

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête concernant l'organisation des élections en France

- Audition, ouverte à la presse, de Mme Anne Duclos-Grisier, directrice de l'information légale et administrative (DILA), Mme Florence Martini, responsable du pôle vie publique et Mme Karine Letrouit, responsable du département des systèmes d'information de l'administration numérique..... 2
- Présences en réunion..... 8

Jeudi
20 février 2025
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 15

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

**Présidence de
M. Thomas Cazenave,
Président de la commission**



La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président Thomas Cazenave. Nous accueillons trois représentantes de la direction de l'information légale et administrative (Dila) : Mme Anne Duclos-Grisier, directrice, Mme Florence Martini, responsable du pôle vie publique et Mme Karine Letrouit, responsable du département des systèmes d'information de l'administration numérique.

Sa mission, qui consiste à diffuser l'information légale, notamment le *Journal officiel*, ainsi qu'une information administrative de nature plus pratique, relative aux droits et obligations du citoyen ou aux diverses démarches administratives à accomplir, place la Dila au cœur de la relation entre l'État et les citoyens. La Dila a aussi pour mission de faciliter et de simplifier l'accès des citoyens à la vie publique et aux débats qui s'y tiennent.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(Mmes Anne Duclos-Grisier, Florence Martini et Karine Letrouit prêtent successivement serment.)

Mme Anne Duclos-Grisier, directrice de l'information légale et administrative. La Dila, qui est un service du Premier ministre rattaché au secrétariat général du gouvernement, a été créée par décret le 11 janvier 2010. Elle est issue de la fusion de la direction des Journaux officiels et de la direction de La Documentation française.

La Dila exerce quatre grandes missions. Les deux premières sont des missions d'information légale : garantir l'accès au droit grâce à la publication du *Journal officiel* et à la consolidation des textes normatifs qui sont publiés sur Légifrance, site géré par la Dila ; et garantir la transparence de la vie associative, économique et financière par la publication d'annonces ou d'informations légales, comme les annonces de marchés publics ou les annonces civiles et commerciales.

Nos deux autres missions sont directement liées aux élections. L'information administrative, d'abord : le site service-public.fr permet aux citoyens de connaître leurs droits et obligations, et facilite leurs démarches. Nous fournissons des renseignements administratifs par e-mail, téléphone et, dans une moindre mesure, par les réseaux sociaux. Nous donnons également accès à des démarches en ligne.

L'information citoyenne, ensuite : l'objectif est de favoriser l'accès des citoyens à la vie et au débat publics grâce à deux outils principaux : le site vie-publique.fr et les éditions de La Documentation française, qui continuent à publier des ouvrages et des documents pour le compte des autres administrations. La Dila a la particularité de constituer un budget annexe du PLF qui s'établit à 149 millions d'euros pour 2025. En 2024, les recettes se sont élevées à 195 millions d'euros. Au 31 décembre 2024, plus de 600 personnes – pour près de 450 ETP – participaient à la conduite de nos missions.

En 2024, nos sites internet ont enregistré 903 millions de visites, soit 10 % de plus qu'en 2023, sachant que cette progression est constante et rapide depuis plusieurs années.

Certaines de nos bases de données juridiques disposent d'API (interface de programmation d'application). Leur utilisation est de plus en plus fréquente ; l'année dernière, plus de 200 millions d'appels d'API ont été recensés sur Légifrance.

Avec 675 millions de visites – soit une progression de 11,5 % par rapport à 2023 –, service-public.fr est le site le plus consulté, suivi de Légifrance, avec 183 millions de visites et de vie-publique.fr avec 29 millions de visites.

Autre activité importante : la réponse directe aux usagers – chaque année, nous recevons quelque 130 000 e-mails et le centre d'appel interministériel de Metz, dont le personnel est mis à disposition par les ministères, répond à environ 240 000 appels téléphoniques. Pour élargir notre public, nous communiquons aussi sur les réseaux sociaux.

Le site service-public.fr donne accès à environ 3 000 fiches qui décrivent les droits et les obligations des citoyens ainsi qu'à des fiches pratiques présentant les démarches administratives. Des points d'actualité sont publiés pour appeler l'attention des usagers sur certaines évolutions législatives et réglementaires. Un annuaire de l'administration est également accessible.

Les fiches publiées sur le site vie-publique.fr constituent un corpus d'information citoyenne très riche sur le fonctionnement des institutions et les grandes politiques publiques. Des brèves d'actualité régulières les complètent, notamment lors des élections, et sont reprises dans la lettre d'actualités de service-public.fr, qui compte plus de 1 million d'abonnés.

Sur l'un et l'autre site, les données sont sourcées et présentées de manière neutre et objective. Le site donne accès à la grande majorité des rapports publics, qui alimentent le site, aux discours publics, au catalogue de La Documentation française et à un panorama des lois qui permet d'expliquer dans un langage simple le contenu des projets et propositions de loi et leur évolution au cours des discussions parlementaires.

S'agissant des élections politiques, le site service-public.fr contient des fiches explicatives et donne accès à certaines démarches – inscription sur les listes électorales, vérification du bureau de vote, demande de procuration. Notre objectif est de proposer des fiches dont le contenu est aussi clair et simple que possible. Pour ce faire, nous essayons de nous mettre à la place de l'utilisateur en réalisant des tests constants. L'utilisateur a la possibilité de personnaliser les informations qu'il consulte, de faire ses démarches en ligne – qu'elles soient gérées par la Dila ou d'autres ministères – avec, si nécessaire, un accompagnement par e-mail ou téléphone grâce à la rubrique « Qui peut m'aider ».

À la suite de la création du répertoire électoral unique, un téléservice permet depuis 2019 de renseigner l'utilisateur sur sa situation électorale et de localiser un bureau de vote mais aussi – nouveautés plus récentes – de retrouver les procurations en cours ainsi qu'un numéro d'électeur. Quant à la démarche d'inscription sur les listes électorales (DILE), elle peut se faire en ligne depuis 2009 mais ce n'est qu'avec la création du répertoire électoral unique qu'elle est devenue accessible aux citoyens de toutes les communes, qui ne sont plus tenus de s'abonner à notre bouquet de services. Cette démarche a pris de l'ampleur : en 2020, moins de 40 % des inscriptions se sont effectuées en ligne, contre près des deux tiers lors de la dernière élection présidentielle – soit 2,4 millions d'inscriptions. En 2024, autre année électorale, plus de 2,1 millions de démarches ont été accomplies, contre 630 000 en 2023, année sans élection. En raison de son caractère sensible et de son utilisation croissante, nous avons complètement revu la procédure en 2021 pour la sécuriser en vue des élections de 2022.

Nous gérons également l'inscription consulaire au registre des Français établis hors de France pour leur permettre de voter à l'étranger, de recevoir la propagande des candidats sur leur adresse électronique et de modifier leurs coordonnées. En revanche, l'application de vote relève du ministère des affaires étrangères.

Le recensement citoyen obligatoire peut aussi se faire en ligne, bien qu'il faille parfois récupérer l'attestation en mairie.

Le site vie-publique.fr contient lui aussi de nombreuses fiches et brèves d'actualité relatives aux élections – par exemple sur le fonctionnement des institutions, le rôle du député ou encore le but, le déroulement et les résultats des différents scrutins.

La Documentation française publie plusieurs ouvrages intéressant les élections, comme *Le président de la République en 30 questions*, en édition de poche, et surtout *Jeune et citoyen, le guide de mes premières démarches*, un fascicule comprenant des fiches simples et pédagogiques qui visent à accompagner les jeunes de 16 à 25 ans vers la citoyenneté et l'autonomie administrative, ainsi que des QR codes renvoyant aux informations plus complètes qui figurent sur nos sites. Nous avons testé la diffusion de cet ouvrage au sein du réseau Info Jeunes et dans le cadre du service national universel.

Enfin, à l'occasion des élections, nous envoyons aux organes de presse un flash mail précisant le contenu de nos sites, qu'ils utilisent beaucoup.

M. Antoine Léaument, rapporteur. Jouez-vous un rôle dans la diffusion de la propagande électorale officielle ?

Comment faites-vous connaître vos outils d'incitation à s'inscrire sur les listes électorales ?

Quel a été l'impact de la dissolution sur la fréquentation des sites internet de la Dila ? Certaines pages ont-elles connu un sursaut d'intérêt ?

Vous présentez l'activité parlementaire. Jouez-vous un rôle dans la lutte contre la désinformation qui la menace ?

Vous présentez, dites-vous, des informations fiables de manière neutre et objective ; je suis d'accord, et c'est assez rare pour être souligné. Comment parvenez-vous à garantir cette neutralité sans que transparaissent les opinions de vos rédacteurs ?

S'agissant des API, qui fait les requêtes ?

Enfin, l'outil de vérification des inscriptions sur les listes électorales a été modifié pour protéger les données relatives à la vie privée. Cela se comprend : il faut éviter tout détournement malveillant de son utilisation. Il se pose néanmoins un problème démocratique : les partis et associations ne parviennent plus, par exemple lors d'un porte-à-porte, à aider les citoyens à vérifier qu'ils sont bien inscrits. Serait-il possible de modifier cet outil afin qu'il indique simplement si l'inscription est faite ou non tout en protégeant les données personnelles, notamment le lieu de résidence ?

Mme Anne Duclos-Grisier. Nous ne jouons aucun rôle en matière de propagande électorale.

Nous avons beaucoup simplifié la démarche d'inscription en ligne sur les listes électorales ; elle est très bien notée. Nous avons aussi facilité l'accès à la procédure de changement d'adresse en cas de déménagement. L'objectif est que les électeurs ne s'inscrivent pas à la dernière minute pour éviter une saturation des systèmes d'information. Lors de l'élection présidentielle, plus de 320 000 démarches ont été accomplies le dernier jour.

La dissolution a entraîné un surcroît de fréquentation de nos sites. En juin, le site vie-publique.fr a enregistré 3,9 millions de visites, contre une moyenne mensuelle de 2,4 millions pendant l'année. La fiche sur la dissolution de l'Assemblée nationale a reçu 320 000 visites tandis que celle sur les différences entre le vote nul et le vote blanc a été consultée à 111 000 reprises en juin et autant en juillet.

Douze des vingt fiches les plus consultées du site service-public.fr concernent les élections. La fiche sur le vote par procuration a recueilli 4,2 millions de visites au mois de juin contre 657 000 au mois de mai 2024, la fiche « Élections politiques, déroulement du scrutin », 869 000, et la fiche « Quelles sont les dates des prochaines élections ? », 708 000 – bref, la hausse a été nette.

Nous ne jouons pas de rôle direct dans la lutte contre la désinformation, si ce n'est en mettant en avant notre propre information. Je me réjouis que vous ayez constaté que les informations publiées étaient fiables et équilibrées ; nous y sommes très attentifs. Florence Martini, rédactrice en chef du site vie-publique.fr, peut vous expliquer comment elle garantit cette neutralité au quotidien.

Mme Florence Martini, responsable du pôle vie publique. Notre mission est de donner à chacun les moyens d'exercer pleinement une citoyenneté éclairée. Il ne nous appartient pas de dire ce qu'il faut penser mais de proposer des instruments pour que chacun puisse construire sa propre opinion. Nous ne sommes pas journalistes, nous ne signons pas nos articles, nous écrivons au nom de la Dila. Nous sommes complètement détachés du texte que nous rédigeons, nous présentons une information aussi factuelle et neutre que possible, dans un style froid et sans fioritures qui bannit l'emploi des adjectifs et des adverbes ; aucun rédacteur ne doit pouvoir être identifié. Nous nous appuyons systématiquement sur des sources publiques – rapports et statistiques, code électoral. Une fois rédigés, les textes sont relus puis validés par la rédaction en chef. Enfin, notre charte éditoriale établit des critères formels très contraignants qui encadrent le choix des sujets et celui des sources.

Mme Anne Duclos-Grisier. Les API de Légifrance et de l'annuaire des services publics sont les plus utilisées. Toutes nos autres données ne sont pas couvertes mais même ainsi, elles sont publiques et peuvent être consultées, les API n'étant qu'un outil de récupération qui sert principalement aux entités publiques – l'Assemblée et le Sénat puisent sans doute dans celle de Légifrance pour alimenter leurs propres systèmes d'information – mais aussi aux moteurs de recherche et à des acteurs privés, par exemple dans le domaine juridique.

Compte tenu du nombre croissant de données auxquelles il donne accès, nous avons en effet équipé le téléservice d'interrogation de la situation électorale (ISE) d'un système d'authentification, à la demande du ministère de l'intérieur et après une alerte de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) sur la protection des données personnelles. La connexion se fait soit par FranceConnect – qui permet d'accéder à toutes les données disponibles, y compris les procurations – soit par des identifiants Service Public, peut-être plus simples à créer. Le développement rapide de FranceConnect devrait faciliter les choses,

notamment pour les aidants comme Emmaüs Connect qui proposent une assistance aux démarches en ligne.

M. Antoine Léaument, rapporteur. Pour faciliter le travail des aidants, pensez-vous envisageable de dissocier la simple confirmation d'inscription sur les listes électorales des autres données personnelles, plus confidentielles ?

Mme Anne Duclos-Grisier. Le but de l'ISE est le plus souvent d'identifier un bureau de vote. Cette piste n'a donc pas été étudiée mais il faudrait interroger le ministère de l'intérieur sur son opportunité.

M. le président Thomas Cazenave. Combien de sollicitations – par voie numérique, téléphonique ou autre – vos services ont-ils reçues en lien avec les élections ?

Certaines démarches en ligne essentielles à la bonne tenue des élections relèvent de votre direction. Avez-vous subi des attaques ou des tentatives de compromission visant les systèmes d'information qui assurent la sécurité des listes électorales ?

Enfin, la Dila a réussi à se métamorphoser entièrement : autrefois productrice de nombreux documents physiques comme le *Journal officiel*, elle s'est muée en plateforme numérique qui affiche de spectaculaires statistiques de consultation. Or la question de la dématérialisation se pose aussi pour la propagande électorale. Même si vous n'en êtes pas directement chargée, que pensez-vous de ce chantier, à la lumière de votre expérience ?

Mme Anne Duclos-Grisier. Peu avant la clôture de la période d'inscription sur les listes électorales et lors des week-ends d'élection, nous prévoyons systématiquement une astreinte pour répondre plus vite aux demandes. Nos statistiques ne permettent pas de ventiler précisément les requêtes en fonction de leur objet mais voici quelques données partielles : le centre d'appel interministériel traite environ un millier d'appels au moment des élections, et nous recevons 2 500 à 3 500 messages concernant les démarches d'inscription sur les listes électorales – un nombre en forte baisse depuis l'amélioration de la procédure en ligne. Nous recevons aussi des questions plus générales sur les élections, mais je n'ai pas de données chiffrées.

Nos sites subissent des attaques constantes mais n'ont jamais été compromis. Aucune attaque majeure susceptible de mettre nos services en danger n'a été constatée pendant les élections. La refonte de la démarche d'inscription en ligne sur les listes électorales visait non seulement à anticiper la charge liée à l'élection présidentielle mais aussi à sécuriser la procédure dans un contexte de menace étatique forte. Nous l'avons donc isolée du reste de nos sites en imposant un niveau de protection plus élevé et en prévoyant un plan de reprise d'activité. Ce travail s'est fait en lien avec l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi). En tout état de cause, la sécurité est une préoccupation constante, nos systèmes d'information étant par nature sensibles.

Je peux difficilement vous répondre sur la dématérialisation de la propagande électorale, d'autant plus que les enjeux ne sont pas seulement techniques. Nous publions sur vie-publique.fr une brève informant de sa mise en ligne. Plus généralement, nous nous efforçons certes d'améliorer les démarches en ligne mais il ne faut pas négliger les personnes qui sont encore éloignées du numérique, surtout quand l'enjeu démocratique est fort.

Mme Nicole Dubré-Chirat (EPR). La Dila a en effet pris le virage numérique avec succès mais comment pourrait-on encore informer davantage nos concitoyens ? Je tiens des bureaux de vote depuis longtemps et je ne cesse pas de m'étonner de la méconnaissance des procédures ; j'ai notamment en mémoire l'année où les élections départementales et régionales furent concomitantes, ce qui a suscité beaucoup de confusion. Au reste, si l'information en ligne peut encore se développer, quelque 20 % des citoyens demeurent éloignés du numérique ; il faut donc conserver des canaux physiques.

Les Français établis hors de France doivent-ils obligatoirement s'inscrire sur les listes électorales par le site dédié de la Dila ou existe-t-il d'autres voies ?

Votre budget est excédentaire – ce qui, par les temps qui courent, n'est pas anodin. D'où proviennent vos recettes ?

Enfin, le fascicule *Jeune et citoyen, le guide de mes premières démarches* ne pourrait-il pas être distribué à l'occasion de la remise officielle des cartes d'électeur qui se fait dans certaines mairies ?

Mme Anne Duclos-Grisier. La plupart des informations sont désormais dématérialisées ; le tout est de faire en sorte que chacun puisse y avoir accès – ce qui n'est pas simple. Les sites service-public.fr et vie-publique.fr sont très bien référencés sur les moteurs de recherche, notamment le plus utilisé d'entre eux ; c'est le résultat d'un travail approfondi de libellé des fiches, d'indexation et d'adaptation aux algorithmes de recherche. De même, nous préparons nos bases de données à produire de bons résultats lorsqu'elles seront interrogées par des plateformes d'intelligence artificielle. C'est un chantier permanent, tant les technologies évoluent. Quant à l'information générale sur les élections, nous nous employons à la diffuser aussi largement que possible, y compris sur les réseaux sociaux pour toucher les jeunes, qui consultent peu les sites internet. Là encore, c'est un chantier de longue haleine.

Nos recettes proviennent principalement de la publication des annonces légales, qu'elles soient civiles ou commerciales. Leur coût est modique mais leur nombre très élevé. Toutefois, nous ne pouvons évidemment pas consommer ces recettes en toute liberté : nos dépenses sont plafonnées.

Comme je le disais, le guide *Jeune et citoyen* a été diffusé à titre expérimental en 2024 en lien avec le réseau Info Jeunes et dans le cadre du SNU, et il est également vendu en librairie, mais nous souhaitons en effet nouer des partenariats – par exemple avec les communes qui le souhaitent – pour faciliter son déploiement.

M. Antoine Léaument, rapporteur. Sur quels réseaux sociaux êtes-vous présents ? En avez-vous ciblé certains plus que d'autres ? Quels moyens humains et budgétaires y consacrez-vous, notamment en publicité ?

Constatez-vous une hausse de la fréquentation des pages du site Légifrance en lien avec des projets ou propositions de loi en cours d'examen au Parlement ?

Mme Anne Duclos-Grisier. Les sites service-public.fr et vie-publique.fr sont présents sur X, LinkedIn, Instagram et Facebook, ainsi que sur YouTube ; tous comptes cumulés, nous avons environ 300 000 abonnés. Nous n'utilisons donc pas tous les réseaux sociaux, où nous pourrions être plus présents : c'est un canal de communication encore en cours de développement et nous avons conclu plusieurs partenariats en ce sens, par exemple avec

HugoDécrypte, Camille Décode, Inès et le droit ou encore Datagora, mais nous ne pouvons pas y consacrer des moyens humains très importants. En revanche, nous disposons d'un studio graphique interne grâce auquel nous produisons nos propres vidéos en adaptant leur contenu et leur format à chaque réseau – étant précisé que la publication sur les réseaux sociaux, du fait de leur immédiateté, constitue un enjeu en matière de contrôle et d'impact.

Quant à la consultation du site Légifrance, je ne dispose pas de données assez fines pour établir que tel ou tel texte donne lieu à un surcroît de fréquentation. Pendant la période du covid, nous avons néanmoins constaté que les ordonnances relatives à la crise sanitaire étaient massivement consultées.

M. le président Thomas Cazenave. Votre transformation numérique fait de la Dila une vitrine des données publiques. Comment entendez-vous le rester face aux nouvelles technologies d'intelligence artificielle ? Les moteurs de recherche classiques renvoient vers vos sites mais ce ne sera pas le cas des outils d'IA générative. Comment préserver le caractère sourcé, neutre, fiable et objectif de votre information ? Peut-on envisager une plateforme spécifique, au-delà de la seule production de contenus ?

Mme Anne Duclos-Grisier. Dans ce domaine, notre réflexion est en cours et je n'ai pas encore toutes les réponses. Les évolutions sont très rapides ; j'ignore ce qu'il en sera dans deux ans. L'arrivée de l'IA nous incite à nous considérer comme un producteur de bases de données davantage que de sites internet. Les fiches du site service-public.fr, par exemple, sont en réalité des bases de données d'où il est possible d'extraire des informations fiables et bien écrites. À l'instar du travail de référencement que nous avons fait pour figurer en bonne place dans les moteurs de recherche, nous étudions comment produire les meilleurs résultats sur les plateformes d'IA – à cette différence près qu'elles ne sourcent pas les informations.

Quant à développer un système propre, nous sommes en train d'élaborer un outil – un RAG, génération augmentée par récupération – qui permettra de répondre aux usagers de service-public.fr en puisant dans le corpus de fiches de ce seul site. C'est un projet complexe que nous n'utilisons encore qu'en interne. Le taux de réponses pertinentes n'est pas suffisant pour pouvoir se passer d'une intervention humaine et proposer cet outil aux usagers – ne serait-ce qu'en raison de son coût, notamment environnemental : nous n'aurions pas les moyens de répondre aux requêtes si tous nos usagers y avaient recours. À ce stade, cet outil nous sert surtout à étoffer nos compétences internes pour nous maintenir au niveau des évolutions technologiques en cours.

M. Antoine Léaument, rapporteur. Utilisez-vous l'IA générative pour résumer des textes et rapports volumineux, à divers degrés de contraction, ou continuez-vous de le faire de façon artisanale ?

Mme Anne Duclos-Grisier. De façon artisanale pour l'essentiel. Compte tenu du caractère sensible de nombreuses données de l'État, c'est la direction interministérielle du numérique (Dinum) qui prépare pour les administrations un outil sécurisé et simple à utiliser.

La séance s'achève à dix-heures vingt-cinq.

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Vincent Caure, M. Thomas Cazenave, Mme Nicole Dubré-Chirat,
M. Antoine Léaument

Excusé. – M. Xavier Breton