le Parlement au début de l'année prochaine.

Des questionnements légitimes ont ainsi émergé sur la possibilité d'instaurer, en complément du vote à l'urne, mode traditionnel d'exercice du vote, un vote à distance.

Le vote à distance recouvre, en réalité, trois dispositifs très différents :

- **le vote par procuration**, que nous pratiquons déjà ;
- **le vote par correspondance « papier »**, que la France a connu entre 1946 et 1975 ;
- **et le vote par Internet**, qui est aujourd'hui mis œuvre pour certaines élections des Français de l'étranger.

La réflexion sur le vote à distance doit concilier **deux impératifs**.

D'une part, **la démocratie ne peut pas rester confinée** : les pouvoirs publics doivent garantir la continuité de la vie démocratique en permettant aux électeurs de s'exprimer en toute sécurité.

Cette exigence concerne tant les élections locales que les scrutins nationaux. Qui pourrait imaginer le report de l'élection présidentielle, qui nécessiterait d'ailleurs de déroger à l'article 6 de la Constitution ? De même pour un référendum visant à modifier la Constitution...

D'autre part, toute modalité de vote doit garantir **la sincérité du scrutin et le secret du vote**, conditions indispensables à la confiance de nos concitoyens dans le processus démocratique. Pour reprendre les mots du professeur Richard Ghevontian, « *la fraude électorale est mortelle pour la démocratie et la lutte contre la fraude est une mesure de salubrité civique* ».

Ces dernières semaines, **le débat public s'est polarisé sur les « pressions »** que pourraient subir les électeurs en dehors de l'isoloir. Pour le ministre de l'intérieur, le vote par correspondance constituerait même un « *grand recul de la démocratie* » face au « *poids de la pression communautaire et de l'influence familiale ou sociale* ».

Pourtant, si le risque de « pressions » ne peut pas être totalement écarté, il existe déjà dans le vote à l'urne et, surtout, le vote par procuration. Prenant l'exemple du Royaume-Uni, le professeur Romain Rambaud ajoute que « *le risque de fraudes communautaristes au vote par correspondance n'a pas été étayé dans la période récente* ». En pratique, ce sont « *des partis politiques traditionnels et non des forces communautaristes qui ont essayé d'organiser le vote* ».

Un travail de fond était donc nécessaire pour examiner la faisabilité du vote à distance, qu'il s'agisse du vote par correspondance « papier » ou du vote électronique, ainsi que ses conséquences pratiques sur le déroulement du scrutin.

C'est pourquoi la commission des lois a créé, le 18 novembre 2020, une mission d'information pluraliste.

La mission rend ses conclusions moins d'un mois après sa création. Elle a souhaité se prononcer avant que le Parlement soit saisi du projet de loi reportant la date des élections départementales et régionales, sans pour autant limiter sa réflexion à cette seule échéance.

Les travaux de la mission d'information

- **9 sénateurs** représentant l'ensemble des groupes politiques du Sénat ;
- **7 auditions** et **4 tables-rondes** organisées en moins d'un mois ;
- **28 personnes entendues** (représentants de l'administration, élus locaux, universitaires, professionnels du secteur postal et du vote par Internet, *etc.*) ;
- **Une consultation lancée auprès de l'ensemble des présidents de région et de département : 43 réponses écrites**, issues de quatre régions et 39 départements, ruraux comme urbains ;
- **Une étude de droit comparé**, sollicitée par Éric Kerrouche et Philippe Bonnecarrère : **cinq pays occidentaux** plus particulièrement étudiés (Allemagne, Australie, États-Unis, Suisse et Espagne).

L'objectif de la mission d'information est d'éclairer le débat public de manière apaisée et documentée, en s'intéressant tant au principe même du vote à distance qu'à ses contraintes techniques.

Ce travail doit servir de base à un débat plus large, réunissant l'ensemble des formations politiques. Des modifications aussi profondes de notre culture démocratique impliquent, en effet, un consensus transpartisan, au risque de susciter des accusations de manipulation.

Les recommandations de la mission d'information

LE VOTE À L'URNE

Pilier de notre tradition démocratique, la **primauté du vote à l'urne** doit être réaffirmée.

L'ouverture anticipée des bureaux de vote créerait plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait.

LES PROCURATIONS

La mission propose d'étendre la « **double procuration** » et les **procurations à domicile** dès les élections régionales et départementales de 2021, notamment pour les personnes qui ne peuvent pas se déplacer jusqu'au bureau de vote.

Cette facilitation du vote par procuration peut être mise en œuvre de manière pérenne, en modifiant le code électoral à cet effet.

LE VOTE PAR CORRESPONDANCE « PAPIER »

Le **vote par correspondance « papier »** ne peut pas être mis en place dès les élections régionales et départementales de 2021, en raison du manque de consensus politique, des contraintes organisationnelles et des obstacles techniques.

À moyen terme, des **expérimentations** pourraient être menées, en commençant par des consultations locales, avec la collaboration de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs de la chaîne logistique.

Ces expérimentations devront mettre en œuvre des moyens techniques destinés à **surmonter les difficultés pratiques du vote postal et garantir la sincérité du scrutin** (acheminement des plis, sécurisation du dispositif, refonte du calendrier électoral, réorganisation des bureaux de vote et du dépouillement).

Elles devront également permettre de **mesurer l'impact du vote postal sur la participation**.

LE VOTE PAR INTERNET

Le vote par Internet ne peut pas être mis en œuvre pour les élections régionales et départementales de 2021, les prérequis techniques ne pouvant pas être satisfaits dans ces délais.

La réflexion sur les **développements techniques** doit se poursuivre pour sécuriser le vote par Internet et garantir la sincérité du vote afin d'envisager, à moyen terme, son utilisation au-delà des élections des Français de l'étranger.

Le vote à l'urne, pilier de notre rituel républicain, doit rester la priorité

➤ Réaffirmer la prééminence du vote à l'urne

L'attachement légitime au vote à l'urne doit être réaffirmé, le vote à distance ne pouvant être qu'une modalité d'expression subsidiaire.

Comme le souligne le professeur Alain Garrigou, l'isoloir place le citoyen « *devant son devoir d'opinion, incompatible avec toute aliénation subie ou consentie du vote* ».

Sous réserve des éventuelles adaptations rendues nécessaires par l'évolution de l'épidémie, le **protocole sanitaire** mis en place pour le second tour des élections municipales du 28 juin 2020 doit donc être maintenu pour les scrutins de 2021.

La mission d'information tient également à **saluer l'engagement de l'ensemble des bénévoles qui composent les bureaux de vote et participent au dépouillement**.

Les efforts doivent également être poursuivis pour **lutter contre la « mal-inscription »**, qui touche les électeurs dont le rattachement à un bureau de vote ne correspond pas à leur lieu de vie effectif.

Selon Cécile Braconnier, politologue, **7,6 millions de Français** se trouveraient dans cette situation. Ils ont **une propension trois fois plus importante à l'abstention** que les citoyens dont le bureau de vote se situe proche de leur domicile.

➤ L'ouverture anticipée des bureaux de vote, un dispositif peu opérationnel

Le vote anticipé - organisé sur plusieurs jours de la semaine - ne garantit pas un meilleur « lissage » de la participation : quel que soit l'horaire d'ouverture des bureaux de vote, les « pics de fréquentation » sont toujours les mêmes, souvent en fin de matinée et en milieu d'après-midi.

Sur le plan opérationnel, le fait d'organiser le scrutin sur plusieurs jours présenterait **un coût humain et financier non négligeable**, pour tenir les bureaux de vote et surveiller les urnes.

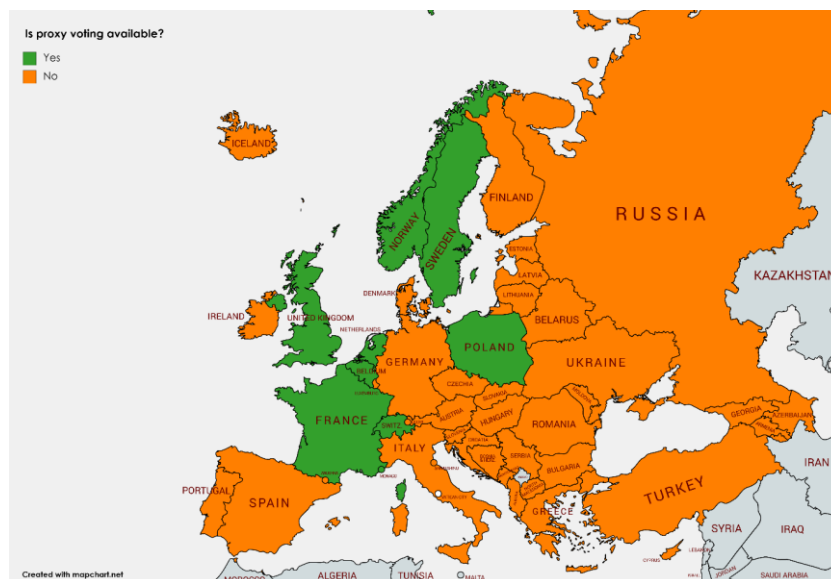
L'extension du vote par procuration pour les élections régionales et départementales de 2021

➤ Une modalité de vote devenue habituelle

En l'absence de vote par correspondance, le vote par procuration apparaît comme la seule alternative possible au déplacement jusqu'au bureau de vote.

Cette modalité de vote reste peu répandue en Europe : elle n'est pratiquée que dans sept pays, dont la France, le Royaume-Uni et la Belgique.

Le recours au vote par procuration en Europe



Source : Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)

En France, le vote par procuration s'est imposé comme **un mode d'expression habituel** et complémentaire du vote à l'urne.

Nombre de procurations enregistrées par les forces de sécurité intérieure

2014 (municipales)	2017 (présidentielle)	2019 (européennes)	2020 (municipales)
995 463	3 363 136	494 544	947 899

Source : ministère de l'intérieur

Plusieurs précautions encadrent le vote par procuration : le nombre de procurations est limité pour un même mandataire et le mandant doit comparaître personnellement devant les autorités compétentes.

Devant la commission des lois du Sénat, le ministre de l'intérieur a annoncé une simplification des procurations dès les prochaines élections départementales et régionales de 2021 (projet « **MaProcuration** »), qui permettra de dématérialiser leur envoi aux communes.

➤ *La pérennisation des mesures mises en œuvre pendant la crise sanitaire*

À l'initiative du Sénat, le recours au vote par procuration a été étendu pour le second tour des élections municipales du 28 juin 2020.

L'extension des procurations pour le second tour des élections municipales

En application de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020, **chaque mandataire pouvait détenir jusqu'à deux procurations** établies en France ou à l'étranger (contre une seule habituellement). À titre d'exemple, 40 000 procurations ont été établies par les électeurs votant à Paris, parmi lesquelles 7,4 % de « doubles procurations ».

Les personnes vulnérables ont pu établir plus facilement leur procuration depuis leur domicile : elles pouvaient saisir les officiers de police judiciaire et leurs délégués par tout moyen, sans fournir un justificatif.

À l'issue de ses travaux, la mission d'information propose de pérenniser les assouplissements du vote par procuration dans notre droit électoral. Ces mesures pourraient entrer en vigueur dès les élections régionales et départementales de 2021.

L'extension du vote par procuration est, en effet, de nature à encourager la participation des électeurs, et notamment des personnes les plus vulnérables.

La « double procuration » permettrait par exemple à un citoyen de voter au nom de ses deux parents ou grands-parents

L'établissement des procurations depuis le domicile réduirait les risques sanitaires, en évitant des temps d'attente dans les commissariats de police et les gendarmeries.

Il reviendrait à l'État d'organiser un véritable service public des procurations, pour permettre à chaque électeur de connaître les procédures applicables lorsqu'il ne peut pas se rendre jusqu'au bureau de vote.

Ces propositions semblent d'ailleurs faire consensus auprès des électeurs et des élus. Ainsi, 83,3 % des présidents de région et département ayant répondu au questionnaire de la mission d'information préconisent le rétablissement de la « double procuration » pour les prochaines élections, une position confirmée par les associations d'élus locaux au cours des auditions.

Le vote postal, un dispositif à expérimenter pour des consultations locales

➤ *Un dispositif supprimé en France en 1975, mais pratiqué dans d'autres pays*

Le vote par correspondance « papier » est une modalité de vote que la France a éprouvée de 1946 à 1975. Il s'agissait alors d'une **procédure exceptionnelle** : lors des élections législatives de 1967, seuls 1,58 % des votants y ont eu recours.

Le dispositif présentait plusieurs **fragilités structurelles** (gestion de la procédure par les communes, contrôle quasiment inexistant de l'identité des électeurs, etc.).

L'exemple des élections municipales à Bastia en 1965

Guy Braibant, alors commissaire du Gouvernement au Conseil d'État, déclarait à propos de ce scrutin : « *S'il fallait en croire les attestations qui accompagnent les demandes de vote par correspondance, le taux de morbidité des habitants de Bastia se serait singulièrement aggravé au mois de mars 1965, puisque des raisons de santé auraient mis près de 1 500 d'entre eux dans l'impossibilité de se déplacer le jour du scrutin. Pour ne prendre qu'un exemple, la situation d'une famille qui est censée habiter au 28 rue Lepic, à Paris, serait particulièrement alarmante : dix de ses membres auraient été malades à l'époque...* ».

Outre les États-Unis et l'Australie, le vote postal est mis en œuvre par plusieurs États européens, dont l'Allemagne, l'Espagne et la Suisse.

Le recours au vote postal en Europe



Source : Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)

Le vote par correspondance est ancré dans la culture démocratique de ces États. Il a été ouvert en 1918 pour l’Australie, en 1957 pour l’Allemagne ou encore en 1985 pour l’Espagne.

Sur le plan sociologique, le recours à cette modalité de vote ne cesse de progresser dans la plupart des pays qui l’autorisent.

Le recours au vote postal dans les autres pays

En **Allemagne**, 13,4 millions d’électeurs ont voté par correspondance pour l’élection des membres du *Bundestag* en 2017 (**28,6 % du corps électoral**), contre 8,7 millions d’électeurs en 2002 (18 %). Depuis 2009, les électeurs peuvent recourir à cette modalité de vote sans justifier de leur absence.

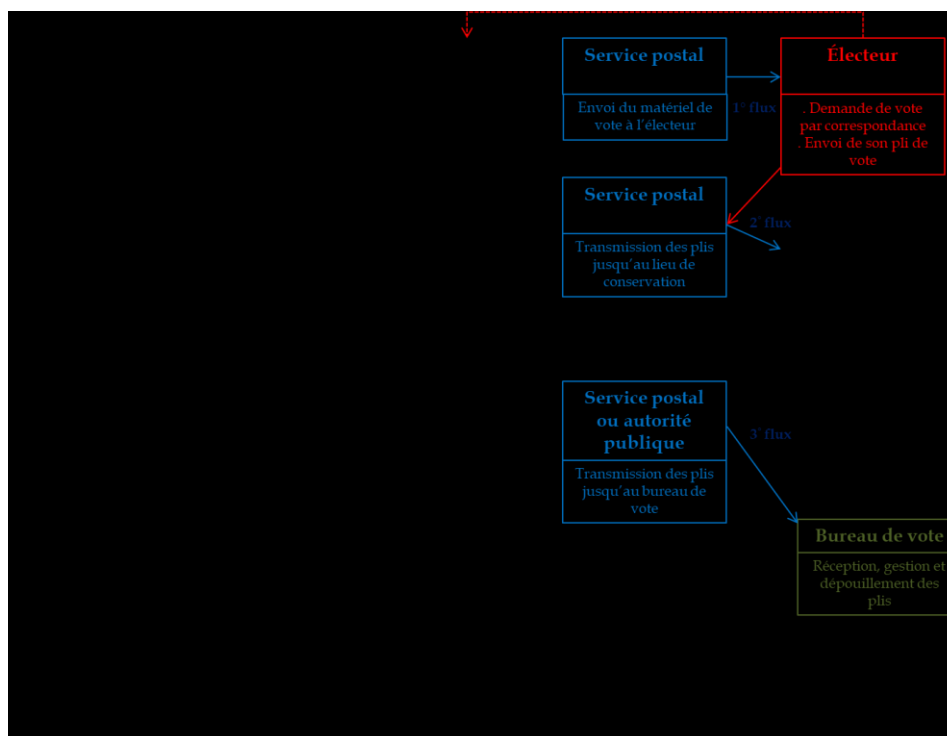
Le vote par correspondance progresse également en **Australie** : 1,2 million de votes par correspondance ont été enregistrés en 2016, soit plus de **8,5 % des votes exprimés**, contre un peu moins d’un million en 2014.

Lors de la dernière élection présidentielle aux **États-Unis**, plus de 65 millions d’américains ont voté par correspondance (soit **42 % des électeurs**), contre 24 millions en 2016. Ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec prudence, au regard de l’enjeu de cette élection et du contexte lié à la pandémie.

➤ *Les conditions de réussite du vote postal*

Le vote par correspondance « papier » implique de mettre en place une « **chaîne logistique** » **complexe**, faisant intervenir une multitude d’acteurs : « routeurs », services postaux, électeurs, communes, *etc.*

L’organisation du vote par correspondance « papier » (schéma indicatif)



Source : mission d’information

Le ministère de l'intérieur évalue le coût du vote par correspondance à **environ 70 millions d'euros par tour de scrutin**, soit 280 millions d'euros pour les élections régionales et départementales de 2021. Les estimations de La Poste – qui ne concernent que l'acheminement des plis – conduisent toutefois à envisager un montant supérieur.

Au-delà de la question budgétaire, cinq conditions doivent être réunies pour mettre en place un vote postal

Condition n° 1 : Envisager le vote postal comme un dispositif complémentaire du vote à l'urne

Le vote par correspondance « papier » doit rester une modalité de vote complémentaire, la priorité étant donnée au vote à l'urne.

À partir de ce postulat, deux hypothèses peuvent être envisagées :

- réserver le vote postal à certains motifs d'absence ou à certaines catégories d'électeurs qui ne peuvent pas se déplacer, comme en Australie ;

- l'autoriser pour tous les électeurs, à condition qu'ils se soient **préalablement inscrits pour recevoir le matériel de vote**, comme en Allemagne ou en Espagne.

Condition n° 2 : Organiser la confection et l'acheminement des plis

Le vote par correspondance « papier » est plus complexe à organiser que l'envoi de la propagande électorale car il implique **au moins trois flux** :

- la transmission du matériel de vote à l'électeur (1^{er} flux) ;
- l'envoi de l'enveloppe d'expédition des électeurs vers un lieu sécurisé, dans lequel les plis sont conservés jusqu'au jour du scrutin (2^{ème} flux) ;
- l'acheminement, le jour du scrutin, des plis jusqu'au bureau de vote (3^{ème} flux).

Entendus par la mission d'information, les représentants de La Poste se sont montrés confiants quant à leur capacité de relever ce défi logistique.

Les difficultés pratiques sont toutefois nombreuses, chaque flux représentant un risque pour l'intégrité des plis de vote par correspondance (perte ou altération des plis, erreurs ou retards dans l'acheminement, *etc.*).

La confection et l'acheminement des plis : les défis logistiques à relever

- Revoir la procédure de confection des plis

Le vote par correspondance complexifierait le processus car les exigences de **personnalisation des plis** seraient plus élevées.

Il conviendrait, notamment, de distinguer les électeurs ayant demandé à voter par correspondance (qui recevraient la propagande électorale et le matériel de vote) et les autres citoyens (qui ne recevraient que la propagande).

- Fiabiliser la « base adresse »

Lors des élections législatives de 2017, **5,78 % des plis de propagande n'ont pas été distribués (« plis non distribuables », PND), ce taux ayant atteint 6,8 % lors des dernières élections municipales.**

Ces difficultés sont liées à la fréquence des déménagements mais également à l'évolution des adresses : comme l'a souligné La Poste, 77 754 nouvelles voies ont été créées entre 2018 et 2019.

- Gérer l'impact des crises sur la distribution du courrier

Le confinement du printemps 2020 a eu impact important sur l'acheminement du courrier. Si, selon ses représentants, « *La Poste ne s'est jamais arrêtée* », le taux d'absentéisme a atteint 35 % dans les bureaux de poste et plus de 20 % chez les facteurs. La société a dû hiérarchiser ses activités, en donnant – légitimement – la priorité à la livraison de médicaments et aux visites aux personnes âgées.

Condition n° 3 : Garantir la sécurité du dispositif

Les exigences de sécurité du vote postal doivent être rehaussées par rapport à la procédure mise en œuvre avant 1975.

Plusieurs dispositifs peuvent être envisagés pour **vérifier l'identité de l'électeur**, avec différents niveaux d'exigence. Ils vont de l'envoi de la copie de ses documents d'identité et de ses justificatifs de domicile à la rencontre « physique » avec un tiers de confiance.

S'appuyant sur l'exemple britannique, le professeur Romain Rambaud estime que les risques de « pressions » extérieures restent limités. Si le problème s'est posé dans les communautés bangladaises et pakistanaises de Birmingham au milieu des années 2000, « *ce sont les partis politiques traditionnels et non des forces communautaristes qui ont essayé d'organiser le vote* ».

Une mesure préventive pourrait consister à **interdire la « collecte » de plis de vote par correspondance par un tiers**, y compris par les partis politiques.

En pratique, **un dispositif de suivi doit être mis en place pour s'assurer du bon acheminement des plis de vote par correspondance** (lettre recommandée ou système de « codes-barres »).

Le suivi des plis aux États-Unis

En **Californie**, l'application *Where's My Ballot ?* envoie automatiquement des notifications aux électeurs pour les avertir de la transmission de leur matériel de vote, de leur bonne réception et de l'acceptation, ou non, de leur bulletin de vote.

L'Oregon possède un dispositif comparable (*My Vote*), qui sert également à mettre à jour les listes électorales.

Les plis envoyés par les électeurs doivent être **conservés dans un lieu sécurisé jusqu'au jour du scrutin**. Les préfetures, les tribunaux judiciaires et, le cas échéant, les commissariats présenteraient les plus grandes garanties d'indépendance mais un tel choix nécessiterait des efforts logistiques particulièrement lourds.

Condition n° 4 : Refondre le calendrier électoral

Le vote postal comporte des **délais incompressibles**, notamment pour l'acheminement des plis, qui ne paraissent **pas compatibles avec le calendrier électoral actuel**.

Les délais incompressibles du vote postal (estimations de la mission d'information)

- Demande de l'électeur pour recevoir le matériel de vote et vérification de cette demande par les services compétents : **au moins 5 jours** (uniquement pour le premier tour de scrutin) ;
- Mise sous pli du matériel électoral par les « routeurs » : **au moins 5 jours pour le premier tour et au moins 3 jours pour le second** ;
- Envoi du matériel de vote à l'électeur (1° flux) : **2 jours** ;
- Choix de l'électeur : **au moins 3 jours** ;
- Envoi du pli de l'électeur jusqu'au lieu de conservation (2° flux) : **2 jours** ;
- Acheminement des plis jusqu'au bureau de vote (3° flux) : **le jour du scrutin**

Ces délais nécessitent de **remettre à plat le calendrier de l'ensemble des scrutins** et, en particulier :

- d'avancer d'au moins deux semaines le délai limite pour le dépôt des candidatures ;

- de **prévoir au moins deux semaines entre les deux tours de scrutin**, le professeur Jean-Philippe Derosier proposant même un délai de trois semaines pour garantir l'acheminement de tous les plis.

La date du second tour constitue sans doute le sujet le plus sensible. En France, les tours de scrutin sont traditionnellement séparés d'une semaine, à l'exception notable de l'élection présidentielle. Or, comme l'a souligné l'Association des départements de France (ADF), « *il est essentiel d'éviter de trop espacer les tours de scrutin au risque d'accroître la démobilisation du corps électoral* ».

Condition n° 5 : Réorganiser les bureaux de vote et le dépouillement

L'électeur doit pouvoir voter à l'urne jusqu'à la clôture des bureaux de vote, même s'il a déjà envoyé son pli de vote par correspondance.

Cette exigence aura des conséquences directes sur le fonctionnement des 70 000 bureaux de vote : ils devront se réorganiser pour qu'un électeur ne puisse pas voter deux fois (par correspondance puis à l'urne).

Cette possibilité de voter à l'urne jusqu'à la fermeture des bureaux de vote conduirait inévitablement à **allonger la durée du dépouillement**, alors que les Français restent attachés à la publication rapide des résultats.

D'après le ministère de l'intérieur, le dépouillement pourrait durer 1 heure et demi de plus dans l'exemple d'un bureau de vote comptant 1 000 électeurs inscrits, dont 90 votant par correspondance.

➤ *La nécessité d'expérimenter le vote postal à l'échelle locale*

Le vote par correspondance « papier » ne pourra pas être mis en œuvre pour les élections régionales et départementales de 2021, quelle que soit la date des scrutins.

Il suppose, en effet, des changements structurels et profonds dans nos procédures électorales. Il représente également un véritable **défi logistique** : plus le vote par correspondance sera sécurisé, plus il sera complexe à organiser.

Rien ne serait pire qu'un vote postal organisé dans la précipitation et sans respecter les conditions nécessaires à sa sécurisation. Comme l'a souligné Jules Nyssen, délégué général de Régions de France, « *la confiance [dans le processus démocratique] est aussi importante que la participation pour asseoir la légitimité de l'élu* ».

Sur le plan politique, l'organisation d'un vote postal pour les prochaines élections régionales et départementales ne fait pas consensus.

Parmi les 43 présidents de région ou de département consultés, seuls 21,4 % estiment que le vote par correspondance peut être mis en œuvre pour les scrutins de 2021.

L'opinion des présidents de région et de département sur l'organisation d'un vote électronique pour les prochains scrutins : quelques exemples

- Les présidents qui y sont opposés

« *Le secret de l'isoloir permet au citoyen d'exercer son libre arbitre, fondement même de la démocratie [...]. Un vote par correspondance risquerait de favoriser les votes monétisés, communautaires ou familiaux* ».

« Hostile : confidentialité du vote, poids de la famille et des communautés, sécurisation du vote incertain ».

- Les présidents qui y sont favorables

« Favorable au vote par correspondance papier pour *permettre à tous les citoyens, même les plus vulnérables, de pouvoir voter sans se mettre en danger* ».

À moyen terme, le vote par correspondance « papier » peut toutefois constituer **une piste pour « réinsérer » certaines catégories de la population dans le processus électoral, en particulier :**

- **les citoyens « mal inscrits »**, dont la résidence est trop éloignée de leur bureau de vote ;

- **et les personnes vulnérables**, qui ne sont pas toujours en capacité de se rendre aux urnes.

L'impact du vote postal sur la participation : un débat au sein de la science politique

Lors des auditions de la mission d'information, les politologues Martial Foucault et Cécile Braconnier ont confirmé que la multiplication des voies de participation pouvait permettre de **lutter contre l'abstention**, même si cette mesure ne constitue pas la « pierre philosophale » qui réglerait toutes les difficultés.

Certaines études ont toutefois démontré que le vote par correspondance pouvait **aggraver les différences de situation face au suffrage**. Il est utilisé par des électeurs dotés de certaines ressources qui, à cause d'un empêchement passager, ne peuvent pas se rendre aux urnes. Il ne permet pas de lutter contre les causes structurelles de l'abstention (âge, diplômes, catégorie socioprofessionnelle, etc.)

Le professeur Gilles Toulemonde considère, pour sa part, que **l'impact du vote par correspondance sur la participation reste incertain**, notamment sur le long terme.

L'expérimentation apparaît indispensable pour « ré-acclimater » notre démocratie au vote postal et ainsi répondre aux soupçons de fraude.

La mission d'information propose d'expérimenter le vote postal pour des consultations locales conduites en application des dispositions du code général des collectivités territoriales, par exemple sur des projets d'aménagement ou d'urbanisme.

Ces expérimentations devront être organisées en coordination avec l'ensemble des acteurs (État, collectivités territoriales, La Poste, « routeurs », etc.) pour examiner, sur le terrain, les difficultés rencontrées et y apporter des réponses opérationnelles.

Le vote par Internet, des efforts de sécurisation à poursuivre

➤ Une modalité de vote existante mais peu utilisée pour les élections politiques

La France a déjà recours au vote par Internet pour l'élection des représentants des Français de l'étranger : 1,36 million d'électeurs peuvent voter en ligne pour les élections législatives depuis 2009 et pour les élections consulaires depuis 2013.

À l'échelle internationale, **seule l'Estonie** utilise massivement le vote par Internet pour ses élections locales et législatives. Cette modalité de vote y rencontre un succès croissant : aux élections législatives, la part des votes en ligne est passée de 5,5 % des participants en 2007 à 43,8 % en 2019.

Dans le reste du monde, le vote par Internet est, au contraire, en recul.

L'expérimentation du vote par Internet à l'échelle internationale : quelques exemples

- Le Royaume-Uni

Le vote par Internet a été expérimenté en 2003 puis en 2007, mais aucun projet d'ampleur n'a été entrepris depuis. Des expérimentations sont menées à petite échelle, notamment à Gateshead, une ville de la banlieue de Newcastle.

Au printemps 2020, un rapport de l'Institution professionnelle britannique d'ingénierie et de technologie a conclu que **les technologies disponibles ne permettaient pas de répondre aux enjeux de cybersécurité pour des élections parlementaires ou locales à grande échelle.**

- Les États-Unis

En 2018, la **Virginie occidentale** a conduit une expérimentation permettant aux militaires en poste à l'étranger de voter *via* une application Internet dédiée, utilisant la technologie *blockchain* et la reconnaissance faciale.

À la suite d'un rapport du *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), qui mettait en évidence des **failles de sécurité** permettant de modifier ou de récupérer les bulletins de vote, la Virginie occidentale a toutefois supprimé l'application.

➤ *Les conditions de réussite du vote par Internet*

Si le vote par Internet est largement utilisé pour les élections professionnelles et les assemblées générales des copropriétés, **son extension aux élections politiques nécessite davantage de garanties.**

Cinq conditions doivent être réunies pour mettre en place une plateforme de vote en ligne

Condition n° 1 : Se prémunir contre les cyberattaques

La menace est double : **des hackers peuvent altérer le système** de vote et des puissances hostiles peuvent prétendre avoir modifié les résultats, en répandant de **fausses informations.**

Les menaces de cyberattaques ont conduit le Gouvernement à **annuler le recours au vote par Internet pour les élections législatives des Français de l'étranger de juin 2017.**

Des considérations techniques plaident pour privilégier l'organisation d'un vote par Internet dans des circonscriptions de petite taille : comme l'a confirmé Christophe Grand, président de la société Néovote, plus l'échelle du scrutin est grande, plus la propension aux tentatives d'intrusion est forte.

Condition n° 2 : S'assurer de l'identité des électeurs

Le vote par Internet doit garantir avec certitude l'identité de l'électeur et l'absence de « pressions » extérieures, ce qui n'est pas encore le cas en l'état des technologies.

La généralisation du vote par Internet impliquerait, au préalable, **la création d'une identité numérique robuste**, répondant aux exigences les plus élevées du règlement européen « eIDAS » du 23 juillet 2014.

En l'état, le dispositif « FranceConnect » ne répond pas à cette exigence de sécurité.

Condition n° 3 : Garantir l'accessibilité de la plateforme de vote

La plateforme de vote par Internet doit être accessible à tous les électeurs, ce qui nécessite de « **fiabiliser** » **les coordonnées électroniques de l'ensemble des inscrits.**

S'agissant des Français de l'étranger, 14,5 % des électeurs n'ont pas communiqué leur adresse électronique et ne peuvent donc pas voter par Internet.

Les conditions d'accès à Internet constituent une difficulté supplémentaire pour le vote en ligne : alors que certains territoires se situent toujours en « zone blanche », **14 millions de Français « ne veulent pas ou ne peuvent utiliser le numérique ».**

Condition n° 4 : Prendre acte de la suppression du rituel républicain

Lorsqu'ils votent par Internet, les électeurs n'ont plus accès au rituel républicain du passage dans le bureau de vote.

Pour le professeur Gilles Toulemonde, « *le risque [est] fort d'atteinte à la dignité du scrutin : voter en faisant ses courses, en étant nu devant son écran à la sortie de la douche, etc.* ». Un président de région ajoute : « *on ne vote pas comme on achète sur Amazon* ».

En l'état des technologies, l'électeur qui vote par Internet n'a plus la possibilité de se rendre aux urnes, ce qui soulève une difficulté de principe.

Condition n° 5 : Assurer la transparence des résultats

Le vote par Internet facilite et accélère le dépouillement : il suffit de clôturer le scrutin et d'activer les « clefs de déchiffrement » pour obtenir les résultats. **Il évite également les bulletins nuls**, les électeurs conservant la possibilité de voter « blanc ».

La majorité des personnes entendues par la mission d'information se sont toutefois inquiétées du **manque de transparence de cette modalité de vote** : l'absence de bulletins de vote « papier » peut clairement alimenter les soupçons de fraude. Pour le professeur Jean-Philippe Derosier, la technicité du vote par Internet « *semble a priori empêcher le contrôle éclairé des citoyens* ».

➤ La nécessité de travailler à la sécurisation du vote par Internet

Le vote par Internet ne pourra pas être mis en œuvre pour les élections régionales et départementales de 2021, cela ne fait aucun doute.

Ce constat a été confirmé par les professionnels du secteur, qui ont indiqué à la mission d'information que le chemin était encore long pour étendre le vote par Internet aux élections politiques (outre le cas spécifique des Français établis hors de France).

Les efforts doivent toutefois se poursuivre pour sécuriser le vote par Internet en généralisant, au préalable, une identité numérique de niveau de sécurité « élevé ».

Le programme du candidat Emmanuel Macron prévoyait d'ailleurs de « généraliser le vote électronique d'ici 2022 » – ce qui paraît trop optimiste – pour « élargir la participation, réduire les coûts des élections et moderniser l'image de la politique ».

**Seules des évolutions technologiques pourraient permettre de
« lever » certains doutes.**

Plus de la moitié (57,1 %) des présidents de région et de département ayant répondu au questionnaire de la mission d'information déclarent que le vote électronique pourrait être mis en place « à moyen terme ».

L'organisation du vote électronique pour les prochaines élections consulaires des Français de l'étranger aura valeur de test, et contribuera ainsi, au-delà des spécificités de ce scrutin, à alimenter la réflexion sur les modalités techniques qui devraient être mises en place pour permettre, le cas échéant, une extension à d'autres élections politiques à moyen terme.