

Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Les élections des représentants des étudiants au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche

Rapport à madame la ministre de l'Enseignement supérieur
et de la Recherche



**Les élections des représentants des étudiants
au Conseil national de l'enseignement supérieur
et de la recherche**

Octobre 2012

Jean DÉROCHE

*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Isabelle ROUSSEL

*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Les failles et limites du dispositif actuel	2
1.1. Un dispositif électoral qui a relativement peu évolué en 40 ans et qui reste proche de celui mis en place pour d'autres élections de même type	2
1.1.1. <i>L'historique de l'évolution de la représentation étudiante au CNESER.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Les modalités d'élection au Conseil supérieur de l'éducation et dans les conseils des CROUS.....</i>	<i>4</i>
1.2. Un dispositif électoral qui fait la démonstration de ses failles à chaque nouvelle élection.....	6
1.2.1. <i>Un corps électoral dont la composition aboutit à une représentation totalement déséquilibrée des établissements.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Un mode de scrutin, le vote par correspondance, trop perméable aux fraudes.....</i>	<i>10</i>
1.2.3. <i>Une organisation matérielle des opérations électorales, complexe et source de réelles tensions.....</i>	<i>12</i>
2. Des pistes pour un scrutin rénové – les propositions de la mission	15
2.1. Le rééquilibrage du corps électoral	16
2.1.1. <i>Un élargissement du champ territorial du CNESER ?.....</i>	<i>16</i>
2.1.2. <i>Les propositions de rééquilibrage du corps électoral.....</i>	<i>17</i>
2.2. Le choix du suffrage, direct ou indirect	22
2.2.1. <i>Le recours à un suffrage direct.....</i>	<i>22</i>
2.2.2. <i>Le maintien du suffrage indirect.....</i>	<i>26</i>
2.3. L'organisation des élections ou comment sécuriser le dispositif.....	28
2.3.1. <i>Revoir les modalités de vote.....</i>	<i>28</i>
2.3.2. <i>Rétablir la place du recteur dans le processus</i>	<i>30</i>
2.3.3. <i>Améliorer les modalités pratiques d'organisation.....</i>	<i>31</i>
2.3.4. <i>La mise en œuvre du nouveau dispositif.....</i>	<i>32</i>
Conclusion	33
Annexes.....	35

Introduction

Dans le cadre de la mission confiée par la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche sur le déroulement des récentes élections des représentants étudiants au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER), un premier rapport a été rendu en juillet 2012. Il mettait en lumière les incidents qui ont perturbé le déroulement de ces élections et en tirait des conclusions sur les différentes responsabilités engagées.

Du constat de ces dysfonctionnements récurrents, le rapport dégageait un certain nombre d'enseignements, notamment sur les points suivants :

- les incidents qui ont marqué les élections 2012 (et qui ne font que répéter des pratiques déjà constatées lors des précédentes élections) font peser des vrais doutes sur la régularité du processus électoral et sur sa fiabilité ; les règles, pourtant élémentaires, de sincérité et d'indépendance des votes ne sont, en l'état du dispositif, manifestement pas toujours garanties et ont pu, dans certains cas, être volontairement transgressées ;
- au-delà des conséquences immédiates qu'ils font peser sur la régularité de la présente élection et des responsabilités qu'ils engagent, les dysfonctionnements, y compris administratifs, qui ont entaché le scrutin 2012 montrent qu'il est temps de s'interroger sur l'organisation globale du processus électoral actuel et de réfléchir à un dispositif moins complexe mais aussi plus sûr, pour parvenir à décourager, à l'avenir, des tentatives de fraudes incompatibles avec l'expression démocratique.

Le présent rapport, qui constitue le second volet de la mission confiée à l'inspection générale, se propose donc d'analyser le dispositif électoral existant, d'en comprendre les mécanismes et les failles (§ 1) et d'expertiser des pistes d'amélioration possibles, tant sur le plan juridique qu'organisationnel. Il s'agit en effet d'assurer d'une part une représentation plus équilibrée du corps électoral au sein du CNESER et, d'autre part, de sécuriser le processus électoral dans son ensemble (§ 2).

Les principaux acteurs concernés ont été entendus par la mission et en premier lieu les six principales organisations syndicales étudiantes (dont cinq sont actuellement représentées au CNESER), mais aussi des représentants des établissements d'enseignement supérieur, et les services de l'administration centrale en charge de l'organisation des élections (cf. liste des interlocuteurs rencontrés par la mission en annexe 2).

Le rapport a pris le parti d'analyser les différentes options possibles, en identifiant, pour chacune d'entre elles, à la fois leurs avantages et leurs inconvénients et en rappelant également les positions prises par les organisations étudiantes sur chacun des scénarios.

1. Les failles et limites du dispositif actuel

Les incidents qui ont émaillé, scrutin après scrutin, les élections des représentants étudiants au CNESER invitent à une analyse critique des différentes caractéristiques du dispositif actuel.

Mais il a paru intéressant à la mission, pour mettre en perspective cette analyse, de rappeler, au préalable, les évolutions qu'a connues le mode de scrutin au sein du CNESER depuis sa création mais aussi les autres dispositifs électoraux mis en œuvre dans des instances sinon comparables, du moins proches, notamment l'élection des représentants des lycéens au Conseil supérieur de l'éducation (CSE) et des représentants étudiants au conseil d'administration du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

1.1. Un dispositif électoral qui a relativement peu évolué en 40 ans et qui reste proche de celui mis en place pour d'autres élections de même type

1.1.1. *L'historique de l'évolution de la représentation étudiante au CNESER*

C'est l'article 9 de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur (loi Edgar Faure) qui a créé le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, avec des pouvoirs et une composition très proches du CNESER actuel. La loi du 12 novembre 1968 prévoyait en particulier que le conseil comprenait, pour deux tiers¹, des représentants élus des universités et des autres établissements d'enseignement et de recherche « *indépendants des universités* » ; elle précisait également que les enseignants et les étudiants représentants ces différents établissements étaient élus « *au scrutin secret et en collège distinct par les enseignants et par les étudiants membres des conseils d'université et des conseils d'établissement.* ».

Les principales caractéristiques du dispositif actuel sont donc déjà en place en 1968 :

- le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche est composé pour partie de membres élus représentant les établissements d'enseignement supérieur. Le conseil a cependant à l'époque – et on y reviendra dans la deuxième partie de ce rapport – un champ plus vaste que le CNESER actuel puisque tous les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche sous tutelle du ministère chargé de l'enseignement supérieur étaient représentés, alors qu'à l'heure actuelle, seuls les EPCSCP (établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel) y sont représentés ;
- les représentants étudiants sont élus par les étudiants membres des conseils (il s'agit donc d'une élection au deuxième degré comme actuellement).

Le décret n° 71-140 du 19 février 1971 va fixer la composition et les modalités de désignation ou d'élection de ses membres : ainsi, parmi les 90 membres composant le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, les universités et les établissements à caractère scientifique et culturel disposent de 54 sièges dont 17 réservés aux représentants étudiants ;

¹ Le tiers restant est constitué de personnalités extérieures représentant les grands intérêts nationaux.

les autres établissements publics d'enseignement supérieur ont pour leur part 6 sièges (dont un siège réservé aux étudiants des écoles d'ingénieurs).

Sont électeurs les étudiants membres des conseils statutaires (conseil des universités ou conseil des établissements). Les élections ont lieu au scrutin de liste, sans panachage, ni vote préférentiel, avec répartition proportionnelle au plus fort reste. Les listes peuvent être incomplètes. Le vote a lieu à l'urne mais le vote par correspondance est également autorisé.

L'article 64 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984, dont est issu l'actuel article L. 232-1 du code de l'éducation, ne modifie pas sensiblement ces dispositions :

« Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche assure la représentation, d'une part, des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel et, d'autre part, des grands intérêts nationaux, notamment éducatifs, culturels, scientifiques, économiques et sociaux. Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont représentés par les deux conférences composant la Conférence des chefs d'établissements de l'enseignement supérieur, qui désignent leurs représentants, et par des représentants élus des personnels et des étudiants, élus au scrutin secret par collèges distincts. Les représentants des grands intérêts nationaux sont nommés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. »

Ce sont ces dispositions, qui n'ont pas été modifiées sur ce point depuis 1984, qui sont encore applicables actuellement.

En fait, la principale évolution entre le texte de 1968 et celui de 1984 porte sur le champ du CNESER ; dans la loi du 12 novembre 1968, tous les établissements sous tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur étaient inclus, tandis que la loi du 26 juillet 1984 a limité le périmètre du CNESER aux seuls établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, vraisemblablement d'ailleurs non par volonté d'exclure certains établissements mais parce qu'au moment du vote de la loi, on était persuadé que tous les établissements d'enseignement supérieur adopteraient le statut d'EPCSCP, ce qui n'a pas été le cas.

Le dispositif électoral proprement dit a été fixé, au niveau réglementaire, par un premier décret n° 85-492 du 6 mai 1985, remplacé par le décret n° 89-1 du 2 janvier 1989 (désormais codifié aux **articles D. 232-1 à D. 232-13 du code de l'Éducation**). C'est ce texte, plusieurs fois modifié depuis, qui va fixer les dispositions applicables au CNESER.

S'agissant de l'élection des étudiants, les principales évolutions du dispositif portent sur les points suivants :

- le nombre de représentants étudiants : il est fixé à 17 dans le décret initial de 1971, il passe à 8 en 1985, puis est porté à 11 en 1989 (décret n° 89-1 du 2 janvier 1989) et n'a pas bougé depuis ;
- le mode de scrutin : il a peu varié depuis 1971 ; il s'agit d'un scrutin de liste sans panachage, ni vote préférentiel, avec répartition proportionnelle et les sièges restant étant attribués au plus fort reste. Ce n'est qu'en 1996 qu'est introduite la répartition des sièges restant à pourvoir à la plus forte moyenne (décret n° 96-444 du 23 mai 1996) ;

- le corps électoral : depuis 1971, on a vu que les représentants étudiants sont désignés, au deuxième degré, par les représentants élus des étudiants aux conseils statutaires des établissements ; cette règle n'a pas varié, sauf pendant une brève période entre 1985 et 1989 où seuls les élus du conseil d'administration étaient autorisés à voter ;
- les modalités de vote : de 1971 à 1985, le vote se fait normalement à l'urne avec une possibilité de vote par correspondance qui reste ouverte ; le décret de 1985 ne prévoit pas la possibilité de vote par correspondance (le vote se fait donc uniquement à l'urne) ; le vote par correspondance est réintroduit par le décret du 2 janvier 1989, parallèlement au vote à l'urne mais ce n'est qu'avec le décret du 23 mai 1996 que le vote par correspondance devient l'unique modalité ;
- l'organisation matérielle des élections : c'est sans doute sur ce point que le dispositif a le plus varié ; en 1989, les étudiants sont élus, comme actuellement, pour deux ans ; l'organisation matérielle est centralisée jusqu'en 1994 avec dépouillement et proclamation des résultats par une commission nationale. En 1994 (décret n° 94-292 du 13 avril 1994), l'organisation des élections est partiellement décentralisée et confiée aux recteurs chanceliers : des commissions locales de recensement, présidées par le recteur ou son représentant, sont instituées dans chaque rectorat ; elles sont chargées de regrouper et dépouiller les votes effectués dans les établissements ; elles transmettent les procès verbaux de dépouillement à une commission nationale qui procède au regroupement des votes et proclame les résultats. Ces commissions locales constituées au niveau académique sont supprimées dès 1998 (décret n° 98-763 du 28 août 1998) et, depuis, le dispositif n'a plus été modifié : le vote a lieu par correspondance ; les listes électorales, comme les listes de candidatures sont établies au niveau national ; c'est une commission nationale présidée par un représentant du ministre qui procède au dépouillement des votes.

Au total, on constate que les grandes lignes du dispositif actuel ont été fixées dès 1971 mais que, sur certains points « sensibles », il y a eu des évolutions, des « allers-retours », symptomatiques des difficultés à trouver un dispositif stable et équilibré, tant dans ses principes que dans ses modes d'organisation.

1.1.2. Les modalités d'élection au Conseil supérieur de l'éducation et dans les conseils des CROUS

La comparaison avec d'autres instances permet de mieux mettre en lumière à la fois les similitudes et les singularités des élections étudiantes au CNESER.

Le Conseil supérieur de l'éducation

Le Conseil supérieur de l'éducation (CSE), tant par ses fonctions consultatives et juridictionnelles, que par sa composition, est le « pendant » du CNESER pour le domaine de

l'éducation. Il comprend notamment, parmi ses membres, des représentants des « usagers », en l'espèce des représentants des parents d'élèves, des étudiants et des élèves².

S'agissant des étudiants, les trois sièges qui leur sont réservés sont attribués en fonction des résultats au CNESER. En revanche, l'élection des trois représentants des élèves se fait sur un mode de scrutin très proche de celui utilisé pour les élections des étudiants au CNESER :

- l'élection est au deuxième degré ; sont électeurs les représentants titulaires des lycéens siégeant dans les conseils académiques de la vie lycéenne ; la liste électorale et les listes de candidature sont arrêtées au niveau national ;
- le scrutin est plurinominal majoritaire à un tour ;
- le vote a lieu exclusivement par correspondance ; le matériel de vote est envoyé, sous couvert des chefs d'établissement, directement aux électeurs par la direction des affaires juridiques du ministère ;
- le dépouillement des votes et la proclamation des résultats sont effectués par l'administration centrale (en l'espèce sous la responsabilité de la direction des affaires juridiques).

Le système est donc très proche de celui mis en œuvre pour les élections des étudiants au CNESER ; or, il n'a jusqu'à présent donné lieu à aucune contestation ou tentative de fraude (pas plus que les résultats des élections n'ont fait l'objet de recours). À cela, on peut trouver comme explications, outre un enjeu politique sans doute moins important, un corps électoral plus restreint (entre 500 et 600 électeurs au CSE contre près de 2 500 électeurs au CNESER répartis dans 123 établissements).

Les élections au conseil d'administration du CNOUS

Le rapprochement avec les élections étudiantes au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) s'imposait également. C'est d'ailleurs sur la base des résultats obtenus aux élections au CNESER et au conseil d'administration du CNOUS qu'est appréciée la représentativité des organisations étudiantes (cf. article L 811-3 du code de l'éducation).

Ce dispositif est lui aussi très proche de celui mis en œuvre pour les élections des étudiants au CNESER³ :

- le conseil d'administration du CNOUS comprend 8 membres titulaires (et 8 suppléants) représentant les étudiants ;
- ces représentants étudiants sont élus, comme au CNESER, au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel ;
- sont électeurs et éligibles les représentants titulaires des étudiants siégeant aux conseils d'administration des CROUS ;

² Pour les textes régissant le CSE, se reporter aux articles R. 232-1 et R. 232-2 du code de l'éducation ainsi qu'à l'arrêté du 20 octobre 2010 fixant les modalités d'élection des représentants lycéens au CSE.

³ Cf. décret n° 87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires et scolaires et arrêté du 12 février 1996 relatif à l'élection des représentants des étudiants aux conseils d'administration du centre national et des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires.

- les élections ont lieu exclusivement par correspondance ;
- l'organisation du scrutin est confiée au directeur du CNOUS qui arrête la liste électorale, reçoit les listes de candidats, procède au dépouillement des votes et proclame les résultats.

On le voit, le dispositif est comparable à celui utilisé pour les élections étudiantes au CNESER, même si, là encore, le corps électoral est beaucoup moins important que pour le CNESER (moins de 200 étudiants).

Le dispositif utilisé pour élire les représentants étudiants au CNESER ne constitue donc pas une singularité dans le paysage électoral. Tant le mode de scrutin (par correspondance) que le principe du vote au second degré sont utilisés dans des élections comparables. Le recours au vote par correspondance est d'ailleurs fréquent dans les élections professionnelles (même s'il a été quasi abandonné dans les élections politiques pour être remplacé, à l'exception du vote des Français de l'étranger, par le vote par procuration).

Au fil des élections et des incidents, comme des recours contentieux, le dispositif électoral mis en œuvre pour les élections étudiantes au CNESER a cependant fait la preuve de ses faiblesses, voire de ses failles, tant dans la représentativité du corps électoral que dans les modalités de scrutin.

1.2. Un dispositif électoral qui fait la démonstration de ses failles à chaque nouvelle élection

1.2.1. *Un corps électoral dont la composition aboutit à une représentation totalement déséquilibrée des établissements*

Ce sont, dans le dispositif en vigueur, des « grands électeurs » qui désignent les représentants étudiants appelés à occuper les onze sièges dévolus aux usagers au sein du CNESER, dans le cadre d'un scrutin au second degré.

Or, cette situation est en soi porteuse de nombreux déséquilibres ; l'examen de la composition du corps électoral ayant participé au scrutin de 2012, auquel s'est livrée la mission, a mis en évidence plusieurs éléments qui paraissent de nature à déformer substantiellement la représentation de la population étudiante. Ces éléments sont de plusieurs natures :

- la forte dispersion qui peut être observée quant au nombre d'élus étudiants que comptent les établissements ;
- le « poids » relatif de chaque électeur, extrêmement variable suivant le nombre d'étudiants qu'il représente ;
- la représentativité inégale des grands électeurs suivant les conseils dont ils sont issus.

Quelques chiffres permettent d'éclairer cette dispersion du corps électoral.

Le tableau figurant en annexe 3 montre que le **nombre d'élus aux conseils** issus des universités et appelés à participer au dernier scrutin pour le CNESER était, pour la majorité de ces établissements, de 25⁴. Mais ce chiffre moyen cache de grandes disparités entre établissements.

L'université de Haute-Alsace comptait, pour sa part, 34 représentants. Si l'on excepte les situations particulières de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française (5 et 8, respectivement), les universités de La Rochelle et de Paris 4 comportaient le moins d'élus avec seulement 19, suivies par un groupe d'établissements disposant de 20 élus étudiants (Paris 7, Bretagne-Sud, Toulon, Évry et la Réunion). Les universités technologiques avaient moins de représentants : 17 à Compiègne, 14 à Troyes comme à Belfort. L'existence de quatre conseils à l'université de Lorraine l'amenait à totaliser 32 grands électeurs ; ils étaient 30 à Paris-Dauphine.

La situation est au moins aussi hétérogène dans les autres EPCSCP. Les statuts particuliers de ces derniers sont en effet très variables, certains d'entre eux ne prévoyant que deux conseils (voire un seul) et les nombres d'élus étudiants y siégeant étant très divers.

L'Observatoire de Paris ne comptait qu'un élu. Le Muséum national d'histoire naturelle, l'Institut de physique du globe, de même que l'École nationale des travaux publics de l'État avaient deux élus étudiants. Dans le même temps, l'ENSAM totalisait 37 représentants et l'INALCO 28, soit les nombres les plus élevés constatés pour les établissements non universitaires.

On peut faire ainsi un premier constat : le mode de désignation des représentants étudiants au CNESER est fortement déséquilibré au profit des petits établissements.

Outre la forte dispersion quantitative, on constate également un **poids relatif de chaque électeur extrêmement variable** suivant l'établissement dont il est issu.

Les effectifs inscrits en 2011-2012⁵ dans les EPCSCP étaient au nombre de 1 550 700. Les grands électeurs étaient quant à eux 2 364⁶ (totalisation des sièges pourvus ou non).

Si l'on isole la part des universités dans l'ensemble, on obtient les chiffres suivants :

- 1 840 grands électeurs issus de cette catégorie représentent 1 468 317 étudiants ;
- 524 grands électeurs provenant des autres EPCSCP représentent 82 383 étudiants.

On peut en déduire les ratios suivants : en moyenne un grand électeur émanant d'une université est le porteur des suffrages de 798 étudiants, alors qu'il n'en représente que 157 s'il provient d'un établissement d'un autre type, soit un facteur cinq entre les deux.

⁴ Les données observées sont issues de la DGESIP qui a recensé, pour l'organisation du scrutin de 2012, auprès des établissements le nombre des élus des différents conseils ainsi que le nombre de sièges non pourvus au moment du scrutin. Les chiffres mentionnés dans le rapport additionnent sièges pourvus et non pourvus, représentatifs du poids électoral théorique des établissements dans le dispositif actuel.

⁵ Données fournies par la DGESIP.

⁶ Données fournies par la DGESIP.

La surreprésentation des établissements non universitaires dans le corps électoral est donc flagrante. On soulignera qu'elle s'est notablement aggravée depuis la mise en œuvre des dispositions de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, qui a réduit la taille des conseils d'administration des universités et par conséquent le nombre des représentants étudiants dans ces conseils. C'est cet élément qui explique que, pour en corriger les effets, les élus suppléants de ces conseils aient été admis à participer au scrutin CNESER de 2010 puis en aient été exclus, en raison de la fragilité juridique de cette décision, pour le scrutin 2012.

Au-delà de cette approche qui compare les universités avec les autres types d'établissement, on peut, en exploitant les mêmes données, faire apparaître d'autres distorsions dans le dispositif actuel.

En rapportant à la totalité des effectifs étudiants au corps électoral constitué pour le CNESER, on constate qu'un grand électeur « pèse » 656 étudiants en moyenne. Si l'on examine maintenant les situations extrêmes, cette moyenne est de 2 516 pour Aix-Marseille université (près de 63 000 étudiants représentés par 25 électeurs) et, à l'opposé, de 26 étudiants pour l'école vétérinaire de Nantes (338 inscrits et 13 élus aux conseils), soit un facteur de 96 entre ces deux établissements.

Enfin, on peut clore l'analyse en relevant que les 124 EPCSCP représentés au CNESER ont des effectifs qui vont de 88 étudiants (Institut de physique du globe) à 62 905 (Aix-Marseille université), avec une forte variabilité du paramètre de ces effectifs au sein de la liste. Le cas d'Aix-Marseille université, créée en janvier 2012, met d'ailleurs en évidence les nouveaux déséquilibres survenus au détriment des établissements qui résultent des processus de fusion. Ainsi, Aix-Marseille université, tout comme l'université de Strasbourg (43 000 étudiants), ne comptait chacune que 25 élus participant au scrutin CNESER, autant que l'université de Grenoble 3, avec 5 578 étudiants inscrits.

Encore faut-il remarquer que la qualité de grand électeur résulte, dans le dispositif en cours, de la simple détention de la qualité d' élu, sans distinction entre eux. Or **ces élus, du point de vue de leur représentativité au sein d'une université, ne sont pas égaux**. La base électorale des élus des conseils scientifiques est en effet beaucoup plus étroite que celle des deux autres conseils statutaires (conseil d'administration et conseil des études et de la vie universitaire), puisqu'elle ne porte que sur les seuls doctorants, alors que, dans les deux autres conseils, tous les étudiants inscrits sont électeurs. Un élu à un conseil scientifique représente donc un nombre infiniment plus faible d'étudiants que ses homologues siégeant dans l'un ou l'autre des deux conseils centraux des universités. Pour autant, il est électeur dans les mêmes conditions au CNESER.

Ces écarts risquent encore de s'amplifier, si les regroupements d'établissements se poursuivent. Le dispositif actuel avait sans doute sa logique en 1984 mais, trente ans après et compte tenu des évolutions massives des effectifs dans les universités, on constate qu'il est devenu totalement obsolète sur ce point.

Il convient cependant de souligner que certaines organisations étudiantes entendues par la mission (Promotion et Défense des Étudiants, Confédération Étudiante), même si elles ne

contestent pas l'existence de ces déséquilibres, ne considèrent pas que la situation actuelle pose problème. En effet, elles tirent des dispositions du code de l'éducation, suivant lesquelles le CNESER « assure la représentation des établissements », l'argument selon lequel la composition actuelle du corps électoral, tel qu'il est constitué par l'addition des élus étudiants des établissements, est conforme à l'objectif assigné par la loi au CNESER ; pour ces organisations, dès lors que ce sont les établissements qui sont représentés, la prise en compte d'éléments tenant à la démographie étudiante n'a pas lieu d'être.

Cette lecture du code de l'Éducation peut être entendue : elle consiste à affirmer que chaque établissement doit peser d'un même poids au CNESER, quel que soit sa taille et que les établissements sont d'une égale dignité les uns par rapport aux autres ; l'expression de leurs diverses sensibilités est ainsi représentée par l'ensemble des élus étudiants qui y ont été désignés.

À cet argument, on peut toutefois opposer un contre-argument : au sein même du CNESER, l'élection des représentants des personnels se déroule dans le cadre d'un scrutin au premier degré et tient compte du poids relatif de chaque établissement ; par souci de cohérence et d'équité, il semble donc souhaitable que les élections des étudiants au CNESER prennent également en compte, de manière équilibrée, le poids respectif du corps électoral de base.

À cet égard, la jurisprudence du Conseil constitutionnel est éclairante et peut servir de référence. Le juge constitutionnel a, en effet dans plusieurs de ces décisions⁷, rappelé la nécessité pour le législateur de prendre en compte les évolutions démographiques à l'occasion du redécoupage des circonscriptions électorales.

Il ainsi rappelé, à l'occasion de l'examen d'un projet de loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région et pour répondre à un grief, tiré des inégalités entre les collèges électoraux sénatoriaux qui auraient résulté, selon les requérants, de l'inégalité entre le nombre des conseillers territoriaux rapporté à la population du département, que :

« pour respecter le principe d'égalité devant le suffrage résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et de l'article 3 de la Constitution, la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales doit tenir compte de la population qui y réside »⁸.

À propos de la répartition par département des sièges de sénateurs, dans le cadre d'une élection au suffrage indirect, comme l'est celle des représentants étudiants au CNESER, le considérant 5 de la décision 2003-475 DC du 23 juillet 2003 précise également que :

« les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution imposent au législateur de modifier la répartition par département des sièges de sénateurs pour tenir compte des évolutions de la population des collectivités territoriales dont le Sénat assure la représentation ».

⁷ Par exemple, décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, Loi relative à l'élection des sénateurs, cons. 5 ou, plus récemment, n° 2008-573 DC du 8 janvier 2008, s'agissant des circonscriptions pour l'élection des députés.

⁸ Commentaires aux cahiers du CC de la décision n° 2011-634 DC du 21 juillet 2011.

Le même type de raisonnement semble pouvoir être suivi dans le cas du CNESER. Les déséquilibres flagrants constatés militent pour une modification en profondeur de la composition du corps électoral, la démarche à adopter devant permettre d'assurer une représentation plus équitable de la population étudiante, prenant mieux en compte les effectifs, dont chaque élu est le porteur.

1.2.2. Un mode de scrutin, le vote par correspondance, trop perméable aux fraudes

Le scrutin de juin 2012 est un bon révélateur des dysfonctionnements engendrés par le choix fait en 1996 d'avoir recours à un vote exclusivement par correspondance.

Un tel choix a en effet entraîné une organisation complexe et centralisée (on l'évoquera plus loin) mais surtout une fragilité du dispositif qui concentre une grande partie des risques de fraudes au moment de l'envoi du matériel de vote.

Les risques majeurs, dans un système piloté au niveau national, se situent aux deux moments clés du processus :

- en amont, il faut que le matériel soit envoyé au « bon » électeur, qu'il ne soit pas perdu, volé, détourné, ... ;
- en aval, il faut que les bulletins de vote parviennent, dans les délais fixés par le calendrier électoral, au bureau de vote central et que le bureau de vote ait les moyens de vérifier la régularité et la sincérité du vote (en clair que c'est bien l'électeur inscrit qui a voté personnellement).

Or, les risques, de fraudes comme d'erreurs, existent à chaque étape du processus.

La **phase de l'envoi du matériel de vote** cristallise ces risques. Ce n'est pourtant pas faute, pour l'administration, d'avoir anticipé ce problème :

- la circulaire DGESIP B2 n° 148 du 27 mars 2012 recommande ainsi aux établissements de prendre toutes les précautions pour recueillir et sécuriser l'adresse des électeurs et leur demande de « ... vérifier systématiquement auprès de chaque intéressé l'adresse à laquelle devra lui être expédié le matériel de vote » ;
- pour sécuriser les envois et décourager toute tentative de subtilisation de matériel de vote dans les boîtes aux lettres (ce qui se produit de manière récurrente), la DGESIP a par ailleurs, depuis les élections 2008, introduit un dispositif d'indices alphanumériques attribués à chaque électeur⁹. Cet indice, généré de manière aléatoire, est prévu par l'arrêté du 28 février 2012. Il permet, au moment du dépouillement d'identifier les électeurs de manière sûre.

⁹ L'indice alphanumérique (pré-imprimé sur l'enveloppe n° 2) vise à authentifier le matériel de vote utilisé. Il s'agit d'une part d'empêcher la fraude par contrefaçon (l'administration contrôle les indices qu'elle produit et valide) et de dissuader autant que possible le détournement de matériel (à chaque numéro correspond un électeur et l'administration est la seule à posséder la liste de concordance). Dans la phase de dépouillement, l'indice permet d'identifier l'établissement et l'électeur, à condition toutefois que l'établissement ait envoyé le « bon » matériel au « bon » électeur.

Malgré ces précautions, les dysfonctionnements se sont concentrés sur cette phase de l'envoi du matériel qui est de la responsabilité des établissements, avec plusieurs points de fragilité :

- d'abord au niveau de l'adresse : là encore les consignes de la circulaire ministérielle sont pourtant parfaitement claires : le matériel doit être envoyé à l'adresse personnelle ou familiale de l'étudiant. Mais les universités doivent gérer des demandes de changement d'adresse qui leur sont présentées sous divers motifs, certains fondés, d'autres non, et dont il leur est difficile de vérifier la réalité. C'est ainsi dans le cadre d'une prétendue demande de changement d'adresse qu'un certain nombre de fraudes ont pu être identifiées (avec fausse demande de redomiciliation, faux en écriture et usurpation d'identité) ;
- en cas de réexpédition d'un deuxième matériel de vote : malgré le soin apporté par les établissements pour qu'un matériel de vote complet parvienne à chaque électeur à la bonne adresse, on constate que certains électeurs ne reçoivent pas leur matériel, ou reçoivent un matériel incomplet ou défectueux. Dans la plupart des cas, la demande de réexpédition est soit liée à un vol de matériel en amont, soit à un essai de « captation » du vote, la demande de réexpédition étant souvent accompagnée d'une demande d'envoi à une autre adresse que l'adresse initiale donnée par l'étudiant. C'est ainsi qu'on a pu constater que les demandes de redomiciliation étaient portées, dans nombres de cas, par les responsables locaux ou nationaux des organisations étudiantes et non par l'étudiant lui-même.

La création des indices alphanumérique, qui était censée régler ce type de problèmes, n'a que partiellement atteint ce but. Elle a, certes, apporté au dispositif du vote par correspondance une vraie sécurité, comme la plupart de nos interlocuteurs, tant du côté des universités que du côté étudiant, l'ont reconnu : les indices alphanumériques rendent en effet le vol du matériel plus compliqué et permettent, au moment du dépouillement, d'identifier l'électeur grâce à la liste de concordance indice/électeur, mais ils ont eux-mêmes été source d'erreurs. Pour que l'indice alphanumérique fonctionne, encore faut-il en effet qu'en amont, chaque établissement, au moment de l'envoi du matériel de vote aux électeurs, prenne soin de vérifier cette concordance et que l'enveloppe n° 2 qui lui correspond soit bien envoyée au « bon » électeur. On a vu que, lors du dernier scrutin, certains établissements n'ont pas su effectuer cette vérification de la concordance entre électeur et indice alphanumérique et ont donc envoyé le matériel de vote de manière aléatoire, entraînant, au moment du dépouillement, l'annulation de tous les bulletins de vote de ces établissements.

L'indice alphanumérique est donc un instrument utile mais relativement complexe qui méritera d'être parfaitement expliqué aux établissements si le vote par correspondance devait être maintenu (ce qui ne correspond pas à la préconisation de la mission). En tout état de cause, il ne suffit pas, à lui seul, à sécuriser la phase d'envoi du matériel de vote.

Les incidents qui ont marqué cette phase, les tensions et pressions qu'ont eu à subir les établissements de la part de certaines organisations étudiantes (notamment lors des demandes de redomiciliation à des adresses qui n'étaient manifestement ni des adresses familiales, ni des adresses personnelles) montrent qu'il s'agit là d'un des points de fragilité majeurs du dispositif, toutes les tentatives de sécurisation du dispositif par l'administration étant constamment contournées.

L'envoi des bulletins de vote (enveloppes T) au bureau central constitue le deuxième « maillon faible » du scrutin par correspondance.

C'est la DGESIP qui est constituée en bureau central de vote et réceptionne les enveloppes T.

Chaque enveloppe est tamponnée d'une date d'arrivée et un premier tri est effectué au jour le jour pour isoler les enveloppes posant problème (absence de cachet, date d'affranchissement antérieure ou postérieure à la date de scrutin, enveloppe détériorée ...) pour être soumises à la commission.

Or, lors scrutin de juin 2012, à l'occasion du contrôle effectué par l'administration centrale sur les enveloppes T, on a pu relever que de nombreuses enveloppes T ont été envoyées, du même bureau postal, à la même heure, le même jour¹⁰ ; d'autres envois en recommandé étaient pour leur part remplis de manière identique et très vraisemblablement par la même personne, ce qui laisse supposer une pratique de votes groupés. On relève également des enveloppes T postées ensemble, en plis recommandés, avec des écritures et des signatures qui, dans nombre de cas, paraissent totalement identiques.

Ce type de pratiques du vote « regroupé » constitue une dérive propre au vote par correspondance, qui altère la sincérité du scrutin, quand bien même les électeurs auraient été consentants et couvriraient ces pratiques. Il est intéressant à cet égard de rappeler qu'une précédente élection au CNESER a été annulée précisément sur ce motif (voir décision de la cour administrative d'appel de Paris, 18 mai 2000, n° 99PA00809 mentionnée dans le premier rapport de juillet 2012).

Au total, on ne peut que constater qu'à chacune de ses phases, le vote par correspondance offre des occasions de fraudes et de falsifications que toutes les précautions prises, au fil des années, par l'administration pour renforcer la sécurité du scrutin n'ont pas permis de canaliser.

1.2.3. Une organisation matérielle des opérations électorales, complexe et source de réelles tensions

Le choix qui a été fait du recours au vote par correspondance avec un dépouillement centralisé des résultats, a des effets directs sur l'organisation du processus électoral ; il implique en particulier la constitution d'une liste électorale au niveau national et la création d'un bureau de vote unique. Ces deux corollaires sont propres à complexifier l'organisation du scrutin et propices à sa fragilisation. Comme le souligne la DGESIP, « *le mode de scrutin porte en lui-même les germes d'une insatisfaction de nature à encourager la contestation du résultat des élections* ».

Les différentes opérations sont conduites en interaction entre les services du ministère, qui pilotent l'organisation du scrutin et le fonctionnement de la commission nationale, qui *in fine* procèdent au dépouillement national, et les services, qui au sein de chaque établissement,

¹⁰ Ces regroupements ont été constatés sur plusieurs bureaux de postes parisiens : par exemple 54 enveloppes T envoyées le même jour à la même heure du bureau de la rue des Pyrénées, 55 du bureau de la rue du Louvre ou encore 46 du bureau de la rue Simon Bolivar.

auront pour fonction d'établir la liste des électeurs de leur ressort et de leur expédier le matériel de vote et les instructions nécessaires.

La liste nationale des électeurs est établie en deux temps.

Chaque établissement doit saisir dans une application informatique sécurisée, les noms, prénoms et adresse, de chacun de leurs grands électeurs.

Les établissements doivent strictement respecter les dispositions de l'arrêté ministériel qui fixe les modalités d'organisation de cette élection ainsi que les dates du scrutin mais aussi l'exactitude et la complétude des informations saisies dans l'application et, en particulier, la vérification de l'adresse des électeurs. Les services de la DGESIP ne maîtrisent pas cette phase et les saisies des données (par exemple le nombre d'électeurs pour chacun des conseils, les dates de début et de fin de leurs mandats) sont de la seule responsabilité des établissements.

La DGESIP intervient ensuite, à partir des informations collectées dans la base informatique pour vérifier, en particulier, la durée du mandat des élus étudiants (2 ans) et leur qualité d'électeur, qualité qui doit être appréciée à la date où la liste des électeurs est devenue définitive.

Chaque établissement affiche ensuite la liste de ses électeurs. La liste nationale est affichée le même jour au ministère.

Les demandes de rectification sont adressées aux établissements par les intéressés eux-mêmes. Il appartient aux établissements d'examiner le bien-fondé de chaque demande et de procéder, le cas échéant, aux rectifications dans un délai précisé par l'arrêté ministériel.

À l'issue de ce délai, la liste rectifiée des électeurs, validée par la DGESIP, fait l'objet d'un affichage. Cette liste devenue définitive ne peut plus être modifiée. Chaque établissement affiche, s'il y a lieu, la liste rectifiée des électeurs inscrits en son sein.

À cette étape succède celle de **l'envoi du matériel de vote** dont les développements précédents ont montré qu'elle était insuffisamment maîtrisée.

En fin de processus interviennent les **opérations de dépouillement**, conduites au niveau national par la DGESIP.

Aux dires des intéressés, une telle opération peut durer entre dix et quinze heures – à mettre naturellement en relation avec les 2 364 étudiants constituant le corps électoral – dans un climat de très forte tension. À titre d'illustration de cette tension, totalement disproportionnée par rapport à l'enjeu réel et au nombre de bulletins de vote à dépouiller, lors des dernières élections, l'administration a dû mettre en alerte les services de police du 5^{ème} arrondissement pour prévenir toute atteinte à l'ordre public.

Si, les années précédentes, six étudiants étaient présents à chaque table, à raison d'un par organisation étudiante, cette année, seuls trois étudiants ont été autorisés pour chaque fédération, deux répartis par tirage au sort entre les six tables, le dernier étant autorisé à se

rendre de table en table. Cette mesure d'ordre a été particulièrement peu appréciée par ces organisations qui ont unanimement réclamé devant la mission, dans l'hypothèse d'un maintien du système actuel, le retour à une participation de toutes à chaque table de dépouillement.

Enfin, des sympathisants assistent dans le public aux opérations de dépouillement.

Le processus débute par l'examen des enveloppes T posant problème par la commission nationale qui statue sur les différents cas.

Après la répartition des enveloppes T sur les tables et leur ouverture sous le contrôle des scrutateurs, un tri des enveloppes n° 2 par établissement est effectué.

Cette étape se caractérise par les intenses débats avec les représentants étudiants pour tenter de retenir ou d'écarter, sur des critères parfois discutables, des enveloppes n° 2, comportant l'intitulé de l'établissement ainsi que le nom, prénom et signature de l'électeur. C'est naturellement cette phase, vu l'acuité des échanges que décrivent les personnels de la DGESIP, qui explique la durée anormalement longue que connaît le dépouillement.

Le processus se poursuit avec l'extraction du bulletin de vote de l'enveloppe n° 1. Cette étape est quant à elle très rapide.

Enfin les résultats sont centralisés par l'administration qui calcule le quotient électoral pour dresser le procès-verbal de proclamation.

Les différents témoignages, tant du côté des étudiants que de l'administration centrale, ont insisté sur la tension qui règne à toutes les étapes de ce processus, sur les pressions qui pèsent sur la commission électorale, perturbant le déroulement des opérations de dépouillement et engendrant des contestations sans fin sur les décisions prises par la commission, notamment lorsqu'il s'agit de déterminer la validité des enveloppes de vote.

Si la qualité des relations entre la DGESIP et les établissements tout au long de la procédure est, des deux côtés, qualifiée d'exemplaire, on ne peut au total que s'interroger sur le bien fondé du choix qui a été fait par le passé (et contre l'avis de la DGESIP elle-même) de centraliser les opérations de dépouillement sur une direction du ministère.

De fait, l'organisation actuelle, loin de sécuriser le dispositif en le centralisant, semble avoir eu l'effet inverse : elle favorise, tout au long du processus, le déclenchement d'incidents multiples et cristallise les tensions autour du dépouillement final ; elle mobilise par ailleurs un temps et une énergie qui semblent largement disproportionnés par rapport aux enjeux.

Le dispositif actuel a donc fait la preuve de ses limites mais aussi des risques qu'il présente. En l'état, non seulement il est inégalitaire dans la représentation des établissements dont il est censé porter la parole, mais il est perméable aux fraudes et manipulations diverses et sa complexité même peut être source d'erreurs susceptibles de fausser les résultats du scrutin, comme l'ont montré les derniers incidents sur les indices alphanumériques.

Le processus est donc source d'une vraie insécurité, y compris juridique, comme le montre le recours pendant contre les dernières élections et, plus grave peut-être, il entache de suspicion les résultats obtenus par chacune des organisations ; ce n'est sain, ni pour l'image de la démocratie étudiante, ni pour l'équité, puisque l'on sait que c'est sur la base des résultats des élections au CNESER (et au conseil d'administration du CNOUS) qu'est appréciée la représentativité des organisations étudiantes au niveau national (article L. 811-3 du code de l'éducation) et que sont répartis les soutiens financiers du ministère à ces organisations¹¹.

2. Des pistes pour un scrutin rénové – les propositions de la mission

Le constat qui vient d'être fait sur les failles du système actuel paraît assez largement partagé par les interlocuteurs rencontrés par la mission. Tant l'administration, aussi bien centrale que des établissements, que la plupart des organisations étudiantes ont souligné les fragilités et, pour certaines d'entre elles, les inégalités engendrées par le dispositif.

Il reste donc à inventer un nouveau dispositif qui soit à la fois plus juste et plus fiable, ce qui a conduit la mission à travailler sur trois paramètres :

- la composition du corps électoral ;
- le choix du suffrage, direct ou indirect ;
- les modalités d'organisation des élections et notamment le choix des modalités de vote.

Les hypothèses qui sont présentées ont été discutées avec les principaux interlocuteurs, notamment étudiants et leurs positions seront retranscrites aussi fidèlement que possible.

La mission a en revanche fait le choix de ne pas aborder la question de la répartition des sièges. Le mode de scrutin actuel (scrutin de liste, sans panachage ni vote préférentiel, avec répartition proportionnelle à la plus forte moyenne), n'a pas été remis en question par nos différents interlocuteurs. Les avantages et inconvénients respectifs des différents modes de répartition des sièges sont bien connus ; il nous a donc paru inutile, dans le cadre de cette mission, de remettre le dispositif en débat sur ce point.

¹¹ Le montant total de **la subvention ministérielle** s'élevait en 2012 à **1 135 000 €** allouée aux associations pour la formation de leurs élus et pour leur fonctionnement général en fonction des résultats obtenus par chacune de ces associations aux élections au conseil d'administration du centre national des œuvres universitaires (50 % de la subvention totale annuelle) et au conseil national de l'enseignement supérieur (50 % de la subvention totale annuelle). 567 500 € étaient donc versés au titre des résultats au CNESER, ce qui veut dire que chaque siège obtenu au CNESER « rapporte » 51 590 € ou, si l'on calcule par rapport au nombre de suffrages valablement exprimés au scrutin de juin 2012, **chaque voix « rapporte » en moyenne à l'organisation étudiante correspondante 350 €**

2.1. Le rééquilibrage du corps électoral

On a pu prendre la mesure, dans la première partie du présent rapport, des déséquilibres importants qui affectent la composition du corps électoral actuel du point de vue de la représentativité des étudiants.

Il semble à la mission que plusieurs pistes peuvent être explorées pour remédier à ces déséquilibres, pistes qui pourraient être combinées entre elles.

2.1.1. *Un élargissement du champ territorial du CNESER ?*

Le premier point qui touche à la composition du corps électoral est celui du champ des établissements sur lesquels repose la représentation au CNESER.

L'article L. 232-1 du code de l'éducation, dans sa rédaction en vigueur issue de la loi du 26 janvier 1984 dispose que « *le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche assure la représentation [...] des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel* ».

Or, plusieurs établissements d'enseignement supérieur publics, sous tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur n'ont pas choisi ou obtenu le statut d'EPCSCP. Il s'agit notamment d'établissements publics administratifs (voir liste en annexe 5) parmi lesquels se trouvent des établissements très hétérogènes : un grand nombre d'écoles d'ingénieurs, mais aussi, les instituts d'études politiques de province (à l'exception de l'IEP de Strasbourg qui a le statut d'école interne), l'institut d'administration des entreprises de Paris ou encore, plus récemment, des établissements publics de coopération scientifique (EPCS). Depuis l'intervention de la loi n° 2010-1536 du 13 décembre 2010, l'article L 344-1 du code de la recherche¹² prévoit en effet expressément que les EPCS peuvent être habilités à délivrer des diplômes nationaux et, partant, à inscrire des étudiants à leur niveau. Différents PRES, portés par des EPCS, délivrent des diplômes et peuvent être amenés à inscrire des étudiants en vertu de ces dispositions.

Les populations concernées sont de faible ampleur mais dans la mesure où l'ordre du jour du CNESER comporte des points qui concernent également ces établissements, on voit mal pourquoi leurs étudiants, comme leurs personnels d'ailleurs, seraient exclus de toute représentation au conseil, quel que soit le mode de scrutin retenu.

¹² **Article L. 344-4 du code de la recherche** : « *L'établissement public de coopération scientifique assure la mise en commun des activités et des moyens que les établissements et organismes fondateurs et associés consacrent au pôle de recherche et d'enseignement supérieur mentionné à l'article L. 344-1. /À cet effet, il assure notamment : 1° La mise en place et la gestion des équipements partagés entre les membres fondateurs et associés participant au pôle ; /2° La coordination des activités des écoles doctorales ; / 3° La valorisation des activités de recherche menées en commun ; / 4° La promotion internationale du pôle. / Dans le cadre de la politique contractuelle prévue à l'article L. 711-1 du code de l'éducation, il peut être habilité à délivrer des diplômes nationaux dans les conditions fixées à l'article L. 613-1 du même code*

Par cohérence avec les missions qui lui sont confiées, le code de l'éducation pourrait donc être modifié pour étendre le champ couvert par le CNESER à tout établissement public d'enseignement supérieur et de recherche sous tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

2.1.2. Les propositions de rééquilibrage du corps électoral

Indépendamment de cette éventuelle modification de nature législative, l'analyse qui a été réalisée dans la première partie de ce rapport a mis en évidence la nécessité de rééquilibrer le corps électoral.

Différentes solutions paraissent pouvoir être exploitées pour corriger les faiblesses du dispositif actuel, dans l'hypothèse d'un scrutin qui resterait au deuxième degré.

Première solution : une « sectorisation » de la représentation étudiante

La première solution, qui rejoint les propositions émises devant la mission par les représentants du mouvement des étudiants (UNI-MET) et de la fédération des associations générales étudiantes (FAGE), consisterait à « sectoriser » les sièges dévolus aux étudiants au CNESER. À noter que cette proposition est assortie d'une demande d'accroissement du nombre de ces sièges pour passer des onze actuels à quatorze. Si cette demande d'augmentation du nombre des représentants étudiants au CNESER était acceptée, il serait, bien entendu, nécessaire de prévoir en parallèle un rééquilibrage des sièges attribués aux autres collèges au sein du CNESER.

Au-delà de cette revendication, on peut noter que le volume de la représentation étudiante au CNESER n'interdit nullement, d'un point de vue technique, de réaliser cette sectorisation qui prendrait la forme de « collèges » comportant, au sein de l'ensemble, un nombre donné de sièges alloué à une catégorie particulière de représentants.

La proposition du MET, plus avancée en la matière que celle de la FAGE, consisterait à répartir les quatorze sièges demandés à raison de deux pour les établissements non universitaires, un propre aux doctorants dans le cadre d'un scrutin ouvert aux seuls élus des conseils scientifiques et les onze restants aux élus issus des conseils d'administration et des études et de la vie universitaire des universités.

L'approche suivie par cette organisation est plus empirique qu'arithmétique et repose sur la perception qu'elle a des équilibres en présence. Si l'on devait raisonner sur le fondement des effectifs inscrits, un seul siège serait à attribuer aux établissements non universitaires. Quant à un éventuel collège réservé à la représentation des doctorants, on pourrait éventuellement le déduire du rapport entre les élus à ces conseils sur l'ensemble des élus aux conseils des universités, ce qui aboutirait à lui attribuer deux sièges. Mais ce raisonnement repose sur des bases assez fragiles, le nombre de sièges existant dans une université résultant de ses statuts propres et ne reflétant en aucune manière son poids en termes d'effectifs.

En tout état de cause, les règles dégagées par le Conseil constitutionnel n'exigent pas une proportionnalité absolue mais une juste prise en considération de la population qu'il convient

de représenter. Dans ces conditions, la création de « collèges » constitue une amélioration possible du dispositif, car elle reflète, mieux que la situation actuelle, les grands équilibres en présence dans l'enseignement supérieur.

Si cette solution devait être retenue, la répartition des sièges entre les collèges devrait respecter le poids démographique de chacun de ces collèges. La création d'un collège réservé aux représentants des doctorants est, quant à elle, essentiellement une question d'opportunité : des arguments existent pour distinguer ces représentants des élus aux autres conseils en raison de leur base électorale spécifique mais la décision à prendre relève au total d'un choix davantage politique que technique.

Deuxième solution : la répartition des établissements dans des groupes reflétant les effectifs inscrits

La solution précédente constitue un évident progrès mais n'atténue que faiblement les importantes disparités qui prévalent entre les établissements du point de vue des effectifs qu'ils accueillent et dont plusieurs exemples ont été donnés en première partie du présent rapport.

L'examen des effectifs 2011-2012 permet aisément, au moyen d'une répartition qui s'inspire de la méthode statistique dite des « **quartiles** », de dégager quatre groupes d'établissements, comptant chacun une trentaine d'entre eux, autour de niveaux d'effectifs équilibrés.

Les seuils correspondants pourraient ainsi se situer à 2 000, 10 000 et 20 000 étudiants. Un cinquième groupe pourrait éventuellement être constitué pour les établissements les plus importants, en scindant en deux le groupe des établissements comptant plus de 20 000 étudiants. Un seuil supplémentaire à 25 000 étudiants isolerait, dans cette catégorie supplémentaire, les 17 universités ayant franchi ce niveau d'effectifs et, notamment, celles qui résultent d'une fusion.

À cet éventuel seuil de 25 000 étudiants, résultant d'une observation à caractère statistique des effectifs, on pourrait préférer un autre seuil, plus empirique mais reflétant un réel changement d'échelle, situé à 30 000. Dans cette hypothèse, le « quartile » comprenant les établissements comptant plus de 20 000 étudiants, serait subdivisé en deux groupes comptant, pour le niveau inférieur, 22 universités (situées entre 20 000 et 30 000 étudiants), et, pour l'autre, 9 universités (de plus de 30 000 étudiants).

Dans un tel système, chaque établissement se verrait attribuer en fonction de son groupe d'appartenance un nombre de grands électeurs qui serait en correspondance avec son effectif d'étudiants.

Cette hypothèse, à quatre comme à cinq groupes, présente l'avantage de l'évolutivité, les établissements pouvant être reclassés en fonction de la progression que connaîtront leurs effectifs étudiants et les seuils modifiés à tout moment s'il advenait que ceux qui ont été déterminés à partir de l'observation des effectifs 2011-2012 avaient perdu leur pertinence.

La méthode dite des « quartiles », relativement simple et lisible, facile à transcrire sur le plan réglementaire, a paru une solution réaliste à la mission pour arriver à un rééquilibrage de la

représentation des établissements qui tiennent compte de leurs effectifs. C'est la raison pour laquelle elle est présentée ici de manière détaillée. Il est bien évident que, dans l'hypothèse présentée, au sein de chaque « quartile », des écarts demeureront entre les établissements ainsi que des effets de seuil, mais ils sont inhérents à toute opération de cette nature et, en tout état de cause, ils créent beaucoup moins de disproportions que le système actuel.

La fixation du nombre d'électeurs à allouer par établissement dans chacun des groupes peut évidemment être modulée mais il semble souhaitable de ne pas augmenter de manière disproportionnée le nombre global de grands électeurs ; c'est le choix qui a été fait dans les hypothèses qui sont présentées dans le présent rapport.

La mission suggère également de veiller à ce que le nombre minimal d'électeurs alloués par établissement ne soit pas trop bas, de manière à préserver un certain degré de diversité dans l'expression des suffrages.

Elle s'est essayée à déterminer le nombre d'électeurs qui permettrait d'instaurer la représentativité la plus grande pour chacune des trois hypothèses énoncées ci-dessus. Cette étude s'est appuyée sur la moyenne des étudiants inscrits en 2011-2012 dans les établissements relevant de chaque classe et a abouti à fixer le nombre de grands électeurs qui assurerait la meilleure représentation de la base électorale.

Partant du principe consistant à garantir un degré minimum de diversité dans l'expression des suffrages, le groupe agrégeant les établissements numériquement les moins importants, compterait deux représentants par établissement, ce qui amène mécaniquement à ce que ceux-ci pèsent moins d'étudiants que leurs homologues des autres groupes.

Les tableaux ci-après donnent les résultats de la méthode ainsi décrite pour chacune des hypothèses, avec dénombrement des effectifs du corps électoral dans chaque cas, à comparer aux 2 364 grands électeurs actuels.

Hypothèse « quartiles »

	Effectifs étudiants par électeur en 2011-2012 (moyenne du groupe)	Nombre d'électeurs proposés	Effectifs étudiants par électeur, après rééquilibrage
Établissements de moins de 2 000	836	2	418
Établissements de 2 000 à 9 999	5 431	7	776
Établissements de 10 000 à 19 999	15 100	18	839
Établissements à partir de 20 000	28 682	33	869
Nombre total de grands électeurs		1 858	

**Hypothèse « quartiles » avec subdivision
du groupe supérieur à partir de 25 000 étudiants**

	Effectifs étudiants par électeur en 2011-2012 (moyenne du groupe)	Nombre d'électeurs proposés	Effectifs étudiants par électeur, après rééquilibrage
Établissements de moins de 2 000 étudiants	836	2	418
Établissements de 2 000 à 9 999 étudiants	5 431	7	776
Établissements de 10 000 à 19 999 étudiants	15 100	18	839
Établissements de 20 000 à 24 999 étudiants	22 472	26	864
Établissements à partir de 25 000 étudiants	33 167	38	873
Nombre total de grands électeurs		1 857	

**Hypothèse « quartiles » avec subdivision
du groupe supérieur à partir de 30 000 étudiants**

	Effectifs étudiants par électeur en 2011-2012 (moyenne du groupe)	Nombre d'électeurs proposés	Effectifs étudiants par électeur, après rééquilibrage
Établissements jusqu'à 2 000 étudiants	836	2	418
Établissements de 2 000 à 9 999 étudiants	5 431	7	776
Établissements de 10 000 à 19 999 étudiants	15 100	18	839
Établissements de 20 000 à 29 999 étudiants	24 342	28	869
Établissements à partir de 30 000 étudiants	39 744	45	883
Nombre total de grands électeurs		1 828	

Troisième solution : une combinaison des deux premières solutions

La mission pense devoir évoquer une hypothèse qui consisterait en une combinaison des deux solutions décrites précédemment. Il s'agirait de sectoriser la représentation étudiante comme on l'a vu à titre de première hypothèse (répartition entre trois « collèges » : le collège des universités, le collège des autres établissements et, le cas échéant, un collège des doctorants) et de corriger l'insuffisance de la prise en compte des effets de taille au sein du collège des universités en introduisant le mécanisme de seuils examiné en second lieu.

Cette approche aboutirait, dans l'exemple d'un collège constitué des élus aux CA et aux CEVU des universités, à déterminer un nombre de grands électeurs variant suivant leur groupe d'appartenance aux différents établissements.

C'est vraisemblablement le dispositif qui serait le plus équitable. Toutefois, un tel dispositif, qui combine deux approches opposées, paraît en fin de compte relativement complexe ; le choix de l'une ou de l'autre des deux solutions de base paraît plus réaliste et devrait permettre d'introduire les correctifs attendus dans l'assiette électorale étudiante pour le scrutin au CNESER.

Quatrième et dernière solution, étroitement corrélée aux effectifs étudiants des établissements

Il s'agirait ici d'adopter un raisonnement beaucoup plus progressif que l'approche statistique fondée sur la répartition dite en « quartiles ».

Cette solution consisterait à allouer deux grands électeurs aux établissements comptant moins de 2 000 étudiants et un grand électeur supplémentaire chaque fois qu'une tranche de 2 000 étudiants est franchie. Cette formule a l'avantage de faire correspondre étroitement le nombre de grands électeurs et le nombre d'étudiant que compte chaque établissement. C'est elle qui permet donc le **rééquilibrage le plus fidèle par rapport à la démographie du corps électoral**.

Ainsi, Aix-Marseille université disposerait de 33 grands électeurs, une université de taille moyenne (20 000 étudiants inscrits), de 11 grands électeurs.

Bien sûr, les niveaux des seuils tout comme les nombres d'électeurs peuvent être ajustés, la mission ne faisant ici qu'illustrer ce qu'une telle formule pourrait permettre.

Cette approche est présentée dans le tableau suivant.

Hypothèse d'attribution d'un grand électeur par tranche de 2 000 étudiants (effectifs 2011-2012)

	Nombre d'établissements 2011-12	Nombre d'électeurs proposé	Nombre de grands électeurs
Établissements de moins de 2 000 étudiants	30	2	60
Établissements de 2 000 à 3 999 étudiants	14	3	42
Établissements de 4 000 à 5 999 étudiants	4	4	16
Établissements de 6 000 à 7 999 étudiants	5	5	25
Établissements de 8 000 à 9 999 étudiants	8	6	48
Établissements de 10 000 à 11 999 étudiants	8	7	56
Établissements de 12 000 à 13 999 étudiants	3	8	24
Établissements de 14 000 à 15 999 étudiants	7	9	63
Établissements de 16 000 à 17 999 étudiants	6	10	60
Établissements de 18 000 à 19 999 étudiants	7	11	77
Établissements de 20 000 à 21 999 étudiants	4	12	48
Établissements de 22 000 à 23 999 étudiants	7	13	91
Établissements de 24 000 à 25 999 étudiants	5	14	70
Établissements de 26 000 à 27 999 étudiants	6	15	90
Établissements de 28 000 à 29 999 étudiants	-	16	-
Établissements de 30 000 à 31 999 étudiants	3	17	51
Établissements de 32 000 à 33 999 étudiants	2	18	36

Établissements de 34 000 à 35 999 étudiants	-	19	-
Établissements de 36 000 à 37 999 étudiants	-	20	-
Établissements de 38 000 à 39 999 étudiants	1	21	21
Établissements de 40 000 à 41 999 étudiants	-	22	-
Établissements de 42 000 à 43 999 étudiants	1	23	23
Établissements de 44 000 à 45 999 étudiants	-	24	-
Établissements de 46 000 à 47 999 étudiants	-	25	-
Établissements de 48 000 à 49 999 étudiants	-	26	-
Établissements de 50 000 à 51 999 étudiants	1	27	27
Établissements de 52 000 à 53 999 étudiants	-	28	-
Établissements de 54 000 à 55 999 étudiants	-	29	-
Établissements de 56 000 à 57 999 étudiants	-	30	-
Établissements de 58 000 à 59 999 étudiants	-	31	-
Établissements de 60 000 à 61 999 étudiants	-	32	-
Établissements de 62 000 à 63 999 étudiants	-		-
Établissements à partir de 64 000 étudiants	1	33	33
Nombre total de grands électeurs			961

2.2. Le choix du suffrage, direct ou indirect

La question du rééquilibrage du corps électoral appelle nécessairement, en parallèle, une réflexion sur le choix d'un suffrage direct ou indirect.

Comme il a été rappelé dans la première partie, depuis la création du CNESER par la loi du 12 novembre 1968, la représentation des étudiants a toujours été assurée par une élection à deux degrés. La mission ne souhaite cependant pas éliminer a priori la possibilité d'une représentation au premier degré, d'autant que les élections des représentants des personnels se font, elles, au suffrage direct « *par et parmi l'ensemble des personnels des EPCSCP* », au scrutin de liste avec répartition des sièges au plus fort reste (cf. articles D. 232-4 et D. 232-7 du code de l'Éducation).

2.2.1. Le recours à un suffrage direct

Le suffrage direct pourrait sembler, dans le cadre d'une analyse rapide, présenter un certain nombre d'avantages :

- il règle la question de la représentation équilibrée des établissements, dont on a vu qu'elle constitue une des principales faiblesses du dispositif actuel ;
- il est le meilleur garant du respect de la démocratie étudiante et renforcerait la légitimité des représentants étudiants au CNESER ;
- il aligne le mode de représentation des étudiants sur celui applicable aux personnels.

En fait, les différentes hypothèses qui seront présentées ici montrent les difficultés auxquelles se heurterait le recours à ce mode de scrutin.

Trois hypothèses de travail ont été examinées par la mission dans ce cadre :

La première hypothèse est l'organisation par les établissements d'un vote spécifique pour l'élection des représentants des étudiants au CNESER

Comme pour l'élection des représentants des personnels, l'élection des représentants étudiants se ferait, dans cette hypothèse de travail, par un suffrage direct, dans le cadre d'un scrutin national spécifique ; les modalités pratiques en seraient celles retenues pour les élections des personnels : les listes de candidats sont établies au niveau national ; les listes électorales sont arrêtées, quant à elles, au niveau de chaque établissement ; le vote a lieu dans des bureaux de vote institués dans chaque établissement, avec dépouillement au niveau des établissements et centralisation des résultats au niveau national (ou rectoral, si l'on envisage une déconcentration de l'organisation – voir point 2.3. ci-après).

Il s'agit d'un dispositif classique qu'il serait, en théorie, facile de transposer aux élections des délégués étudiants. Mais il a des conséquences immédiates quant au calendrier : dès lors qu'il s'agit d'un scrutin national, les votes doivent être organisés à la même date dans tous les établissements.

Or, tant du côté des universités que du côté des organisations étudiantes, l'hypothèse d'un tel scrutin direct et spécifique au CNESER a été écartée sans ambiguïté.

Les objections avancées, d'ailleurs totalement partagées par la mission, sont de deux ordres :

- la plus évidente est la lourdeur extrême du dispositif : il s'agirait d'organiser, tous les deux ans, pour un corps électoral de plus d'un million d'étudiants un scrutin supplémentaire qui viendrait s'ajouter aux scrutins déjà existants (élections dans les différents conseils mais aussi élections aux conseils d'administration des CROUS) ; à cet égard, le coût financier et humain constituerait à lui seul un motif pour écarter cette solution¹³;
- mais, plus que le coût et la lourdeur, la raison qui a davantage convaincu la mission d'écarter cette solution est le manque de visibilité de telles élections : en se surajoutant aux élections dans les conseils centraux, une solution de ce type risquerait de mobiliser une part infime du corps électoral et donc d'altérer la crédibilité du suffrage si le taux de participation se révélait très bas. Ce risque est réel quand on connaît le faible taux de participation des étudiants aux élections des conseils centraux des universités, d'autant que les organisations étudiantes ont fait remarquer à juste titre qu'il leur serait très difficile de trouver des candidats et d'organiser des campagnes dont les étudiants risquent de mal percevoir les enjeux réels.

Cette solution paraît donc devoir être écartée.

¹³ Les élections des représentants des personnels au CNESER n'ont lieu que tous les quatre ans et pour un corps électoral beaucoup plus restreint.

Une alternative pour aménager cette première solution serait de coupler ce scrutin avec d'autres élections nationales.

Précisons d'abord qu'il est inenvisageable de coupler un scrutin direct et national avec les élections dans les conseils statutaires des établissements, puisque ces élections locales ont lieu à des dates différentes et ne pourraient en aucun cas être regroupées.

En revanche, la possibilité d'une simultanéité avec les élections dans les conseils d'administration des CROUS a été examinée par la mission. Ces élections ont lieu tous les deux ans (comme les élections au CNESER), à l'intérieur d'une période qui est délimitée au niveau national par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, à une date fixée localement par chaque recteur. Des sections de vote peuvent être ouvertes dans chaque établissement accueillant des étudiants, et donc en particulier dans les universités. La circulaire DGESIP du 18 janvier 2010 invitait d'ailleurs les recteurs, à l'occasion des dernières élections, à ouvrir des sections de vote au plus près des lieux de formation et certaines universités ont été, à ce titre, directement impliquées dans les élections aux conseils d'administration des CROUS. L'organisation d'un double scrutin CNESER et CROUS à une date unique ne paraissait donc pas impossible dans une première analyse et aurait eu l'avantage de concentrer la mobilisation des organisations étudiantes et des services administratifs sur une période prédéterminée, et d'assurer une certaine cohérence à l'expression du vote étudiant.

Mais cette hypothèse n'a pas résisté à une analyse plus approfondie de la situation. L'implication des universités reste en effet très marginale dans l'organisation de ces scrutins qui sont sous la responsabilité de chaque CROUS et du recteur. Ni le corps électoral, ni le ressort de ces élections ne sont d'ailleurs comparables ; le corps électoral des conseils d'administration des CROUS est en effet beaucoup plus large que celui du CNESER ; il couvre tous le champ des formations supérieures ouvrant droit à la sécurité sociale étudiante (BTS, CPGE, autres formations post-baccalauréat, y compris notamment les formations infirmières ou masseurs-kinésithérapeutes). Quant au ressort des élections, l'un est national s'agissant du CNESER et l'autre correspond au ressort de chaque CROUS.

Nos interlocuteurs, en particulier les services des universités en charge des élections, ont exprimé la crainte que le rapprochement purement conjoncturel de deux scrutins, fondamentalement différents, ne soit contreproductif et, au total, source d'une nouvelle fragilité du dispositif.

Cette solution a donc été totalement écartée par la mission.

La troisième hypothèse s'inspire d'un dispositif couramment utilisé dans la fonction publique pour apprécier la représentativité des organisations syndicales.

La représentativité des organisations étudiantes, dans cette hypothèse, serait appréciée au niveau national, au vu des résultats obtenus dans les conseils centraux de l'ensemble des établissements relevant du champ du CNESER. Les sièges des représentants étudiants au CNESER seraient ainsi répartis entre les organisations, à charge pour chacune de désigner ses représentants nationaux.

Ce dispositif a été utilisé pendant longtemps pour répartir les sièges attribués aux organisations syndicales au sein des comités techniques paritaires avant d'être abandonné depuis la mise en place des nouveaux comités techniques, en application de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social. Mais il est toujours utilisé pour désigner les représentants des personnels au sein du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (cf. article 5 du décret 2012- 225 du 16 février 2012¹⁴) ou encore au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière (cf. article 2 du décret du 9 mai 2012 relatif à ce conseil¹⁵).

Une telle solution a, à première vue, beaucoup d'avantages : elle est extrêmement simple à mettre en œuvre, évite les écueils et les fragilités d'une élection au deuxième degré qui ont été recensés, s'agissant des élections au CNESER, dans la première partie du présent rapport.

Elle renforce enfin le poids et la signification des élections aux conseils centraux des établissements qui, à côté de leur enjeu local, prennent une portée nationale ; c'est en effet au vu des résultats obtenus à ces élections qu'est appréciée, dans cette hypothèse, la représentativité des organisations étudiantes au niveau national.

Mais c'est aussi la principale limite de ce dispositif : il ne permet pas de refléter fidèlement la diversité des situations au niveau local ; beaucoup de listes de candidatures aux conseils centraux des établissements sont des listes indépendantes qui, même si elles ne sont pas majoritaires au niveau national, peuvent l'être au niveau d'un établissement et, en tout état de cause, ont un poids réel. Cette diversité, qui reflète la réalité et la pluralité de l'engagement étudiant, disparaîtrait nécessairement dans un dispositif de ce type. Les listes indépendantes perdraient toute possibilité non seulement d'être représentées au niveau national (ce qui est déjà le cas dans la situation actuelle où elles ne détiennent pas de sièges au CNESER), mais elles ne pourraient plus « peser » par leurs voix sur les attributions de sièges, alors qu'actuellement, elles s'expriment à travers le vote au deuxième degré.

Un système autorisant les apparentements des listes indépendantes pourrait, bien entendu, être prévu, pour pallier cette difficulté, mais au vu des réactions de nos interlocuteurs, tant du côté des organisations étudiantes que des responsables d'établissement, cette solution ne paraît pas réaliste ; les étudiants sont en effet attachés à la liberté et à la diversité des candidatures et, dans l'état du paysage électoral des établissements d'enseignement supérieur, il est peu vraisemblable qu'un dispositif d'apparement puisse fonctionner. Seul le MET-UNI

¹⁴ **Article 5 du décret n° 2012-225 du 16 février 2012 :**

« Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État comprend, outre les représentants de l'administration, vingt membres désignés par les organisations syndicales de fonctionnaires appelées à siéger au sein de cette instance.

Ces sièges sont répartis entre les organisations syndicales à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne des voix obtenues par chaque organisation syndicale lors des dernières élections pour la désignation de représentants du personnel (...).

¹⁵ **Article 2 du décret n° 2012-739 du 9 mai 2012 :**

« Le Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière comprend : 1° Vingt représentants des organisations syndicales représentatives des agents hospitaliers.

Les sièges sont répartis entre les organisations syndicales proportionnellement au nombre de voix obtenues aux élections organisées pour la désignation des représentants des personnels aux comités techniques d'établissement et aux comités consultatifs nationaux avec répartition des restes à la plus forte moyenne(...).

préconise un système d'apparement automatique de tous les candidats au moment du dépôt des listes de candidature mais cette organisation semble isolée sur une position, qui a sa logique mais ne paraît pas correspondre à la «culture» actuelle des étudiants.

Pour toutes ces raisons, cette solution est écartée par la mission. Elle n'a d'ailleurs pas été retenue comme une alternative possible par les organisations étudiantes, lors des entretiens que la mission a eus avec ces organisations.

2.2.2. *Le maintien du suffrage indirect*

Le suffrage indirect implique, on l'a vu au point 2.1, un rééquilibrage du corps électoral et donc un mode de désignation des « grands électeurs » qui soit à la fois simple et respectueux de la volonté des électeurs « de base ». Plusieurs solutions ont été envisagées par la mission.

En première hypothèse, la mission a examiné s'il était possible de faire appel, comme actuellement, aux représentants élus des conseils centraux, en modulant le nombre de ces élus en fonction du nombre d'étudiants inscrits dans les établissements.

La modulation pourrait se faire par bloc ; par exemple pour les petits établissements (moins de 2 000 étudiants), seuls les élus titulaires du conseil d'administration seraient électeurs au CNESER ; pour les établissements de 2 000 à 10 000 étudiants, seraient électeurs les élus du conseils d'administration titulaires et suppléants ; pour les établissements ayant entre 10 000 et 20 000 étudiants, pourraient être appelés à voter les élus titulaires des trois conseils ; pour les établissements ayant entre 20 000 et 30 000 étudiants, pourraient être appelés à voter les élus titulaires des trois conseils et les élus suppléants du conseil d'administration ; enfin, pour les établissements de plus de 30 000 étudiants, tous les élus titulaires et suppléants seraient électeurs.

Cette solution, si elle limite les déséquilibres de représentation des établissements, reste cependant largement inégalitaire, puisque le nombre d'électeurs au CNESER continue à dépendre de la composition des conseils centraux de chaque établissement.

C'est la raison pour laquelle elle a été écartée par la mission ; malgré son apparente simplicité, elle crée à nouveau des déséquilibres qui peuvent s'accroître au gré des modifications des statuts des établissements et, pour cette raison, elle paraît contestable.

La deuxième hypothèse est celle d'une élection au troisième degré.

Dans cette hypothèse, les élus étudiants des trois conseils centraux désigneraient en leur sein des « grands électeurs » qui seraient chargés d'élire lors d'un scrutin national les représentants au CNESER.

Cette solution, techniquement assez simple à mettre en œuvre, a l'inconvénient majeur d'imposer une nouvelle strate électorale et d'amoinir ainsi la légitimité des représentants au CNESER.

La troisième hypothèse est celle d'une désignation des « grands électeurs » au suffrage direct sur la base d'un scrutin de liste à la proportionnelle.

La répartition des sièges pourrait se faire en ce cas au plus fort reste, comme actuellement dans les élections aux conseils centraux.

Les élections auraient lieu dans chaque établissement en même temps que les élections aux conseils centraux. Interrogées sur ce point, les établissements ont confirmé que l'organisation d'un tel scrutin ne présenterait pas de difficulté particulière : le corps électoral est le même que pour les trois conseils centraux ; il serait donc simple, lors des opérations de vote, de prévoir une « quatrième urne », pour recueillir les suffrages concernant l'élection des représentants au CNESER.

Cela nécessiterait, pour les organisations syndicales et pour les universités, de bien sensibiliser en amont les étudiants aux enjeux de ce nouveau scrutin et de présenter des listes de candidats (titulaires et suppléants) suffisamment longues pour qu'on ne risque pas d'être sans électeur au moment où aura lieu le scrutin national pour élire les représentants au CNESER.

Plusieurs organisations ont émis toutefois une réserve sur ce dispositif qui repose sur le calendrier électoral propre à chaque établissement. Les grands électeurs désignés par cette procédure dite de la « quatrième urne » ne rempliraient pas leur rôle immédiatement et seraient nécessairement, pour certains d'entre eux, proches du terme de leur mandat, au moment où se tiendrait le scrutin national pour le CNESER. Cet argument ne paraît cependant pas constituer un obstacle majeur : la légitimité d'un élu n'est pas remise en cause du fait de la prochaine échéance de son mandat.

Pour la mise en route du dispositif, il serait nécessaire de prévoir des mesures transitoires (et donc vraisemblablement, d'organiser un scrutin direct dans chaque établissement pour élire les premiers grands électeurs participant à la première élection qui aurait lieu sous l'empire du nouveau texte).

La dernière hypothèse est celle d'une désignation des grands électeurs sur la base des résultats obtenus aux élections aux conseils centraux

Dans cette hypothèse, les sièges de grands électeurs attribués à chaque établissement seraient répartis (toujours à la proportionnelle au plus fort reste) au vu des résultats obtenus par les différentes listes se présentant aux élections aux conseils centraux.

La base de calcul servant à la répartition des sièges entre les différentes listes pourrait être soit le résultat des votes obtenus au seul conseil d'administration (la plupart des organisations étudiantes ont insisté sur le fait que les élections au conseil d'administration étaient les plus représentatives du corps électoral), soit les résultats agrégés obtenus par chacune des listes aux trois conseils. Une fois les sièges, dont le nombre serait défini suivant l'une ou l'autre des options définies au 2.1.2, attribués à chaque liste c'est à chaque liste qu'il appartiendrait de désigner les grands électeurs, en notifiant tout simplement leurs noms aux services de l'université.

C'est au total la solution qui paraît la plus simple et qui est privilégiée par la mission ; elle a l'avantage d'être immédiatement opérationnelle (sans dispositif transitoire) ; elle rend sans objet la question des suppléants identifiée dans l'hypothèse précédente, puisque chaque liste, en fonction des résultats qu'elle a obtenus à la dernière élection aux conseils centraux, désignera librement ses grands électeurs. Pour renforcer la légitimité de ces grands électeurs, il serait d'ailleurs souhaitable de prévoir qu'ils sont obligatoirement choisis parmi les membres élus (titulaires et suppléants) des conseils centraux.

2.3. L'organisation des élections ou comment sécuriser le dispositif

L'amélioration du dispositif actuel passe enfin par une sécurisation de l'organisation de l'ensemble du processus électoral, qu'il s'agisse des modalités de vote ou de l'organisation matérielle et administrative du scrutin.

2.3.1. Revoir les modalités de vote

Là encore, chaque modalité de vote comporte des avantages et des inconvénients dont il convient de mesurer le poids respectif.

On a vu que le **vote par correspondance** constitue un des principaux points de fragilité du dispositif actuel. Il concentre tous les risques de fraude, notamment au moment de l'envoi du matériel de vote et, à cet égard, aucun des dispositifs de sécurisation que le ministère a tenté de mettre en place n'a permis de le fiabiliser. L'ensemble des acteurs semble avoir pris conscience des risques inhérents à cette modalité de vote, y compris d'ailleurs les organisations étudiantes, même si certaines d'entre elles (l'UNEF notamment) y restent favorables.

Le principal argument avancé par certaines organisations étudiantes pour défendre, malgré tout, le vote par correspondance, repose sur la crainte, en cas de retour au vote à l'urne, de voir beaucoup d'étudiants empêchés de voter car absents de l'établissement au moment du scrutin (pour cause de stage notamment). Mais, on le verra, il y a des moyens simples de régler ce type de question.

On peut, certes, également essayer d'imaginer de nouvelles mesures pour sécuriser encore davantage le vote par correspondance. Certaines organisations, ainsi que les universités, ont proposé des pistes d'amélioration du dispositif qui seront présentées au point suivant de ce rapport. Mais, outre que leur efficacité risque de rester très relative, elles alourdiraient sans doute encore un processus déjà complexe. Or, on a bien vu que c'est la complexité du dispositif qui explique, pour une bonne part, les tensions (et pressions exercées) lors des dernières élections.

Au total, la mission estime donc que si l'on veut vraiment « moraliser » le scrutin et enrayer le climat de suspicion qui règne sur ces élections, il faut abandonner le vote par correspondance qui a amplement démontré ses insuffisances et ses limites.

En tout état de cause, la recentralisation de l'ensemble du processus au ministère, y compris l'envoi du matériel de vote, préconisée par l'une des organisations (en l'espèce l'UNEF),

comme élément de sécurisation du dispositif, paraît de nature à amplifier les risques de fraude et de dysfonctionnement, plutôt que de les réduire et nous semble devoir être totalement écartée.

S'agissant du vote électronique, certaines organisations étudiantes ont exprimé leur intérêt pour ce mode de votation, qui leur semblait plus facile à sécuriser que le vote par correspondance, tout en restant d'une grande souplesse puisque les étudiants peuvent voter depuis n'importe quel lieu et que se trouve ainsi réglée la question des étudiants en stage ; c'est le cas notamment de PDE et de la FAGE, qui semblaient favorables à ce type de scrutin.

Cette solution a bien entendu été envisagée par la mission, d'autant que, dans la fonction publique et notamment à l'éducation nationale, des expériences récentes ont eu lieu. Sur le fondement 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 dans la fonction publique de l'État, un arrêté du 18 juillet 2011 a en effet été pris pour permettre le recours au vote électronique pour l'élection des représentants des personnels relevant des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et les récentes élections aux commissions administratives paritaires et aux comités techniques ont été organisées dans ce cadre.

Sans entrer dans une analyse fine et une évaluation de ce dispositif tel qu'il a fonctionné, analyse qui serait hors du cœur de la mission, on peut avancer quelques remarques quant aux exigences particulièrement précises en matière d'informatique et des libertés.

1. Conformément à l'article 27-II-4 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la création d'un traitement de données dans le cadre de l'instauration d'un dispositif de vote électronique est soumise à l'avis préalable de la CNIL qui se prononcera sur le projet d'arrêté et plus généralement sur l'ensemble du dispositif envisagé.

2. La CNIL exige par ailleurs :

- d'une part le respect de sa délibération n° 2010-371 du 21 octobre 2010 portant recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique (cf. annexe 5),
- d'autre part, l'obligation de présenter un rapport d'expertise indépendant préalable à la saisine de la CNIL, une grille de conformité de la solution de vote avec la délibération de la CNIL et un rapport d'expertise final ;

À noter enfin :

- que la CNIL se montre très réservée à l'égard d'une solution exclusive de vote électronique : elle préconise une solution mixte laissant à l'électeur la possibilité de choisir entre le papier et l'électronique,
- que la CNIL impose des conditions de sécurité drastiques en matière de chiffrement des données à la source, ce qui interdit aujourd'hui de prévoir un vote autrement que sur un poste informatique, à l'exclusion de tout usage des smartphones et autres tablettes numériques.

Il s'agit donc d'un dispositif très lourd à mettre en œuvre, à la fois sur le plan juridique et sur le plan technique, encore largement expérimental, extrêmement coûteux et dont la sécurisation reste difficile à maîtriser techniquement de bout en bout.

Il paraîtrait dès lors irréaliste et contre productif d'expérimenter le vote électronique sur des élections au CNESER. Il n'est, en tout état de cause, pas évident que, sur un corps électoral aussi restreint, la mise en place d'un dispositif aussi lourd techniquement se justifie. La question pourrait éventuellement se poser ultérieurement, si le vote électronique devait être mis en place pour les élections aux conseils centraux mais l'hypothèse paraît devoir être écartée pour l'instant. En tout état de cause, compte tenu des exigences de la CNIL, il ne pourrait être utilisé que conjointement avec un autre dispositif (vote à l'urne notamment), d'où son intérêt au total très limité dans le cas des élections au CNESER.

Le vote à l'urne, quant à lui, présente de réels avantages : l'étudiant se déplace physiquement ; le vote est secret et nécessairement personnel ; le vote à l'urne élimine tout risque de substitution frauduleuse du matériel comme toute tentative de votes groupés au lieu et place de l'électeur.

Techniquement, il est facile à organiser par les universités. Le vote aurait lieu dans l'établissement qui pourrait constituer des sections de vote au plus près des étudiants ; dans ce cas et pour préserver la confidentialité du scrutin, le dépouillement devrait avoir lieu au rectorat qui deviendrait bureau central de vote. Les résultats de chacun des bureaux de vote rectoraux seraient transmis au ministère pour être centralisés.

Le seul argument objectif avancé contre le vote à l'urne est la difficulté qu'auraient les étudiants à se rendre sur le lieu du scrutin, notamment en cas de stage à l'extérieur. Mais des solutions peuvent facilement être trouvées pour répondre à cette objection. Si l'on revient au vote à l'urne, il faudra, bien évidemment, prévoir en parallèle un dispositif permettant aux étudiants réellement empêchés de voter de participer néanmoins au scrutin ; une possibilité de vote par procuration devrait ainsi être ouverte mais soigneusement encadrée et limitée aux cas d'empêchements vérifiables et attestés (maladie ou lieux de stages extérieurs à l'établissement).

2.3.2. Rétablir la place du recteur dans le processus

On a vu au point 1.1, à l'occasion du rappel de l'historique de la réglementation relative aux élections des représentants étudiants au CNESER, que le décret n° 94-292 du 13 avril 1994 avait confié aux recteurs un rôle important dans le dispositif puisque c'est sur eux que reposaient les opérations, depuis l'établissement de la liste électorale jusqu'au dépouillement des bulletins, seule la proclamation des résultats relevant de la responsabilité du ministère. Cette déconcentration a pris fin en 1998, le nouveau décret électoral replaçant le processus auprès de l'administration centrale.

Il semble temps de revenir sur la centralisation excessive du dispositif, dont rien, en termes d'efficacité et de sécurité, ne justifie vraiment le maintien.

Le constat des nombreuses difficultés qui affectent le dépouillement, tel qu'il est actuellement organisé au niveau de la DGESIP, avec son cortège d'incidents et la tension qui l'environne, amène la mission à poser la question de l'opportunité de revenir à un dispositif déconcentré.

Aucune des organisations étudiantes entendues sur cette question n'a émis d'objection à cette hypothèse. Aucune n'a par ailleurs indiqué qu'elle pourrait avoir des difficultés à déléguer des représentants dans tous les rectorats, si ceux-ci devaient devenir le siège des opérations, en particulier de dépouillement.

Juridiquement, il s'agirait d'instituer les rectorats en bureaux de vote comportant des sections de vote dans chacun des établissements du ressort de l'académie. Le recteur aurait en charge l'élaboration de la liste électorale, à partir des données communiquées par les établissements, dans lesquels se dérouleraient les élections. Les suffrages seraient ensuite expédiés, avec les feuilles d'émargement, au rectorat où il serait procédé au dépouillement et au décompte des voix. Les résultats académiques seraient ensuite adressés à la DGESIP, à charge pour cette dernière de les agréger puis de proclamer les résultats.

Même si la mission n'a eu la possibilité de s'entretenir avec un recteur pour connaître son point de vue sur une telle évolution, d'un point de vue matériel, les tâches incombant aux personnels des services académiques seraient de peu d'ampleur, compte tenu du caractère limité du nombre de votants. D'ailleurs, les représentants des établissements entendus par la mission à ce propos ont tous dit qu'ils pourraient envoyer des personnels pour prêter main forte à ceux des rectorats, notamment pour le dépouillement, tâche à laquelle bien sûr, contribueraient de surcroît des représentants des organisations étudiantes.

La mission verrait, quant à elle, beaucoup d'avantages à cette déconcentration. Si l'option d'un vote à l'urne devait être retenue, on peut penser que les difficultés décrites dans l'organisation actuelle et, en particulier, les phénomènes de pression rapportés par la DGESIP, disparaîtraient ou, à tout le moins, seraient sérieusement atténués.

Par ailleurs, le recours aux services du rectorat apporterait toutes les garanties d'impartialité du processus de dépouillement et de respect de la confidentialité des votes.

Une telle déconcentration devrait, du moins peut-on l'espérer, apporter une certaine sérénité, pour un scrutin qui s'en trouve singulièrement dépourvu à ce jour.

2.3.3. *Améliorer les modalités pratiques d'organisation*

La date du scrutin

La question de la date à laquelle se tient le scrutin a été évoquée à de nombreuses reprises au cours des entretiens. Le mois de juin ne semble pas le plus approprié pour ce faire : en effet, les stages organisés en cours de formation ont majoritairement lieu au second semestre de l'année universitaire et plusieurs étudiants commencent des « jobs » d'été dès cette période.

Cette date de juin est d'ailleurs l'un des arguments utilisés pour demander le maintien d'un système de vote par correspondance.

Il semble donc à la mission que des élections se tenant en décembre ou en janvier (avant ou après la première session d'examens qui a lieu en général pendant les premières semaines de janvier) seraient en tout état de cause, préférables.

Les établissements consultés à ce propos ont tous estimé que l'élection pourrait facilement s'insérer dans leur cycle d'activité à une telle date. La seule objection reçue de la part de certaines organisations étudiantes a porté sur le caractère proche, en cette période, de l'échéance du mandat d'une partie des élus, à l'image de ce qui a été évoqué à propos de l'hypothèse de la « quatrième urne ». En effet, en raison du calendrier de mise en place des nouveaux conseils issus de la loi LRU, la grande majorité des universités organisent les élections dans leurs conseils centraux au mois d'avril : les organisations étudiantes en déduisent que les élus étudiants de ces établissements seraient trop proches de la fin de leur mandat si le scrutin au CNESER intervenait en janvier. L'argument ne paraît cependant pas pertinent ; outre que, quelle que soit la date choisie, ce cas de figure peut se présenter dans certains établissements, il y a lieu de rappeler à nouveau que la légitimité d'un élu demeure pleine et entière jusqu'à l'échéance de son mandat.

La remise du matériel de vote

Les faiblesses majeures que comporte la procédure d'envoi du matériel de vote aux grands électeurs ont été inventoriées dans la première partie où ont été décrites les différentes pratiques mises en œuvre pour tenter de détourner ce matériel.

Quel que soit le choix qui sera fait des modalités de vote, la mission ne peut que recommander que la remise du matériel de vote se fasse en mains propres contre émargement. C'est d'ailleurs très spontanément la voie qu'ont suggéré les représentants des établissements auditionnés par la mission, bien conscients de la fragilité du système actuel et peu dupes des demandes de redomiciliation qui leur sont adressées.

À l'image de ce qui a été préconisé plus haut pour le vote à l'urne, la remise en mains propres du matériel électoral devrait devenir la règle, assortie d'un système de procuration encadré et rendu possible uniquement dans des situations vérifiables et attestées.

2.3.4. *La mise en œuvre du nouveau dispositif*

Sur le plan juridique, les mesures proposées par la mission ne soulèvent pas de problèmes particuliers. Elles imposeraient, bien entendu, de modifier les dispositions réglementaires correspondantes du code de l'éducation (décret simple et arrêté d'application).

Seule une extension du champ territorial du CNESER pour l'élargir à des établissements ne relevant pas du statut d'EPCSCP nécessiterait une disposition législative.

Suivant les solutions retenues, il pourra être nécessaire, comme il a été indiqué, de prévoir des mesures transitoires pour élire les nouveaux grands électeurs.

Enfin, dès lors qu'il est envisagé de modifier les dispositions réglementaires en cours, il pourrait être utile de « toiler » l'ensemble des dispositions touchant à l'organisation des élections (voire au fonctionnement du CNESER).

Une modification semblerait à cet égard utile : à l'heure actuelle, l'article D. 232-13 prévoit que la régularité des élections ne peut être contestée que devant le tribunal administratif. Il paraîtrait utile d'ouvrir une possibilité de recours préalable, comme c'est le cas actuellement pour le CSE ou dans les élections dans les conseils centraux des EPCSCP (cf. article 10 de l'arrêté du 20 octobre 2010 fixant les modalités d'élections des représentants des lycéens au CSE et article 39 du décret n° 85- 50 du 18 janvier 1985 fixant les conditions d'exercice du droit de suffrage, la composition des collèges électoraux et les modalités d'assimilation et d'équivalence pour la représentation des personnels et des étudiants aux conseils centraux des EPCSCP).

Conclusion

Les différents dysfonctionnements qui ont marqué les élections de 2012 ont été les révélateurs des faiblesses d'un processus électoral, qui est à la fois inégalitaire et peu fiable.

L'objectif de la mission est d'aider à la construction d'un dispositif, si possible, moins complexe mais surtout plus sûr, réduisant les risques de fraudes et respectant les grands équilibres du corps électoral.

Pour parvenir à cet objectif, elle émet les recommandations suivantes :

1) Il est impératif de revoir la composition du corps électoral, dont les déséquilibres vont encore s'accroître très vraisemblablement dans les années à venir, avec la recomposition du paysage universitaire en cours ; pour parvenir à ce rééquilibrage, le recours au suffrage direct, trop lourd, ne peut qu'être écarté. En revanche, dans le cadre du maintien d'un suffrage indirect, il est techniquement possible d'allouer, en toute équité, à chaque établissement un nombre de « grands électeurs » tenant compte du nombre d'étudiants inscrits.

2) Pour parvenir à ce rééquilibrage, plusieurs méthodes ont été explorées par la mission ; chacune d'elles a sa logique et toutes constituent une nette amélioration par rapport à la situation actuelle ; deux paraissent toutefois plus opérationnelles et ont été retenues de préférence par la mission. La méthode dite des « quartiles » consiste à répartir les établissements par grands groupes (en fonction de leurs effectifs) et à attribuer à chaque groupe un nombre de grands électeurs en correspondance avec la démographie des établissements qui le composent. Elle a le mérite de la lisibilité et de la simplicité mais ne gomme pas totalement les inégalités au sein d'un même groupe ; la deuxième méthode de répartition, plus proportionnelle, a l'avantage d'être très étroitement corrélée aux effectifs étudiants des établissements et, à cet égard, de présenter le plus de garanties en termes d'équité.

3) Le nouveau dispositif réglementaire devra également fixer les modalités de désignation des grands électeurs : il est proposé en l'espèce de désigner ces grands électeurs sur la base des résultats obtenus aux élections aux conseils centraux des établissements. Les sièges attribués à chaque établissement seraient répartis (à la proportionnelle au plus fort reste) au vu des résultats obtenus par les différentes listes se présentant aux élections aux

conseils centraux. Outre que cette solution est simple à mettre en œuvre et ne nécessite aucune disposition transitoire, elle donne aux grands électeurs une légitimité incontestable, puisque fondée sur les résultats des suffrages exprimés par l'ensemble du corps électoral étudiant.

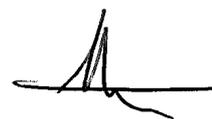
4) S'agissant des modalités de vote, la mission recommande d'abandonner totalement le vote par correspondance qui sort discrédité par les multiples incidents qui ont émaillé les élections étudiantes au CNESER depuis des années ; elle recommande le retour au vote à l'urne, scrutin utilisé dans toutes les universités pour les élections aux conseils centraux ; des possibilités de vote par procuration pourront être ouvertes mais strictement encadrées et limitées aux cas réellement nécessaires et justifiés.

5) La mission préconise enfin une déconcentration de l'organisation des élections et en particulier du dépouillement des votes au niveau le plus adapté qui est celui du rectorat; rien ne justifie en effet le maintien d'une centralisation du dispositif, qui contribue à sa fragilisation et cristallise les pressions à l'échelon ministériel. Il est donc nécessaire et urgent de revenir à une répartition des tâches plus conforme aux missions de chacun : les établissements demeurent les lieux de vote au plus près des électeurs ; à eux d'arrêter les listes électorales au niveau de chaque établissement, d'informer leurs électeurs, de diffuser le matériel de vote, d'organiser le vote à l'urne ; le rectorat arrête les listes électorales dans sa circonscription, procède au dépouillement des votes et transmet les résultats à l'administration centrale qui fixe, en amont, le cadre réglementaire des élections, le calendrier et les modalités de déroulement de ces élections (arrêté ministériel) et, en aval, centralise les procès-verbaux en provenance de chaque académie et proclame les résultats globaux.

6) En termes de calendrier, il serait souhaitable de modifier les échéances électorales pour prévoir de nouvelles élections à une date qui soit plus appropriée ; les élections actuellement organisées en juin sont en effet trop tardives, on l'a vu, pour assurer la présence du plus grand nombre possible d'étudiants : les prochaines élections pourraient donc être avancées, suivant les choix effectués, soit à décembre 2013, soit à janvier 2014. Ce sera en tout état de cause au décret modifiant les dispositions correspondantes du code de l'éducation, à prévoir l'échéance des mandats en cours et à fixer les dispositions transitoires (qui pourront prévoir, si nécessaire, une réduction de la durée des mandats en cours) pour que puisse se mettre en place, dans les meilleures conditions et délais, un dispositif électoral rénové.



Jean DÉROCHE
*Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*



Isabelle ROUSSEL
*Inspectrice générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Annexes

Annexe 1 : Lettres de saisine et de désignation.....	37
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	39
Annexe 3 : Tableau des effectifs étudiants 2011-2012 et des grands électeurs au CNESER par établissement	40
Annexe 4 : Liste des établissements publics administratifs et des établissements publics à caractère scientifique placés sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	44
Annexe 5 : Délibération n° 2010-371 du 21 octobre 2010 de la CNIL.....	47



Le Directeur adjoint de cabinet

Réf. : CAB/JRC/MF

Paris, le 6 juillet 2012

Note à l'attention de Thierry Bossard,
Chef du service de l'IGAENR.

Objet : Saisine de l'IGAENR sur les élections au CNESER

Les élections au CNESER viennent de se dérouler. Leur déroulement ne s'est pas effectué dans des conditions satisfaisantes. Il a notamment fallu revoir les listes électorales à moins d'un mois du scrutin, lequel a été également marqué par des soupçons d'irrégularité signalés par plusieurs établissements, tels les universités de Bordeaux I, Franche-Comté, Paris-Sud et l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées. Un nombre de bulletins importants (plus de 150) ont dû par ailleurs être annulés. Vous voudrez bien dans un premier temps analyser cette situation et les conséquences, notamment juridiques, qui devraient en être tirées. Dans un second temps il vous appartiendra d'émettre des propositions pour améliorer le processus d'ici aux prochaines échéances électorales de 2014. Parmi les points à traiter figurent en particulier :

- La composition du corps électoral de manière à ce qu'elle tienne mieux compte du poids respectif des universités et des autres établissements
- La procédure de vote par correspondance, qui pourrait mériter d'être revue pour réduire les risques de fraudes et de contestation.

La première partie de la mission doit démarrer dans les meilleurs délais et devrait s'achever d'ici la fin juillet, l'ensemble du rapport devant être produit pour la fin septembre

Les missionnaires désignés devront prendre contact avec Guillaume HOUZEL, conseiller social et vie étudiante au cabinet, et avec les services de la DGESIP qui détiennent les pièces du dossier, ainsi qu'avec la direction des affaires juridiques.

Jean- Richard CYTERMANN

Copie : DGESIP – DAJ



Inspection générale
de l'administration
de l'éducation
nationale
et de la recherche

Le chef du service

n° 12 - 137

Affaire suivie par
Manuèle Richard
Téléphone
01 55 55 12 49
Fax
01 55 55 10 01
Mél.
manuele.richard
@education.gouv.fr

110 rue Grenelle
75357 Paris SP 07

MINISTÈRE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE

Paris le 16 JUL. 2012

Le chef du service de l'inspection générale
de l'administration de l'éducation nationale
et de la recherche

à

Monsieur le directeur du cabinet
de la Ministre de l'enseignement supérieur
et de la recherche

Objet : Elections au CNESER.

Références : Votre note en date du 6 juillet 2012.

Par note visée en référence, vous avez souhaité que l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche conduise une mission relative au déroulement des élections au CNESER.

J'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai désigné Mme Isabelle Roussel et M. Jean Déroche, inspecteurs généraux de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, pour effectuer cette mission.

Thierry BOSSARD

CPI : M. Peretti, chef du groupe Ile-de-France
Mme Roussel, groupe Ile-de-France
M. Saurat, chef du groupe Midi
M. Déroche, groupe Midi

Liste des personnes rencontrées par la mission

Administration centrale du MESR

Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP)	Mme Bonnafous M. Piozin	Directrice générale Chef de service
Sous-direction de la performance et du financement de l'enseignement supérieur	M. Imbert Mme Vasseur M. Ladaïque	Sous directeur Chef de bureau Adjoint
Direction des affaires juridiques	Mme Moreau Mme Laguette M. Reynaud Mme Varoqueaux	Directrice Chef de service Sous directeur Chef de bureau

Organisations étudiantes

Promotion et défense des étudiants (PDE)	M. Da Cruz	Président
Union nationale des étudiants de France (UNEF) Confédération étudiante (CÉ)	M. Chaillou Mme Pétrieux M. Ado	Responsable des élections Présidente Secrétaire général
Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) Mouvement des étudiants (UNI-MET) Sud – étudiants	M. Aubert M. Diers Mme Amoroz	Salarié Président Présidente

Établissements

Université Montpellier 2	M. Paillet Mme Di Gennaro Mme Coron	Directeur général des services Service juridique Service juridique
Université d'Auvergne Clermont Ferrand 1	M. Mathias Bernard M. Combaz Mme Peyrard, M. Mouret, M. Poipy	Président DGS Vice-présidente du CEVU Directeur des enseignements Responsable des élections
Ecole nationale des Ponts et Chaussées	M. Thummel Mme Gérard	Responsable des études Service scolarité
Université de Franche-Comté	M. De Casteljou	Directeur général des services
	M. Bérian	Ancien directeur général des services
	M. Martin	Service juridique
Université Bordeaux 1	M. Braquelaire Mme Puard	Vice président CEVU Directrice générale adjointe

Annexe 3

Effectifs étudiants, grands électeurs au scrutin CNESER et base électorale par établissement (par ordre décroissant de leurs effectifs)

Établissement	Effectifs 2011-2012 par ordre décroissant	Nombre de grands électeurs au scrutin CNESER 2012	Ratio effectifs/ grands électeurs
Université d'Aix-Marseille	62 905	25	2 516
Université de Lorraine	51 720	32	1 616
Université de Strasbourg	43 076	25	1 723
Université Panthéon-Sorbonne - Paris 1	39 224	25	1 569
Université de Nantes	33 017	26	1 270
Université Claude Bernard - Lyon 1	32 784	25	1 311
Université Paris-Nanterre - Paris 10	31 807	25	1 272
Université René Descartes - Paris 5	31 794	27	1 178
Université Pierre et Marie Curie - Paris 6	31 372	22	1 426
Université Lumière - Lyon 2	27 863	24	1 161
Université Paul Sabatier - Toulouse 3	27 653	25	1 106
Université Paris-Sud - Paris 11	27 289	25	1 092
Université Paris-Est-Créteil - Paris 12	26 726	25	1 069
Université du Droit et de la Santé - Lille 2	26 619	25	1 065
Université de Bourgogne - Dijon	26 551	25	1 062
Université de Rennes 1	25 892	25	1 036
Université Sophia-Antipolis - Nice	25 821	25	1 033
Université Denis Diderot - Paris 7	24 901	20	1 245
Université Jean Moulin - Lyon 3	24 189	25	968
Université de Haute-Normandie - Rouen	24 145	27	894
Université de Montpellier 1	23 503	25	940
Université de Basse-Normandie - Caen	23 439	25	938
Université de Poitiers	22 805	25	912
Université de Picardie Jules Verne - Amiens	22 757	25	910
Université François Rabelais - Tours	22 549	23	980
Université Paris-Vincennes à Saint Denis - Paris 8	22 521	23	979
Université Le Mirail - Toulouse 2	22 259	26	856
Université Paris-Nord - Paris 13	21 920	25	877
Université Paris-Sorbonne - Paris 4	20 905	19	1 100
Université Champagne-Ardenne - Reims	20 865	26	803
Université des sciences sociales - Toulouse 1	20 276	24	845

Université de Franche Comté - Besançon	19 629	25	785
Université de Haute Bretagne - Rennes 2	19 478	21	928
Université des sciences et Technologie de Lille - Lille 1	19 397	25	776
Université d'Angers	19 090	25	764
Université Charles de Gaulle - Lille 3	18 814	21	896
Université Montesquieu - Bordeaux 4	18 662	25	746
Université Paul Valéry - Montpellier 3	18 072	25	723
Université La Sorbonne Nouvelle - Paris 3	17 836	25	713
Université Victor Segalen - Bordeaux 2	17 649	27	654
Université Pierre Mendès-France - Grenoble 2	17 417	25	697
Université d'Auvergne - Clermont Ferrand 1	16 909	23	735
Université de Bretagne occidentale - Brest	16 683	25	667
Université Jean Monnet - Saint-Etienne	16 076	25	643
Universités de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines	15 420	26	593
Université Panthéon-Assas - Paris 2	15 371	21	732
Université de Montpellier 2	15 211	25	608
Université Joseph Fourier - Grenoble 1	15 172	26	584
Université Michel de Montaigne - Bordeaux 3	14 770	26	568
Université Blaise Pascal - Clermont Ferrand 2	14 578	21	694
Université d'Orléans	14 433	24	601
Université de Limoges	13 996	26	538
Université de Cergy-Pontoise	13 846	25	554
Université des Antilles et de la Guyane	12 710	23	553
Université de Savoie Chambéry	11 890	21	566
Université de La Réunion	11 593	20	580
Université de Pau et des pays de l'Adour	11 437	21	545
Université d'Artois	10 818	26	416
Université de Marne-la-Vallée	10 691	15	713
Université du Maine - Le Mans	10 258	25	410
Université du Littoral et de la côte d'Opale	10 145	24	423
Université de Valenciennes et du Hainaut Cambrésis	10 051	25	402
Université Paris-Dauphine	9 717	30	324
Université d'Evry Val d'Essonne	9 685	20	484
Université Bordeaux 1	9 401	21	448
Université du sud - Toulon - Var	9 056	20	453
Institut Mines Telecom	9 007	3	3 002

Université Via domitia de Perpignan	8 782	21	418
Université de Bretagne Sud	8 487	20	424
Institut d'études politiques de Paris (IEP Paris)	8 307	22	378
Université de Haute Alsace - Mulhouse	7 754	34	228
Université de la Rochelle	7 528	19	396
Université du Havre	6 895	21	328
INALCO	6 675	28	238
Université d'Avignon et des Pays du Vaucluse	6 636	21	316
Institut national des sciences appliquées de Lyon	5 779	19	304
Université Stendhal - Grenoble 3	5 578	25	223
Ecole nationale supérieure d'arts et métiers (ENSAM)	5 522	37	149
Institut polytechnique de Grenoble	4 489	12	374
Université de technologie de Compiègne (UTC)	3 955	17	233
Université Pascal Paoli - Corse	3 732	21	178
Institut national polytechnique de Toulouse	3 559	17	209
Université de Nîmes	3 362	3	1 121
Université de la Polynésie française	2 979	8	372
Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS)	2 733	7	390
Institut national des sciences appliquées de Toulouse	2 714	20	136
Université de technologie de Belfort-Montbéliard	2 697	14	193
Université de technologie de Troyes (UTT)	2 432	14	174
Université de la Nouvelle-Calédonie	2 392	5	478
Ecole centrale des arts et manufactures (ECAM)	2 322	23	101
Ecole normale supérieure de Cachan	2 065	5	413
Agro Paris Tech (Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement)	2 062	17	121
Institut polytechnique de Bordeaux	2 056	16	129
Ecole centrale de Nantes	1 918	17	113
Institut national des sciences appliquées de Rennes	1 699	15	113
Institut national des sciences appliquées de Rouen	1 689	15	113
Institut national des sciences appliquées de Strasbourg	1 670	13	128
Ecole normale supérieure de Lyon	1 612	11	147
Ecole centrale de Lille	1 438	18	80
AgroCampus Ouest	1 391	17	82
Ecole centrale de Lyon	1 390	19	73

Ecole pratique des hautes études (EPHE)	1 210	8	151
Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE)	1 178	7	168
Ecole normale supérieure (ENS)	1 135	8	142
Ecole nationale d'ingénieurs de Saint-Etienne (ENISE)	816	3	272
Ecole nationale des ponts et chaussées (ENPC)	814	11	74
Ecole nationale supérieure maritime (ENSM)	791	10	79
Ecole centrale de Marseille	701	19	37
Groupe des écoles nationales d'économie et statistique (GENES)	672	3	224
Institut supérieur de mécanique de Paris (Supmeca)	629	11	57
Institut d'enseignement sup. et de recherche alimentation santé animale sciences agro. et environnement (Vet Agro Sup)	628	12	52
Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE)	620	2	310
Institut national supérieur des sciences agronomiques de l'alimentation et de l'environnement (Agrosup Dijon)	532	12	44
Centre international d'études supérieures en sciences agronomiques (Montpellier Sup Agro)	500	14	36
Ecole nationale supérieure des arts et industries textiles (ENSAIT)	396	13	30
Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)	385	2	193
Ecole nationale vétérinaire, agroalimentaire et de l'alimentation, Nantes-Atlantique (ONIRIS)	338	13	26
Ecole nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques (ENSSIB)	241	9	27
Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)	233	5	47
Ecole des hautes études en santé publique (EHESP)	149	4	37
Ecole nationale des chartes (ENC)	135	4	34
Observatoire de Paris	95	1	95
Institut de physique du globe de Paris (IPG Paris)	88	2	44
Totaux	1 550 700	2 364	656

Source DGESIP

Liste des établissements publics à caractère administratif (EPA) et des EPCS sous tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur

(Source : DGESIP)

I - Les EPA

11. Les EPA rattachés à un EPCSCP

15 écoles nationales supérieures d'ingénieurs :

- *ENSI relevant du décret n° 86-641 du 14 mars 1986 modifié et décret n°86-640 du 14 mars 1986 modifié par le décret n°87-804 du 28 septembre 1987*
- École nationale supérieure de mécanique et des microtechniques, rattachée à l'université de Besançon
- École nationale supérieure d'ingénieurs de Caen, rattachée à l'université de Caen
- École nationale supérieure de chimie de Clermont-Ferrand, rattachée à l'université Clermont-Ferrand-II
- École nationale supérieure de chimie de Lille, rattachée à l'université Lille-I
- École nationale supérieure de chimie de Montpellier, rattachée à l'université Montpellier-II
- École nationale supérieure de chimie de Paris, rattachée à l'université Paris-VI
- École nationale supérieure de mécanique et d'aérotechnique de Poitiers, rattachée à l'université de Poitiers
- École nationale supérieure de chimie de Rennes, rattachée à l'université Rennes-I
- École nationale supérieure d'informatique pour l'industrie et l'entreprise (ENSIIE), rattachée à l'université d'Evry
- *ENI relevant du décret n°2000-271 du 22 mars 2000*
- École nationale d'ingénieurs (ENI) de Metz, rattachée à l'université de Metz par le décret du 18 février 1986, aujourd'hui l'université de Lorraine
- École nationale d'ingénieurs (ENI) de Tarbes, rattachée à l'Institut national polytechnique de Toulouse par le décret n°2002-1107 du 30 août 2002
- École nationale d'ingénieurs (ENI) de Brest, rattachée à l'université de Bretagne occidentale par le décret n°2004-1436 du 23 décembre 2004
- École nationale d'ingénieurs (ENI) du Val de Loire, rattachée à l'université de Tours par le décret n°2006-932 du 27 juillet 2006
- École nationale supérieure de céramique industrielle de Limoges (ENSCIL), rattachée à l'université de Limoges par le décret n°2001-804 du 3 septembre 2001 - *Décret n°79-867 du 3 octobre 1979 modifié par les décrets n°95-627 du 6 mai 1995 et 2004-747 du 21 juillet 2004*
- École nationale supérieure d'ingénieurs de Bourges (ENSIB), rattachée à l'université d'Orléans par le décret n°2002-1290 du 23 octobre 2002 - *Décret n° 97-319 du 9 avril 1997 modifié par les décrets n°2002-1289 du 23 octobre 2002 et n°2009-320 du 20 mars 2009*

7 Instituts d'études politiques de province :

Décret n° 89-901 du 18 décembre 1989 complété par le décret n° 91-562 du 13 juin 1991 et décret n°89-902 du 18 décembre 1989

- I.E.P. d'Aix-en-Provence, rattaché à l'université d'Aix-Marseille

- I.E.P. de Bordeaux rattaché à l'université Bordeaux-I
- I.E.P. de Grenoble rattaché à l'université Grenoble-II
- I.E.P. de Lyon rattaché à l'université Lyon-II
- I.E.P. de Toulouse rattaché à l'université Toulouse-I
- I.E.P. de Lille rattaché à l'université Lille-II
- I.E.P. de Rennes rattaché à l'université Rennes I

* L'IEP de Strasbourg est une composante de l'université de Strasbourg

2 autres établissements :

- - Institut d'administration des entreprises de Paris rattaché à l'université Paris I, tutelle du recteur d'académie - *Décret n°89-928 du 21 décembre 1989*

* Les autres IAE sont des composantes universitaires

- Observatoire de la Côte d'Azur (OCA) rattaché à l'université de Nice par le décret n°2008-1134 du 3 novembre 2008- *Décret n° 88-384 du 19 avril 1988 modifié par le décret n°2010-27 du 7 janvier 2010*

* Les autres observatoires sont des composantes universitaires

***EPA rattachés à un EPCSCP relevant d'un autre département ministériel**

- École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg (ENGEES), placée sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture, rattachée à l'université Strasbourg-I par le décret n° 2007-1463 du 12 octobre 2007, aujourd'hui l'université de Strasbourg
- École nationale vétérinaire de Toulouse (ENVT), placée sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture, rattachée à l'Institut national polytechnique de Toulouse par le décret n° 2010-1681 du 28 décembre 2010
- École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA), placée sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture, rattachée à l'université Paris-XII par le décret n°2012-575 du 24 avril 2012.

Articles D. 812-1 à R. 812-24 du code rural et de la pêche maritime

- École d'ingénieurs de la ville de Paris (EIVP) – Ecole supérieure du génie urbain rattachée à l'École nationale des ponts et chaussées par le décret n°2011-516 du 11 mai 2011 – *Régie municipale*

12. Les EPA autonomes

3 écoles habilitées à délivrer un diplôme d'ingénieur :

- École nationale supérieure de l'électronique et de ses applications de Cergy (ENSEA) - *Décret n°75-29 du 15 janvier 1975*
- Institut français de mécanique avancée (IFMA) - *Décret n°91-1251 du 16 décembre 1991*
- École nationale supérieure de la nature et du paysage de Blois (ENSNPB) - *Décret n°93-722 du 29 mars 1993 modifié par les décrets n°2009-943 du 29 juillet 2009 et n°2012-873 du 11 juillet 2012*

6 autres établissements :

- École nationale supérieure des arts et techniques du théâtre (ENSATT) - *Décret n° 91-601 du 27 juin 1991 modifié par les décrets n°97-1148 du 9 décembre 1997 et n°2001-162 du 14 février 2001*
- École nationale supérieure Louis Lumière (ENSL) - *Décret n°91-602 du 27 juin 1991 modifié par le décret n°2000-1264 du 26 décembre 2000*
- Centre universitaire de formation et de recherche du Nord-Est Midi-Pyrénées Jean-François-Champollion (CUFR Jean-François-Champollion) - *Décret n°2002-522 du 16 avril 2002*

- Centre universitaire de formation et de recherche de Mayotte, tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur - *Décret n°2011-1299 du 12 octobre 2011*
- Institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés : tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur et du ministre chargé de l'éducation nationale - *Décret n°2005-1754 du 30 décembre 2005 modifié par le décret n°2012-880 du 16 juillet 2012*
- Centre national d'enseignement à distance (CNED), tutelle des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, - Articles R. 426-1 à R. 426-24 du code de l'éducation

2. Les PRES - Etablissements publics de coopération scientifique (EPCS)

Cf. Articles L. 344-1 à L. 344-10 du code de la recherche

- ParisTech - *Décret n°2007-378 du 21 mars 2007*
- UniverSud Paris - *Décret n°2007-379 du 21 mars 2007*
- Université européenne de Bretagne - *Décret n°2007-381 du 21 mars 2007 modifié par le décret n°2012-599 du 27 avril 2012*
- Université Paris-Est - *Décret n°2007-382 du 21 mars 2007*
- Université de Bordeaux - *Décret n°2007-383 du 21 mars 2007 modifié par le décret n° 2010-1096 du 17 septembre 2010*
- Université de Toulouse - *Décret n°2007-385 du 21 mars 2007*
- Université de Lyon - *Décret n°2007-386 du 21 mars 2007 modifié par le décret n° 2011-1107 du 14 septembre 2011*
- Clermont Université - *Décret n°2008-503 du 28 mai 2008 modifié par le décret n° 2012-960 du 20 août 2012*
- Université Nantes Angers Le Mans - *Décret n°2008-1561 du 31 décembre 2008 modifié par le décret n° 2011-1841 du 7 décembre 2011*
- Université Lille Nord de France - *Décret n°2009-33 du 9 janvier 2009*
- Université Montpellier Sud de France - *Décret n°2009-646 du 9 juin 2009 modifié par le décret n°2012-902 du 20 juillet 2012*
- Université de Grenoble - *Décret n° 2009-773 du 23 juin 2009*
- PRES Limousin Poitou-Charentes - *Décret n°2009-809 du 29 juin 2009 modifié par le décret n° 2012-906 du 23 juillet 2012*
- Université Sorbonne Paris Cité - *Décret n°2010-143 du 10 février 2010 modifié par le décret n°2011-1842 du 7 décembre 2011*
- Centre - Val de Loire université - *Décret du 8 juillet 2010*
- PRES Hautes études Sorbonne Arts et métiers - *Décret n°2010-1751 du 30 décembre 2010*
- Normandie Université - *Décret n°2011-1306 du 14 octobre 2011*
- Université du Grand Ouest Parisien - *Décret n°2012-178 du 6 février 2012*
- Campus Condorcet - *Décret n° 2012-286 du 28 février 2012*
- Université fédérale européenne Champagne Ardenne Picardie – *Décret n°2012-573 du 24 avril 2012*
- Collegium Ile-de-France – *Décret n°2012-574 du 24 avril 2012*
- PSL-formation - *Décret n° 2012-952 du 1er août 2012*
- Université Paris Lumières - *Décret n° 2012-1111 du 1er octobre 2012*

Délibération n° 2010-371 du 21 octobre 2010 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique

La Commission nationale de l'informatique et des libertés,
Vu la convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel ;
Vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;
Vu le code électoral ;
Vu la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ;
Vu le décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifié par le décret n° 2007-451 du 25 mars 2007 ;
Après avoir entendu Mme Isabelle Falque-Pierrotin, vice-présidente, en son rapport et Mme Elisabeth Rolin, commissaire du Gouvernement, en ses observations,

Formule les observations suivantes :

Alors que le vote électronique commençait seulement à s'implanter en 2003, lors de l'adoption de la première recommandation de la CNIL, la commission constate aujourd'hui que les systèmes de vote électronique sur place ou à distance se sont développés et s'étendent désormais à un nombre croissant d'opérations de vote et de types de vote.

La commission souligne que le recours à de tels systèmes doit s'inscrire dans le respect des principes fondamentaux qui commandent les opérations électorales : le secret du scrutin sauf pour les scrutins publics, le caractère personnel, libre et anonyme du vote, la sincérité des opérations électorales, la surveillance effective du vote et le contrôle a posteriori par le juge de l'élection. Ces systèmes de vote électronique doivent également respecter les prescriptions des textes constitutionnels, législatifs et réglementaires en vigueur.

La commission constate que si l'application principale du vote électronique réside dans les élections professionnelles (comité d'entreprise et représentants du personnel), celui-ci se développe également pour les assemblées générales, conseil de surveillance, élection des représentants de professions réglementées et, depuis 2003, pour des élections à caractère politique. De plus, en 2009, pour la première fois, la possibilité de recourir au vote électronique pour une élection nationale, au suffrage universel direct, a été introduite par l'[ordonnance n° 2009-936 du 29 juillet 2009](#) relative à l'élection de députés par les Français établis hors de France.

Devant l'extension du vote par internet à tous types d'élections, la commission souhaite rappeler que le vote électronique présente des difficultés accrues au regard des principes susmentionnés pour les personnes chargées d'organiser le scrutin et celles chargées d'en vérifier le déroulement, principalement à cause de la technicité importante des solutions mises en œuvre. Au cours des travaux que la commission a menés depuis 2003, elle a, en effet, pu constater que les systèmes de vote existants ne fournissaient pas encore toutes les garanties exigées par les textes légaux. Dès lors et en particulier, compte tenu des éléments précités, la commission est réservée quant à l'utilisation de dispositifs de vote électronique pour des élections politiques.

La présente délibération a pour objet de revoir la recommandation de 2003 à l'aune des opérations électorales intervenues depuis cette date et de leur analyse par la CNIL, y compris par les contrôles effectués.

La nouvelle recommandation a pour champ d'application les dispositifs de vote électronique à distance, en particulier par internet. Elle ne concerne pas les dispositifs de vote par codes-barres, les dispositifs de vote par téléphone fixe ou mobile, ni les machines à voter. Elle est destinée à fixer, de façon pragmatique, les garanties minimales que doit respecter tout dispositif de vote électronique, celles-ci pouvant être, le cas échéant, complétées par des mesures supplémentaires. Elle vise également à orienter les futures évolutions des systèmes de vote électronique en vue d'un meilleur respect des principes de protection des données personnelles et à éclairer les responsables de traitement sur le choix des dispositifs de vote électronique à retenir.

Elle abroge la délibération n° 2003-036 du 1er juillet 2003 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique.

Compte tenu de ces observations préalables, la commission émet la recommandation suivante :

I. — Sur les exigences préalables à la mise en œuvre des systèmes de vote électronique

1. L'expertise du système de vote électronique

Tout système de vote électronique doit faire l'objet d'une expertise indépendante.

L'expertise doit couvrir l'intégralité du dispositif installé avant le scrutin (logiciel, serveur, etc.), l'utilisation du système de vote durant le scrutin et les étapes postérieures au vote (dépouillement, archivage, etc.).

L'expertise doit porter sur l'ensemble des mesures décrites dans la présente délibération, et notamment sur :

- le code source du logiciel, y compris dans le cas de l'utilisation d'un logiciel libre ;
- les mécanismes de scellement utilisés aux différentes étapes du scrutin (voir ci-après) ;
- le système informatique sur lequel le vote va se dérouler, et notamment le fait que le scrutin se déroulera sur un système isolé ;
- les échanges réseau ;
- les mécanismes de chiffrement utilisés, notamment pour le chiffrement du bulletin de vote sur le poste de l'électeur.

L'expertise doit être réalisée par un expert indépendant, c'est-à-dire qu'il devra répondre aux critères suivants :

- être un informaticien spécialisé dans la sécurité ;
- ne pas avoir d'intérêt financier dans la société qui a créé la solution de vote à expertiser, ni dans la société responsable de traitement qui a décidé d'utiliser la solution de vote ;
- posséder une expérience dans l'analyse des systèmes de vote, si possible en ayant expertisé les systèmes de vote électronique d'au moins deux prestataires différents ;
- avoir suivi la formation délivrée par la CNIL sur le vote électronique.

Le rapport d'expertise doit être remis au responsable de traitement. Les prestataires de solutions de vote électronique doivent, par ailleurs, transmettre à la CNIL les rapports d'expertise correspondant à la première version et aux évolutions substantielles de la solution de vote mise en place.

Si l'expertise peut couvrir un champ plus large que celui de la présente recommandation, le rapport d'expertise fourni au responsable de traitement doit comporter une partie spécifique présentant l'évaluation du dispositif au regard des différents points de la recommandation.

L'expert doit fournir un moyen technique permettant de vérifier a posteriori que les différents composants logiciels sur lesquels a porté l'expertise n'ont pas été modifiés sur le système utilisé durant le scrutin. La méthode et les moyens permettant d'effectuer cette vérification doivent être décrits dans le rapport d'expertise.

2. La séparation des données nominatives des électeurs et des votes

Le dispositif doit garantir que l'identité de l'électeur ne peut pas être mise en relation avec l'expression de son vote, et cela à tout moment du processus de vote, y compris après le dépouillement.

3. Les sécurités informatiques

Il convient que toutes les mesures physiques (contrôle d'accès, détermination précise des personnes habilitées à intervenir...) et logiques (firewall, protection d'accès aux applicatifs...) soient prises, tant au niveau des serveurs du dispositif que sur les postes accessibles au public, afin de garantir la sécurité des données personnelles et du système de vote dans son ensemble. Les algorithmes de chiffrement et de signature électronique doivent, dans tous les cas, être des algorithmes publics réputés « forts » et doivent, si les élections sont mises en place par une autorité administrative, répondre aux exigences prévues dans le référentiel général de sécurité (RGS).

Si un système matériel permet d'héberger plusieurs scrutins, il doit mettre en œuvre une solution technique (par exemple par une « virtualisation » des systèmes) permettant d'isoler chaque scrutin sur un système informatique distinct de manière à garantir que chaque système soit indépendant et se comporte de manière autonome.

4. Le scellement du dispositif de vote électronique

Avant le début du scrutin, les systèmes de vote électronique utilisés, la liste des candidats et la liste des électeurs doivent faire l'objet d'un scellement, c'est-à-dire d'un procédé permettant de déceler toute modification du système. Avant cette procédure de scellement, il est vérifié que les modules ayant fait l'objet d'une expertise n'ont pas été modifiés. La liste d'émargement et l'urne électronique doivent faire l'objet d'un procédé garantissant leur intégrité durant le vote, c'est-à-dire assurant qu'ils ne peuvent respectivement être modifiés que par l'ajout d'un bulletin et d'un émargement, dont l'intégrité est assurée, d'un électeur authentifié de manière non frauduleuse. Ce procédé doit déceler toute autre modification du système. Après la clôture du vote, la liste d'émargement et l'urne électronique doivent être scellées.

Les procédés de scellement doivent eux-mêmes utiliser des algorithmes publics réputés forts et, le cas échéant,

respecter les recommandations du référentiel général de sécurité. La vérification des scelllements doit pouvoir se faire à tout moment, y compris durant le déroulement du scrutin. Le bureau de vote doit disposer d'outils dont l'utilisation ne requiert pas l'intervention du prestataire pour procéder à la vérification du scellement, par exemple par une prise d'empreinte numérique.

5. L'existence d'une solution de secours

Tout système de vote électronique doit comporter un dispositif de secours susceptible de prendre le relais en cas de panne du système principal et offrant les mêmes garanties et les mêmes caractéristiques.

6. La surveillance effective du scrutin

La mise en œuvre du système de vote électronique doit être opérée sous le contrôle effectif, tant au niveau des moyens informatiques centraux que de ceux, éventuellement, déployés sur place, de représentants de l'organisme mettant en place le vote ou d'experts désignés par lui. Dès lors, il importe que toutes les mesures soient prises pour leur permettre de vérifier l'effectivité des dispositifs de sécurité prévus pour assurer le secret du vote et, en particulier, les mesures prises pour :

- garantir la confidentialité du fichier des électeurs comportant les éléments d'authentification ;
- garantir le chiffrement ininterrompu des bulletins de vote et leur conservation dans un traitement distinct de celui mis en œuvre pour assurer la tenue du fichier des électeurs ;
- assurer la conservation des différents supports d'information pendant et après le déroulement du scrutin.

Toutes les facilités doivent être accordées aux membres du bureau de vote et aux délégués des candidats, s'ils le souhaitent, pour pouvoir assurer une surveillance effective de l'ensemble des opérations électorales et, en particulier, de la préparation du scrutin, du vote, de l'émargement et du dépouillement.

A ce titre et afin de garantir un contrôle effectif des opérations électorales, le prestataire technique doit mettre à disposition des représentants de l'organisme responsable du traitement, des experts, des membres du bureau de vote, des délégués des candidats et des scrutateurs tous documents utiles et assurer une formation de ces personnes au fonctionnement du dispositif de vote électronique.

7. La localisation du système informatique central

Il paraît hautement souhaitable que les serveurs et les autres moyens informatiques centraux du système de vote électronique soient localisés sur le territoire national afin de permettre un contrôle effectif de ces opérations par les membres du bureau de vote et les délégués ainsi que l'intervention, le cas échéant, des autorités nationales compétentes.

II. — Sur le scrutin

A. — Sur les opérations précédant l'ouverture du scrutin

1. La confidentialité des données

Les fichiers nominatifs des électeurs constitués aux fins d'établir la liste électorale, d'adresser le matériel de vote et de réaliser les émargements ne peuvent être utilisés qu'aux fins précitées et ne peuvent être divulgués sous peine des sanctions pénales encourues au titre des [articles 226-17 et 226-21 du code pénal](#).

La confidentialité des données est également opposable aux techniciens en charge de la gestion ou de la maintenance du système informatique.

Les fichiers comportant les éléments d'authentification des électeurs, les clés de chiffrement/déchiffrement et le contenu de l'urne ne doivent pas être accessibles, de même que la liste d'émargement, sauf aux fins de contrôle de l'effectivité de l'émargement des électeurs.

En cas de recours à un prestataire extérieur, celui-ci doit s'engager contractuellement à respecter ces dispositions par la signature d'une clause de confidentialité et de sécurité et à fournir le descriptif détaillé du dispositif technique mis en œuvre pour assurer cette confidentialité. Le prestataire doit également s'engager à restituer les fichiers restant en sa possession à l'issue des opérations électorales et à détruire toutes les copies totales ou partielles qu'il aurait été amené à effectuer sur quelque support que ce soit.

Le prestataire peut recevoir automatiquement des informations techniques sur le fonctionnement du système de vote pendant tout le déroulement du scrutin. Le prestataire ne doit intervenir sur le système de vote qu'en cas de dysfonctionnement informatique résultant d'une attaque du système par un tiers, d'une infection virale, d'une défaillance technique ou d'une altération des données. Un dispositif technique doit garantir que le bureau de vote est informé automatiquement et immédiatement de tout accès par le prestataire à la plate-forme de vote. Le prestataire doit informer le bureau de vote de toutes les mesures prises pour remédier au dysfonctionnement

constaté. Le système de vote doit comprendre un module permettant la remontée automatique de cette information au bureau de vote.

Toutes les actions effectuées sur le serveur de vote ainsi que celles concernant le déroulement du scrutin doivent faire l'objet d'une journalisation. L'intégrité de cette journalisation doit être garantie à tout moment par un procédé cryptographique.

Le bureau de vote, quant à lui, a compétence pour prendre toute mesure d'information et de sauvegarde, et notamment pour décider la suspension des opérations de vote. Le système de vote doit permettre d'informer les électeurs de cette éventuelle décision.

2. Les procédés d'authentification de l'électeur

Le système de vote doit prévoir l'authentification des personnes autorisées à accéder au système pour exprimer leur vote. Il doit garantir la confidentialité des moyens fournis à l'électeur pour cet accès et prendre toutes précautions utiles afin d'éviter qu'une personne non autorisée ne puisse se substituer frauduleusement à l'électeur. La commission estime qu'une authentification de l'électeur sur la base d'un certificat électronique constitue la solution la plus satisfaisante en l'état de la technique. Le certificat électronique doit être choisi et utilisé conformément aux préconisations du RGS.

Dans le cas du recours à un dispositif biométrique pour l'authentification, le responsable de traitement doit respecter les formalités imposées par la loi du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

A défaut de recourir aux solutions précitées, dans le cas de la génération d'identifiants et de mots de passe à partir de la liste électorale, le fichier ainsi créé doit faire l'objet d'un chiffrement. Les modalités de génération et d'envoi des codes personnels doivent être conçues de façon à garantir leur confidentialité et, en particulier, que les divers prestataires éventuels ne puissent pas en prendre connaissance.

Dans le cas où le vote s'opérerait par l'enregistrement d'un identifiant permanent apposé sur une carte ou tout autre document ainsi qu'un mot de passe envoyé à chaque électeur, la génération de ces identifiants et mots de passe doit se faire dans les mêmes conditions de sécurité que celles énumérées ci-dessus. Il en va de même de l'envoi du mot de passe.

L'authentification de l'électeur peut être renforcée par un dispositif de type défi/réponse — c'est-à-dire l'envoi par le serveur d'authentification d'une question dont l'électeur est seul à connaître la réponse — ou par l'envoi d'un code par SMS sur le téléphone personnel de l'électeur.

En cas de perte ou de vol de ses moyens d'authentification, une procédure doit permettre à l'électeur d'effectuer son vote et de rendre les moyens d'authentification perdus ou volés inutilisables.

Le vote doit être accessible à tous les systèmes d'exploitation et tous les navigateurs utilisés par les électeurs. A défaut de mettre à disposition du matériel de vote accessible à tous, une procédure manuelle doit être prévue.

3. L'information des électeurs

Il convient de fournir aux électeurs en temps utile une note explicative détaillant clairement les opérations de vote ainsi que le fonctionnement général du système de vote électronique.

4. Le contrôle du système avant l'ouverture du scrutin

Un contrôle du système de vote électronique doit être organisé avant l'ouverture du scrutin et en présence des scrutateurs afin de constater la présence des différents scelllements, le bon fonctionnement des machines, que la liste d'émargement est vierge et que l'urne électronique destinée à recevoir les votes est bien vide.

5. Les clés de chiffrement

La génération des clés destinées à permettre le déchiffrement des bulletins de vote doit être publique et se dérouler avant l'ouverture du scrutin. Cette procédure doit être conçue de manière à prouver de façon irréfutable que seuls le président du bureau et ses assesseurs prennent connaissance de ces clés, à l'exclusion de toute autre personne y compris les personnels techniques chargés du déploiement du système de vote. La commission estime que le nombre de clés de chiffrement doit être au minimum de trois, la combinaison d'au moins deux de ces clés étant indispensable pour permettre le dépouillement.

Le système de vote doit garantir que des résultats partiels (hormis le nombre de votants) ne seront pas accessibles durant le déroulement du scrutin.

B. — Sur le déroulement du vote

1. Le vote

Les heures d'ouverture et de fermeture du scrutin électronique doivent pouvoir être contrôlées par les membres du bureau de vote et les personnes désignées ou habilitées pour assurer le contrôle des opérations électorales. Pour se connecter à distance ou sur place au système de vote, l'électeur doit s'authentifier conformément à la présente recommandation. Au cours de cette procédure, le serveur de vote vérifie l'identité de l'électeur et que celui-ci est bien autorisé à voter. Dans ce cas, il accède aux listes ou aux candidats officiellement retenus et dans l'ordre officiel. Le vote blanc doit être prévu lorsque la loi l'autorise.

L'électeur doit pouvoir choisir une liste, un candidat ou un vote blanc de façon à ce que ce choix apparaisse clairement à l'écran, indépendamment de toute autre information. Il doit avoir la possibilité de revenir sur ce choix. Il valide ensuite son choix et cette opération déclenche l'envoi du bulletin de vote dématérialisé vers le serveur des votes.

L'électeur doit recevoir immédiatement confirmation de son vote et avoir la possibilité de conserver une trace de cette confirmation.

2. Le chiffrement du bulletin de vote

Le bulletin de vote doit être chiffré par un algorithme public réputé « fort » dès son émission sur le poste de l'électeur et être stocké dans l'urne, en vue du dépouillement, sans avoir été déchiffré à aucun moment, même de manière transitoire. La liaison entre le terminal de vote de l'électeur et le serveur des votes doit faire l'objet d'un chiffrement distinct de celui qui s'applique au bulletin pour assurer la sécurité tant du procédé d'authentification de l'électeur que la confidentialité de son vote. La mise en place du canal de communication doit intégrer une authentification du serveur de vote.

Par ailleurs, le stockage du bulletin dans l'urne ne doit pas comporter d'horodatage, pour éviter tout rapprochement avec la liste d'émargement.

3. L'émargement

L'émargement doit se faire dès la validation du vote de façon à ce qu'un autre vote ne puisse intervenir à partir des éléments d'authentification de l'électeur déjà utilisés. L'émargement comporte un horodatage. Cette liste, aux fins de contrôle de l'émargement, ainsi que le compteur des votes ne doivent être accessibles qu'aux membres du bureau de vote et aux personnes autorisées.

4. Le dépouillement

La fermeture du scrutin doit immédiatement être suivie d'une phase de scellement de l'urne et de la liste d'émargement, phase qui précède le dépouillement. L'ensemble des informations nécessaires à un éventuel contrôle a posteriori doit également être recueilli lors de cette phase. Ces éléments sont enregistrés sur un support scellé, non réinscriptible et probant.

Le dépouillement est actionné par les clés de déchiffrement, remises aux membres du bureau dûment désignés au moment de la génération de ces clés. Les membres du bureau doivent actionner publiquement le processus de dépouillement.

Les décomptes des voix par candidat ou liste de l'élection doivent apparaître lisiblement à l'écran et faire l'objet d'une édition sécurisée, c'est-à-dire d'un mécanisme garantissant que l'affichage et l'impression des résultats correspondent au décompte de l'urne, pour être portés au procès-verbal de l'élection. Le cas échéant, l'envoi des résultats à un bureau centralisateur à distance doit s'effectuer par une liaison sécurisée empêchant toute captation ou modification des résultats.

Le système de vote électronique doit être bloqué après le dépouillement de sorte qu'il soit impossible de reprendre ou de modifier les résultats après la décision de clôture du dépouillement prise par la commission électorale.

III. — Sur le contrôle des opérations de vote a posteriori par le juge électoral

1. Les garanties minimales pour un contrôle a posteriori

Pour les besoins d'audit externe, notamment en cas de contentieux électoral, le système de vote électronique doit être capable de fournir les éléments techniques permettant au minimum de prouver de façon irréfutable que :
— le procédé de scellement est resté intègre durant le scrutin ;

- les clés de chiffrement/déchiffrement ne sont connues que de leurs seuls titulaires ;
- le vote est anonyme ;
- la liste d'émargement ne comprend que la liste des électeurs ayant voté ;
- l'urne dépouillée est bien celle contenant les votes des électeurs et elle ne contient que ces votes ;
- aucun décompte partiel n'a pu être effectué durant le scrutin ;
- la procédure de décompte des votes enregistrés doit pouvoir être déroulée de nouveau.

2. La conservation des données portant sur l'opération électorale

Tous les fichiers supports (copies des programmes sources et exécutables, matériels de vote, fichiers d'émargement, de résultats, sauvegardes) doivent être conservés sous scellés jusqu'à l'épuisement des délais de recours contentieux. Cette conservation doit être assurée sous le contrôle de la commission électorale dans des conditions garantissant le secret du vote. Obligation doit être faite, le cas échéant, au prestataire de service de transférer l'ensemble de ces supports à la personne ou au tiers nommément désigné pour assurer la conservation des supports. Lorsqu'aucune action contentieuse n'a été engagée avant l'épuisement des délais de recours, il doit être procédé à la destruction de ces documents sous le contrôle de la commission électorale.

IV. — La publication

La présente délibération sera publiée au Journal officiel de la République française.

Le président,

A. Türk