

# Organisation des élections : comment font les autres pays ?

Dans de nombreux pays du monde, des organismes de gestion des élections (OGE) ont été créés pour être légalement responsables de certains ou de tous les aspects essentiels de l'organisation d'une élection.

Par **Paul Gibson**, chercheur à Télécom Sud Paris

### Résumé

Un élément central de la démocratie, en tant que système de gouvernement, est la notion de contrôle par le peuple. À ce titre, les citoyens sont souvent appelés à participer à des élections, au cours desquelles ils peuvent choisir (voter pour) des candidats et/ou des partis pour représenter indirectement leurs intérêts au sein du gouvernement, ou à participer à des référendums, au cours desquels ils peuvent voter directement sur une proposition ou une question spécifique. Dans les deux cas, le processus de vote est essentiel. En France, le suffrage universel direct est utilisé pour la plupart des élections nationales ou locales, hormis l'élection des sénateurs. Sans un processus de vote digne de confiance et digne de confiance, la démocratie est brisée. La

question se pose donc de savoir à qui (ou à quoi) nous pouvons faire confiance pour organiser nos élections et nos référendums.

La dernière élection présidentielle aux États-Unis a illustré la menace qui pèse sur la société lorsque le résultat d'une élection est remis en question<sup>1</sup>. Ce n'était pas la première fois que cela se produisait, et ce ne sera certainement pas la dernière<sup>2</sup>. L'objectif commun devrait être l'amélioration du processus démocratique en rendant le système aussi digne de confiance que possible. Dans de nombreux pays du monde, des organismes de gestion des élections (OGE) ont été créés pour être légalement responsables de certains ou de tous les aspects essentiels de l'organisation d'une élection.

1. Gerhart A., "Election results under attack: Here are the facts", *The Washington post* 11 mars 2021.

2. Speel R., "Four Times the Results of a Presidential Election Were Contested", *Smithsonian magazine* 4 nov. 2020.

Comme tous les aspects de notre vie, les élections ont été influencées par les récentes avancées technologiques. Les OGE ont adopté des technologies de l'information génériques, à usage général, afin d'améliorer la qualité de leur travail. Par ailleurs, l'adoption de technologies spécifiques à la gestion des élections a été plus récente.

Ces technologies sont généralement référencées dans la nomenclature des systèmes de gestion des élections (SGE), dont le marché mondial se chiffre aujourd'hui en milliards de dollars<sup>3</sup>. Comme pour les OGE, un système de gestion des élections non digne de confiance peut entraîner un système électoral non digne de confiance.

### Gestion et administration des élections : rôles et responsabilités

La gestion d'une élection ou d'un référendum comporte un large éventail de rôles complexes et interdépendants. Il est assez fréquent qu'aucun organisme de gestion des élections ne soit chargé, à lui seul, d'assumer l'ensemble de ces rôles. Nous allons résumer ci-après les tâches les plus importantes et souligner certains problèmes qui peuvent survenir si elles ne sont pas gérées de manière compétente et digne de confiance.

La délimitation de la circonscription est une fonction essentielle pour les élections où les électeurs sont affectés à une zone spécifique (district ou circonscription). Les circonscriptions électorales sont le plus souvent utilisées pour élire les représentants du gouvernement dans des zones géographiques spécifiques. Il convient donc de se poser la question de savoir ce qui pourrait mal tourner si cette fonction n'est pas gérée correctement.

Tout d'abord, à mesure que les populations augmentent et se déplacent, il est possible que les principes d'égalité de suffrage et de proportionnalité se perdent. Deux districts différents peuvent élire le même nombre de sièges, alors que leurs populations sont très différentes. Pour être équitables, les districts doivent avoir un nombre similaire d'électeurs et de populations. Pour que ce soit le cas, il est nécessaire de disposer de données démographiques précises et actualisées. Dans de nombreux pays, ces données se fondent sur celles qui sont collectées dans le cadre d'un recensement ; il incombe souvent à l'organisme de gestion des élections d'ajuster les délimitations après chaque recensement afin de rétablir la proportionnalité là où elle a été perdue.

Il ne suffit pas de s'assurer que les districts ont des populations similaires pour garantir l'équité. Une attaque bien connue contre l'équité du processus démocratique, fondée sur la manipulation des limites des circonscriptions électorales – appelée « *gerrymandering* »<sup>4</sup> (remaniement arbitraire des

3. <https://energysiren.co.ke/2021/11/12/election-management-software-market-size-share-trends-analysis-report-by-types-applications-top-key-players-region-and-forecast-2021-2027/>

4. Nathan, « Quand la politique découpe la géographie », *21Maps.com* 2018 (<http://21maps.com/quand-la-politique-decoupe-la-geographie>).

## Mises en perspective

circonscriptions) – a été observée lors d'élections dans le monde entier. Prenons comme exemple l'élection simple suivante, où nous avons une population totale de 100 électeurs à répartir entre trois districts, votant pour des candidats de deux partis. Imaginez que 60 % de la population soient des partisans du parti P1, tandis que 40 % sont des partisans des candidats du parti P2. Le *gerrymandering* peut être utilisé pour s'assurer que le parti P2 remporte la majorité des sièges même s'il ne dispose que d'une minorité de partisans.

Ce serait concrètement le cas si le décompte final, dans notre élection simple, par district, était le suivant :

District 1		District 2		District 3	
P1	P2	P1	P2	P1	P2
29	5	16	18	15	17

La technologie moderne de l'information a fait du *gerrymandering* une science exacte, où les modèles informatiques sont capables de produire des résultats électoraux injustes, sur la plus petite des marges, sur la base de petites modifications des délimitations des circonscriptions.

L'éligibilité des électeurs consiste à déterminer qui a le droit de voter lors d'une élection donnée. Cela doit être géré avec soin, sinon cela peut conduire à la privation du droit de vote<sup>5</sup>, annihilant ainsi le principe du suffrage universel. Il est inquiétant de constater que la privation du droit de vote vise des membres spécifiques de la population en fonction d'un certain nombre de facteurs personnels tels que le sexe, la religion, l'éducation, la race, le casier judiciaire, la résidence, etc.<sup>6</sup>

L'inscription sur les listes électorales vise à permettre à ceux qui ont le droit de voter d'ajouter leur nom au registre électoral. La difficulté pour les électeurs habilités à voter d'ajouter leur nom au registre électoral est un autre type de privation du droit de vote. La technologie peut avoir un impact à la fois positif et négatif sur cette question : permettre l'inscription en ligne peut faciliter le processus, tandis qu'exiger l'inscription en ligne peut introduire des obstacles. Un autre problème est que les noms figurant sur le registre électoral peuvent ne pas être des électeurs valides ; dans de nombreux pays, il existe des preuves que des personnes continuent à voter après leur décès<sup>7</sup> !

Les options de vote et leur présentation doivent également être gérées avec soin. Pour les élections, la liste des nominations des candidats et/ou des partis doit être fixée un certain temps avant le début de l'élection. Les conditions légales d'éligibilité des candidats doivent être définies et appliquées. La légitimité d'une élection peut être attaquée par l'utilisation de candidats « spoilers » (imposteurs ou doubles). On l'a vu récemment lors des élections russes, où trois Boris Vishnevsky différents étaient candidats à la même élection<sup>8</sup>. La manière dont les options de candidats sont présentées aux électeurs peut également avoir un impact sur le comportement des électeurs. Par exemple, des recherches montrent que l'ordre dans lequel les options apparaissent peut avoir un impact faible, mais parfois significatif sur les résultats des élections. L'utilisation de la technologie des machines à voter a rendu cette question encore plus complexe. Lorsqu'un électeur se voit présenter une interface électronique, il existe de nombreuses techniques différentes pour l'influencer.

5. Kendall E., "Depressing But Unsurprising Voter Disenfranchisement in EU Poll", *The Guardian.com* 26 mai 2019.

6. Ligo K., "What Voting Rights Look Like in 6 Countries Around the World", *Global citizen* 21 août 2020.

7. O'Riordan S., "'Nearly More Dead than Living' on Voting Register", *Irish Examiner* 12 juin 2019.

8. Eckel M., "Doppelgänger Dirty Trick in Russian Election Spawns Online Mockery", *RadioFreeEuropeRadioLiberty* 8 sept. 2021.

Les options de vote par référendum semblent, à première vue, beaucoup plus faciles à gérer que les autres types d'élections. L'électeur n'a généralement qu'une ou deux options (bien qu'il existe quelques exemples de référendums à options multiples). Ces options correspondent généralement à une décision binaire d'accord/désaccord ou oui/non. Mais l'expérience montre que la manière dont une question référendaire est posée peut avoir un impact sur le comportement des électeurs. Ce point a fait l'objet de discussions approfondies lors du référendum britannique sur le Brexit en 2016<sup>9</sup>.

L'enregistrement des votes est l'une des étapes les plus complexes du processus électoral, avec de multiples exigences en interaction. Rendre difficile, voire impossible, l'enregistrement du vote des électeurs inscrits est un autre type de privation du droit de vote. L'accessibilité est également souvent négligée<sup>10</sup>. En outre, exiger des électeurs qu'ils se rendent dans un bureau de vote particulier, qui peut être difficile d'accès ou manquer de ressources, peut entraîner des temps d'attente inacceptables et réduire la participation électorale<sup>11</sup>. Un problème similaire se pose avec le vote à distance, qui dépend d'un service de communication (Internet ou le réseau postal) pour permettre le vote. Si ce service n'est pas digne de confiance, les électeurs même peuvent ne pas être en mesure d'enregistrer leur vote<sup>12</sup>. Même en supposant que l'accès au processus de vote est juste et égal, le mécanisme utilisé pour enregistrer les votes peut également avoir un impact sur le résultat. En particulier, nous devons être certains que le vote enregistré reflète fidèlement l'intention de l'électeur. Enfin, nous devons offrir la possibilité d'un environnement sûr

dans lequel les votes peuvent être enregistrés sans coercition. En général, l'anonymat de l'électeur est le mécanisme utilisé pour garantir l'enregistrement des votes sans coercition. Avec le vote traditionnel dans un bureau de vote, cette exigence est mise en œuvre par un isoloir où les votes peuvent être enregistrés de manière isolée. L'atténuation de la coercition dans le cadre du vote à distance constitue un défi important<sup>13</sup>. Certains protocoles cryptographiques complexes ont été appliqués avec succès à ce problème, mais leur complexité les rend incompréhensibles pour la plupart des électeurs. Peut-on attendre des électeurs qu'ils fassent confiance à une technologie qu'ils ne comprennent pas ? Le manque de compréhensibilité est un obstacle important à la confiance dans les systèmes, mais les politiciens continuent de prétendre que ces systèmes complexes sont simples<sup>14</sup>.

Le comptage des votes semble être une tâche simple : le comptage (ou la tabulation) suit un algorithme bien défini, qui se fonde sur le système de vote requis par la loi. Le choix du système de vote peut avoir un impact majeur sur les résultats d'une élection et cette question doit donc être gérée de manière équitable. Une deuxième question est de savoir si le dépouillement a correctement mis en œuvre l'algorithme. Dans le cas d'un vote traditionnel, le décompte est effectué par des humains et il existe donc toujours un risque d'erreur humaine ou de corruption. Dans la plupart des cas, ce risque est atténué par le fait que le processus de comptage est ouvert et observable par tous, et par le recours à des recomptages si nécessaire. Avec la tabulation électronique, cette observabilité peut être perdue. Malheureusement, il existe de nombreux exemples

9. Colignatus T., "The Brexit Referendum Question Was Flawed in its Design", LSE 28 mai 2017.

10. Nous aussi, Enable Scotland, SPMP et Inclusion Europe, *Good Practices for Accessible Election in Europe*, mai 2011.

11. Carnegie Corporation of New York, "Black and Latino Voters Face Longer Wait Times on Election Day", *Carnegie.org* 18 sept. 2020.

12. Mitchell G. et Rawthorne S., "Online Crash Prevents Residents from Voting in NSW Local Council Elections", *Brisbane times* 4 déc. 2021.

13. Orr S. et Johnson J., "Voting by mail is convenient, but not always secret", *The Conversation* 24 août 2020.

14. "EVM simple machine, people won't have difficulty in understanding it: Hasaan Khawar", *Bolnews.com* 21 nov. 2021.

de code de comptage bogué<sup>15</sup> qui donne des résultats inexacts. Un dernier problème est que tous les votes qui ont été enregistrés – et aucun autre – ne doivent être comptés. La transition entre l'enregistrement des votes et leur comptage peut entraîner une violation de cette règle (avec des votes perdus, modifiés ou ajoutés).

L'audit et la vérification des élections constituent une tâche essentielle de l'administration électorale. Malheureusement, ce processus peut également être source d'erreurs. Il est possible d'attaquer la légitimité d'une élection en attaquant le processus d'audit. Un audit non digne de confiance peut compromettre la confiance des électeurs dans le processus électoral. Avec l'utilisation de la technologie, l'audit devient une tâche plus complexe. Des parties critiques du processus peuvent être cachées à l'intérieur d'une machine et la vérification que les votes ont été correctement enregistrés et comptés, tout en restant anonymes, a conduit à une série de solutions novatrices fondées sur des audits dignes de confiance par les électeurs. Malheureusement, ces solutions sont difficiles à comprendre pour les électeurs.

Les dépenses de campagne peuvent également avoir un impact sur le comportement des électeurs. Se présenter à une élection peut être très coûteux, et il est prouvé que plus vous dépensez, plus vous avez de chances de réussir. Peut-on s'attendre à ce que les électeurs fassent confiance au processus électoral s'il n'y a pas de contrôle sur les sommes dépensées par les individus et les partis<sup>16</sup> ?

La couverture médiatique nécessite également une réglementation et une administration. De nombreux pays ont des règles strictes concernant le temps d'antenne dont dispose chaque parti dans les médias traditionnels (comme la radio et la télévision). La nouvelle technologie des médias sociaux pose un problème majeur. Il est prouvé que les sites de médias sociaux font la promotion de fausses nouvelles et ciblent les électeurs avec du matériel – correspondant à leurs profils – afin d'influencer leurs intentions de vote<sup>17</sup>.

### Digne de confiance et fiable

Une entité digne de confiance doit fonctionner comme requis ou attendu. Une entité fiable est une entité qui est perçue et considérée comme digne de confiance. Pour une élection, il est important que les OGE et les SGE constitutifs soient à la fois dignes de confiance et fiables : s'ils ne sont pas dignes de confiance, il est important qu'ils ne soient pas jugés fiables. Une deuxième situation indésirable est celle où un système digne de confiance n'est pas jugé fiable, et peut donc ne pas être utilisé même s'il peut y avoir des avantages à le faire, ce qui réduit la participation des électeurs et leur engagement dans le processus démocratique.

La clé de la gestion des élections est de garantir la confiance dans l'ensemble du système, en s'appuyant sur la confiance dans des parties. Les OGE doivent également veiller à ce que les systèmes électoraux soient tolérants aux pannes, afin de limiter les erreurs dans le processus et de se défendre contre d'éventuelles attaques venues de leur environnement.

---

15. Ali T., "The myth around electronic voting machines", *The Express Tribune* 24 avr. 2015.

16. Breedon A., "Ex-President Sarkozy Convicted for Campaign Spending Violations", *The New York Times* 30 sept. 2021.

17. Meyer D., "Europe responds to Frances Haugen's Facebook revelations with a proposal for heavy restrictions on political ads", *Fortune.com* 25 nov. 2021.

L'accomplissement de chacun des rôles essentiels, décrits dans la section précédente, dépend souvent de l'obtention de services extérieurs aux organismes de gestion des élections. Ces services donnent lieu à des contrats avec des entités externes (tant gouvernementales que d'entreprises privées), qui fournissent à la fois du personnel et des technologies sous la forme de SGE intégré. L'évaluation de la confiance dans ces services externes est un rôle fondamental des OGE. Cependant, avec l'utilisation croissante de technologies plus avancées, est-il raisonnable d'attendre des OGE qu'ils soient capables de remplir ce rôle sans l'aide et les conseils d'autres experts externes ?

### Peut-on faire confiance aux OGE ?

Il est clair que, pour que le public ait confiance dans un processus électoral, il doit faire confiance aux OGE associés. La nature critique de leur(s) rôle(s) a donné lieu à une pléthore de principes directeurs et de codes de conduite. Par exemple, le code de bonne conduite en matière électorale, proposé par la Commission européenne pour la démocratie par le droit<sup>18</sup> stipule que « seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard des manipulations à caractère politique garantiront la bonne administration du processus électoral, depuis la période préélectorale jusqu'à la fin du traitement des résultats ».

Il est important de noter que la terminologie appliquée aux OGE présente des différences sémantiques subtiles. Un bon exemple est l'utilisation des termes « impartial », « indépendant » et « autonome ». L'autonomie est liée à l'autogestion, l'indépendance à l'autosuffisance et l'impartialité à l'équité et à l'objectivité. Le principe directeur de la gestion des élections est l'impartialité. L'autonomie et l'indépendance ne sont ni nécessaires ni suffisantes pour y parvenir, même s'il existe souvent une forte corrélation entre elles.

Malheureusement, certains rapports sur les OGE dans le monde suggèrent qu'ils ne sont pas toujours dignes de confiance. Dans certains cas, il s'agit d'une conséquence de l'incompétence, mais dans d'autres cas, cela est dû à la corruption des propres OGE.

### Perception des OGE par le public

Des études montrent que « la confiance des citoyens dans les élections est influencée par la neutralité perçue de la part des autorités électorales et la capacité que l'on attend d'eux à garantir que tous les acteurs politiques respectent les règles »<sup>19</sup>.

Il est également clair que les médias jouent un rôle dans l'établissement de la confiance (ou non) entre le public et les OGE. La capacité du public à porter un jugement de qualité sur la confiance dont est digne un OGE dépend à la fois de la qualité et de la quantité d'informations qu'il reçoit sur la gestion du processus électoral.

Il existe des preuves suffisantes pour suggérer que la perception du public quant à la confiance dont sont dignes les organismes de gestion des élections, et les SGE dont ils dépendent, est généralement cohérente avec la situation réelle. Cependant, lors de plusieurs élections, les observateurs experts ont fait remarquer que le public avait une grande confiance dans l'intégrité des élections alors que cela n'était pas cohérent avec des preuves significatives d'incompétence ou de corruption.

Avec l'adoption de technologies plus avancées dans les SGE de soutien, le problème est exacerbé par le fait que les citoyens ne disposent pas d'informations suffisantes et ne sont pas en mesure de comprendre les informations techniques qui leur sont présentées.

18. Commission de Venise, *Code of Good Practice in Electoral Matters Guidelines and Explanatory Report*, 18-19 oct. 2002.

19. [https://media.africaportal.org/documents/afropaperno170\\_public\\_trust\\_in\\_elections.pdf](https://media.africaportal.org/documents/afropaperno170_public_trust_in_elections.pdf)

### **Au-delà des OGE : qui gère réellement les élections dans le monde ?**

En réalité, la responsabilité et l'autorité de la conduite des élections ne peuvent être confiées entièrement à une seule entité. Nous devons tenir compte de l'interaction entre les OGE et d'autres entités afin de comprendre et d'évaluer tout système de gestion électorale.

L'administration des élections comporte trois aspects :

- la législation : pour l'élaboration des règles électorales ;
- l'exécution : pour l'application des règles ;
- le jugement : pour la résolution des litiges concernant l'application correcte des règles.

Les différents pays attribuent ces tâches à différents organismes de différentes manières. Certains, comme la France, confient l'autorité de ces trois aspects aux OGE, tandis que d'autres, comme les États-Unis, s'appuient sur un pouvoir judiciaire indépendant pour travailler avec les OGE.

Une autre différence entre les pays réside dans le degré d'implication de la fonction publique et des entreprises privées dans la gestion des élections. On observe une tendance mondiale générale à la conclusion de contrats avec des entités privées, qui gèrent les SGE sous-jacents.

Dans le monde entier, il existe un continuum entre les OGE totalement indépendants et le modèle gouvernemental exécutif. La plupart des pays entrent dans la catégorie des organismes totalement indépendants. Il s'agit souvent, mais pas toujours, d'une conséquence de la démocratisation et du renversement de systèmes dirigés par des régimes autoritaires qui n'ont jamais souhaité organiser des élections libres et équitables. L'Inde et le Mexique sont des exemples de pays dans lesquels cela s'est produit, mais ce modèle est également devenu le modèle dominant dans des pays comme l'Australie et le Canada.

À l'autre extrémité du continuum, le deuxième modèle le plus populaire est celui où le pouvoir exécutif gère les élections. C'est souvent le cas dans les pays d'Europe occidentale, où la population a une grande confiance dans les systèmes électoraux, même si l'administration des élections relève d'un ministère nommé par le parti au pouvoir. L'explication la plus plausible est qu'il existe une fonction publique bien établie qui travaille avec le gouvernement afin de maintenir l'impartialité des élections.

Un petit pourcentage de pays se trouve entre les deux extrêmes du continuum et utilise un mélange des deux systèmes, dans lequel différentes entités publiques ont autorité sur différentes parties du processus électoral. La France répartit l'autorité entre le ministère de l'Intérieur et le Conseil constitutionnel. Une division horizontale similaire est suivie par le Japon. D'autres pays suivent une division verticale où différents niveaux d'autorité sont répartis entre les entités gouvernementales nationales, régionales et locales. La Suède et les États-Unis sont de bons exemples de ces modèles.

### **Dépendance à l'égard de la technologie électorale et besoin de gérer les risques**

La technologie électorale varie énormément à travers le monde. La rapidité de l'évolution technologique oblige les OGE à réévaluer régulièrement leur utilisation de la technologie comme moyen d'améliorer les systèmes électoraux, dans l'espoir de les rendre plus efficaces, moins coûteux et plus dignes de confiance. Cette démarche est à encourager, mais il est important de procéder à une analyse du risque qu'une technologie inappropriée, immature ou non éprouvée pourrait représenter pour le processus électoral.

Les technologies à faible risque incluent celles qui sont utilisées pour la gestion générale de l'information et la bureautique. Elles comprennent des éléments tels que les imprimantes, les scanners, les traitements de texte, les tableurs, les bases de données, les éditeurs de bureau, la gestion de pro-

jets, les gestionnaires de fichiers, etc. Le vote par correspondance serait également considéré comme à faible risque en ce qui concerne les technologies dont il dépend : l'impression des étiquettes, des bulletins de vote et des enveloppes ; la numérotation et la datation des lettres et le réseau postal. Il convient de noter que ce niveau de risque pourrait devoir être réévalué compte tenu du nombre croissant d'attaques sur les infrastructures numériques, souvent liées à des attaques de type *ransomware*.

Les technologies à risque moyen concernent principalement les machines à voter dédiées, notamment les systèmes de vote/tabulation mécaniques, les systèmes de vote/tabulation lisibles par machine (lecture optique) et les systèmes électroniques à enregistrement direct. Ces technologies peuvent également être utilisées pour gérer les dépenses électorales et l'exposition aux médias.

Les technologies à haut risque sont associées au vote en ligne et aux approches innovantes en matière d'identification des électeurs, comme l'utilisation de la biométrie. Elles concernent également la gestion des infrastructures à clé publique, des signatures électroniques et des mots de passe.

### Défis futurs pour les OGE et les SGE

Dans le monde de l'informatique, on s'est beaucoup intéressé à l'utilisation de la technologie blockchain afin de mettre en œuvre un modèle d'audit et de confiance diffusé pour les systèmes de vote. Les OGE doivent évaluer soigneusement si cette technologie résout réellement un problème concret ou si elle offre des avantages clairs par rapport à d'autres approches plus simples et mieux établies.

Une menace importante (peut-être la plus importante) pour la démocratie dans le monde est la manipulation des électeurs par la désinformation et le profilage individuel. De nombreuses recherches ont été menées sur le rôle des médias sociaux pendant les élections et tout au long du processus démocratique. Les organismes de gestion des élections doivent être mieux informés sur la manière dont de grandes quantités de données peuvent être collectées et sur la façon dont l'apprentissage automatique et l'intelligence artificielle peuvent être utilisés pour faciliter une influence induite sur les élections et les référendums<sup>20</sup>.

En conclusion, la technologie nous offre également l'opportunité de réinventer la démocratie<sup>21</sup> et de changer la façon dont les décisions sont prises collectivement, pour améliorer la société. Les OGE doivent encourager le débat et la discussion sur la question de savoir si les processus électoraux actuels sont actuellement adaptés à l'objectif dans le nouveau monde technologiquement connecté dans lequel nous vivons. ■

20. Vintagcol A., "Future elections in the era of AI and robotics", *The Manila Times* 13 nov. 2021.

21. Saramago J., "Reinventing democracy", *Le Monde diplomatique* août 2004.