



Causerie électorale du RECEF

L'administration des élections présidentielle et législatives en France : bilan 2022

Introduction

Dans l'espace francophone, l'année 2022 a été marquée par les élections présidentielle et législatives de la France. Au-delà des résultats et des nombreuses analyses politiques, quels ont été les défis en matière d'administration électorale pour le Bureau des élections et des études politiques du ministère de l'Intérieur de la France? Cette vaste opération électorale s'est déroulée sur plusieurs mois, lors des deux tours de l'élection présidentielle du 10 et du 24 avril, et lors des deux tours des élections législatives du 12 et du 19 juin dernier.



Le 7 juillet 2022, le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) a tenu une causerie électorale sur le thème « L'administration des élections présidentielle et législatives en France : bilan 2022 ». Lors de cet événement, 24 personnes représentant 10 organismes de gestion des élections de l'espace francophone et deux organisations internationales étaient présentes.

Professeur d'histoire-géographie et administrateur civil au ministère de l'Intérieur, M. Sébastien Audebert est chef du bureau des élections depuis bientôt un an. Ainsi, il a été au cœur de l'administration des élections françaises de 2022. À cette occasion, M. Audebert était accompagné de son adjointe, M^{me} Camille Belloc. La présentation de M. Audebert était suivie d'une période d'échanges avec les participants et les participantes.



Compte rendu

Après un bref rappel du système électoral français et du partage des responsabilités entre les différentes institutions publiques nationales et locales, M. Sébastien Audebert a fait part des principaux enjeux juridiques, opérationnels et logistiques qui sont survenus lors des élections et des solutions qui ont été retenues par les autorités électorales.

La séquence des élections françaises 2022

L'organisation de deux échéances nationales majeures à deux mois d'écart, avec un calendrier très contraint défini au niveau constitutionnel, apporte une charge de travail importante et nécessite une bonne cohérence sur tout le territoire français.

En amont à la période électorale, une période préélectorale, commencée dès septembre 2020, a permis plusieurs modifications législatives et réglementaires. La loi électorale a ainsi été actualisée grâce aux travaux des parlementaires et du Sénat, qui se sont échelonnés de septembre 2020 à mars 2021.

Durant la période électorale, pour piloter ces élections sur les plans juridique et organisationnel, le bureau des élections du ministère de l'Intérieur compte sur une équipe de 20 agents. Il gère un réseau de préfectures qui compte un bureau des élections employant deux à trois personnes, en moyenne, dans chacun des 106 départements et territoires de France. Ce sont ces bureaux départementaux qui ont la charge d'organiser tous les aspects des élections sur leur territoire. Ils sont responsables de l'organisation logistique, de la gestion du budget, de la propagande électorale, des analyses et des prévisions sur le déroulement des opérations électorales.

Le jour des élections, les bureaux des élections des préfectures s'appuient sur les quelque 35 000 maires, qui ont la responsabilité d'organiser les bureaux de vote dans les communes. Ainsi, le jour de l'élection, la chaîne des opérations est plus complexe et repose sur un grand nombre de personnes.

Le système électoral français et les faits saillants de 2022

Pour l'**élection présidentielle**, le scrutin se déroule en deux tours, tous les cinq ans. Le scrutin est majoritaire uninominal et il est réalisé au suffrage universel direct. Il y a une seule circonscription nationale, unique, où tous les votes sont additionnés pour la France entière. Néanmoins, le vote des électeurs de certains territoires d'outre-mer et de la zone Amérique des Français de l'étranger est réalisé la veille du jour du vote. La précédente élection était en 2017.

Dans le cadre de l'élection de 2022, il y avait 12 candidats. Pour que sa candidature soit retenue, un candidat devait notamment recevoir le parrainage de 500 élus (députés nationaux, élus départementaux, régionaux ou municipaux, etc.). Le Bureau des élections travaille en étroite collaboration avec le Conseil constitutionnel pour l'étape des mises en candidature.

La participation électorale a été de 74 % au premier tour et de 72 % au second tour. C'est une participation qui demeure importante, bien que la tendance soit à la baisse depuis 2007. Le résultat de l'élection a été la réélection du Président sortant, M. Emmanuel Macron, avec un deuxième tour l'opposant à M^{me} Marine Le Pen.

Les **élections législatives** sont également un scrutin à deux tours. Elles sont tenues tous les cinq ans, sauf s'il y a dissolution de la République par le Président. C'est un renouvellement

général de l'Assemblée nationale, l'une des deux chambres parlementaires en France, avec le Sénat. Les dernières élections législatives s'étaient tenues en 2017.

Le mode de scrutin est uninominal majoritaire et il est réalisé au suffrage universel direct. En France, il y a 577 circonscriptions législatives et 577 députés à élire. Il y a 27 circonscriptions dans les territoires d'outre-mer et 11 circonscriptions pour les Français résidant à l'étranger. Dans ce dernier cas, le ministère de l'Intérieur travaille avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en s'appuyant sur le réseau des ambassades et des consulats.

Le nombre de candidatures était de près de 6 300 au premier tour et de 1 149 au second tour. Ce nombre est en baisse par rapport à 2017, alors qu'il y avait environ 7 800 candidatures au premier tour. Cela s'explique notamment par de nouvelles alliances électorales en 2022.

La participation électorale a été de 47,5 % au premier tour et de 46,2 % au second tour. Là aussi, nous observons une participation électorale en baisse. La participation a toujours été plus faible lors des législatives que lors de la présidentielle. Toutefois, le seuil des 50 % n'a pas été atteint, ce qui constitue une limite symbolique. Plus de la moitié des électeurs n'ont pas participé à ces élections.

Les résultats électoraux ont été les suivants : majorité relative pour le parti présidentiel (244 sièges), avec un bloc de gauche totalisant 157 sièges (dont 131 de la NUPES), un bloc de droite de 72 députés et 89 députés du Rassemblement national (extrême droite).

Inscription sur les listes électorales

Le contexte de baisse de la participation est structurel, en France. Ainsi, le bureau des élections travaille à faciliter l'accès à l'inscription et au vote afin de freiner cette baisse.

Le bureau des élections a travaillé avec les médias, mais aussi avec de nouveaux acteurs, comme Google, afin de mieux indexer le site institutionnel des élections en France sur Internet. Un nouveau site Web unique du ministère de l'Intérieur a été créé pour les élections, afin de faciliter l'information des électeurs et des candidats. L'ensemble des télé-procédures ont été regroupées en un seul endroit. Environ 15 millions de visites ont été réalisées, notamment sur la télé-procédure permettant d'interroger sa situation électorale, dont 1 million le jour du premier tour de l'élection présidentielle.

Une campagne d'incitation à l'inscription sur les listes électorales a été réalisée par le ministère de l'Intérieur et les services du premier ministre. De plus, il y a eu une refonte de la [télé-procédure d'inscription sur les listes électorales](#) pour la rendre plus accessible pour les électeurs.

La période d'inscription est clôturée le sixième vendredi avant le premier tour, soit le 4 mars 2022, pour l'élection présidentielle, et le 6 mai 2022, pour les élections législatives.

Entre le 1^{er} janvier et le 4 mars 2022 (date limite pour la présidentielle), 2,8 millions d'inscriptions volontaires ont été enregistrées, dont 64 % en ligne (1,8 M). C'est six fois plus

que pour les élections départementales et régionales de juin 2021 et 1,7 fois plus que pour les municipales de 2020.

Entre le 25 avril et le 6 mai 2022 (date limite pour les élections législatives), près de 300 000 inscriptions volontaires ont été enregistrées, ce qui est cinq fois inférieur au nombre enregistré pour la présidentielle.

Le nombre d'électeurs est passé de 47,9 millions, en mai 2021, à 48,7 millions, en mars 2022. Globalement, environ 95 % des Français en âge de voter (et ayant la qualité d'électeur) sont inscrits sur les listes électorales. C'est une progression intéressante par rapport à 2017, alors que ce taux de couverture était entre 93 % et 94 %.

Ainsi, l'objectif de faciliter les démarches a été atteint, notamment grâce à de nouveaux outils de communication et grâce aux nouvelles télé-procédures.

Modernisation des procurations de vote

Depuis 2021, les procurations de vote, qui permettent à un mandataire de voter à la place d'un électeur mandant, ont été profondément rénovées et modernisées afin d'en faciliter l'accès par les électeurs :

1. Avril 2021 : création d'une télé-procédure, [Maprocuration](#), pour donner procuration. Cette procédure est seulement partiellement dématérialisée.
2. Janvier 2022 : le mandant et le mandataire ne sont plus nécessairement inscrits dans la même commune (déterritorialisation) et les procurations sont désormais gérées de manière centralisée et automatisée dans un système de gestion informatisé (le « Répertoire électoral unique »).

Ces modernisations sont particulièrement importantes, dans un contexte de forte demande des citoyens, pour faciliter l'accès au vote et la participation aux scrutins.

La télé-procédure [Maprocuration](#) a été un grand succès. Elle a reçu la note de 9,4/10 par les usagers.

Si le passage au commissariat ou en gendarmerie demeure obligatoire en l'absence d'identité numérique, la télé-procédure permet néanmoins de réels gains de temps pour les électeurs, les forces de l'ordre et les mairies, qui n'ont plus aucun contrôle à effectuer s'agissant des procurations dématérialisées. La prochaine modernisation souhaitée est de supprimer le passage au commissariat pour valider l'identité.

Depuis le lundi 3 janvier 2022, date de la mise en service des nouvelles modalités de gestion des procurations, jusqu'au dimanche 19 juin 2022 inclus, 3,7 millions de procurations ont été enregistrées.

- 69 % de procurations dématérialisées (télé-procédure Maprocuration)
- 31 % de procurations papier (formulaires CERFA)

À titre de comparaison, seuls 42 % des procurations étaient dématérialisées pour les élections départementales et régionales de juin 2021, juste après le lancement de la télé-procédure, en avril de la même année.

Malgré le succès et la forte utilisation de la procédure dématérialisée, il est impératif de maintenir la procédure papier, pour permettre l'universalité du service auprès de tous les électeurs.

Information des électeurs et « propagande électorale »

En France, en application du code électoral, les professions de foi ou la « propagande électorale » des candidats sont envoyées par courrier papier à tous les électeurs en amont de l'élection. C'est une opération logistique d'ampleur.

En juin 2021, pour les élections départementales et régionales, des dysfonctionnements ont eu lieu. Plusieurs bureaux des élections des préfectures avaient externalisé cette opération à des opérateurs privés, qui n'ont pas tous été en mesure de bien réaliser leur part du contrat. Environ 25 % à 30 % des envois postaux (plis) n'ont pas été reçus à temps par les électeurs.

Il y a eu des enquêtes et débats parlementaires sur cet enjeu et une vigilance particulière sur ce sujet a été réalisée pendant la séquence électorale 2022.

Deux mesures principales ont été prises : (i) internalisation de la mise sous pli (confection des courriers avec les différentes professions de foi et bulletins de vote) dans les préfectures ; (ii) résiliation du marché avec le nouvel entrant de l'acheminement postal. Le marché est donc détenu à 100 % par La Poste, opérateur historique, comme auparavant.

Les opérations relatives à la propagande électorale ont été la source d'une intense mobilisation, particulièrement exigeante et chronophage.

La planification a été très dense : élaboration de plans d'organisation, de contrôle et de secours pour pallier toutes les éventualités ; mise en place d'un contrôle externe. Le déroulé des opérations a été réalisé dans un calendrier extrêmement contraint, surtout pour les élections législatives (une seule semaine entre les deux tours de scrutin).

Le bilan de la distribution est très positif, avec un faible taux de plis non distribués (seulement 7 %), au prix d'un suivi extrêmement resserré.

En plus des professions de foi transmises par la poste, aujourd'hui, les professions de foi sont obligatoirement mises en ligne sur le site <https://programme-candidats.interieur.gouv.fr/>. Pour les élections législatives, 90 % des professions de foi des candidats ont été publiées. Plus de 600 000 visites ont été enregistrées sur le site entre le 30 mai 2022 (ouverture du site) et le second tour, le 19 juin.

La dématérialisation de la propagande est une piste à poursuivre pour les prochaines années. Cependant, cette proposition fait débat chez les élus et la population. Tout changement doit être analysé avec attention.

De plus, la désinformation devient un élément à prendre en compte lors de la campagne électorale. Par exemple, des rumeurs sur un code QR introduit sur la carte d'électeur pouvant permettre de « ficher » les électeurs ou sur l'utilisation de quelques tabulatrices, dans certaines communes, pour compter les votes ont alimenté certains mouvements conspirationnistes sur les réseaux sociaux. Une communication factuelle a été mise en place pour apporter les démentis nécessaires à ces fausses rumeurs.

Ainsi, la modernisation des pratiques doit répondre à un besoin et doit être accompagnée de mesures favorisant l'universalité du service et la communication des changements en amont.

Enjeux sanitaires

Pour l'élection présidentielle, deux protocoles sanitaires ont été rédigés, en collaboration avec les autorités sanitaires, pour sécuriser le processus électoral d'un point de vue sanitaire :

- la campagne électorale : absence d'application du passe sanitaire et des jauges. Consignes sur l'organisation des flux de circulation, l'aération des pièces, le port du masque (d'abord obligatoire, s'agissant de la campagne présidentielle, puis supprimée en cours de campagne); distanciation physique.
- l'organisation des opérations électorales dans les bureaux de vote : organisation des flux de circulation; mise à disposition d'équipements sanitaires (gel hydroalcoolique, masques); distanciation physique.

Toujours pour l'élection présidentielle, le premier ministre a mis en place un « comité de liaison covid-élections », qui réunissait les élus, les candidats et l'administration.

Les objectifs de ce comité, dans un contexte politiquement sensible, étaient :

- d'assurer la bonne information des candidats et formations politiques en temps réel et de garantir le dialogue continu et la concertation, notamment par la consultation sur les projets de protocole sanitaire élaborés par le gouvernement;
- de faire remonter et diffuser tout élément utile en lien avec le contexte sanitaire et de répondre aux interrogations relatives à la campagne électorale.

Ce comité de liaison a permis de faire de la pédagogie et d'ouvrir un espace de dialogue afin de recevoir les questions et les suggestions provenant du terrain.

Le bilan des mesures sanitaires a été positif. Quelques restrictions sanitaires subsistaient en début de campagne électorale, lors de l'élection présidentielle (distanciation physique, port du masque, places assises), mais elles ont ensuite été progressivement assouplies (par exemple, le port du masque obligatoire à l'intérieur a été supprimé le 14 mars 2022). La campagne a donc pu se déployer de manière pleine et entière.

Les opérations électorales, pour la présidentielle comme pour les législatives, se sont déroulées sans incident ou difficulté particulière. Globalement, l'enjeu sanitaire a été relégué au second plan, dans un contexte où la circulation du virus était en déclin en France.

Perspectives

Procurations totalement dématérialisées

Envisagé à compter de 2023, le déploiement d'une identité numérique régaliennne de niveau élevé portée par la « nouvelle carte nationale d'identité » devrait permettre la suppression du passage devant les autorités d'établissement (OPJ, APJ, personnel du MEAE) pour l'établissement d'une procuration. Cette évolution est très attendue par l'ensemble des acteurs de l'écosystème des procurations de vote, en particulier par les électeurs.

L'objectif est de faciliter les démarches des électeurs, tout en conservant la méthode traditionnelle papier pour faire une demande de procuration. Pour le bureau des élections, il est essentiel de conserver l'universalité du service et de favoriser un processus hybride (dématérialisé et physique) afin de préserver la confiance des électeurs envers le processus électoral.

Dématérialisation de la propagande électorale

Régulièrement proposée, la dématérialisation de la propagande électorale peine à se concrétiser en France, notamment parce qu'elle est considérée comme une mesure excluant les personnes éloignées du numérique.

Encore une fois, un modèle hybride pourrait être imaginé. Une dématérialisation au choix de l'électeur pourrait précisément répondre aux inquiétudes exprimées, sous la forme d'une option « *opt-out* », où l'électeur pourrait se désinscrire du service papier. Ce service hybride pourrait évoluer dans un second temps en « *opt-in* », où seules les personnes ayant expressément demandé le service postal continueraient à recevoir de la propagande papier.

Les gains pour la sécurisation de la diffusion de la propagande électorale, mais aussi en termes organisationnels et écologiques, sont indéniables.

Transmission dématérialisée des demandes de réinscription sur les listes électorales à l'occasion de la déclaration d'un changement d'adresse auprès d'un autre service administratif

La problématique des « non-inscrits » et des « mal-inscrits » sur les listes électorales est régulièrement identifiée comme un possible levier pour améliorer la participation électorale.

Il pourrait être opportun de s'appuyer sur la démarche de déclaration de changement d'adresse effectuée auprès des services fiscaux ou des organismes de protection sociale, pour alimenter une démarche volontaire relative à l'inscription sur la liste électorale de la commune de nouvelle domiciliation.

Un service d'État centralisé de changement d'adresse pourrait être développé.

Les pistes suspendues

Le vote par Internet généralisé

Le vote par Internet généralisé comporte trois principaux risques, du point de vue du bureau des élections : (i) sécurité informatique ; (ii) vote sous influence; et (iii) affaiblissement de la légitimité démocratique des résultats (absence de contrôle citoyen sur le résultat, dans un contexte de méfiance).

Actuellement, le vote par Internet existe seulement pour les élections législatives dans les 11 circonscriptions des Français vivant à l'étranger. Il y aura des enseignements à tirer de l'expérience vécue lors de ces élections.

Les risques sont trop élevés pour permettre à la population générale d'utiliser le vote par Internet. La France n'est pas encore mûre pour cette modalité de vote qui, même si elle était déployée à la perfection, susciterait une grande méfiance de la part d'un pourcentage d'électeurs.

Le vote par correspondance

Ce vote est actuellement extrêmement utile pour les personnes détenues, qui sont les seules à pouvoir désormais en bénéficier systématiquement en France (avec les Français de l'étranger, pour certaines élections).

Le vote par correspondance des détenus a été introduit en France en 2021, pour les élections départementales et régionales, puis utilisé pour la première fois lors de l'élection présidentielle, en 2022.

Cette modalité de vote a connu un grand succès. Elle a permis de rendre effectif le droit de vote des personnes détenues, avec un taux de participation de 22 % de la population pénale en capacité de voter, contre seulement 2 % en 2017. À ce moment, il n'existait que le vote à l'urne avec permission de sortir et le vote par procuration, peu opérationnel en détention.

Cependant, pour des raisons historiques de fraude dans les années 1970, et pour les mêmes raisons que le vote par Internet généralisé, le vote par correspondance demeurera ciblé pour des publics électoraux particuliers. La préservation de la confiance prime sur l'introduction de nouvelles modalités de vote.

Période d'échange

Quelles sont les règles liées à l'interdiction de la communication des résultats avant 20 h?

Il est interdit de dévoiler des résultats avant la fermeture des bureaux de vote, de même que d'effectuer des sondages à la sortie des urnes. Malgré cette règle, il arrive que des sondages soient diffusés dans des pays voisins de la France et que des résultats électoraux des territoires outremer, où le vote est réalisé la veille, soient diffusés illégalement. Avec les médias sociaux, il est plus difficile de restreindre la circulation de l'information dans ces circonstances. C'est un enjeu.

Est-ce que la France envisage d'étendre le vote par Internet?

L'analyse du bureau des élections est qu'il n'est pas opportun d'étendre ce vote de façon généralisée pour l'ensemble des électeurs. Pour le vote des Français vivant à l'étranger, oui, ce peut être pertinent, même s'il peut y avoir des dysfonctionnements. Sur le plan de l'informatique, une solution 100 % fiable peut exister. Mais de rendre ce vote, qui est intangible, incontestable pour 100 % des électeurs, c'est très compliqué. Il y aura toujours un pourcentage important d'électeurs qui seront suspicieux sur ce type de vote. Le conserver pour un nombre réduit d'électeurs, est un risque acceptable. Cependant, le vote par Internet généralisé risque de mettre en péril le niveau de confiance des électeurs envers le système électoral.

Est-ce que le système utilisé pour le vote par Internet est transparent?

Le vote par Internet n'est actuellement utilisé que très partiellement pour le vote des Français vivant à l'étranger. Le système informatique utilisé est orchestré par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Le ministère de l'Intérieur n'est pas maître d'œuvre.

Au Brésil, les machines à voter ont été généralisées, car il y avait trop de fraudes avec le vote papier. En France, nous avons une culture électorale différente, où le vote papier suscite une très grande confiance des électeurs, et c'est le vote par Internet qui peut susciter une certaine méfiance. Bref, le poids de la culture et de l'histoire est important lorsque vient le temps d'introduire une aussi grande modification à un système électoral.

Relativement au taux de participation, est-ce que vous pensez qu'il y a une déconnexion entre la jeunesse française et la classe politique?

Il y a de nombreuses études sur la participation électorale en France. Le taux de participation varie grandement en fonction des différents scrutins. Pour la présidentielle, le vote des jeunes a été relativement élevé, mais c'est une population particulièrement touchée par l'abstention, de manière générale. La politisation des jeunes peut parfois s'exprimer différemment, notamment par l'engagement dans des associations citoyennes. Il y a des réflexions, actuellement, pour revoir les programmes d'éducation civique dans le système scolaire de la France.

Depuis quelques années, les partis politiques ont des difficultés à faire le plein de militants de tous âges. Ce n'est pas seulement une question concernant la jeunesse, mais une évolution importante du système partisan comme organisateur de la vie politique.