



# ASSEMBLÉE NATIONALE

16ème législature

## Plis électoraux incomplets

Question écrite n° 115

### Texte de la question

M. Didier Le Gac attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur et des outre-mer sur le caractère incomplet de certains plis électoraux officiels lors des élections législatives qui viennent de se tenir les 12 et 19 juin 2022. Pour ces élections législatives, comme pour l'élection présidentielle du mois d'avril 2022, La Poste a été retenue pour la distribution des plis et il convient de s'en féliciter car tous les électeurs inscrits ont pu recevoir la propagande électorale. Néanmoins, lors de ces dernières législatives, un certain nombre de manquements ont été observés dans le contenu des plis électoraux eux-mêmes et pour plusieurs circonscriptions du Finistère. Ainsi, alors que des enveloppes contenaient des professions de foi en trop, d'autres étaient incomplètes et, ou, sans bulletins de vote. La préfecture du Finistère a annoncé qu'une enquête interne était en cours pour faire un recensement des dysfonctionnements constatés et le cas échéant en déterminer l'origine. Pour toutes ces raisons, il lui demande de quelle manière il envisage de sécuriser à l'avenir le contenu des plis électoraux afin de garantir des conditions équitables entre tous les candidats, conformément au code électoral. À cet égard, il lui demande également pourquoi ces mises sous plis ne sont pas par exemple automatisées.

### Texte de la réponse

Lors des élections départementales et régionales des 20 et 27 juin 2021, des dysfonctionnements dans la mise sous pli et la distribution de la propagande électorale ont conduit à ce qu'un nombre significatif d'électeurs ne reçoive pas l'un ou l'autre de leurs plis de propagande ou que des électeurs reçoivent une enveloppe ne contenant pas de bulletin de vote d'une liste ou d'un binôme. Afin que de telles anomalies ne se reproduisent pas et que les opérations soient réalisées dans des conditions permettant une meilleure maîtrise des risques, des mesures ont été mises en œuvre pour améliorer la distribution de la propagande électorale en vue des élections présidentielle et législatives de 2022. En premier lieu, il a été décidé que la mise sous pli de la propagande serait effectuée par principe soit en régie préfectorale, soit déléguée aux communes par le biais d'une convention excluant le recours à la sous-traitance. Compte tenu des difficultés et risques liés à l'organisation logistique et humaine de la ré-internalisation des opérations et, dans des cas particuliers, certaines prestations ont pu être externalisées afin de tenir compte des contraintes locales. Ainsi, toutes les préfectures ont pu externaliser les premières opérations préparatoires que sont l'adressage et l'ordonnancement des plis de la propagande électorale. L'externalisation des opérations de mise sous pli de la propagande électorale a été décidée, sous la responsabilité du préfet, lorsqu'elle permettait une meilleure maîtrise de l'ensemble du processus et lorsqu'elle répondait à certaines conditions. Ces conditions étaient que les départements comptent plus de 500 000 électeurs, que l'ensemble des opérations de mise sous pli soient mécanisées et que l'entreprise de routage se situe à moins d'une heure trente de route du chef-lieu de la préfecture. Pour obtenir une dérogation à la réinternalisation, les préfectures des départements de moins de 500 000 électeurs ont dû, en plus de ces critères, ne pas avoir rencontré de dysfonctionnements avec leur routeur lors du double scrutin de juin 2021. Au total, 61 préfectures ont internalisé la mise sous pli de la propagande électorale lors de l'un ou des deux scrutins de l'année 2022 et 45 préfectures ont externalisé les opérations. S'agissant du caractère manuel ou mécanisé de la mise sous pli des documents de propagande, celui-ci est dépendant des modalités de mise

sous pli. Pour la mise sous pli externalisée, la mécanisation est exigée du routeur en charge des opérations. Ces prestations sont d'un niveau de qualité et de complexité conforme aux standards de l'industrie papetière. Pour la mise sous pli en régie, en revanche, la mécanisation n'est pas requise, dès lors que les metteurs sous pli recrutés ne sont pas des techniciens spécialisés dans l'usage de telles machines. Pour autant, un cadencement des opérations, un suivi quantitatif en cours de production et des tests de contrôle-qualité sont mis en œuvre afin de vérifier, dans cette modalité de mise sous pli, aussi bien le rythme de la production que la complétude des plis. En outre, des échanges ont été conduits, à l'échelle nationale comme aux échelons locaux, avec les entreprises des secteurs d'activité concernés (imprimeurs, routeurs, opérateur postal), afin de s'assurer, d'une part, de la prise en compte de leurs contraintes et de leurs besoins et, d'autre part, de la viabilité économique et opérationnelle des processus mis en place. En second lieu, le marché d'acheminement de la propagande électorale qui liait le ministère de l'Intérieur et des Outre-mer et la société Adrexo et couvrait la moitié du territoire national a été résilié le 13 août 2021. Un marché passé en urgence impérieuse avec La Poste a permis le bon acheminement de la propagande pour toutes les élections partielles qui se sont déroulées entre la fin du mois d'août et le 28 février 2022. Pour les scrutins de 2022, un nouveau marché pérenne, passé selon la procédure de droit commun, a été mis en œuvre. L'appel d'offres publié pour ce marché a été préparé en prenant en compte les six recommandations formulées en la matière par les rapports du Sénat et de l'Assemblée nationale relatifs aux dysfonctionnements dans la mise sous pli et la distribution de la propagande électorale, notamment en matière de reporting. Pour mémoire, ces recommandations étaient les suivantes : revoir les critères de sélection des candidats au marché de la distribution des plis électoraux, pour donner la prépondérance aux moyens opérationnels (Sénat, recommandation n° 3) ; prévoir dans le règlement de la consultation du nouvel accord-cadre lancé en octobre 2021 une pondération des critères de jugement des offres à hauteur de 60 % pour le critère relatif à la valeur technique et à 40 % pour le critère relatif au prix (Assemblée nationale, recommandation n° 5) ; afin de limiter le nombre de plis non distribués, mieux tirer parti des bases d'adresses des opérateurs postaux pour corriger le fichier des électeurs (Sénat, recommandation n° 6) ; préciser et uniformiser les consignes de distribution à donner aux agents (Sénat, recommandation n° 7) ; préciser, dans les clauses du marché public, les exigences minimales de formation des agents chargés de la distribution (Sénat, recommandation n° 8) ; améliorer les systèmes de reporting imposés aux opérateurs, afin de mettre fin aux discordances entre chiffres déclarés et constatés (Sénat, recommandation n° 9). En particulier, le ministère est destinataire de documents de reporting de la distribution, permettant de mesurer l'avancée de la distribution et, parmi les enveloppes mises en distribution, le nombre de plis non distribués (PND). Le reporting distingue ainsi le nombre de plis enlevés, mais non mis en distribution aux termes des tris successifs réalisés par l'opérateur, le nombre de plis non mis en distribution en raison d'un enlèvement ou d'une livraison tardive (après le mercredi minuit pour le premier tour, ou après le jeudi minuit au second tour) et le nombre de plis correspondant à des adresses d'électeurs « déménagés », sous contrat de réexpédition postale n'habitant plus à l'adresse indiquée. En outre, le nouveau marché prévoit que l'administration ou un tiers dûment désigné par ses soins pourra effectuer des vérifications sur les prestations réalisées. Des échantillons de PND ont ainsi été contrôlés, afin de vérifier le bien-fondé de leur non distribution. En troisième lieu, pour assurer une maîtrise de ces opérations particulièrement complexes, des mesures de contrôle, internes et externes, de la mise sous pli et de la distribution de la propagande électorale ont été déployées. Dans ce cadre, un exercice de planification a été demandé à l'ensemble des préfetures autour de l'élaboration de plans d'organisation et de contrôle. S'y est ajouté un plan de secours pour les préfetures qui externalisaient les opérations. Ces plans avaient vocation à être, pour le premier, un outil de pilotage opérationnel des opérations, pour le deuxième, un outil de diagnostic et d'alerte, pour le troisième, un outil de remédiation en cas de difficulté avec le routeur – le plan de secours devait décrire les modalités de reprise en régie, en urgence, de la mise sous pli. Cet exercice s'est révélé particulièrement précieux pour les préfetures. En effet, 44 d'entre elles n'avaient plus réalisé la mise sous pli en régie depuis de nombreuses années. Ces plans ont donc constitué une feuille de route pour les aider dans la réinternalisation. Pour les préfetures qui continuaient à externaliser la mise sous pli, ces plans ont été des outils de suivi et de contrôle de leur prestataire. Le plan de secours s'est révélé à la fois un outil de réassurance, mais également un outil opérationnel puisqu'il a été déclenché, avec succès, dans deux préfetures à l'occasion de difficultés rencontrées par leur routeur pour la mise sous pli de la propagande de l'élection présidentielle. Aucun plan de secours n'a dû être activé pour la mise sous pli de la propagande des élections législatives. S'agissant plus particulièrement du Finistère, aucun dysfonctionnement structurel n'a été constaté. Les opérations de mise sous pli ont été effectuées selon deux modalités pour environ 715 000 électeurs (4 circonscriptions ont été faites

en régie par la préfecture, 4 circonscriptions l'ont été par le routeur attributaire de l'accord-cadre 2021-2025). A la suite de quelques signalements concernant des plis qui auraient été incomplets, la préfecture a mené une enquête en interne pour estimer la quantité de plis concernés, quantité qui s'est avérée résiduelle (moins de 1 % du volume total des plis, soit environ 7 000 enveloppes). Ainsi, les opérations de mise sous pli et de distribution, en coordination étroite avec La Poste, se sont déroulées sans incident majeur et dans les délais réglementaires, pour les deux tours de scrutins. En outre, le manque ponctuel de bulletins de vote dans certains plis de propagande est une conséquence du libre choix laissé aux candidats dans la fourniture de matériel électoral pour certains scrutins. Ainsi, pour les élections législatives, la production des documents de propagande électorale est à l'initiative du candidat, qui contractualise avec un imprimeur et se fait ensuite rembourser par l'Etat, conformément à l'article R. 39 du Code électoral. Ainsi, il est autorisé que les candidats ne fournissent pas la totalité des quantités qui leur sont indiquées, sans que l'administration ne dispose de la prérogative d'y suppléer. En conséquence, si la réinternalisation et la sécurisation des opérations de mise sous pli ont été particulièrement complexes à mettre en œuvre et exigeantes pour les préfectures, le modèle retenu s'est révélé particulièrement efficace puisqu'aucun dysfonctionnement significatif n'a été recensé. La distribution de la propagande électorale a ainsi pu être améliorée. En effet, grâce à l'ensemble de ces mesures, l'acheminement de la propagande a été réalisé de manière très satisfaisante en 2022 avec un taux national de PND de 7,6 % pour les quatre tours de scrutin de l'élection présidentielle et des élections législatives. Pour comparaison, en 2021, la société La Poste annonçait atteindre un taux de PND moyen de 9 % pour la distribution des enveloppes électorales pour les deux tours du double scrutin des élections départementales et régionales, dans l'ensemble des départements pour lesquels elle assurait la distribution. Ceux-ci correspondaient à la moitié du territoire national. La part des électeurs n'ayant pas reçu leur propagande électorale distribuée par La Poste a donc diminué de 15,5 % entre 2021 et 2022. L'opérateur en charge de l'autre moitié du territoire national en 2021, la société Adrexo, avait indiqué quant à elle un taux de PND moyen de 20,4 % pour les deux tours du double scrutin 2021. Ces mesures ayant fait leur preuve, elles seront reconduites à l'avenir pour les autres scrutins, dans la perspective de continuer à assurer une maîtrise maximale des risques des opérations de préparation et de distribution de la propagande électorale.

## Données clés

**Auteur :** [M. Didier Le Gac](#)

**Circonscription :** Finistère (3<sup>e</sup> circonscription) - Renaissance

**Type de question :** Question écrite

**Numéro de la question :** 115

**Rubrique :** Élections et référendums

**Ministère interrogé :** Intérieur et outre-mer

**Ministère attributaire :** [Intérieur et outre-mer](#)

## Date(s) clé(s)

**Question publiée au JO le :** [19 juillet 2022](#), page 3456

**Réponse publiée au JO le :** [9 avril 2024](#), page 2841