

...le rapport d'information sur les

DYSFONCTIONNEMENTS DANS L'ACHEMINEMENT DE LA PROPAGANDE ÉLECTORALE

lors des élections départementales et régionales de juin 2021

Le mercredi 21 juillet 2021, la mission d'information sur les dysfonctionnements constatés lors des élections départementales et régionales de juin 2021, créée au sein de la commission des lois le 23 juin précédent et doté des pouvoirs d'une commission d'enquête, a adopté le rapport de François-Noël Buffet (Les Républicains – Rhône).

CHRONIQUE D'UN DÉSASTRE ANNONCÉ

Le récit des semaines qui ont précédé les élections départementales et régionales des 20 et 27 juin 2021 ressemble à la chronique d'un désastre annoncé.

Le 25 mai 2020, quelques jours après le dépôt par les candidats de leurs bulletins de vote et professions de foi, des employés municipaux d'Hérimoncourt (Doubs) découvrent plusieurs centaines d'enveloppes jonchant le sol à la lisière d'une forêt, contenant les documents du seul binôme de candidats en lice dans le canton de Delle (Territoire de Belfort). Une cinquantaine d'enveloppes avaient été incendiées, comme le rapporte l'édition du lendemain de *L'Est républicain*.

Dans les jours et les semaines qui suivent et jusqu'au premier tour, les témoignages d'habitants et d'élus, faisant état de dysfonctionnements plus ou moins graves dans la distribution des plis de propagande – principalement dans les régions où celle-ci avait été confiée à la société Adrexo – affluent auprès des préfetures et de l'administration centrale du ministère de l'intérieur. Plis distribués au hasard dans les boîtes aux lettres ou déposés en tas dans les halls d'immeuble, boîtes aux lettres bourrées d'enveloppes, propagande retrouvée dans des poubelles, absence de distribution dans des communes entières... : les faits constatés sont accablants.

HÉRIMONCOURT Les bulletins de vote du sénateur retrouvés brûlés dans une forêt

Elles auraient dû être déposées dans les boîtes aux lettres du canton de Delle. Pourquoi plusieurs centaines d'enveloppes, contenant les professions de foi et bulletins de vote du binôme Perrin-Monnier-Von Aesch, ont-elles été cachées dans une forêt, voire incendiées ? Une enquête est ouverte.

Ce mardi, au petit matin, des agents municipaux de la mairie d'Hérimoncourt viennent chercher du matériel au stade Roudloche. Sur un chemin longeant le bois, leur regard est attiré par des formes inhabituelles en lisière de cette forêt. Ils s'approchent et découvrent un spectacle inattendu : cinquante à six ou sept centaines d'enveloppes, des enveloppes bleues se trouvent dans les fourrés. Ici, plusieurs dizaines d'exemplaires. Là, des feuilles incendiées en partie, voire complètement réduites en cendres. Sur les restes de pa-

pier calciné, on devine deux noms : Anais Monnier-Von Aesch et Cédric Perrin. Le binôme LR est en lice, sur le canton de Delle (Territoire de Belfort), lors des prochaines élections départementales.

Au moins 350 enveloppes abandonnées dans la nature

Ces enveloppes abandonnées en pleine nature contiennent leurs professions de foi, ces documents dans lesquels les candidats dévoilent les grandes lignes de leur programme, et les bulletins de vote associés. « Immédiatement, les agents ont prévenu la police municipale, avant que je fasse moi-même remonter l'information », lance alors Marie-Françoise Bottaletti, maire (LR) d'Hérimoncourt. « Pour moi, c'est clair, les enveloppes ont été déposées là. Par qui ? Pourquoi ? Rapidement, dans la journée, des éléments de réponse tombent.

« C'est la société Adrexo qui

a remporté le marché public pour l'acheminement de la propagande électorale, et vient de porter plainte en cas de suite à cet incident qui concernerait environ 350 enveloppes, dont 20 brûlées », précise Jean-Marie Girier, le préfet du Territoire de Belfort.

Les candidats déposent plainte à leur tour

D'après plusieurs sources, cette société, qui possède une antenne à Enghien, aurait embauché des intérimaires pour assurer les tournées, et soupçonnerait l'un d'entre eux d'avoir voulu abriter son travail en cachant sommairement, dans une forêt, des centaines d'enveloppes destinées, en grande partie, aux habitants de la commune de Delle. Ces informations n'ont pas été confirmées par le directeur régional Nord-Est d'Adrexo, qui s'est répondu à nos diverses sollicitations.

Anais Monnier-Von Aesch



C'est en lisière de forêt, sous des rochers, que des agents municipaux ont fait cette découverte inattendue. Photo de Sébastien DAUCOURT



Visiblement certaines personnes ne recevront pas leur enveloppe électorale. Trouvées dans le local poubelle



L'Est républicain, 26 mai 2021

Photos adressées aux préfetures de Haute-Savoie et du Bas-Rhin (respectivement le 26 mai et le 4 juin 2021)

Face à la gravité et à la multiplicité de ces incidents, la commission des lois du Sénat entend, dès le mercredi 23 juin, Gérald Darmanin, responsable, en tant que ministre de l'intérieur, du déroulement des opérations électorales.

Si le ministre reconnaît alors des dysfonctionnements, il relativise immédiatement leur impact sur l'abstention massive constatée au premier tour. Les explications qu'il donne des défaillances constatées sont assez confuses et, pour une part, manifestement erronées.

Malgré le scandale et le contrôle redoublé de l'administration, la situation, loin de s'améliorer, s'aggrave dans l'entre-deux-tours, notamment en ce qui concerne les élections régionales.

UN FIASCO SANS PRÉCÉDENT

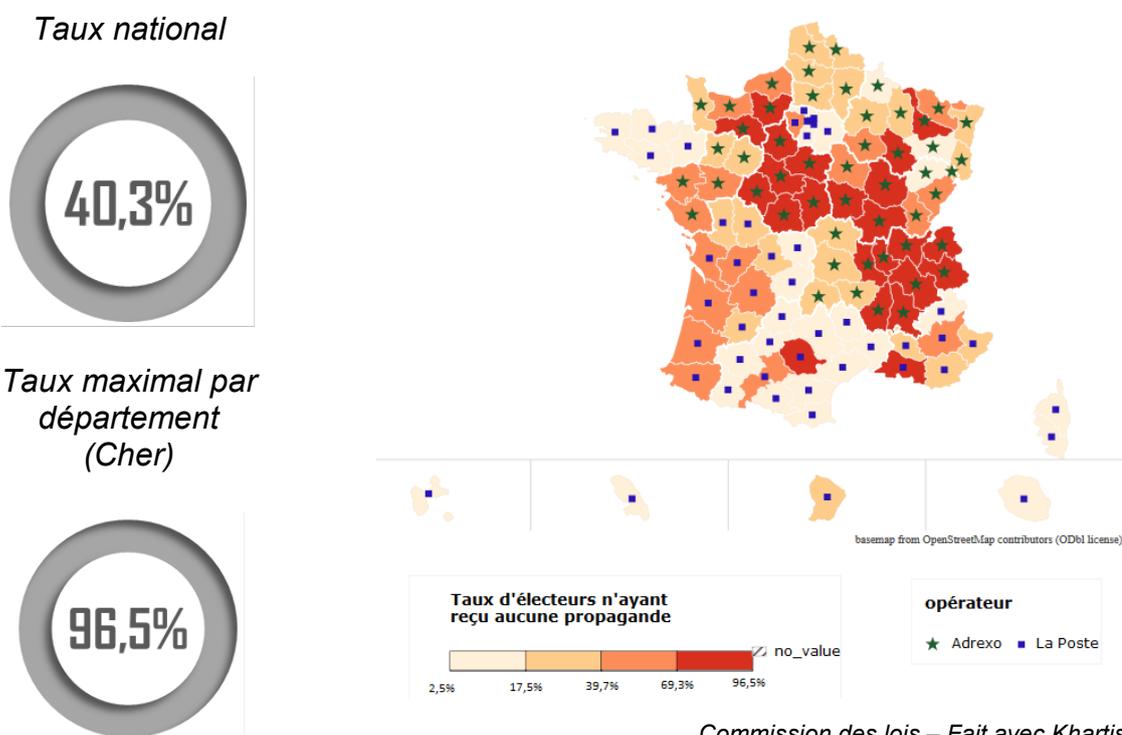
Au terme de ses travaux, la mission d'information constate que les chiffres et la variété des incidents dont il a été fait état, dans les jours qui ont suivi le premier comme le second tour des élections de juin 2021, ont été manifestement sous-estimés tant par le ministre de l'intérieur que par les opérateurs chargés de la logistique électorale.

Au premier tour, les chiffres avancés par la société Adrexo (5,3 % de non-distribution aux élections départementales et 7,2 % aux régionales) doivent être confrontés aux remontées des préfetures qui, toutes sans exception, font état de graves difficultés d'acheminement dans les zones couvertes par cette société. Les statistiques fournies par La Poste semblent plus plausibles (9,5 % de non-distribution aux deux catégories d'élections). Au total, selon un récent sondage, un quart des Français n'auraient reçu aucun document de propagande électorale avant ce premier tour.

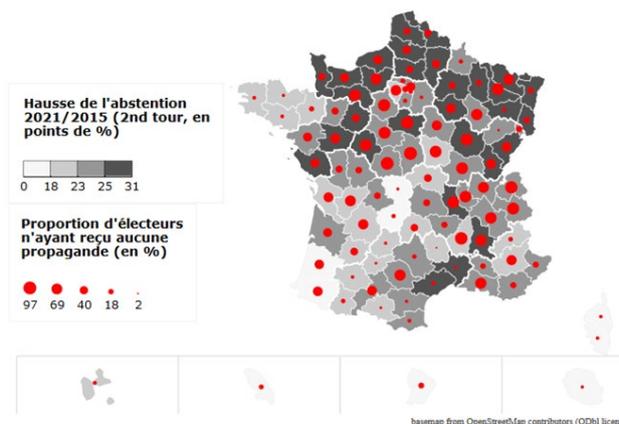
Au second tour, de l'aveu même des opérateurs, 26,6 % des électeurs n'ont reçu aucune propagande pour les élections départementales et 40,3 % pour les élections régionales, cette proportion se montant même à plus de 90 % dans plusieurs départements. Encore ces statistiques sont-elles vraisemblablement sous-évaluées, comme en témoignent les nombreuses discordances relevées par les élus et les préfetures.

Une assez nette corrélation peut être établie entre la non-réception de la propagande électorale et la hausse de l'abstention entre les élections de 2015 et 2021.

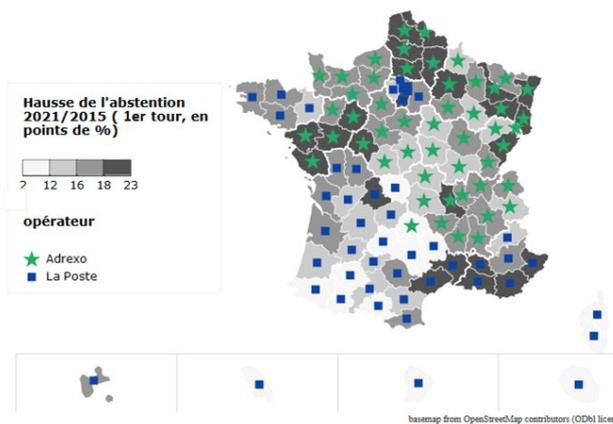
Électeurs n'ayant reçu aucune propagande au second tour des élections des élections régionales (*chiffres des opérateurs*)



Corrélation entre la non-réception de la propagande électorale et la hausse de l'abstention aux élections régionales (2nd tour)



Corrélation entre l'identité du distributeur de la propagande électorale et la hausse de l'abstention aux élections régionales (2nd tour)



DES DÉFAILLANCES EN CHAÎNE, DONT LA RESPONSABILITÉ INCOMBE CONJOINTEMENT AU MINISTÈRE ET AUX PRESTATAIRES

Les dysfonctionnements constatés tiennent à la fois à certains choix discutables du ministère de l'intérieur et à l'incapacité de certains opérateurs privés d'offrir le niveau et la qualité de service auxquels ils s'étaient contractuellement engagés. La complexité de l'organisation des opérations de propagande électorale ainsi que la spécificité de la tenue d'une double élection simultanée n'ont manifestement pas été pris suffisamment en considération.

Au stade de la passation des marchés (au niveau local pour la mise sous pli des bulletins de vote et professions de foi, au niveau national pour la distribution des enveloppes dans les boîtes aux lettres), la rédaction des cahiers des charges et les modalités d'examen des offres n'ont en effet pas permis de s'assurer pleinement de la capacité des soumissionnaires à exercer les missions qui leur étaient assignées.

Part du chiffre d'affaires d'Adrexo lié aux « services objet de l'accord-cadre » en 2019, selon les déclarations de la société lors de la passation du marché

Poids accordé aux moyens humains dans la détermination des critères de sélection des candidats au marché de distribution



de la note totale



Part du chiffre d'affaires d'Adrexo liée à la distribution de courrier en 2019, selon les comptes de la société



Au stade de l'exécution, certaines entreprises choisies n'ont visiblement pas pris la mesure des efforts logistiques à mettre en œuvre pour honorer leurs obligations. Toutes les préfectures concernées signalent des défaillances de Koba Global Services dans la mise sous pli des documents et d'Adrexo dans la distribution des plis. Les instructions parfois contradictoires du ministère n'ont rien arrangé.

12 RECOMMANDATIONS POUR GARANTIR L'INDISPENSABLE INFORMATION DES ÉLECTEURS LORS DES PROCHAINS SCRUTINS

À quelques mois d'échéances électorales majeures pour la vie démocratique de notre pays, il est urgent de prendre les mesures nécessaires pour que les défaillances constatées ne se reproduisent pas, sous peine d'entacher la sincérité des scrutins, de détourner plus encore nos concitoyens des urnes et d'affaiblir la légitimité des élus.

Recommandation n° 1 : Inviter le ministère de l'intérieur à poursuivre les investigations sur les manquements des distributeurs, notamment de la société Adrexo, et à envisager le cas échéant la résiliation de l'accord-cadre dès cette année.

Recommandation n° 2 : Ne pas exclure, le cas échéant, l'attribution de tous les lots du marché à un même opérateur postal, sans pour autant lui octroyer un monopole ou le soustraire à toute mise en concurrence, ce qui serait contraire au droit européen.

Recommandation n° 3 : Revoir les critères de sélection des candidats au marché de la distribution des plis électoraux, pour donner la prépondérance aux moyens opérationnels.

Recommandation n° 4 : Mieux associer l'administration centrale du ministère de l'intérieur à la passation des marchés locaux de mise sous pli, et contrôler le volume des prestations confiées à chaque entreprise de routage au niveau national.

Recommandation n° 5 : Exclure toute dématérialisation intégrale de la propagande électorale.

Recommandation n° 6 : 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.

Recommandation n° 7 : Préciser et uniformiser les consignes de distribution à donner aux agents.

Recommandation n° 8 : Préciser, dans les clauses du marché public, les exigences minimales de formation des agents chargés de la distribution.

Recommandation n° 9 : Améliorer les systèmes de *reporting* imposés aux opérateurs, afin de mettre fin aux discordances entre chiffres déclarés et constatés.

Recommandation n° 10 : Informer par tous moyens les électeurs de la publication en ligne des professions de foi des candidats.

Recommandation n° 11 : Permettre aux électeurs qui en feraient la demande expresse de ne recevoir la propagande électorale que sous format numérique.

Recommandation n° 12 : En cas de concomitance de deux élections générales, porter d'une à deux semaines le délai de l'entre-deux-tours.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Rapporteur de la mission d'information

Sénateur (Les Républicains) du Rhône

Commission des lois
constitutionnelles, de législation,
du suffrage universel, du
Règlement et d'administration
générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Pour en savoir plus :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-785-notice.html>