

09 – 2021

RAPPORT POUR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'abstention

Analyses et propositions

Introductions

Courrier de Richard Ferrand

Assemblée nationale

Le président

Paris, le 30 juin 2021

Monsieur le Directeur général,

Comme vous le savez, les deux tours des élections régionales et départementales ont donné lieu à un niveau de participation historiquement bas dans l'histoire de la V^e République.

Nous le savons, les causes de l'abstention sont multiples. Ce phénomène n'est ni récent, ni limité aux élections politiques, mais il atteint des proportions telles que nous ne pouvons pas nous en tenir à des raisons conjoncturelles, alors que nous sommes à un an des prochaines élections présidentielles et législatives.

Président de l'Assemblée nationale, je souhaite que notre institution prenne sa part dans la compréhension de l'abstention, qui sape la démocratie et trouve des moyens pour renforcer l'expression citoyenne des Français par le vote.

Au lendemain du premier tour, j'ai annoncé souhaiter prendre plusieurs initiatives dans ce sens. En Conférence des présidents ce mardi 29 juin, j'ai proposé la création d'une mission d'information permettant « d'identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale ».

Je souhaite que cette mission, au sein de laquelle l'ensemble des groupes politiques seront représentés, se nourrisse des nombreux travaux, études, baromètres menés par votre fondation et ses chercheurs associés sur le sujet. À cet effet, un état des lieux des réflexions sur le sujet me semblerait particulièrement pertinent pour accompagner la réflexion de la représentation nationale et plus singulièrement des membres de la mission. Une étude comparative des nouvelles modalités des scrutins dans les pays européens serait également de nature à enrichir notre réflexion prospective, pour connaître les succès et les difficultés des nouveaux modes de vote.

La remise de cette note de synthèse pourrait intervenir en parallèle du travail de la mission d'information, à la rentrée parlementaire de 2021. Elle permettra de fournir une base de connaissance commune à tous ses membres, et pourra donner lieu à une audition de ses auteurs par la mission d'information.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Directeur général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Bien amicalement

Richard FERRAND

Réponse de Gilles Finchelstein

Fondation Jean-Jaurès
Le directeur général

Paris, le 26 septembre 2021

Monsieur le Président,

Par votre courrier daté du 30 juin 2021, vous sollicitiez la Fondation Jean-Jaurès pour qu'elle participe aux travaux lancés par votre Assemblée sur l'abstention, au lendemain du second tour des élections régionales et départementales.

Voici, Monsieur le Président, la note de synthèse demandée, fruit de nombreux travaux menés par plus de quinze experts de la Fondation Jean-Jaurès.

Vous trouverez dans ce rapport une série de réflexions sur les raisons d'une abstention croissante (liées aux défaillances du système démocratique et au profil des abstentionnistes), puis différentes solutions pour redynamiser la participation citoyenne, avec notamment des focus sur le vote au scrutin proportionnel dans le cadre des élections législatives, le vote par anticipation et, enfin, le vote obligatoire.

À moins d'un an des élections présidentielle et législatives, nous espérons que ce rapport vous sera utile pour proposer, à l'occasion des différents débats qui vont se tenir durant la campagne, un certain nombre de dispositions propres à résoudre la grande désertion démocratique à laquelle nous avons assisté en juin dernier.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mon plus profond respect.

Gilles FINCHELSTEIN

**De la défaillance du système
démocratique à l'indifférence
citoyenne : les raisons d'une
abstention croissante**

Les défaillances du système accentuées par la crise sanitaire

La démocratie française manque-t-elle de démocrates ? **Émeric Bréhier**, directeur de l'Observatoire de la vie politique et professeur associé à l'Institut d'études politiques de Bordeaux, et **Frédéric Potier**, codirecteur de l'Observatoire des radicalités politiques et préfet, cherchent à comprendre « ce qui cloche dans la démocratie française » pour tenter d'expliquer « l'apathie démocratique » des Français.

Apathie démocratique et responsabilité politique

Rapport d'Émeric Bréhier et
Frédéric Potier, 1^{er} juin 2021 (extraits)

Une démocratie française sans démocrates ?

La chose est connue, les Français sont de grands dépressifs, nostalgiques de la grandeur de leur Nation. À force de noircir systématiquement la situation économique, sociale et politique du pays, majorité et opposition ont construit successivement dans le pays l'image d'une décrépitude accélérée irrattrapable. Ce déclinisme généralisé a un effet direct sur le moral des Français, notre pays étant un des pays les plus pessimistes du monde. À la question posée par l'institut Ipsos¹ : « Diriez-vous que dans votre pays les choses vont dans la bonne ou la mauvaise direction ? », les Français répondent à 79 % dans la mauvaise. La France arrive avant-dernière du classement, ne devant que l'Afrique du Sud, alors que son indice de développement humain la place au 26^e rang mondial en 2020. Cette tendance a évidemment des conséquences sur le rapport des Français à leurs gouvernants et à leurs élus.

Dans le « Baromètre de la confiance politique » réalisé par l'institut OpinionWay pour le Cevipof, 49 % des Français disent « ne pas s'intéresser à la politique », dont 16 % « pas du tout »², soit le taux le plus haut jamais enregistré depuis décembre 2009. C'est beaucoup plus que nos voisins européens. Dans le « Baromètre des émotions »³, lorsqu'on demande aux Français ce qu'ils ressentent quand on leur parle aujourd'hui de l'élection présidentielle, 43 % citent l'« indifférence », bien avant le « dégoût » (13 %), l'« espoir » (12 %), ou l'« ennui » (12 %). Tous les indicateurs de cette enquête ne sont pas négatifs : 42 % des Français considèrent que « la démocratie fonctionne bien » (en hausse de 7 points par rapport à février 2020), 84 % considèrent qu'« avoir un système politique démocratique est une bonne façon de gouverner le pays », 80 % considèrent que c'est « utile de voter car c'est par les élections que l'on peut faire évoluer les choses » et 72 % considèrent que « le régime démocratique est irremplaçable ». Le directeur des études de la Fondation Jean-Jaurès, Jérémie Peltier, en tire une conclusion très juste :

La politique n'intéresse plus les gens, qui ne veulent plus sortir de chez eux. Apathie sociale, apathie démocratique. La crise et la pandémie n'ont fait que renforcer le recentrage sur soi, sur son intérêt particulier. Et on a du mal à voir comment cela pourra

1. « What worries the world », Ipsos, 30 octobre 2020.

2. « Baromètre de la confiance politique », vague 12, Cevipof, février 2021.

3. « Baromètre France-émotions – après un an de pandémie », Viavoice, 4 mars 2021.

se retourner. Centrer le débat uniquement à travers le soutien à la démocratie ou la crainte du populisme ne changera rien. Ce n'est même plus, peut-être, le problème. [...] Pour le dire autrement, les Français ne détestent pas la politique. L'image qu'ils en ont s'est d'ailleurs améliorée pendant la crise. Mais une grande majorité s'en moque, tout simplement¹.

Démocratie recherche démocrates désespérément

Mais, alors, d'où vient le problème ? Si, comme nous l'avons défendu dans la partie précédente, ni le fonctionnement décisionnel de l'État, ni l'offre politique ne sont en cause, qu'est-ce qui cloche dans la démocratie française ? Loin d'en rester à des questions de mécanos institutionnels (suppression de l'article 49.3, mode de scrutin, durée de mandat) ou à des logiques de boucs émissaires, nous considérons que le mal est plus profond, dans la mesure où il touche à la conviction que la politique peut transformer la réalité du quotidien. Dit autrement, c'est la conviction qu'un président de la République ou un personnel politique, même rajeuni, même féminisé, même renouvelé, même honnête, ne sera pas en mesure de changer la France « ici et maintenant ». En suivant l'analyste américain Martin Gurri², nous pourrions presque aller jusqu'à dire que la situation actuelle nous rapproche dangereusement d'une forme de nihilisme dans son double sens d'idéologie refusant toute contrainte ou de rejet des valeurs dominantes. La démocratie, telle que nous la connaissons aujourd'hui, peut-elle encore se maintenir sans une forme de foi dans sa capacité à être génératrice de progrès économique, social ou environnemental ? Une démocratie réduite à des mécanismes purement électoraux (mode de scrutin) s'apparente à un mode de gouvernance ectoplasmique, une démocratie zombie. Certains auteurs vont même jusqu'à envisager la mort des démocraties³.

Au fond, ce qui manque le plus à la démocratie française, ce ne sont pas des républicains, mais peut-être des démocrates. Ce qui nous fait défaut, c'est notre incapacité à retrouver la foi démocratique, non pas seulement dans ses processus électoraux, mais dans la conviction que l'action politique collective peut transformer le monde. Dans *La Vérité guidait leurs pas*, publié en 1976, Pierre Mendès France mettait ainsi en garde le lecteur : « La Démocratie, c'est beaucoup plus que la pratique des élections et le gouvernement de la majorité : c'est un type de mœurs, de vertu, de scrupule, de sens civique, de respect de l'adversaire, c'est un code moral⁴. » Ce rappel est une grande actualité.

Une démocratie sans démocrates a aussi peu de chances de survivre que des partis politiques sans partisans. Aux partis de masse ou de cadres ont succédé des partis « attrape-tout » aux contours idéologiques très flous et à la discipline très lâche. La science politique contemporaine⁵ s'interroge même sur la notion de « partis cartels », dont l'objectif serait de dissuader l'adhésion de militants, afin de réserver les ressources politiques disponibles (mandats, collaborateurs, financements) à quelques personnalités persuadées de leur destin politique hors du commun. Or, l'urgence démocratique de notre temps commande, non pas de défaire les corps intermédiaires ou les structures associatives, mais, bien au contraire, de les régénérer, de les conforter dans un rôle de canalisation et de formalisation de la *vox populi*. Les mouvements politiques vainqueurs des échéances électorales de 2017, En marche, et, dans une moindre mesure, La France insoumise, n'ont pas réussi à renouer un lien fort et durable avec les citoyens. La République en marche n'est pas parvenue à se muter en organisation agile, dynamique et implantée dans les territoires. Quant à La France insoumise, que Jean-Luc Mélenchon a présenté comme un « mouvement ni horizontal ni vertical » mais « gazeux »⁶, on a peine à identifier les ressorts de son fonctionnement

1. Jérémie Peltier, *La France qui s'en fout*, Fondation Jean-Jaurès, 4 mars 2021.

2. Martin Gurri, *The Revolt of the Public and the crisis of authority in the new Millenium*, San Francisco, Stripe Press, 2018.

3. Steven Levitsky et Daniel Ziblatt, *La Mort des démocraties*, Paris, Calmann-Lévy, 2019.

4. Pierre Mendès France, *La Vérité guidait leurs pas*, Paris, Gallimard, 1976.

5. Carole Bachelot, « La cartellisation des partis : disparition ou recomposition ? » dans Igor Martinache et Frédéric Sawicki, *La Fin des partis ?*, Paris, Presses universitaires de France, 2020.

6. Jean-Luc Mélenchon, « L'insoumission est un nouvel humanisme », *Le Un*, n° 174, 18 octobre 2017.

interne. L'universitaire Igor Martinache va même plus loin en considérant que ces mouvements « amplifient même certains traits problématiques des partis dits traditionnels [...] : adhésion sans engagement, confusion des statuts, absence d'ancrage territorial ; refus de la démocratie interne¹ ». Il y a urgence à réinventer des formes durables de collectifs politiques organisés impliquant les citoyens non pas seulement au travers de la mobilisation pour une cause ponctuelle, mais bien pour penser et agir de manière globale sur un temps long. Comme le rappelle Rémi Lefebvre :

Par leurs discours, l'activité de leurs militants, les réseaux qu'ils mobilisent, les partis, communautés sociales dotées de leurs propres codes, références, valeurs – en un mot culture – sont des agents de socialisation et de politisation majeurs, tant de leurs membres que de la société dans son ensemble ; ils agrègent les électeurs autour d'enjeux partagés et contribuent à donner forme aux conflits qui divisent la société à partir de désaccords qui se créent autour de ces enjeux².

Or, les partis politiques français ont presque abandonné cette fonction de socialisation, d'intégration des revendications sociales, de structuration du débat public et de formalisation programmatique. Ils ressemblent davantage aujourd'hui,

pour reprendre une image issue du monde des entreprises, à des holdings, pilotant de très haut et de très loin des filiales territorialisées plus ou moins obéissantes et fidèles à une vision politique minimaliste.

Autant le dire encore plus clairement, la démocratie française a besoin de partis politiques implantés dans les territoires, de syndicats représentatifs dans les entreprises, de think tanks puissants enrichissant la vie intellectuelle, beaucoup plus que de conférences citoyennes dont l'utilité – réelle – est forcément limitée et la durée de vie éphémère. Dans la formalisation et la hiérarchisation des choix, la segmentation des réflexions citoyennes de manière apolitique ne peut qu'aboutir à des *stop and go* ponctuels sur quelques thématiques (environnement, retraites, etc.) sans vision d'ensemble, ni stratégie cohérente de long terme. La multiplication des conférences de consensus ou des conventions citoyennes fait courir le risque d'une gouvernance en silos, sans prise en compte des traductions budgétaires et fiscales des décisions et de leur hiérarchisation. Si gouverner, c'est choisir, ce n'est assurément pas compartimenter les réflexions et les décisions en les déléguant à des assemblées citoyennes non élues.

« Ce qui nous fait défaut, c'est notre incapacité à retrouver la foi démocratique », expliquent **Émeric Bréhier** et **Frédéric Potier** dans leur rapport. **Dorian Dreuil**, membre de l'Observatoire de la vie politique et spécialiste des enjeux d'engagement, de mobilisation citoyenne et de démocratie, parle même d'une « démocratie de l'abstention ». Selon lui, la démobilisation électorale expose le pays à un « séparatisme civique de grande ampleur ».

1. Igor Martinache et Frédéric Sawicki, *La Fin des partis ?*, op. cit., p. 15.

2. Igor Martinache et Frédéric Sawicki, *La Fin des partis ?*, op. cit., p. 54.

La République de l'abstention

Note de Dorian Dreuil, 8 juillet 2021

Les derniers rendez-vous électoraux avant la grand-messe politique de l'élection présidentielle viennent de se terminer. Sans surprise, c'est l'abstention qui reste le premier parti du pays selon la formule consacrée. C'est d'ailleurs l'enseignement majeur de ces élections, une abstention historique (hors référendum) et jamais vue sous la V^e République. Moins d'un électeur sur trois s'est déplacé pour aller voter lors du premier tour des élections régionales et départementales le dimanche 20 juin 2021. Les jeunes ont particulièrement délaissé l'isoloir lors du premier tour, 90 % des 18-24 ans ne sont pas allés voter. Séisme politique et médiatique, l'abstention est devenue le sujet majeur de discussion entre les deux tours et à l'issue des élections. Impossible de ne pas échapper à un débat, une tribune, des enquêtes et des chiffres. Ces taux de participation faibles laissent à penser que notre démocratie malade bascule peu à peu dans une République de l'abstention.

« La démocratie, c'est ce qu'il reste de la république quand la lumière s'éteint », disait le philosophe Régis Debray¹. Que reste-t-il de la démocratie quand les électeurs désertent les urnes ? Notre démocratie est-elle à bout de souffle ? Si l'on en croit les chiffres de la participation électorale, nous avons de grandes chances de le penser. Les résultats des élections régionales et départementales tiennent lieu de record.

L'abstention est devenue un candidat comme un autre, sauf qu'il gagne à tous les coups. Plus on s'approche de l'élection, plus on en parle, plus on s'indigne, mais moins elle ne cesse de progresser. L'abstention est devenue un triste marronnier auquel nous nous sommes habitués. Dès le vendredi soir précédant un scrutin, les communications officielles s'interrompent. Reste alors à commenter les images des candidats qui sortent de l'isoloir, mais ne peuvent plus parler. Ainsi est le rythme d'un dimanche électoral. Une première estimation de participation

tombe à midi, la seconde à 17 heures. Entre-temps, on compare les chiffres et on constate la démobilisation croissante des électeurs.

C'est vrai pour toutes les élections, mais les scrutins qui viennent de s'achever montrent une accélération du désenchantement du bulletin de vote au risque d'un séparatisme civique de grande ampleur. Un phénomène qui ne s'explique ni par la météo, ni par le contexte sanitaire, mais par une fracture profonde, ancienne, aux visages multiples. La République de l'abstention n'est pourtant pas une fatalité, à condition de retrouver le chemin du progrès démocratique.

La longue marche vers la démobilisation électorale

Le tournant abstentionniste

Si le phénomène a été mis en lumière lors des deux derniers scrutins de juin et bat de nouveaux records, l'abstention n'en est pas moins un phénomène ancien. Les chiffres du 20 et 27 juin 2021 ne sont que l'apogée d'un délitement successif que l'on observe depuis les années 1980-1990. Dans une enquête sociologique remarquable de 2007, Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen alertaient déjà sur le risque pour la France de basculer dans une « démocratie de l'abstention² ».

Durant près d'un siècle, les élections qui ont suivi l'instauration du suffrage universel ont connu des taux d'abstention stables, contenus autour de 20 % des inscrits. Le chiffre s'est depuis inversé et le taux d'abstention est, par endroits, devenu celui de la participation d'antan. Ce fut le cas lors des élections législatives de 2017 pour lesquelles près de 56,83 % des électeurs ne se sont pas rendus aux urnes pour le premier tour. Soit 5 points de plus que lors du premier tour qui venait de ravir le record du taux d'abstentionnistes le plus élevé pour des élections législatives sous la V^e République.

Le tournant abstentionniste débute à partir de la seconde moitié des années 1980. Depuis le scrutin

1. Régis Debray, « Êtes-vous démocrate ou républicain ? », *Le Nouvel Observateur*, n° 1308, 30 octobre 1989.

2. Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, *La Démocratie de l'abstention, aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, 2007.

de 1986 (d'un type particulier puisqu'à ce jour le seul à la proportionnelle à un tour), l'abstention ne cessa de croître pour les élections législatives. Depuis, aucune élection n'échappe à la tendance. Pour les élections législatives, l'abstention passe de 30,8 % en 1993 à 32 % en 1997, puis de 35,6 % en 2002 à 39,6 % en 2007. Le bond le plus spectaculaire s'effectue entre 2012 et 2017 : de 42,8 % à 51,3 %. De tous les scrutins, seule l'élection présidentielle semble résister, bien que le record vécu lors des dernières régionales et départementales ne soit pas de nature à rassurer.

Les désenchantements successifs

Les origines de cette démobilisation électorale sont multiples, il existe des abstentions plus qu'une abstention. Il y a, bien sûr, la question de l'offre politique et de l'architecture institutionnelle, du politique et de la politique. Les électeurs se désengagent autant que monte la méfiance vis-à-vis du politique et « des politiques » sur fond de « tous pourris ». Depuis les années 1980-1990, le politique ne « change plus la vie », ne propose plus de vision de société suffisamment claire pour entraîner de large adhésion populaire. La désertion de l'isoloir s'explique aussi dans la méfiance de la politique, d'un système électoral et d'institutions dont la représentativité et l'inclusion sont questionnées.

Au-delà de ces facteurs de désengagement, deux catégories de la population sont mises en lumière par les sociologues de l'abstention : les classes populaires et les jeunes¹. Dans l'isoloir, les fractures du vote sont le reflet des fractures sociétales. L'analyse des comportements électoraux est le miroir du fossé qui se creuse au sein des catégories socioprofessionnelles. Les jeunes, tout d'abord, qui, malgré l'inscription d'office sur les listes électorales (sous réserve d'avoir effectué les démarches de recensement citoyen à partir de seize ans), sont en moyenne deux fois moins inscrits que les seniors. Sont-ils pour autant dépolitisés ? Loin de là, leur engagement pour des causes plus que pour des

organisations partisanes s'est aussi déporté vers de nouvelles formes de mobilisation en dehors des agoras politiques traditionnelles, un phénomène générationnel dont le slacktivisme² est le nom. Vient ensuite le niveau d'études, plus on est diplômé plus on vote et, à l'inverse, on observe un décrochage plus fort chez les personnes moins diplômées. Du niveau de diplôme et de la qualité de la vie sociale dépend beaucoup la légitimité ressentie pour participer à la vie de la Cité.

Si l'abstention se définit par le fait qu'un citoyen inscrit sur les listes électorales ne va pas voter, le phénomène est en réalité un arbre qui cache la forêt bien plus pernicieuse de ceux qui sont d'ores et déjà exclus du vote avant même que celui-ci ait lieu : les invisibles du suffrage. Nous partageons à cet égard une drôle de spécificité avec les États-Unis, le droit de vote ne suffit pas si on ne vote pas au bon endroit.

Les invisibles du suffrage

D'après l'Insee³, le corps électoral se compose de 47,9 millions de personnes inscrites sur les listes électorales, soit près de 283 000 électeurs supplémentaires par rapport à la dernière enquête de février 2020, une progression toutefois deux fois plus faible qu'entre le scrutin européen de 2019 et les élections municipales de 2020, note l'Insee.

En sociologie électorale, sont mal-inscrits ceux qui ne résident pas dans la même commune que celle de la dernière inscription électorale. Un enjeu qui concerne souvent les étudiants qui quittent leur foyer familial pour étudier dans une autre ville ou des cadres qui déménagent dans l'année d'une élection. Malgré la facilitation des procédures de procuration par le numérique, beaucoup voient dans le déplacement dans le bon bureau de vote un coût trop fort par rapport à l'enjeu du vote. D'autres ne sont tout simplement pas conscients du lieu d'inscription et découvrent le dimanche du vote leur erreur, qui est alors irréparable. D'après un rapport parlementaire de 2014⁴, la République de l'abstention

1. Céline Braconnier, Baptiste Coulmont et Jean-Yves Dormagen, « Toujours pas de chrysanthèmes pour les variables lourdes de la participation électorale. Chute de la participation et augmentation des inégalités électorales au printemps 2017 », *Revue française de science politique*, vol. 67, n°6, 2017, pp. 1023-1040.

2. Charlene Dupé, « Le "slacktivisme", ce concept qui pourrait relancer la participation des jeunes aux élections », *The Huffington Post*, 3 juin 2021.

3. « 47,9 millions d'électeurs inscrits sur les listes électorales françaises en mai 2021 », Insee focus n°241, 9 juin 2021.

4. *Rapport d'information sur les modalités d'inscription sur les listes électorales*, n°2473, Assemblée nationale, 17 décembre 2014.

compte parmi ses enfants entre 6,5 et 7 millions de mal-inscrits alors que nous sommes un des derniers pays d'Europe à ne pas proposer d'inscription automatique en cas de déclaration de changement de domicile. S'ajoutent à ceux-là entre 3 et 4 millions de non-inscrits qui n'ont pas rempli les procédures du fait des lourdeurs bureaucratiques ou de la méconnaissance des dates à respecter et qui passent ainsi sous le radar du corps électoral.

Suivant les études et enquêtes, ce sont entre 10 et 11 millions de citoyens qui ne peuvent pas voter, de quoi largement changer la sociologie du corps électoral et mécaniquement le taux de participation. Aux États-Unis, qui partagent avec nous des enjeux similaires de non-inscription, de nombreuses initiatives civiques et citoyennes émergent pour accompagner l'inscription sur les listes, ciblant en particulier, le plus souvent, les citoyens issus des minorités ou des classes populaires. Parmi ces campagnes dites *Get On To Vote*, la plus spectaculaire est sûrement celle de Stacey Abrams, activiste dans la défense des droits civiques et des minorités. Grâce à ses deux initiatives citoyennes (le New Georgia Project en 2013 et Fair Fight en 2018), l'avocate démocrate a permis l'inscription de plus d'un million de Géorgiens supplémentaires pour voter. Ce qui a eu pour conséquence directe de faire basculer la Géorgie dans le camp démocrate

alors que ses grands électeurs étaient dévolus aux républicains depuis le président Clinton. En France, une initiative comparable remonte à l'élection présidentielle de 2012 quand trois Français – Guillaume Liegey, Arthur Muller et Vincent Pons – ont fait traverser les techniques de mobilisation électorale américaines, et notamment remis au goût des campagnes le porte-à-porte, au service de la candidature de François Hollande. Forts de cette campagne inédite et décisive, les « trois Bostoniens » ont surtout montré l'importance de la proximité et la nécessité de ramener la démocratie aux portes des citoyens¹. Ils préconisaient, entre autres, l'inscription automatique et généralisée sur les listes à partir des données de recensement connues ou, à défaut, de reculer la date limite d'inscription sur les listes. Cette dernière proposition s'est traduite dans la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 en décalant la date limite d'inscription sur les listes du 31 décembre de l'année précédente au sixième vendredi précédant ce scrutin, soit trente-sept jours avant le jour du vote. Cette disposition devrait être de nature à renforcer l'inscription en vue de l'élection présidentielle à condition que les partis, mouvements politiques et organisations de la société civile prennent leur part dans la médiatisation de cet enjeu.

Dorian Dreuil considère qu'il n'existe « pas une abstention, mais des abstentions ». Si la crise sanitaire a lourdement pesé sur les dernières élections, celle-ci n'explique pas tout. L'abstention résulte en grande partie de phénomènes sociaux plus profonds. À ce titre, l'analyse par **Jérémy Peltier**, directeur du secteur Études et Recherches de la Fondation Jean-Jaurès, des résultats issus du « Baromètre de la confiance politique », d'une part, et du « Baromètre des émotions », d'autre part, publiés par la Fondation Jean-Jaurès en partenariat avec Le Point et l'institut Viavoice, précise le rapport qu'entretiennent les Français avec le vote.

1. Guillaume Liegey, Arthur Muller et Vincent Pons, *Porte-à-porte. Reconquérir la démocratie sur le terrain*, Paris, Calmann-Lévy, 2013, p. 263.

Le profil des citoyens qui s'abstiennent et les raisons de l'abstention

La France qui s'en fout

Note de Jérémie Peltier, 4 mars 2021

Demain, ça sera la grande fête, la grande aventure, le grand soir, les années folles.

Autant de phrases lancées en l'air en permanence pour imaginer le « monde d'après », dont l'ambiance serait comparable à celle qui régnait aux lendemains des conflits guerriers. Le problème, c'est que rien de ce que nous avons vécu n'est comparable à la guerre. D'abord parce que ce que nous vivons n'aura, vraisemblablement, pas de « fin » notable et aussi simple, aussi claire, aussi nette, qu'une fin de conflit guerrier avec la signature d'un armistice. D'ailleurs, les premiers chiffres sur les taux de natalité montrent bien qu'il n'y aura pas de boom des « bébés Covid » comme après-guerre : l'étude annuelle de l'Insee indique que les naissances ont légèrement baissé en 2020 par rapport à 2019 (-1,8%).

Il est pourtant légitime et intéressant de s'interroger sur la façon dont nos concitoyens vont appréhender, un jour, le retour à la vie sociale « allégée » des contraintes. Il est légitime de s'y intéresser car nos attitudes auront des conséquences sur la reprise économique, sur la vitalité démocratique et sur la cohésion sociale et nationale d'une façon générale. En outre, cette question est intéressante car elle permet de prédire ce qui demeurera de la crise dans les comportements que nous adopterons demain.

Ainsi, est-ce que les différents confinements, les mesures sanitaires à respecter ainsi que les nouveaux modes de consommation et de socia-

lisation nous ont donné des réflexes, des représentations et des attitudes dont nous aurons du mal à nous défaire une fois la vie revenue ? En somme, est-ce que la pandémie n'aura été finalement qu'un miroir grossissant de tout ce qui était déjà latent dans la société, ne jouant en fait qu'un rôle d'accélérateur dans ce qui était pourtant bien là sous nos yeux : l'obsolescence des relations sociales, l'apathie démocratique et le repli sur soi ?

Pour nous aider à y voir clair, deux baromètres regorgent d'enseignements fort utiles : le « Baromètre de la confiance politique », d'une part, et le « Baromètre des émotions », d'autre part, que nous citerons tour à tour dans cette analyse.

« Bonjour tristesse »

« Sur ce sentiment inconnu, dont l'ennui, la douceur m'obsèdent, j'hésite à apposer le nom, le beau nom grave de tristesse. » La phrase de Françoise Sagan dans *Bonjour tristesse*¹ semble bien refléter ce que bon nombre d'individus peuvent ressentir en ce moment, comme en témoigne le « Baromètre des émotions ». Quand on interroge les Français sur les émotions qu'ils ressentent actuellement, 46% citent massivement la « tristesse », devant la « colère » (38%), la « peur » (36%), l'« enthousiasme » (25%), la « joie » (23%) ou encore le « dégoût » (20%).

En outre, quand on demande aux Français ce qui caractérise le mieux leur état d'esprit quand ils pensent à l'année qui vient de s'écouler et à l'actualité liée à la pandémie, 36% citent également

1. Françoise Sagan, *Bonjour tristesse*, Paris, Julliard, 1954.

la « tristesse » (première émotion citée), devant le « désespoir », la « colère », l'« ennui » ou la « peur ».

Il en est de même lorsqu'on les interroge sur les contraintes (masque, distanciation, gel hydro-alcoolique) : 21% des Français citent la « tristesse » comme terme qui caractérise le mieux leur état d'esprit quand ils pensent aux contraintes sanitaires à respecter, devant la « confiance », l'« ennui », l'« espoir », la « colère » ou encore le « dégoût ».

Le fond de l'air est donc triste. Et il n'y a donc, à ce stade, ni esprit de révolte, ni enthousiasme démesuré pour l'« après ». Cette tristesse généralisée aura inévitablement des conséquences sur nos capacités collectives de rebond en cas d'allègement des contraintes. On ne sort pas de la tristesse et d'une mélancolie généralisées comme on sort d'une saine colère ou d'une grande joie.

La défaite est inéluctable

En sus de la tristesse, le « Baromètre de la confiance politique » nous montre l'état de démotivation dans lequel sont baignés les Français. Quand on les interroge sur les qualificatifs qui caractérisent le mieux leur état d'esprit actuel, 41% répondent la « lassitude » (+13 points par rapport à février 2020), 34% la « morosité » (+12 points) et seulement 6% l'« enthousiasme » (-4 points).

Les Français sont donc découragés, comme une équipe qui, menée 3-0 à la mi-temps d'un match, revient sur le terrain sans envie ni volonté de retourner la situation, sachant d'ores et déjà qu'elle n'y arrivera pas. À noter qu'au cours des dix dernières années, le taux de Français le plus haut qui disaient être touchés par la « lassitude » avait été atteint en octobre 2011, avec 35%.

Aujourd'hui, ce sont plusieurs défaites qui semblent actées. Défaite sanitaire et politique d'abord : dans le « Baromètre des émotions », quand on demande aux Français ce qu'ils ressentent à propos de la manière dont l'exécutif a fait face à la pandémie, 34% citent la « colère », 25% du « désespoir », 24% de la « honte », 19% du « dégoût », 17% de la « tristesse », 17% de la « peur ». Le premier terme positif – l'« espoir » – n'arrive qu'en sixième position.

Défaite sociale ensuite : dans le « Baromètre des émotions », quand on interroge les Français sur leur vie sociale pendant le confinement, 38% citent l'« ennui », 32% la « tristesse », 20% le « désespoir ». Le premier item positif – l'« espoir » – n'arrive qu'en quatrième position (12% de citations).

Vie politique, vie sociale : la pandémie aura donc fait deux victimes.

Ce qui est très intéressant, c'est que ce « découragement général » semble plus spécifiquement toucher la France que le reste de l'Europe : dans le « Baromètre de la confiance politique », quand 41% des Français disent vivre une forme de lassitude, c'est le cas « seulement » de 15% des Allemands et 31% des Britanniques. Seuls les Italiens font jeu égal avec la France : 40%. Il en est de même pour la « morosité », qui, rappelons-le, peut s'entendre comme un manque de dynamisme : 34% des Français disent souffrir de cela (taux le plus haut enregistré au cours des dix dernières années, à l'exception de décembre 2013 – 34% également), contre 14% des Allemands, 16% des Britanniques et 24% des Italiens.

Par ailleurs, dans le « Baromètre des émotions », quand on interroge les Français sur ce qui définit le mieux leur état d'esprit actuel, 30% citent l'« ennui », devant la « confiance », le « pragmatisme », la « motivation » ou la « sérénité ».

Pour le dire autrement, les chiffres du « Baromètre de la confiance politique » et du « Baromètre des émotions » peuvent laisser supposer que les Français n'ont aucune envie ni de se rebeller, ni de préparer la sortie de crise, car ils ne le sentent tout simplement pas (dans le « Baromètre des émotions », 64% des Français se disent « inquiets » en pensant aux mois qui viennent, contre 32% « confiants »). Ils sont à plat. Tout rouvrira, mais la spontanéité et le goût pour autrui sont morts avec la pandémie. Ils sont totalement dégonflés, comme incapables de remonter à cheval. D'ailleurs, ils croient de moins en moins à la force de leur volonté : quand 93% des Français (dans le « Baromètre de la confiance politique ») étaient d'accord il y a un an avec le fait que « les gens peuvent changer la société par leurs choix et leurs actions », ils ne sont plus que 74% aujourd'hui (19 points de moins), soit le taux le plus bas enregistré sur cet item depuis 2009.

Cette incapacité à changer le cours des choses car tout est « couru d'avance » apparaît d'ailleurs également ici comme une spécificité française : 74% des Français pensent que « les gens peuvent changer la société par leurs choix et leurs actions », contre 78% des Allemands, 83% des Britanniques et 86% des Italiens. Dans le même ordre d'idée, 55% des Français sont d'accord avec la phrase : « J'ai une liberté de contrôle total sur mon propre avenir » (-3 points par rapport à 2020), contre 57% des Italiens, 69% des Britanniques et 69% des Allemands.

Ainsi, le sentiment que tout est joué d'avance semble un mal spécifiquement français, qui s'expliquerait notamment par le fait que les jeux seraient « pipés » dès le départ : seulement 25% des Français sont d'accord avec la phrase : « Dans la société, les règles du jeu sont les mêmes pour tous », contre 26% des Italiens, 41% des Britanniques et 42% des Allemands.

À la tristesse s'ajoutent donc la lassitude, la morosité et le défaitisme, autant d'états d'âme qui rendent, somme toute, difficile de penser l'après comme un samedi soir géant.

Pas d'années folles

Même si la peur « a changé de camp » (quand 27% des Français disaient avoir « peur » en avril 2020, ils sont aujourd'hui seulement 14% dans le « Baromètre de la confiance politique »), cela n'empêche qu'ils sont seulement 15% à avoir « confiance » (« Baromètre de la confiance politique »), et le « Baromètre des émotions » ne laisse aucunement présager des « années folles » à venir : quand ils pensent aux mois qui viennent, près d'un Français sur deux cite au total, en premier, la « peur » (14%), la « tristesse » (10%), le « désespoir » (10%), l'« ennui » (7%) ou la « colère » (6%). Comme si les Français avaient pris conscience que cette crise allait dans tous les cas briser – ou avait brisé – quelque chose pour la suite de nos existences, et ce qu'elle qu'en soit l'issue : la fin de la spontanéité, d'une certaine forme d'insouciance et de liberté ; un principe de précaution permanent et une anxiété généralisée vis-à-vis d'autrui.

Pour le dire autrement, les Français ont légitimement compris que l'avenir serait moins drôle, moins agréable après la pandémie. Que la crise avait modifié pour longtemps les standards de nos comportements sociaux, et que ce genre d'événements serait désormais la norme, sans que personne ne puisse avoir son mot à dire.

L'avenir est à la maison

Apathie sociale

Sans sursaut et discours fort sur la « puissance de vie » et l'importance de retrouver des moments gratuits, des moments inutiles et des moments non essentiels, on peut faire le pari que l'on s'oriente petit à petit vers une société apathique et mélancolique. Sans sursaut social ni sursaut festif.

Une partie de la population va devenir touriste de sa propre vie et de son propre pays, restant enfermée dans sa sphère privée, à l'échelle de son domicile, à peine à l'échelle de son immeuble : dans le « Baromètre de la confiance politique », 94% des Français font confiance à leur « famille », 71% à leurs « voisins ». À titre de comparaison, 55% des Français seulement font confiance « aux gens d'une autre nationalité » (-4 points par rapport à février 2020) et 41% font confiance « aux gens qu'ils rencontrent pour la première fois » (-2 points par rapport à février 2020). Ce qu'il faut noter, c'est que le confinement et la pandémie n'ont fait que conforter des dynamiques déjà à l'œuvre : en décembre 2009, 95% des Français indiquaient déjà faire confiance à leur « famille » et 44% seulement faisaient confiance aux « gens rencontrés pour la première fois ».

À l'inverse, la période que nous vivons a continué de dégrader le rapport à l'autre perçu comme « étranger » : quand 72% des Français indiquaient en 2009 faire confiance aux « gens d'une autre nationalité », ils ne sont plus que 55% aujourd'hui.

On observe les mêmes tendances positives vis-à-vis de « l'ultra-proximité » dans le « Baromètre des émotions ». Quand on demande aux Français ce qui caractérise le mieux leur état d'esprit à propos de leur vie familiale pendant le confinement, il s'agit de la seule question (avec la vie amoureuse) où les

trois premiers items cités sont des items positifs : pour 26% des Français, cela évoque de la « sérénité », pour 23% de la « confiance », pour 20% de la « joie ». Il en est de même s'agissant de la vie amoureuse pendant le confinement : pour 24% des Français, cela évoque de la « sérénité », pour 22% de la « joie » et pour 21% de la « confiance ».

Par conséquent, Deliveroo, Netflix et Amazon ont de beaux jours devant eux avec une France qui va prendre l'habitude de rester chez elle, en famille, les gens n'ayant pas une envie farouche de se voir davantage : dans le « Baromètre de la confiance politique », 62% des Français indiquent qu'on n'est « jamais assez prudent quand on a affaire aux autres » (53% au Royaume-Uni, 56% en Allemagne) et 32% sont d'accord avec le fait que « la plupart des gens cherchent à tirer profit d'eux ».

Le confinement n'a fait qu'accélérer un processus d'obsolescence des relations sociales. À force d'avoir voulu du sur-mesure et du chez-soi partout, l'autre est devenue l'exception.

Apathie démocratique

D'ailleurs, l'apathie sociale se conjugue avec une apathie démocratique perceptible dans les deux baromètres cités ci-dessus. Dans le « Baromètre de la confiance politique », 49% des Français disent « ne pas s'intéresser à la politique » (+2 points par rapport à février 2020), dont 16% « pas du tout », soit le taux le plus haut jamais enregistré depuis décembre 2009. C'est beaucoup plus qu'au Royaume-Uni (41%), en Italie (31%) et en Allemagne (20%). Dans le « Baromètre des émotions », lorsqu'on demande aux Français ce qu'ils ressentent quand on leur parle aujourd'hui de l'élection présidentielle, 43% citent l'« indifférence », bien avant le « dégoût » (13%), l'« espoir » (12%), ou l'« ennui » (12%).

La politique n'intéresse plus les gens, qui ne veulent plus sortir de chez eux. Apathie sociale, apathie démocratique. La crise et la pandémie n'ont fait que renforcer le recentrage sur soi, sur son intérêt particulier. Et on a du mal à voir comment cela pourra se retourner. Centrer le débat uniquement à travers le soutien à la démocratie ou la crainte du populisme ne changera rien. Ce n'est même plus, peut-être, le problème.

D'ailleurs, 42% des Français considèrent que « la démocratie fonctionne bien » (en hausse de 7 points par rapport à février 2020), 84% considèrent qu'« avoir un système politique démocratique est une bonne façon de gouverner le pays » (+9 points par rapport à février 2020), contre 34% qui considéraient qu'« avoir à sa tête un homme fort qui n'a pas à se préoccuper du Parlement ni des élections serait une bonne façon de gouverner le pays », soit l'un des taux les plus bas enregistrés par le « Baromètre de la confiance politique » (48% des Français adhéraient à cette opinion en décembre 2014), 80% considèrent que c'est « utile de voter car c'est par les élections que l'on peut faire évoluer les choses » et 72% considèrent que « le régime démocratique est irremplaçable » et que « c'est le meilleur système possible ».

En outre, tous les niveaux de confiance des différentes institutions testées sont en hausse par rapport à février 2020 : 35% de confiance pour le gouvernement, par exemple (+8 points par rapport à février 2020, soit le taux le plus haut enregistré par le baromètre depuis décembre 2009) ; 44% de confiance pour les députés (+7 points par rapport à février 2020). Même le sentiment que les responsables politiques sont « plutôt corrompus » a considérablement baissé depuis février 2020 (65%, -6 points).

Pour le dire autrement, les Français ne détestent pas la politique. L'image qu'ils en ont s'est d'ailleurs améliorée pendant la crise. Mais une grande majorité s'en moque, tout simplement.

Cela pose d'ailleurs la question de l'overdose d'émissions politiques à laquelle nous assistons désormais. Est-ce vraiment utile ? Ne serait-ce pas contre-productif ? À quoi sert-il d'avoir dix émissions politiques par soir et vingt chaque dimanche ? Dans un contexte de désintérêt profond, les seules personnes qui en trouvent sont justement les responsables politiques. À quoi bon ? Pourquoi ne pas cultiver plus de rareté ? Serait-ce grave de les entendre moins mais mieux ? En tout cas, le manque ne se ferait pas sentir chez les Français.

Car la seule chose que l'on admire aujourd'hui, c'est soi, sa famille et sa maison. Et ce n'est pas la multiplication d'émissions politiques, d'experts et de débats en tout genre ainsi que les gadgets participatifs qui vont changer cela.

La révolution anthropologique est donc bien arrivée à maturation : dans le « Baromètre de la confiance politique », quand on interroge les Français sur leur sentiment d'appartenance, 45% indiquent « ne pas avoir le sentiment d'appartenir à une communauté en particulier » (y compris donc la communauté nationale), contre 39% des Britanniques, 26% des Allemands et 15% des Italiens.

La seule accroche qui vaille, c'est soi, sa famille et sa maison.

Dans un livre publié en 2017, « *Plus rien à faire, plus rien à foutre* ». *La vraie crise de la démocratie*¹, Brice Teinturier avait noté que 30% des Français pouvaient être considérés comme des « prafistes » : des gens qui n'en avaient plus rien à faire et plus rien à foutre de la politique. Force est de supposer que la pandémie a élargi l'assiette pour recentrer les Françaises et les Français dans la leur. Et que la France qui s'engage a laissé place à une France lasse qui se fout d'à peu près tout.

Les enquêtes

« Baromètre des émotions » : Étude réalisée par Viavoice pour la Fondation Jean-Jaurès et *Le Point*. Interviews effectuées en ligne du 11 au 15 février 2021 auprès d'un échantillon de 1 001 personnes, représentatif de la population résidant en France métropolitaine, âgée de dix-huit ans et plus. Représentativité assurée par la méthode des quotas

appliquée aux critères suivants : sexe, âge, profession de l'interviewé, région et catégorie d'agglomération.

« Baromètre de la confiance politique » : Étude OpinionWay réalisée pour Cevipof-Sciences Po en partenariat avec la Fondation Jean-Jaurès, la Fondation pour l'innovation politique, l'institut Montaigne, le Conseil économique et social, auprès d'un échantillon de :

– 2 105 personnes inscrites sur les listes électorales issues d'un échantillon de 2 294 personnes représentatif de la population française âgée de dix-huit ans et plus ;

– 1 842 personnes inscrites sur les listes électorales issues d'un échantillon de 1 880 personnes représentatif de la population britannique âgée de dix-huit ans et plus ;

– 1 800 personnes issues d'un échantillon représentatif de la population allemande âgée de dix-huit ans et plus ;

– 1 811 personnes inscrites sur les listes électorales issues d'un échantillon de 1 838 personnes représentatif de la population italienne âgée de dix-huit ans et plus.

Les échantillons ont été constitués selon la méthode des quotas, au regard des critères de sexe, d'âge, de catégorie socioprofessionnelle, de région de résidence et de taille d'agglomération (France). L'échantillon a été interrogé en ligne sur système Cawi (Computer Assisted Web Interview).

Les Français ne détestent pas la politique, mais « la grande majorité d'entre eux s'en moque, tout simplement ». L'abstention record du premier tour des élections régionales et départementales de 2021 semble illustrer cette analyse. **Antoine Bristielle**, directeur de l'Observatoire de l'opinion et professeur agrégé de sciences sociales, chercheur en science politique au laboratoire PACTE à Sciences Po Grenoble, et **Tristan Guerra**, aussi doctorant en science politique au laboratoire PACTE, reviennent sur ce désengagement massif des citoyens français, cherchant à dresser le profil des abstentionnistes et s'interrogeant sur les enseignements à tirer de ces élections ratées.

1. Brice Teinturier, « *Plus rien à faire, plus rien à foutre* ». *La vraie crise de la démocratie*, Paris, Robert Laffont, 2017.

Le grand retrait. Retour sur la participation électorale au premier tour des régionales

Note d'Antoine Bristielle et Tristan Guerra,
25 juin 2021

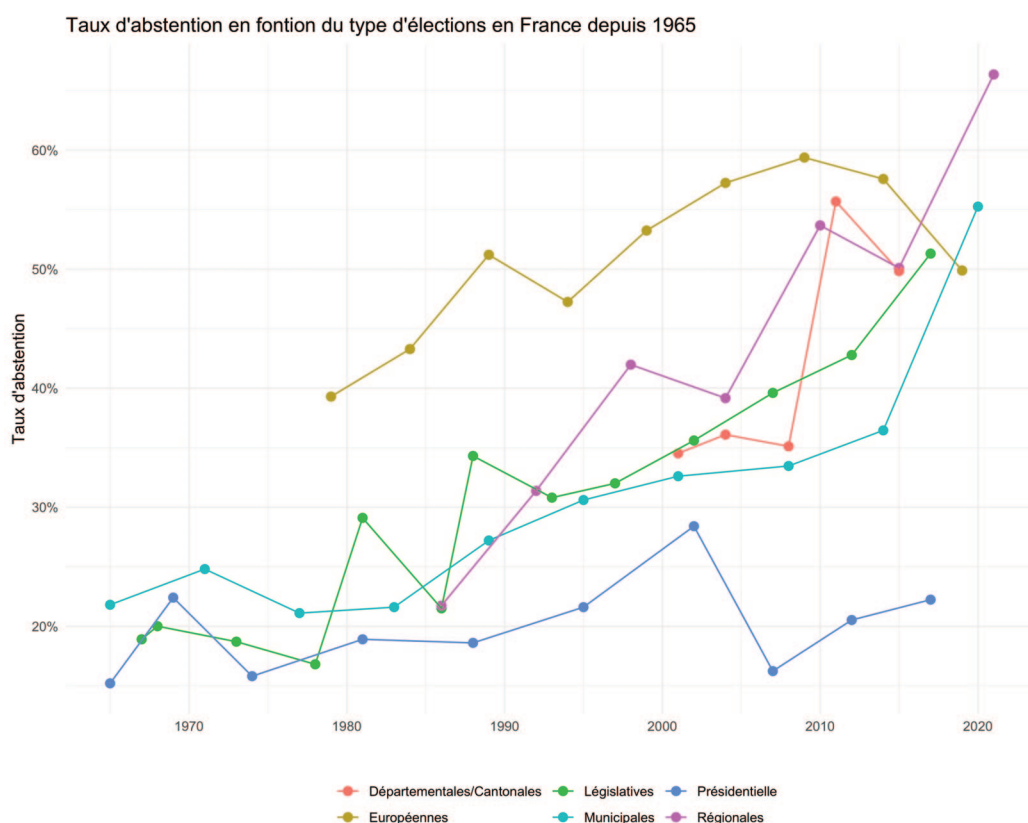
S'il était anticipé que cette élection serait marquée par une abstention plus importante que lors des précédentes élections régionales de 2015, la chute vertigineuse de la participation en l'espace de six ans (-16 points) a constitué une sorte de séisme au sein de l'univers politique et médiatique.

Ces résultats attestent ainsi la profonde déconnexion électorale présente dans notre pays, qui va en s'accroissant, d'élections en élections. Comme on le constate dans le graphique suivant, les élections intermédiaires, et singulièrement les élections locales, sont les plus affectées par ce reflux très net de la participation politique conventionnelle. Dans ces conditions, seule la présidentielle, pivot du

système politique, parvient encore à attirer systématiquement un nombre important d'électeurs.

Les logiques sociales de l'abstention

Les enquêtes réalisées le jour du vote par différents instituts sont révélatrices des logiques sociales du vote et confirment les nombreux travaux qui pointent les profondes inégalités face à la participation électorale. En consultant ces enquêtes, on apprend ainsi que les hommes ont davantage participé que les femmes (38% des électeurs ont participé contre 26% des électrices), que les titulaires d'un diplôme de bac+2 ont davantage participé (+10 points par rapport aux autres), que les catégories supérieures ont été plus nombreuses à se rendre aux urnes que les personnes appartenant aux catégories populaires (47% de votants chez les cadres contre seulement 23% chez les ouvriers). On observe également un gradient très net de la participation avec le revenu : 84% des personnes vivant dans un foyer avec moins de 1 000 euros par mois ont été abstentionnistes, contre seulement



54% des personnes vivant dans un foyer avec plus de 3 500 euros par mois de revenu (une différence colossale de 30 points). Le degré de participation varie aussi en fonction de la situation immobilière, les locataires étant plus abstentionnistes que leurs propriétaires. C'est dire si les élus régionaux représenteront avant tout les préférences politiques des citoyens les plus pourvus, notamment économiquement. Enfin, la pratique religieuse catholique, une « variable lourde » du vote, conduit aussi à davantage participer au rituel du vote républicain (76% de votants chez les pratiquants réguliers, contre seulement 41% chez les pratiquants occasionnels, soit un différentiel de 25 points). Quant aux sans religion, ils se tiennent aussi loin de Dieu que des urnes (29% de votants).

Les logiques générationnelles ont également joué à plein lors de ce scrutin. Plus l'électorat est jeune, plus l'abstention a été forte, si bien que ce n'est que 16% des 18-24 ans et 19% des 25-34 ans qui se sont déplacés lors de ce premier tour. Même si l'abstention des plus de soixante-cinq ans a été forte (47%), elle est sans commune mesure avec ce que l'on a pu observer au sein des jeunes générations.

Plus que jamais, ce scrutin met ainsi au grand jour la logique de vote intermittent propre aux jeunes générations. Si celles-ci conservent un fort intérêt pour l'élection présidentielle, elles se démobilisent néanmoins massivement – et de plus en plus – lors des élections intermédiaires. En effet, d'après les calculs du politiste Vincent Tiberj, les déséquilibres d'âge dans les urnes à ces élections régionales aboutissent clairement à surreprésenter certaines générations au détriment d'autres. Ainsi, les soixante-cinq ans et plus pèsent dans les urnes 1,4 fois leur poids dans la population, quand les moins de trente-cinq ans pèsent deux fois moins que leur poids démographique. L'attitude à l'égard du vote comme étant un droit ou un devoir est révélatrice de ces différences générationnelles : les personnes pour qui le droit de vote est un devoir ont été une sur deux à s'abstenir (50%), alors que l'abstention concerne 80% de celles pour qui voter est d'abord un droit. Ces écarts générationnels se répercutent aussi dans les préférences électorales et conduisent à un sur-vote pour les partis de droite classique : s'agissant du vote en faveur des listes de la droite

modérée, près d'un électeur sur deux (45%) a en fait plus de soixante-cinq ans.

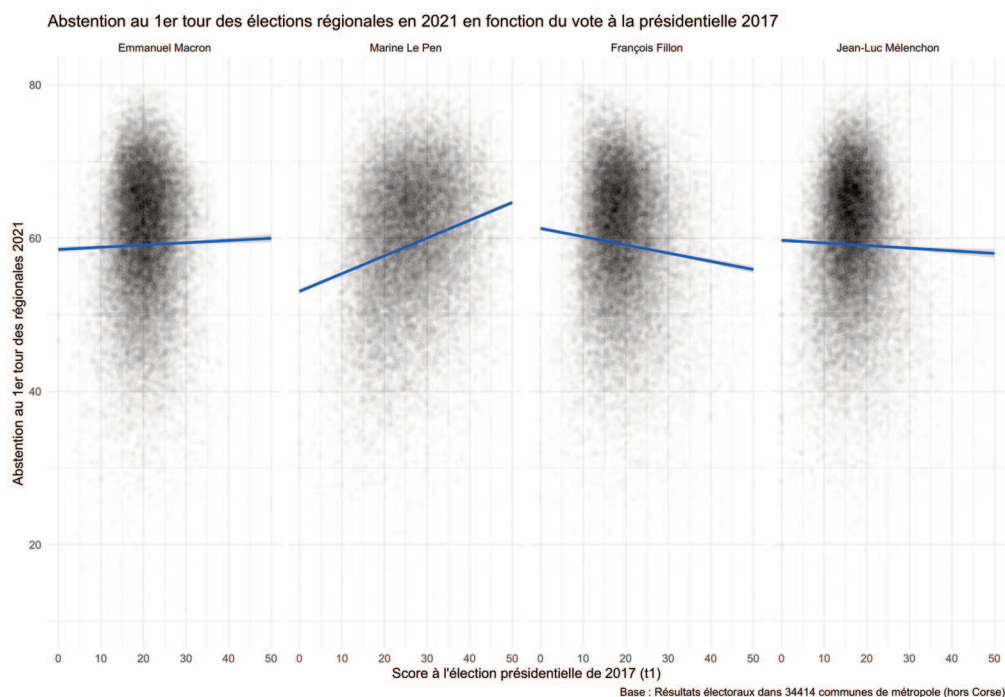
Logiquement, les plus politisés se sont le plus mobilisés. C'est le cas de ceux qui se sont intéressés aux élections régionales comparativement à ceux qui ne s'y sont pas intéressés. Plus fondamentalement, ceux qui déclarent que les choix politiques occupent une « grande place » ont été deux sur dix à participer au scrutin, contre seulement une personne sur dix parmi ceux qui déclarent que les choix politiques occupent une « faible place » dans leur vie (soit un différentiel de 34 points).

Une mobilisation différentielle

Dans la mesure où des facteurs sociaux ont été déterminants dans la participation ou non à l'élection, cela s'est traduit par une mobilisation différentielle des électors. Les graphiques ci-dessous essaient, à partir d'une analyse écologique en fonction des résultats électoraux à la dernière élection présidentielle dans la plupart des communes françaises métropolitaines, d'observer les effets de sur-mobilisation ou de sous-mobilisation en fonction des électors. Toutefois, une telle analyse se risque à l'erreur écologique : déduire des comportements individuels à partir de données recueillies à un niveau agrégé peut conduire à inférer. Il est toutefois possible de tester l'hypothèse selon laquelle la participation électorale aurait plus reculé dans les fiefs de la droite radicale, de la droite modérée, du centre ou de la gauche entre le premier tour de la présidentielle de 2017 et le premier tour des régionales de 2021.

Qu'est-ce que cette analyse nous enseigne ? Premièrement, on y voit apparaître la sur-mobilisation dans les communes qui avaient penché pour la droite filloniste en 2017 : l'abstention aux régionales diminue à mesure que le vote Fillon dans la commune croît. À l'inverse, on peut apercevoir une sous-mobilisation assez nette dans les communes qui avaient sur-voté pour Marine Le Pen. Ainsi, dans le quartile des communes qui ont le plus voté en faveur de Marine Le Pen en 2017 (plus de 32% des voix), l'abstention atteignait 61% contre 55% dans le quart des communes où elle était moins présente.

De la défaillance du système démocratique à l'indifférence citoyenne : les raisons d'une abstention croissante



Note de lecture : Chaque point représente une commune. La droite en bleu est la droite de régression linéaire où le score d'un candidat à la présidentielle de 2017 prédit le niveau de l'abstention. L'opacité des points permet d'afficher plus de communes sur le graphique, et de refléter la densité.

Ces résultats sont, par ailleurs, corroborés au niveau individuel par les différentes enquêtes réalisées le jour du vote, les électeurs de François Fillon en 2017 se sont davantage mobilisés (52%) que les électeurs de Benoît Hamon (40%), d'Emmanuel Macron (36%) et, plus encore, de Marine Le Pen (29%) et de Jean-Luc Mélenchon (25%).

Quel sens donner à l'abstention ? Protestation électorale ou France qui s'en fout ?

Rapidement, deux « thèses » se sont opposées parmi les commentateurs politiques au sujet de l'abstention record enregistrée le 20 juin dernier : certains entrevoient une France en révolte, qui ferait « la grève des urnes », tandis que, pour d'autres, l'abstention massive serait le signe d'une France désabusée par la politique et qui n'éprouverait pas ou plus la nécessité de voter pour exprimer sa colère. Or, à nos yeux, ces deux explications ne sont pas mutuellement exclusives et se complètent plutôt assez bien d'autant qu'elles concernent des

groupes d'électeurs différents. L'abstention est un phénomène complexe à bien des égards et il existe forcément une forte hétérogénéité des facteurs poussant à s'abstenir quand près des trois quarts du corps électoral ne se sont pas rendus aux urnes.

Une nouvelle fois, les enquêtes réalisées le jour du vote permettent d'éclairer davantage les multiples raisons derrière l'abstention, et surtout mettent au jour des groupes forts différents, qui ne se sont pas rendus à l'isoloir pour des raisons identiques. Pour simplifier le propos, le profil de « l'abstentionniste désintéressé » est surreprésenté parmi les jeunes de dix-huit à vingt-quatre ans, au sein des classes moyennes et des classes supérieures et chez les électeurs d'Emmanuel Macron au premier tour de la précédente présidentielle. Quant au profil de « l'abstentionniste protestataire », il est surreprésenté chez les hommes, plutôt âgés, au sein des catégories modestes ou pauvres, chez les ouvriers et les chômeurs et au sein de l'électorat de Jean-Luc Mélenchon ou de Marine Le Pen lors du premier tour de la présidentielle de 2017.

Comme on l'a vu, les sondages réalisés le jour du scrutin attestent de ce corps électoral profondément déformé et en décalage avec les élections ultérieures, tant présidentielle et législatives en 2017 que les européennes de 2019. Dans l'ensemble, ces résultats ne sont donc que peu informatifs de ce qui se passera à la présidentielle de l'année prochaine. Par l'effet de la participation différentielle et l'écart de mobilisation désormais très marqué entre élections locales et nationales, tout se passe comme s'il existait différents systèmes partisans, ce qui fausse les analyses sur les dynamiques réelles de la recomposition politique. Les élections nationales

(présidentielle, législatives et même européennes), tandis que les élections locales (municipales, départementales et régionales) traduisent en grande partie la permanence de l'« ancien monde », celui où les partis de gouvernement traditionnels continuent de survivre grâce à leur réseau d'élus, mais aussi du fait de la faible capacité de mobilisation des nouveaux partis. Parce que la présidentielle rassemblera un électorat plus de deux fois plus large que celui qui s'est mobilisé lors de ces élections intermédiaires, et surtout sur des bases sociologiques et politiques très distinctes, les résultats électoraux seront fondamentalement différents.

*À l'instar des dernières élections régionales et départementales, les municipales de 2020 ont, elles aussi, été marquées par une abstention massive. S'intéressant à la géographie de l'abstention du premier tour des municipales de 2020, **Hervé Le Bras**, directeur d'études à l'EHESS et directeur de recherche émérite à l'Ined, revient sur les liens entre abstention, participation et épidémie.*

Municipales sous épidémie

Note d'Hervé Le Bras, 23 mai 2020

Au premier tour des élections communales de 2014, 36,4 % des électeurs n'avaient pas voté. En 2020, ce pourcentage a fait un bond à 55,4 %. Dans un sondage effectué le jour du vote, 40% des futurs abstentionnistes donnaient pour raison la peur d'attraper la Covid-19 en se déplaçant¹. De 1989 à 2014, le pourcentage d'abstentionnistes avait augmenté assez régulièrement, passant de 27 % à 36,4 %, soit 2,5 % de plus d'une élection municipale à la suivante. Si l'évolution se poursuivait au même rythme, on pouvait s'attendre à un taux d'abstention de 39 %. Les 16,4 % supplémentaires sont donc en grande partie imputables à la menace épidémique².

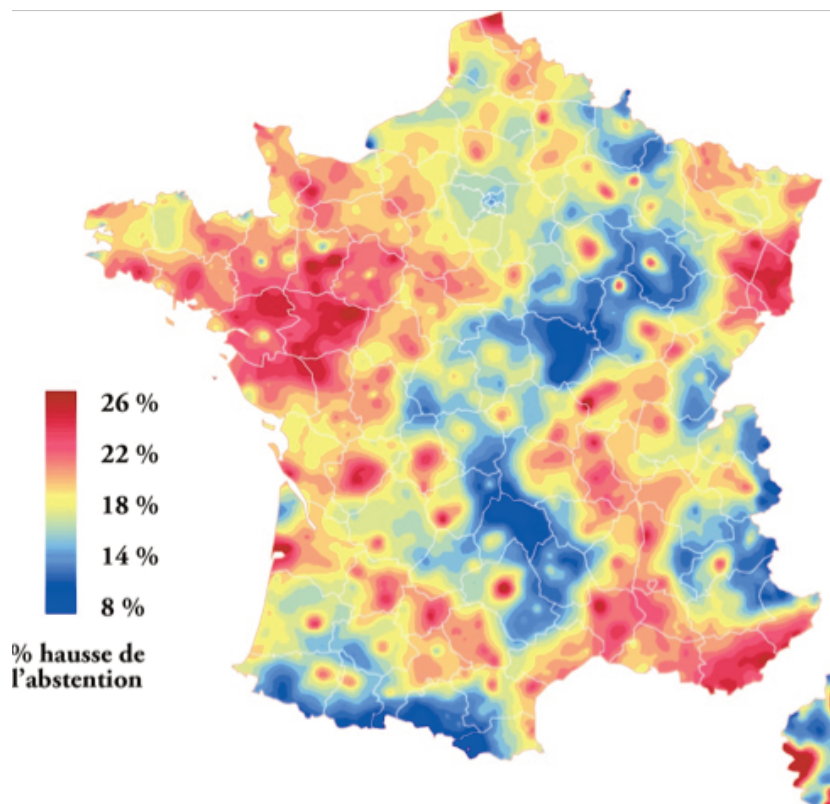
Dans ces conditions, examiner les résultats, commune par commune, livre d'importantes informations, non seulement sur l'évolution de l'attitude politique des Français, mais aussi sur leur crainte de la contagion.

La cartographie du taux d'abstention est cependant insuffisante car il existe d'importantes différences locales de participation qui se manifestent à chaque élection. D'une élection municipale à la suivante, ces différences qui tiennent à l'histoire, à la structure sociale, au passé politique varient assez peu. Pour saisir l'impact de l'épidémie sur le vote, il faut donc se pencher sur l'augmentation de l'abstention entre 2014 et 2020, commune par commune.

La carte de la figure 1 en donne la géographie (après un léger lissage pour atténuer les fluctuations locales).

Figure 1-1

Différence entre les pourcentages d'abstentionnistes en 2014 et en 2020 aux élections municipales



1. « Municipales 2020 – Sondage jour du vote : Profil des électeurs et clefs du scrutin (1^{er} tour) », Ifop, 15 mars 2020.

2. Si l'épidémie seule expliquait le surcroît d'abstention et si les réponses au sondage étaient fiables et non des rationalisations, 40 % des 61 % qui devaient voter, c'est 24,4 %, plus que les 16,4 %. Des abstentionnistes habituels ont donc pris le prétexte de l'épidémie pour justifier leur conduite.

Entre éloignement et hôpital

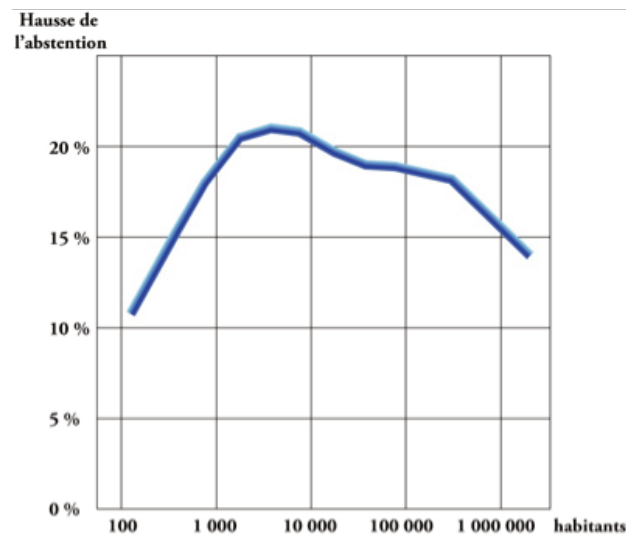
Juste avant le scrutin, il existait quatre épicentres de l'épidémie, Mulhouse, Creil, Ajaccio et Auray. Clairement, l'abstention a été plus forte qu'ailleurs dans toute l'Alsace et dans les montagnes des Vosges, mais, au-delà, en Lorraine et en Champagne, l'augmentation devient l'une des plus faibles de toute la France. De même, en Corse, les alentours d'Ajaccio sont fortement touchés, mais, au-delà de trente kilomètres, l'abstention a moins progressé que la moyenne nationale. Quant à Auray et Creil, rien ne les distingue de l'ensemble de leur région. On ne peut donc pas conclure que le niveau d'abstention s'est élevé en fonction du risque couru. D'ailleurs, dans la plus grande partie de l'Ouest où la proportion de personnes contaminées était l'une des plus faibles, l'abstention a augmenté beaucoup plus que la moyenne.

Quelle est alors la raison des fortes différences régionales. La géographie qui apparaît est bien connue. C'est celle des zones de plus faible densité, et celles où la population continue de diminuer, le résidu du fameux « désert français » dénoncé par Jean-François Gravier dans son ouvrage de 1947¹. Mécaniquement, une faible densité rend plus rares les rencontres donc les risques de contagion. Il faudrait imaginer que les électeurs en aient conscience. Mais les zones dépeuplées concentrent d'autres particularités qui peuvent aussi expliquer une moindre appréhension de l'épidémie. Outre les montagnes, on retrouve effectivement la célèbre « diagonale du vide » qui a déjà fait parler d'elle quelques mois auparavant car c'est là que se concentrait le mécontentement des « gilets jaunes ». Faible population et dépopulation vont, en effet, de pair avec la disparition des services locaux et donc la nécessité de parcourir des distances importantes pour en trouver qui se maintiennent. Une autre caractéristique plus mystérieuse de la « diagonale du vide » est la surmortalité, non pas la proportion de décès mais la plus faible espérance de vie qui est indépendante de la structure par âge.

La relation entre ces facteurs et la moindre augmentation de l'abstention n'est pas simple. L'individualisme qui a caractérisé les « gilets jaunes » peut les pousser à moins tenir compte des obligations comme celle du confinement. On peut aussi penser qu'ils ont voulu voter pour exprimer leur mécontentement. Les quelques résultats sur les préférences partisans ne le montrent cependant pas. Une plus forte mortalité habituelle peut aussi, par comparaison, faire diminuer la crainte du coronavirus. Si cette épidémie était apparue au XVIII^e ou au XIX^e siècle, il y a fort à parier qu'elle serait passée inaperçue par rapport aux ravages de la peste, de la variole, de la rougeole même, puis du choléra.

Figure 1-2

Différence des pourcentages d'abstentionnistes en 2014 et en 2020 selon la dimension de la commune



De toutes ces possibilités, il semble que la plus vraisemblable soit la faible densité. La variation de l'accroissement de l'abstention selon le nombre d'habitants des communes va dans la même direction (figure 2). Alors que dans les communes de moins de 250 habitants, l'abstention a crû de 11 %, pour celles de plus de 2 500 habitants, l'augmentation se situe autour de 20%, soit près du double, avec une légère diminution dans les plus

1. Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, Paris, Le Portulan, 1947.

grosses communes, au-dessus de 25 000 habitants. Plus que la probabilité de rencontre, c'est sans doute la connaissance assez précise de l'état de santé des proches qui en est la cause. Dans un village de moins de 250 habitants, non seulement on possède une vue d'ensemble de ses concitoyens, mais aussi de leurs relations à l'extérieur. Le bureau de vote n'est donc pas un espace anonyme, fréquenté par des inconnus. Si l'on a un doute sur la santé de l'un des habitants, on s'en écarte. La fréquentation est, en outre, beaucoup plus espacée du fait du faible nombre d'électeurs.

Dans les villes et dans les gros bourgs, la plupart des électeurs ne se connaissent pas personnellement et les électeurs inscrits sont nombreux par bureau. Or, l'épidémie est causée par un virus invisible. Plus on se trouve en territoire inconnu, plus on redoute cet ennemi. Dans la « diagonale du vide », l'écart est saisissant entre les petites communes et les villes de quelque importance : hausse de 24 % de l'abstention à Chaumont préfecture de la Haute-Marne, mais seulement de 8,6 % dans les petites communes de ce département ; de 26,1 % à Brive comparé à 8,7 % pour les communes de la Corrèze comptant moins de 250 habitants. On voit sur la carte de la figure 1 de nombreux autres exemples de ce contraste.

Le surplus d'abstention en 2020 par rapport à 2014 n'est toutefois pas toujours plus élevé dans les villes. À l'Ouest, c'est assez souvent l'inverse. Augmentation de 13,9 % à Rennes, de 10,7 % à Vitré, mais de 14,7 % dans les petites communes d'Ille-et-Vilaine. On verra plus loin que la structure du peuplement peut expliquer ces observations contradictoires. Cependant, en règle plus générale, la hausse de l'abstention est plus faible que la moyenne et que leur environnement dans une majorité de grande ville : 15,6 % à Toulouse, 14,8 % à Lille, 15,8 % à Nantes, 17,7 % à Strasbourg, 10,2 % à Grenoble, 14 % à Paris. Il est vraisemblable que la confiance dans les soins est plus élevée dans ces villes qui disposent d'équipements hospitaliers de grande qualité. D'autre part, ces villes, en tant que capitales de région ont plus de moyens et ont aussi un rapport plus direct à la capitale donc aux décisions qui y sont prises. Effectivement, à l'exception de Dijon, le taux d'abstention a moins augmenté dans toutes les capitales régionales.

Politique locale

Jusqu'ici, aucun rapport n'est apparu entre la hausse de l'abstention et la structure démographique, sociale ou partisane. Par exemple, la géographie de la carte 1 n'a pas de rapport avec celle du vieillissement de la population alors que les personnes âgées semblent avoir été plus nombreuses à s'abstenir. Pas de rapport non plus avec le niveau de la pauvreté, ni avec le taux de chômage, ni avec le degré d'éducation de la population. À part une ressemblance avec la géographie des « gilets jaunes », aucune répartition des opinions politiques n'est perceptible de prime abord. Par exemple, les régions où le Rassemblement national (RN) engrange ses meilleurs résultats connaissent soit une forte progression de l'abstention (Alsace, Provence) soit une faible progression (Champagne, Bourgogne), tout comme les régions où le RN est le plus faible (forte progression à l'Ouest, faible progression dans le Massif central). Les géographies habituelles de la gauche et de la droite ne sont pas plus perceptibles que celle du RN.

Pour saisir l'influence de la politique, il faut descendre à un niveau local. Là où l'élection était très disputée et suivie sur le plan national, la progression de l'abstention a été plus faible. Avec 14 %, Paris enregistre l'une des hausses les plus faibles parmi les grandes villes. Mais le cas le plus remarquable est celui du Havre où se présentait le Premier ministre. L'abstention n'y a augmenté que de 7,4 % depuis les municipales de 2014, la plus faible valeur parmi les villes de plus de 25 000 habitants. En revanche, ni Lyon ni Marseille ne se sont distinguées, peut-être à cause d'une plus faible visibilité nationale ou d'une profusion de listes, assez difficile à déchiffrer.

On aperçoit à l'ouest des Côtes-d'Armor une autre trace d'un événement politique assez récent. L'abstention a moins augmenté dans Le Huelgoat où le Parti communiste avait obtenu des scores importants jusqu'en 1981, puis où la révolte des « bonnets rouges » s'était développée. Ainsi, les zones de force de deux manifestations de rejet de la démocratie représentative, les « gilets jaunes » et les « bonnets rouges », s'avèrent paradoxalement avoir gardé plus de confiance que la moyenne dans

l'élection des conseils municipaux, peut-être parce qu'ils y perçoivent un élément de démocratie directe ou plus directe que celle des corps nationaux.

Il ne faut pas s'étonner non plus de voir les contrastes territoriaux l'emporter sur les différences sociales, économiques et politiques puisqu'avec une carte, on chausse des lunettes géographiques. Dans un sondage où, au contraire, ce sont les lunettes socio-économiques et politiques qui sont employées, les différences géographiques deviennent imperceptibles, sauf à utiliser d'énormes échantillons.

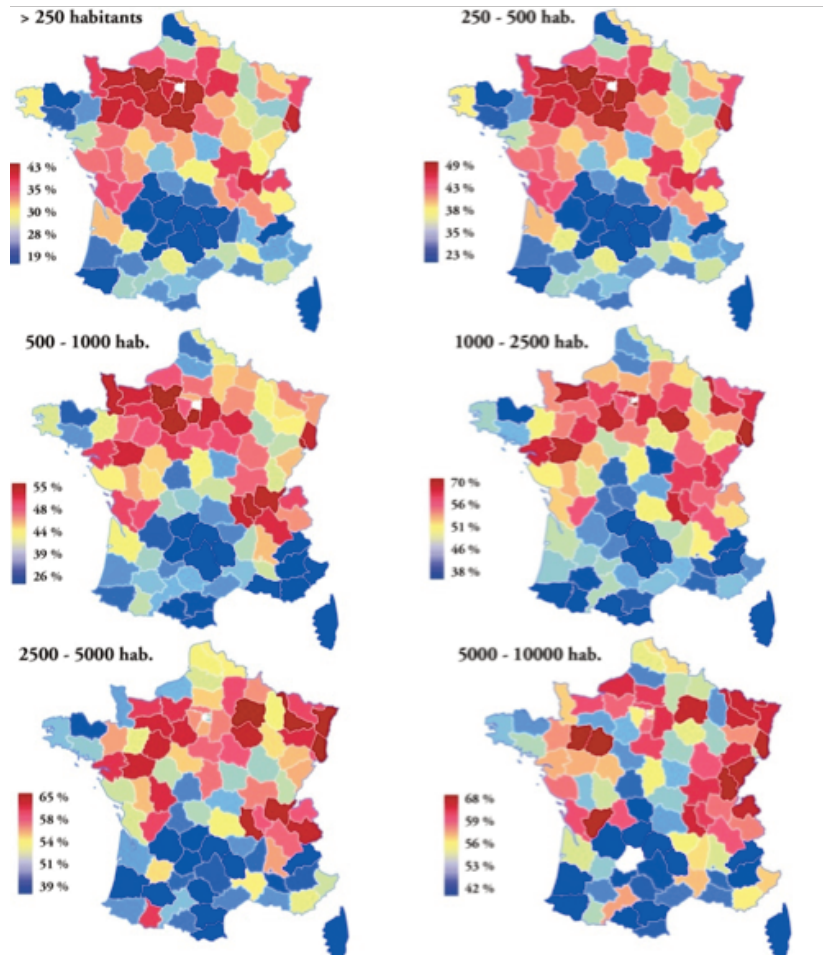
Les changements de répartition qui viennent d'être analysés ont-ils transformé la géographie de l'abstention, ce qui paraît plausible étant donné leur ampleur puisque la baisse de la participation varie de 12 % dans le Cantal à 24 % dans le Maine-et-Loire ? C'est

ce qu'il faut chercher à voir maintenant. Au-delà de l'impact de l'épidémie, cela questionnera la stabilité géographique de la participation électorale sur le moyen terme et même sur le long terme.

Transformations politiques

La hausse importante de l'abstention a modifié sa répartition sur le territoire donc sa signification politique. On vient de voir que le changement a eu deux composantes dans l'espace, l'une selon la localisation géographique et l'autre selon la taille de la commune. Les deux variations ne sont pas indépendantes l'une de l'autre. On peut le vérifier en cartographiant le niveau d'abstention selon la taille de la commune (figure 3).

Figure 1-3
Pourcentage d'abstentionnistes aux élections municipales de 2020 par département selon la dimension de la commune



La France est coupée en deux par une ligne qui part de Bordeaux, suit la limite du Massif central par le nord, redescend dans la vallée du Rhône et se termine au nord de la Provence. Au sud de cette ligne, l'abstention est plus faible que la moyenne quelle que soit la population des communes. Au Nord, les plus forts pourcentages d'abstention basculent de l'ouest à l'est à mesure que la taille des communes s'accroît (les communes de plus de 10 000 habitants n'ont pas été prises en compte car, trop peu nombreuses par département, l'abstention y dépend souvent des listes en présence).

Le niveau très élevé d'abstention à l'Ouest entre les vallées de la Seine et de la Loire ne correspond pas à une tendance politique connue ni à une particularité sociale ou anthropologique des populations. Il ne s'agit pas non plus d'un hasard car de larges zones homogènes apparaissent sur les cartes, particulièrement pour les plus petites communes. Comment et pourquoi les communes de cette zone ouest se sont-elles donné le mot pour ne pas se rendre aux urnes ? La seule géographie qui ait quelque ressemblance avec cette répartition est celle du vote en faveur de François Fillon au premier tour de l'élection présidentielle de 2017. On ne saisit cependant pas en quoi ces électeurs seraient plus enclins à désertier les isoloirs. Au contraire, le virage à droite de La République en marche (LREM) devrait les conforter.

En revanche, la raison des plus fortes participations en Bretagne et dans tout le Massif central est plus simple : ce sont les régions où les agriculteurs se sont maintenus le plus tardivement. Elles restent imprégnées d'une culture rurale où traditionnellement la participation était élevée. Le renforcement de l'abstention sur toute la frontière à mesure que la population communale devient plus nombreuse correspond aussi à une figure traditionnelle. Dès la III^e République, la participation a été plus faible que la moyenne dans ces régions.

La question semble donc posée d'une transformation de la pratique électorale, au moins dans un large secteur du pays. La différence entre les cartes de l'abstention pour les petites communes et pour les

petites villes (de 5 000 à 10 000 habitants) n'est pour le moment pas explicable. Pour y voir plus clair, il faut se pencher sur l'évolution au cours du temps de l'abstention dans ces deux types de communes.

Dynamique historique de l'abstention

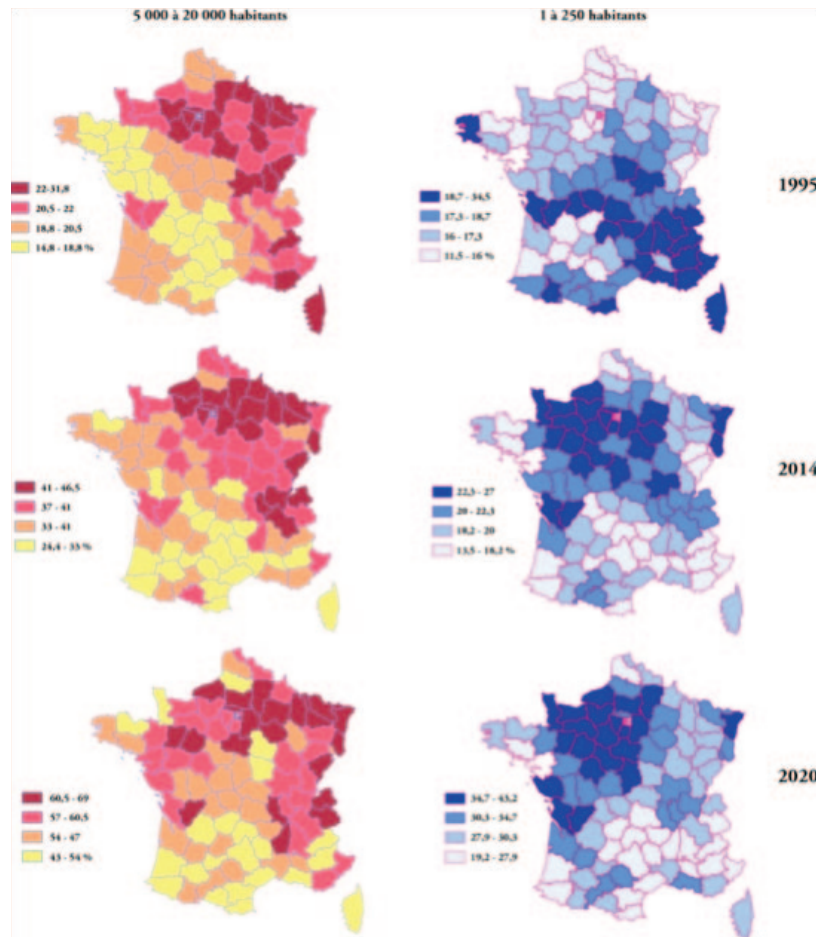
Les trois cartes de la figure 4 représentent le niveau de l'abstention par département aux élections municipales de 2014, de 2020 et au premier tour de l'élection présidentielle de 1995 dans les communes de 5 000 à 20 000 habitants. Le choix de 1995 est un peu arbitraire, mais c'est la plus ancienne élection présidentielle pour laquelle on dispose des résultats communaux dans les bases de données du gouvernement et de Sciences Po. L'élection présidentielle est l'opposé politique de l'élection municipale, le chef de la nation contre les chefs des 36 000 communes, mais ce sont les deux élections auxquelles l'abstention est traditionnellement la plus faible, donc pour lesquelles les citoyens se sentent les plus concernés.

Commençons par suivre l'évolution de l'abstention dans les villes petites et moyennes (comptant de 5 000 à 20 000 habitants) sur la gauche de la figure 4. L'évolution est graduelle et lente. En 1995, la France est coupée en deux : abstention assez forte au nord de la célèbre ligne Saint-Malo-Genève, en Bourgogne et dans le Sud-Est, abstention assez faible hors de cette zone. Dans la partie Nord-Est et Est, 44 départements sur 48 font partie de ceux qui s'abstiennent le plus. Dans l'autre partie, Sud-Ouest et Ouest, seulement 2 départements (les Charentes) sur 45 ne font pas partie de ceux qui s'abstiennent le moins¹. Cette géographie est surprenante. La France au nord de la ligne Saint-Malo-Genève avait été qualifiée de « France éclairée » car l'éducation s'y était développée bien plus tôt que sur le reste du territoire. Quant à la France de l'Est, elle est directement sous la menace des voisins contre lesquels elle s'est souvent battue. On aurait imaginé que ces deux raisons renforçaient le civisme et l'adhésion à la nation.

1. Le chapeau nord de la France (Somme, Pas-de-Calais, Nord) se comporte différemment et n'a pas été compté dans le groupe du Nord-Est.

Figure 1-4

Pourcentage d'abstentionnistes à trois élections (présidentielles de 1995, municipales de 2014 et 2020) selon la population de la commune



Une vingtaine d'années plus tard, aux élections municipales de 2014, la géographie de l'abstention dans les villes petites et moyennes n'a pas beaucoup changé, mais suffisamment pour faire apparaître un élément très intéressant. L'abstention a reflué relativement en Normandie et en Provence et a progressé tout au nord. La carte qui apparaît maintenant est celle de l'implantation de l'industrie durant les Trente Glorieuses ou, plutôt, de la déception qu'a causée la désindustrialisation. La masse citoyenne qui se rend aux urnes à l'occasion des élections municipales garde un fond rural et agricole, un attachement à la petite patrie. Les ouvriers et les techniciens sont moins enracinés. Leur famille a quitté la terre quelques décennies plus

tôt. Ils ont acquis un comportement de classe plus qu'un comportement de lieu. Le maire est, en outre, souvent issu de la bourgeoisie et non de leurs rangs.

La troisième carte, celle de l'abstention au premier tour des récentes élections municipales ressemble à la précédente, mais en diffère un peu à l'Ouest. Les départements de cet Ouest profond, Normandie, Maine, Anjou, Touraine, Poitou, Vendée historique ont glissé vers l'abstention plus que les autres. Ce n'est pas là que le coronavirus attaque. L'orientation électorale de cette partie de la France se singularise de temps à autre. Elle a suivi Pierre Poujade en 1954 et en 1956, elle a voté pour Jean Royer à l'élection présidentielle de 1974¹, puis pour

1. Les deux éléments forts de son programme étaient : non aux supermarchés et non à la pornographie.

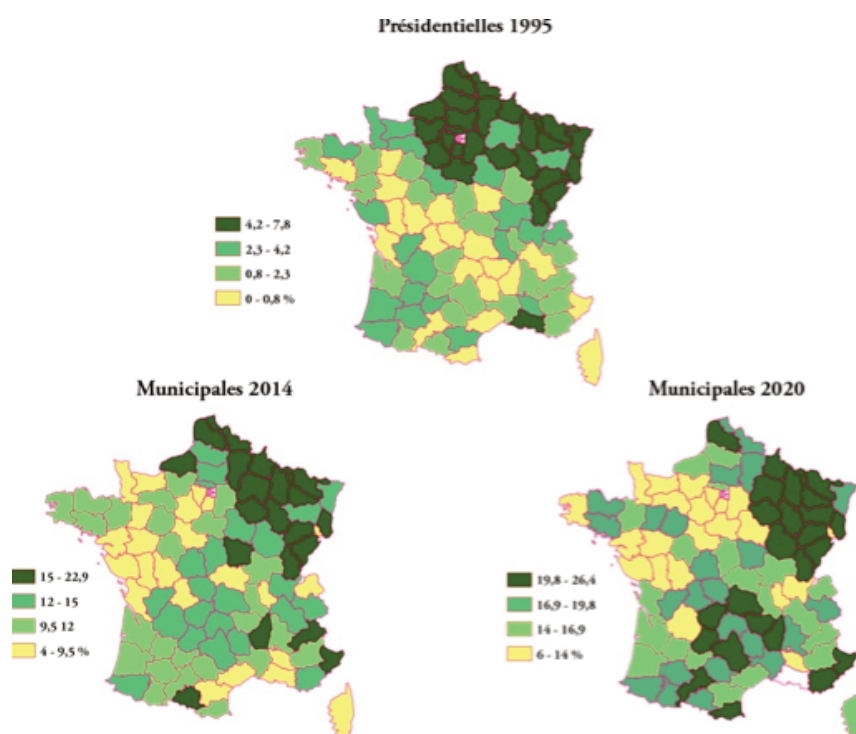
Philippe de Villiers à partir de 1995. Elle a plébiscité François Fillon lors de la primaire de la droite qui l'a intronisé en 2016¹. Dans son étude du mouvement poujadiste, Stanley Hoffmann² l'avait décrite comme une France assez riche, mais en retard sur les mœurs de son époque. À une droite libérale et ouverte sur les questions morales s'oppose depuis longtemps une droite hostile aussi bien au libéralisme qu'au centralisme et encore plus à l'évolution des mœurs. Cette dernière n'est pas du tout séduite par Emmanuel Macron qui représente l'archétype de l'autre droite, celle qu'elle déteste ; elle ne va pas non plus voter à gauche, ni à l'extrême droite, elle s'abstient alors.

Passons à l'abstention dans les plus petites communes, celles qui comptent moins de 250 habitants. Elles sont intéressantes d'un point de vue statistique car très nombreuses, ce qui réduit l'influence des particularités de telle ou telle d'entre elles. Leur évolution est radicalement différente de celle des villes petites et moyennes. En 1995, le Sud,

particulièrement le Sud-Est s'abstient plus que la moyenne. À l'opposé, on trouve les plus fortes participations au Nord-Ouest. En 2014, la répartition de l'abstention est presque inversée par rapport à 1995. Désormais, l'abstention est beaucoup plus importante dans la moitié nord de la France, à l'exception de la Bretagne, de la Lorraine et de la Franche-Comté. Six années plus tard, aux récentes élections municipales, la répartition est restée pratiquement la même. Sur les 21 départements qui se sont le plus abstenus, 18 se trouvent dans le quart Nord-Ouest dans un rectangle ayant pour sommet La Rochelle, Nevers, Laon et Cherbourg. On a reconnu plus haut que l'interprétation de cette répartition selon des critères politiques, sociaux ou historiques n'est pas évidente. Au contraire, les différences s'expliquent assez facilement dans la moitié sud de la France où l'abstention est nettement plus faible. Ce sont les départements les moins ruraux où les électeurs ont le plus participé au vote.

Figure 1-5

**Différence entre le taux d'abstention dans les villes de 5 000 à 20 000 habitants
et les villages de moins de 250 habitants lors de trois élections**



1. Jérôme Fourquet et Hervé Le Bras, *La Guerre des trois. La primaire de la droite et du centre*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2017.

2. Stanley Hoffmann et al., *Le Mouvement Poujade*, Paris, Presses de Sciences Po, 1957.

Un élément commun important se dégage de ces deux séries de géographies : la baisse de la participation causée par l'épidémie n'a pas ou peu modifié les évolutions à moyen terme. Pour les villes moyennes et petites, la répartition de l'abstention continue de changer lentement ; pour les très petites communes, la répartition, après un retournement complet entre 1995 et 2014, s'est à peine déformée ensuite. Ce qui vaut pour l'abstention vaut sans doute aussi pour les affiliations partisans. Dans la seconde partie de cette note, on abordera cet aspect essentiel puisque la validité du premier tour dépend de lui : soit l'épidémie a bouleversé l'échiquier électoral, soit elle a eu la même incidence ou presque sur toutes les tendances politiques, de l'extrême droite à l'extrême gauche.

Évolution de longue durée

On peut être déçu de n'avoir pas percé les mystères de la géographie de l'abstention. Cependant, en comparant les deux séries de cartes, une différence de longue durée entre la géographie des villes et celle des villages se manifeste. La figure 5 cartographique, aux trois mêmes dates, l'écart entre le pourcentage d'abstention dans les villes petites et moyennes et dans les plus petites communes, celles qui comptent moins de 250 habitants. Non seulement les trois cartes se ressemblent beaucoup, ce qui témoigne de la persistance des écarts, mais ceux-ci se renforcent au cours du temps. Surtout, la géographie qui apparaît est bien connue et très ancienne. Elle oppose les campagnes en openfield du Nord-Est aux bocages de l'Ouest et du Sud. C'est une partition immémoriale, déjà répertoriée par Arthur Young¹ dans ses voyages à la fin du XVIII^e siècle. Ce n'est pas tant la configuration du paysage qui importe que la répartition de la population. Dans les régions d'openfield, la population rurale vit groupée en petits villages compacts, dans les régions de bocage, elle s'éparpille en fermes isolées et en hameaux de

quelques exploitations. En quoi cette différence d'habitat rejaillit-elle sur la pratique du vote ? Dans les petits villages d'habitat groupé (aggloméré, disent les géographes), les électeurs savent exactement qui s'est rendu aux urnes et qui les a boudés. La participation électorale est une contrainte sociale. Dans le bocage, il est plus difficile de savoir si votre voisin qui vit à plusieurs centaines de mètres derrière des haies et des taillis a fréquenté le bureau de vote. Dans les villes comme dans le bocage, un plus grand anonymat règne, donc une moindre pression sociale. Dès lors, la différence de participation, toutes choses égales par ailleurs, sera plus importante dans les pays d'habitat aggloméré que dans ceux où la population est éparse.

Une objection politique à ce raisonnement peut être soulevée. Les pays d'habitat aggloméré sont aussi ceux où le vote pour la famille Le Pen rencontre le plus de succès. Or, ce vote dépend fortement de la taille des communes. À la dernière élection présidentielle, dans celles de moins de 1 000 habitants, il atteignait 30 % et dans les grandes villes 13 % (en moyenne). Ce qui est attribué à la différence de peuplement ne serait-il pas au contraire dû à une différence d'orientation politique ? Si cela était le cas, l'autre grande zone de prépondérance du vote RN, la bordure méditerranéenne, devrait apparaître, or, rien de tel. Pourtant, la population y vit aussi groupée. Mais l'historien Marc Bloch² qui avait attiré l'attention sur les différences de sociabilité entre les pays de bocage et d'openfield avait aussi insisté sur l'écart de l'openfield du Nord-Est avec ses petits villages et celui du Sud méditerranéen aux gros villages. Au sein de ces derniers, les relations sociales se rapprochent de celles qu'on entretient dans une petite ville. Dans son étude sur les débuts de la République, Maurice Agulhon³ avait montré comment l'opinion s'était différenciée en cercles dans les gros villages de Provence, donc comment la pression du voisinage n'était pas aussi homogène et générale que dans les petits villages du Nord-Est.

1. Arthur Young, *Voyages en France dans les années 1787-1788-1789 et 1790*, Paris, Buisson, 1794.

2. Marc Bloch, *Les Caractères originaux de l'histoire rurale française*, Paris, Armand Colin, 1930.

3. Maurice Agulhon, *La République au village*, Paris, Plon, 1970.

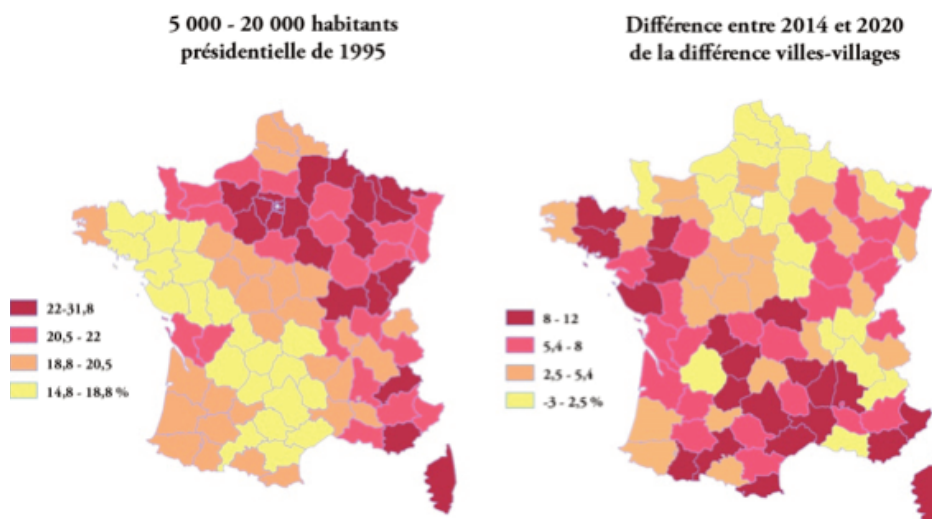
Accroissement de l'écart d'abstention entre villes et villages

Dernière observation, l'écart entre le pourcentage d'abstention des villes et des villages s'est nettement accru. En 1995, il était seulement de 2 % en moyenne, en 2014, il atteignait 12 % et maintenant il s'élève à 17 %. Cela est étrange dans un monde où l'on souligne la convergence des modes de vie en ville et à la campagne. Un lecteur de Tocqueville répondrait que c'est logique. La progression de l'égalité s'accompagne d'une insatisfaction grandissante et de la demande d'encore plus d'égalité. La récente révolte des « gilets jaunes » a souvent été interprétée dans ce sens. Maintenant que les ruraux vivent comme les urbains, qu'ils sont éduqués, qu'ils sont cadres, employés, ouvriers comme dans les

agglomérations, le manque de service de proximité est plus durement ressenti qu'auparavant. S'il en est ainsi, l'augmentation de l'écart entre l'abstention urbaine et rurale devrait être plus prononcée là où le mouvement des « gilets jaunes » a été le plus suivi, donc dans les zones peu denses et en dépopulation. Pour le vérifier, on a cartographié la variation de l'écart d'abstention entre ville et campagne entre 2014 et 2020 (figure 6). La géographie qui apparaît n'est pas celle des « gilets jaunes », mais celle, bien connue et déjà observée plus haut, de la France de l'industrie ou, plus exactement, de son complémentaire : la différence entre abstention urbaine et rurale s'est beaucoup réduite dans les régions à l'écart de la grande industrie des Trente Glorieuses, schématiquement au sud-ouest d'une diagonale partant de Saint-Malo et aboutissant au département des Alpes-de-Haute-Provence.

Figure 1-6

Différence aux élections municipales de 2014 à 2020 de l'écart de la proportion d'abstentionnistes des villes (5 000 à 20 000 habitants) et des villages (moins de 1 000 habitants), comparé au niveau d'abstention des villes à l'élection présidentielle de 1995



Pour faciliter l'interprétation, on a remis à côté de cette carte celle de l'abstention dans les villes petites et moyennes en 2014 qui recoupe celle de l'industrie durant les Trente Glorieuses. À quelques exceptions près (la Haute-Savoie, la Dordogne), les deux cartes de la figure 6 sont l'inverse l'une de l'autre. Ce n'est pas pour autant que le mouvement

des « gilets jaunes » n'a eu aucune influence sur l'abstention. Dans la moitié de la France où l'écart entre l'abstention rurale et urbaine était assez faible, il s'est accru ; les campagnes ayant accéléré la prise de conscience de leur éloignement des services urbains, sans doute à cause des revendications des « gilets jaunes ». Sur la carte 6, on voit que le

resserrement de l'écart entre abstention urbaine et rurale a été le plus important dans les départements les plus ruraux de la moitié Sud-Ouest : Morbihan, Côtes-d'Armor, Mayenne, Vendée, Lot, Aveyron, Haute-Loire, Ardèche, Hautes-Pyrénées, Corrèze, Corse. Il est vraisemblable que sans la crise des « gilets jaunes », l'écart d'abstention entre villes et campagnes de la moitié sud-ouest de la France se serait accru pour se rapprocher de son niveau dans la moitié nord-est, mais, cela aurait sans doute été moins rapide.

On assiste ainsi à une unification de la France, mais une unification des différences. Les écarts entre le comportement électoral de la France urbaine et de la France rurale qui variaient selon les régions se rapprochent sur tout le territoire en même temps qu'ils s'accroissent. Peut-être est-ce une manifestation de l'opposition souvent soulignée récemment entre métropoles et « périphérie », sauf que ce ne sont pas les métropoles mais les villes petites et moyennes dont le comportement électoral, indépendamment des orientations partisanes, s'écarte de plus en plus de celui des zones les plus rurales, où foisonnent les petites communes comptant moins de 1 000 habitants.

En conclusion, la montée de l'épidémie a eu, bien sûr, un effet global sur la participation à l'élection municipale, mais elle n'a pas affecté les dynamiques en cours, ni l'influence des événements antérieurs telle que la crise des « gilets jaunes ». Si l'on remettait à la même échelle, donc à la même valeur moyenne qu'en 2014 pour toute la France, l'abstention observée en 2020, tous les constats précédents seraient préservés. L'épidémie est un événement bizarre, hors politique qui ne peut pas trouver des points d'accroche avec les mécanismes et les structures politiques présentes, lesquelles continuent d'évoluer comme si de rien n'était, à part la montée globale du taux d'abstention. Les conséquences politiques de l'épidémie viendront après que celle-ci sera jugulée et elles seront vraisemblablement importantes. De la même manière, la crise des « gilets jaunes » s'est déroulée hors des structures politiques classiques malgré les tentatives de récupération par les partis d'extrême gauche et d'extrême droite et c'est seulement maintenant qu'elle est en train d'influencer le paysage politique.

*À l'image d'**Hervé Le Bras** qui considère que les conséquences politiques réelles de la crise ne seront visibles que lorsque l'épidémie sera jugulée, **Jean-Philippe Derosier**, professeur de droit public à l'université de Lille et auteur du blog *La Constitution décodée*, appelle à interpréter avec prudence l'abstention record des derniers scrutins. Selon lui, l'urgence est avant tout de prêter l'oreille à « cette France silencieuse dans les urnes ».*

Écouter le silence

Note de Jean-Philippe Derosier,
22 juin 2021

Abstention. Une nouvelle fois, elle est la « victorieuse » des élections régionales et départementales de ce dimanche. Le taux de plus de 66% est un record absolu concernant des élections, le seul scrutin où elle fut plus élevée fut le référendum constitutionnel de septembre 2000, introduisant le quinquennat.

Les causes sont multiples et réelles et il ne s'agit pas de les nier. Mais il faut aussi veiller à ne pas extrapoler, car ce scrutin est bien particulier.

D'abord, n'oublions pas qu'il ne se tient pas à la date normale, puisque les élections auraient dû avoir lieu en mars et le gouvernement a décidé de les reporter, faisant de la France l'un des, si ce n'est le seul, pays démocratiques au monde à ne pas être en mesure d'organiser des élections alors que la pandémie dure depuis un an. Or la démocratie n'aime pas être manipulée et ces changements de date, cumulés à de nombreuses hésitations (report en juin, en septembre, en 2022, etc.), ont sans doute pesé dans l'adhésion démocratique à ces opérations électorales.

Ensuite, nous sommes à une période où les Français ont vraisemblablement autre chose en tête que les élections régionales et départementales, dont ils mesurent peut-être également assez mal l'enjeu.

L'été arrive, le confinement s'arrête, la crise a pesé, la crise a même frappé et la crise, aujourd'hui, se résorbe (pour combien de temps ?) : autant de raisons, certes mauvaises mais compréhensibles, de préférer son jardin, la plage, les copains, les balades ou sa famille – sans oublier la fête des pères – à une escapade au bureau de vote, fût-elle brève.

De plus, la campagne électorale a obéi à des règles très spécifiques et contraignantes, auxquelles s'ajoutent celles de la décentralisation française qui font des régions et des départements des titulaires de compétences essentielles, mais méconnues.

Or l'électeur ne se déplace que s'il a le sentiment que son vote sert à quelque chose.

Ce taux record s'explique donc non seulement par la désaffection générale que connaissent aujourd'hui

d'hui nos démocraties et nos institutions, de façon structurelle, mais aussi par des éléments conjoncturels, faisant que les Français avaient la tête à autre chose qu'à une élection dont l'impact leur paraît minime.

Si l'on pouvait tirer une leçon de cette abstention record, ce serait que la création d'un instant politique, concentrant tous les scrutins locaux (élections régionales, départementales et municipales), par exemple à mi-mandat des élections nationales, pourrait être une façon de concentrer tous les regards et de mobiliser davantage les électeurs. Certes, les enjeux ne sont pas les mêmes, mais la dynamique politique pourrait alors conduire à renforcer les collectivités territoriales, tant démocratiquement, pour le scrutin et la participation, que politiquement, dans les échanges avec le gouvernement (on a vu, *a contrario*, comment l'exécutif a notamment imposé sa ligne, sans concertation aucune, lors de la crise sanitaire et sa sortie).

Avec une telle abstention, les enseignements à tirer de ce scrutin doivent être extrêmement prudents. On peut ainsi relever que le score de l'extrême droite est plus faible qu'au dernier scrutin et plus faible que ce qui était annoncé. On peut s'en réjouir, pour le bien-être démocratique. Mais il faut aussi souligner que l'abstention la concerne également et peut-être même davantage, contrairement à une époque plus ancienne où, plus faible politiquement, ses électeurs se mobilisaient systématiquement. Désormais, désabusés, il est possible qu'ils aient renoncé à un scrutin qui, pour eux, ne compte pas, souhaitant se concentrer sur celui qui est déterminant : la présidentielle. Difficile, donc, de tirer des conclusions, qui ne seraient que hasardeuses et hâtives, sur ce point.

En revanche, il devient de plus en plus urgent d'écouter cette France silencieuse dans les urnes. Car elle ne l'est que dans les urnes et elle sait donner de la voix quand il le faut, à l'instar du mouvement des « gilets jaunes ». Continuer à gouverner, au niveau national ou local, sans tenir compte de cette forte abstention, sans intégrer, dans la politique conduite, des gestes envers ces abstentionnistes ne fera que la renforcer davantage. Il faut donc écouter le silence et en tenir compte, en allant, au quotidien, vers ceux qui renoncent à aller vers les urnes.

C'est peut-être d'ailleurs l'un des éléments d'explications de l'effondrement du bloc majoritaire. La République en marche, très jeune parti né en 2016, peine à exister localement. Mais c'est d'autant plus difficile de s'installer lorsque l'on a été si mal élu en 2017 (une abstention là aussi record dépassant le quart des inscrits lors de la présidentielle et les 50% lors des législatives) et que l'on mène une politique qui ne tient nullement compte des équilibres qui sont ressortis des urnes.

On pourrait y voir un signe du retour aux équilibres classiques et traditionnels, entre un bloc de gauche, assez puissant au niveau national qui dépasse les 35%, un bloc de droite qui s'impose à près de 30%, complété par la majorité présidentielle, désormais

clairement au centre droit, à environ 10%. Le Front national est lui autour de 20%. Mais, là encore, la si forte abstention impose de livrer ces analyses avec beaucoup de prudence.

Désormais s'ouvre une nouvelle phase, d'entre-deux-tours, avec des négociations entre les listes qui peuvent se maintenir (parce qu'elles ont fait plus de 10%), celles qui sont éliminées et qui peuvent néanmoins fusionner (parce qu'elles ont fait plus que 5%) et celles qui pourraient décider de se retirer pour s'unir. Le tout doit se clore avant mardi, à 18 heures, limite pour déposer les listes du second tour.

Lequel, souhaitons-le, mobilisera davantage.

*Si beaucoup a été dit sur les causes de l'abstention aux élections locales, pour **Jérôme Fourquet**, membre de l'Observatoire des radicalités politiques et directeur du département Opinion et stratégies d'entreprise de l'Ifop, et **Jérémie Peltier**, directeur du secteur Études et Recherches de la Fondation Jean-Jaurès, cette « désaffection générale » des Français, pour reprendre l'expression de Jean-Philippe Derosier, s'explique avant tout par les mutations anthropologiques et existentielles de notre époque.*

Abstention aux régionales : manifestation spectaculaire de la crise de foi républicaine

Note de Jérôme Fourquet et
Jérémy Peltier, 7 juillet 2021

Au premier tour des élections régionales, l'abstention a atteint un record : 66,7 % des inscrits ne se sont pas déplacés. Il faut remonter aux scrutins très peu mobilisateurs comme le référendum sur l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1988 (63,1 % d'abstention) ou celui sur l'instauration du quinquennat en 2000 (69,8 %) pour retrouver pareille désertion des urnes. Il faut dès lors s'interroger sur les causes de ce phénomène, sachant qu'en dépit des appels au civisme, le second tour n'a pas permis de redresser la barre et que cette désaffection démocratique avait déjà été observée aux législatives de 2017 (51,3 % au premier tour, un record) et aux municipales de l'année dernière (58,4 % au second tour, là aussi un record).

Problèmes techniques et d'organisation : une responsabilité relative

Lors de ce scrutin municipal, la Covid-19 avait été convoquée, à juste titre, pour expliquer pourquoi tant d'électeurs s'étaient tenus à l'écart des bureaux de vote. Mais le virus n'était manifestement pas le seul principe actif ayant dopé l'abstention, qui avait d'autres ressorts. De la même manière, la spectaculaire grève des urnes observée aux régionales est la résultante d'un faisceau de facteurs de nature et d'impact différents. La Covid-19, en perte de vitesse, ne se situe qu'au dixième rang des motifs invoqués par les abstentionnistes. Le virus n'est donc pas le principal responsable de cette débâcle.

Certains commentateurs ont évoqué le redécoupage de la carte régionale décidée sous le quinquennat Hollande, découpage ayant donné naissance à de nouvelles régions sans identité et cohérence et qui aurait éloigné les électeurs des centres de décision. Mais les chiffres invalident cette hypothèse puisque l'abstention a atteint le même niveau dans les

régions non fusionnées (67,2 %) que dans les régions issues de ce redécoupage (66,3 %).

Autre paramètre mis en avant, les graves dysfonctionnements dans la distribution des professions de foi. Comme le montrent les chiffres ci-dessous, l'abstention a, certes, un peu plus augmenté dans les régions desservies par la société Adrexo que dans les autres régions.

2015-2021 : Évolution de l'abstention au premier tour des régionales

	2015	2021	Évolution
Régions desservies par la société Adrexo	49,8 %	67,7 %	+17,9 pts
Régions non desservies par la société Adrexo	49,5 %	65,3 %	+ 15,8 pts

Toutefois, l'écart est peu important et les problèmes d'acheminement de la propagande électorale n'ont joué qu'à la marge et n'ont sans doute fait que renforcer l'impressionnante vague abstentionniste, dont les causes sont donc à rechercher ailleurs.

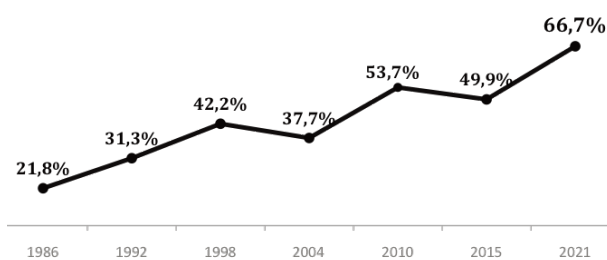
32 % des abstentionnistes déclarent qu'aucune liste ne correspondait à leurs idées. Avec une moyenne de 9 listes se présentant par région (soit 115 listes au total en métropole), l'offre était pourtant assez variée avec un nuancier allant de l'extrême gauche au Rassemblement national (RN) en passant par la gauche, la majorité présidentielle, la droite, sans oublier les candidatures diverses ou régionalistes. Une analyse rapide indique par ailleurs une absence de corrélation entre l'évolution du nombre de listes et la progression de l'abstention. Ainsi, par exemple, en Auvergne-Rhône-Alpes, le nombre de listes (9) est resté identique entre 2015 et 2021 et l'abstention a pourtant fortement augmenté en passant de 52,1 % à 67,4 %. En Bretagne, le choix proposé aux électeurs était plus important cette année que lors du précédent scrutin (13 listes au lieu de 11), ce qui n'a pas empêché l'abstention de flamber de 48,4 % à 64,2 %... On ajoutera qu'il s'agit d'une élection à très forte dimension proportionnelle avec des seuils de fusion et de maintien pour le second tour, bas (respectivement 5 % et 10 % des exprimés

au premier tour). La logique majoritaire, souvent invoquée pour expliquer l'abstention aux législatives, ne peut donc pas être ici convoquée.

Neutralisation et dépolitisation de l'enjeu régional

Si les différents facteurs techniques ou organisationnels ne constituent pas la cause de ce désintérêt civique grandissant, il nous faut donc aller les chercher ailleurs. L'hypothèse d'une « neutralisation » et d'une « dépolitisation » du scrutin nous semble intéressante à creuser. Cela fait maintenant trente-cinq ans que les Français sont appelés à désigner leurs conseillers régionaux, consécutivement aux lois Defferre de 1982 sur la décentralisation. Or, comme l'illustre le graphique suivant, l'abstention a tendanciellement augmenté depuis 1986, alors que pendant plus de trois décennies les régions ont beaucoup communiqué sur leurs réalisations et sur leurs actions.

Évolution de l'abstention aux élections régionales



Si, aujourd'hui, le niveau de connaissance moyen de nos concitoyens sur le rôle et le fonctionnement des régions demeure perfectible, il est sans doute, dans une société surinformée, un peu meilleur qu'en 1992, année où pourtant deux Français sur trois participèrent au scrutin, quand deux électeurs sur trois ont boudé les urnes cette année. Comment expliquer que nos concitoyens se détournent de plus en plus d'une institution qui a gagné progressivement en visibilité ? Sans doute parce qu'au gré des alternances qui ont scandé ces trente-cinq années, les Français ont fait le constat empirique qu'à leur niveau les changements de majorité n'avaient guère d'impact. Que la présidence de la

région soit de gauche ou de droite, cela n'a quasiment aucune incidence sur notre vie quotidienne nous déclarent en substance 40 % des abstentionnistes. Il est vrai que le budget dont disposent nos régions est, d'une part, assez limité (4,5 milliards d'euros pour la plus puissante d'entre elles, l'Île-de-France, contre 40 milliards pour la Catalogne ou 35 pour le Bade-Wurtemberg, par exemple) et, d'autre part, assez fléchi. Compte tenu des compétences dévolues aux régions (lycées, transports régionaux, développement économique...), les marges de manœuvre sont, en effet, assez limitées. Les exécutifs régionaux ne peuvent dès lors tenter d'imprimer leur marque que *via* des actions symboliques ou clientélistes (soutien à tel évènement culturel, subventions accordées à telle ou telle association) qui n'ont guère d'incidence sur la vie quotidienne de leurs administrés qui constatent, à tort ou à raison, que l'état des TER ou des lycées (que beaucoup ne fréquentent pas) ne semble pas avoir sensiblement évolué au gré des alternances. Tout se passe comme si, au fil du temps, l'institution régionale avait été associée à la vaste sphère des services publics en devenant un des rouages anonymes et bureaucratiques et n'apparaissait plus comme un lieu de pouvoir autonome et un centre de décision important. *A contrario*, il est intéressant d'observer qu'en Corse, où la collectivité territoriale corse cumule les compétences de l'instance régionale et celles des deux anciens conseils départementaux, ce qui lui confère un poids politique, économique et social majeur dans l'île, l'abstention a été nettement plus faible que sur le continent (42,9 %) et a peu progressé (seulement +2,6 points par rapport à 1995). À cette « neutralisation » progressive de l'instance régionale, du fait de compétences assez limitées et de faibles marges de manœuvre, est venue s'ajouter cette année une dépolitisation du scrutin. Traditionnellement, dans les élections régionales, comme dans les autres scrutins locaux, la dimension nationale était largement présente, toute une partie de l'électorat se mobilisant pour sanctionner les représentants du parti présidentiel. Ces rendez-vous intermédiaires s'inscrivaient de surcroît dans un paysage politique structuré par le clivage gauche-droite. La grille de lecture qui prévalait alors durant la campagne comme au lendemain du scrutin était claire et facilement compréhensible par tous

puisqu'il s'agissait de dénombrer le nombre de régions ou de départements gagnés ou perdus par l'un ou l'autre camp. Ces repères sont désormais nettement moins opérants et la grille de lecture moins lisible. La majorité présidentielle ne disposant pas de sortants, le ressort du vote sanction, utile levier de mobilisation n'a pas pu être actionné cette année. D'autre part, le bel ordonnancement gauche/droite a été percuté par l'irruption du macronisme, qui a entraîné des reclassements individuels et a complexifié le paysage. À cela s'est ajoutée une campagne atone, perturbée par la persistance de l'épidémie et peu investie par la majorité présidentielle, qui bien qu'ayant dépêché des ministres ici ou là avait sciemment fait le choix d'enjamber ce scrutin qui s'annonçait difficile. La réception par Emmanuel Macron de Jean-Michel Jarre et de Justin Bieber dans la cour de l'Élysée pour la fête de la musique au lendemain du premier tour, comme l'annonce des dates de l'élection présidentielle durant l'entre-deux-tours des régionales s'inscrivent manifestement dans cette stratégie de banalisation et de neutralisation de ce scrutin, stratégie ayant contribué à alimenter l'abstention.

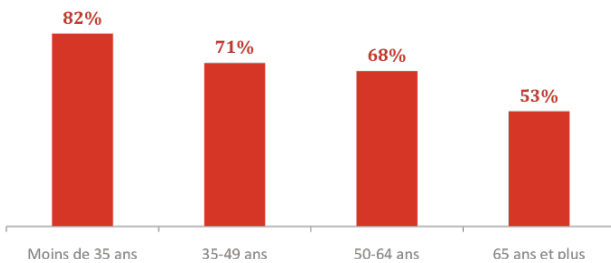
La crise de foi républicaine

Jusqu'à présent, nous n'avons évoqué que des facteurs explicatifs ayant trait à ce que l'on appelle l'offre électorale (intensité de la campagne, nombre de listes, mode de scrutin, degré de nationalisation des enjeux).

Pour importants que soient ces paramètres, nous pensons cependant que la montée tendancielle de l'abstention, qui s'est accélérée ces dernières années, doit beaucoup à la transformation de la demande, ou, dit autrement, à la mutation profonde du rapport au vote, voire à la citoyenneté des Français. Selon nous, cette hausse tendancielle de l'abstention constitue le symptôme de ce que nous pourrions appeler une crise de foi républicaine. Cette crise concerne à la fois le geste du vote, mais également tout ce qui le sous-tend, c'est-à-dire le sentiment d'appartenance à un collectif de citoyens formant le corps électoral.

Toute chose étant égale par ailleurs, on peut dresser un parallèle entre la situation à laquelle les institutions républicaines doivent faire face aujourd'hui avec celle que connaît l'Église depuis plusieurs décennies. À partir des années 1960 et encore davantage depuis les années 1980, les églises ont été désertées par les fidèles et la participation à la messe dominicale est devenue un rite désuet. Au gré du renouvellement générationnel, cette pratique s'est perdue et est même devenue étrangère aux générations qui ont grandi dans une France qui fréquentait de moins en moins les églises. Le vote revêt lui aussi une dimension rituelle qui peut s'apparenter à une communion républicaine. Comme pour la messe, on vote aussi un dimanche, souvent en famille, et le passage dans l'isoloir comme devant l'assesseur confère à ce moment particulier un aspect solennel et cérémonial, à l'image de la communion. À l'époque où la participation était importante, l'affluence dans les bureaux de vote nourrissait chez l'électeur le sentiment d'appartenance à la communauté nationale comme des bancs garnis à l'église renforçaient chez les catholiques le sentiment d'appartenir au peuple des chrétiens. L'apprentissage de ces gestes et la transmission de cette culture républicaine et religieuse s'opéraient dans les familles, les jeunes enfants accompagnant régulièrement leurs parents au bureau de vote ou à l'église. Au fil du temps, ces mécanismes de transmission ont grandement perdu en efficacité et le fait de se déplacer dans un bureau de vote ne va plus du tout de soi dans les jeunes générations. Ainsi, d'après les données de l'Ifop, pas moins de 82 % des moins de trente-cinq ans ne se sont pas déplacés au premier tour, le fait d'aller voter à ce type de scrutin apparaissant comme véritablement obsolète aux yeux des jeunes. L'abstention a également été massive (près de 70%) parmi les 35-64 ans. Seuls les soixante-cinq ans et plus, qui ont été socialisés politiquement dans la France des années 1950 et 1960, période à laquelle le vote était massivement pratiqué et était perçu comme un véritable devoir, affichent un taux de participation relativement élevé (« seulement » 53% d'abstention).

Taux d'abstention par tranche d'âge



La hausse tendancielle de l'abstention observée au cours des dernières décennies s'éclaire ainsi d'un jour nouveau. Elle peut, en effet, se lire comme une conséquence du renouvellement générationnel avec le remplacement progressif des générations ayant baigné dans ce que Jean-François Sirinelli appelle la « civilisation républicaine³ », par des cohortes démographiques entretenant un rapport beaucoup plus distendu et désacralisé au vote. Pour le dire autrement, alors que certains commentateurs ont analysé l'issue des élections régionales comme la revanche de l'« ancien monde » sur le « nouveau monde », la forte abstention et le caractère obsolète que semble désormais revêtir l'acte même de voter et de se rendre dans l'isoloir tendrait plutôt à indiquer que nous avons assisté au dernier tour de piste de l'« ancien monde », comme si nous étions les témoins d'un monde « que nous avons perdu », pour reprendre le titre du livre de Jean-François Sirinelli. Dans certains départements ruraux à la population âgée du Sud-Ouest, cette civilisation républicaine, qui s'y était précocement enracinée, a un peu mieux résisté qu'ailleurs, comme en témoigne, par exemple, la persistance de la tradition de l'érection des mâts ou « mais » républicains devant le domicile des élus municipaux². L'abstention y a été un peu moins forte que sur le plan national : 56,2 % dans le Lot, 58,3 % en Corrèze et 59,3 % en Dordogne, par exemple. Mais même dans ces vieux bastions républicains, la crise civique est profonde.

La crise de foi républicaine est, selon nous, la conséquence d'une rupture anthropologique à

l'œuvre dans la société depuis la fin des années 1960 et qui s'est encore amplifiée depuis une vingtaine d'années. L'individualisation et l'essor de la société du sur-mesure constituent des phénomènes difficilement compatibles avec le principe même d'un vote, geste à finalité collective.

Pour qu'il y ait vote, cet acte doit désormais répondre à un épanouissement personnel, à des éléments biographiques et à un intérêt individuel, et non plus à un intérêt collectif ou à des références idéologiques. Le vote pour une liste ou pour un candidat ne peut donc être que déceptif, incapable de répondre aux aspirations individuelles dans une société déjà fortement archipellisée. Pour qu'un système démocratique fonctionne, il doit disposer en son sein de mécanismes cohésifs puissants permettant une agrégation des intérêts individuels dans des choix et des options collectives. Notre Constitution stipule ainsi que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage ». Cette capacité à structurer des courants d'opinion et à rassembler des blocs d'électeurs partageant une vision commune relève aujourd'hui de la gageure. Dans notre société, l'individu-roi est habitué et encouragé à exprimer sa singularité dans tous les compartiments de sa vie et le marché s'est organisé pour lui proposer du « à la carte » pour coller au mieux aux aspirations d'une clientèle de plus en plus fragmentée et exigeante. Si les grandes entreprises ont su gérer ce passage d'un marché s'accommodant de produits standardisés à l'ère du sur-mesure et de la multiplication des produits, des options et des références, ce basculement est beaucoup plus complexe à maîtriser sur le plan politique. Les partis proposaient, en effet, une offre politique que l'on pourrait qualifier de tayloriste³. À l'heure du sur-mesure, leur offre apparaît obsolète et, faute de trouver un programme ou un candidat qui lui corresponde parfaitement, le citoyen-consommateur n'achète plus : il s'abstient.

Ce basculement anthropologique que nous avons évoqué se caractérise non seulement par un processus

1. Voir Jean-François Sirinelli, *Ce monde que nous avons perdu. Une histoire du vivre-ensemble*, Paris, Tallandier, 2021.

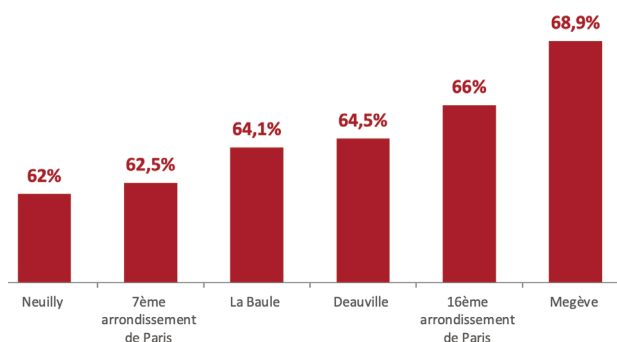
2. Voir, par exemple, Nicolas Mariot et Florence Weber, « "Honneur à notre élu". Analyse ethnographique d'une coutume post-électorale en Dordogne », *Politix*, vol. 45, n° 1999, pp. 21-37.

3. Quelques grandes marques généralistes aux produits bien identifiés et standardisés dominaient le marché.

d'autonomisation croissante des individus, mais également par la place de plus en plus importante accordée à l'hédonisme, à la consommation et aux loisirs. Ces phénomènes extrêmement puissants et profonds ont, en quelques décennies, complètement disloqué ce qui restait de la vieille matrice catholique. La matrice républicaine semble elle aussi très gravement corrodée. De la même manière que la messe dominicale a été remplacée par la sortie du dimanche chez Ikea, le passage par le bureau de vote n'a pas résisté à l'appel du barbecue en famille (le premier tour des régionales se tenait le jour de la fête des pères) aux départs en week-end (la soirée du dimanche 20 juin était classée rouge par Bison futé dans le sens des retours dans les principales agglomérations françaises)¹ ou aux sorties dans les magasins pour profiter des ventes privées précédant les soldes du 30 juin (du 14 au 20 juin, les montants payés par cartes bancaires ont été 18 % supérieurs par rapport à la même semaine en 2019, et les ventes en magasins physiques ont été supérieures de 16% à leur niveau pré-crise²). À l'image des prêtres ayant de plus en plus de mal à recruter des enfants de chœur pour servir la messe dans des églises désertées, les mairies peinent à trouver des présidents et des assesseurs pour tenir des bureaux de vote très faiblement fréquentés.

Les taux d'abstention stratosphériques observés dans certaines banlieues (88,3 % à Vaulx-en-Velin, 83,9 % à Roubaix, 83,2 % à Vénissieux ou bien encore 82 % à Stains ou 80,2 % à Sevran) nous rappellent, bien sûr, qu'une partie de l'abstention renvoie à un déficit d'intégration économique, sociale et donc civique des populations les plus précaires et en difficulté. Mais les habitants des très huppées communes de Neuilly, Deauville, La Baule, Megève ou des 7^e ou 16^e arrondissements de Paris ne sont pas, à notre connaissance, frappés d'anomie et d'exclusion sociale et culturelle et, pour autant, deux tiers d'entre eux ont également boudé les urnes.

Le taux d'abstention au premier tour dans certaines communes aisées



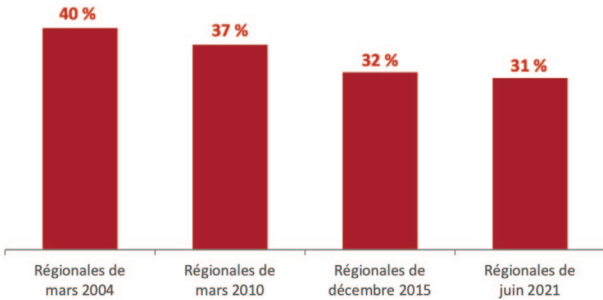
Ainsi, dans ces territoires comme ailleurs, la politique, d'une façon générale, est devenue un univers parallèle, quelque chose de distant sans lien aucun avec la vie des individus, pour lesquels il est plus important de s'occuper d'un changement de box Internet que de bureau de vote lors d'un déménagement. Par rapport à 2015, l'abstention a ainsi massivement progressé dans tous les milieux sociaux : +19 points parmi les cadres et les professions intellectuelles (69 % d'abstention cette année), +20 points auprès des professions intermédiaires (73 %) et +16 points chez les employés et ouvriers (72 % d'abstention au total).

Ce désintérêt croissant vis-à-vis de la politique ne se matérialise pas que dans la désertion des urnes, mais aussi dans les sujets de conversation. Alors qu'en mars 2004, 40 % des Français indiquaient avoir évoqué avec leurs proches les élections régionales à venir, ils ne sont plus qu'un tiers à l'avoir fait à l'occasion du scrutin de juin 2021.

1. On peut également mentionner que, durant la semaine du 14 juin, semaine précédant le premier tour des élections, Bercy a noté une hausse particulièrement forte des visites dans les aquariums, zoos, parcs d'attractions, qui ont atteint dans les derniers jours de la semaine (dont dimanche, jour du vote) des niveaux de fréquentation bien au-dessus de leur niveau de 2019. Voir Olivier Chicheportiche, « La frénésie des Français de consommer ne faiblit pas », BFM TV, 29 juin 2021.

2. *Ibid.*

La proportion de Français ayant évoqué avec leurs proches les élections régionales à quelques semaines du scrutin



Source : « Les conversations des Français », tableau de bord Ifop-Fiducial pour Paris-Match.

En outre, un coup d'œil sur les audiences de la soirée électorale du premier tour dimanche 20 juin confirme ce désintérêt. La soirée électorale de France 2, de 19h40 à 22h45 a rassemblé 2,2 millions de curieux (10,6 % de PDA), tandis que le film de TF1 *All Inclusive* avec Franck Dubosc a réuni 4 millions de téléspectateurs, soit 20,1 % du public devant la télévision. À titre de comparaison, la finale de la saison 12 du concours culinaire « Top Chef » le mercredi 9 juin a attiré 3,2 millions de téléspectateurs, soit un million de plus que la soirée électorale du premier tour sur France 2¹.

Le grand retrait

Beaucoup a été dit et écrit sur la pandémie et les confinements, notamment sur l'accélération d'un certain nombre de tendances qui préexistaient à la crise : engouement du « fait maison », divertissement numérique... L'un des éléments les plus saillants, selon nous, réside dans le fait que cette crise fut un révélateur d'un phénomène lié à la rupture anthropologique évoquée ci-dessus et aux conséquences importantes sur la démocratie et le fait même de voter : l'obsolescence des relations

sociales. Dans un livre récent, le journaliste Vincent Coquebert a forgé la notion de « civilisation du cocon » pour qualifier ce nouveau monde que nous voyons apparaître sous nos yeux². On apprend, par exemple, dans ce livre que la génération d'adolescents et de jeunes adultes nés après 1995 passe un tiers de temps en moins à socialiser à l'extérieur par rapport à la génération précédente, et que les trois quarts des enfants évolueraient moins d'une heure par jour à l'extérieur. Le marché de l'équipement et de l'embellissement de la maison et du jardin a connu un boom durant la pandémie, mais la tendance n'est pas retombée depuis, autre illustration de l'avènement de la civilisation du cocon au même titre que l'essor du e-commerce et de la livraison à domicile.

Ce nouveau monde, désormais *indoor*, se replierait sur soi pour davantage de protection, se réfugiant dans des mondes imaginaires (jeux vidéo, mangas, réseaux sociaux) pour ne pas affronter la réalité et la présence d'autrui. Ces bulles de filtre, reconfortantes, deviennent utiles pour se protéger du monde extérieur, devenu de plus en plus stressant et fatigant pour les individus.

À cet égard, le « grand retrait » des citoyens auquel nous avons assisté durant ces élections ne serait que la continuité d'un grand retrait existentiel, bien analysé par le sociologue Jean-Claude Kaufmann³. Fatigué d'être libre, d'être autonome et d'avoir à choisir dans un environnement « hyper-démocratique », l'individu moderne « tombe en panne », dans une sorte de mollesse existentielle et d'apathie de masse.

Ici pas d'éclats, pas de vitupération, pas de vindicte. Mais au contraire le retrait, le silence, l'enfoncement dans une mollesse existentielle. Une résistance non par les cris ou le combat mais par le refus, l'indifférence, le vide. Une résistance passive [...]. Se retirer du monde, ralentir, se reposer, faire le vide : tous ces désirs existentiels ne cessent de monter inexorablement comme une vague immense qui nous entraîne quels que soient les efforts que nous faisons pour y résister⁴.

1. De son côté, le numéro « Spécial vacances en France » de l'émission *Capital* sur M6 capta 230 000 téléspectateurs de plus que la soirée « Régionales 2021 » sur France 3 (1 929 000 téléspectateurs contre 1 695 000).

2. Vincent Coquebert, *La Civilisation du cocon. Pour en finir avec la tentation du repli sur soi*, Paris, Arkhé, 2021.

3. Jean-Claude Kaufmann, *C'est fatigant la liberté... Une leçon de la crise*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2021.

4. *Ibid.*

Cette fatigue existentielle concourt aussi au primat du domestique, de l'épanouissement personnel et de la culture du bien-être sur tout le reste. L'impressionnante démocratisation du yoga, pour évacuer le stress et se détendre ou le succès des rayons « développement personnel » des librairies en constituent des manifestations particulièrement parlantes. Dans ce contexte, l'acte même de voter et la participation à la vie démocratique relèvent d'efforts de plus en plus difficiles pour un peuple fatigué et privilégiant le bonheur personnel.

Conclusion

Rite républicain par excellence, le vote dans l'isoloir serait donc devenu un geste désuet ou obsolète. Un ministre de premier plan déclarait ainsi dans *Le Monde* : « Nous avons des modalités de vote ringardes, on se croirait au temps de la télé en noir et blanc. Même la religion catholique a connu Vatican II, il faut sortir de cette religion du vote cantonné à l'école républicaine¹. » Le parallèle avec la période ayant précédé Vatican II est des plus intéressantes. Ce concile avait, en effet, été convoqué car la hiérarchie catholique avait bien senti les multiples symptômes d'une prise de distance progressive et d'un éloignement des fidèles. Mais l'aggiornamento concédé sur les rites n'a pas constitué une réponse efficace au puissant mouvement de sécularisation qui était en cours et beaucoup s'accordent même aujourd'hui à penser que Vatican II en abandonnant des rites et des pratiques a accéléré le processus en sapant les piliers de ce que Guillaume Cuchet a appelé un « catholicisme populaire² ».

Après une analyse précise de l'abstention lors des dernières élections régionales, c'est au tour de Jérôme Fourquet, directeur du département Opinion et stratégies d'entreprise de l'Ifop et membre de l'Observatoire des radicalités politiques, et de Sylvain Manternach, géographe et cartographe, de nous résumer en dix cartes inédites les principaux résultats des élections régionales. D'après l'analyse du vote par territoire, les auteurs se sont intéressés ici à l'abstention et à ses causes.

Quand bien même des réponses techniques peuvent être apportées demain pour lutter contre l'abstention (vote par correspondance, vote électronique, lutte contre la mal-inscription, etc.), le cœur du problème réside dans cette crise de foi républicaine et cette prise de distance avec la chose publique.

Toute chose étant égale par ailleurs, l'historien Stéphane Ratti a dressé une comparaison lumineuse entre l'état d'esprit ambiant et celui qui prévalait à la fin de la République romaine quand « un individualisme de confort a succédé comme modèle social à l'engagement cicéronien et à la prise de risque³ ». Dans notre société hédoniste, les citoyens adoptent de plus en plus une attitude consumériste, n'acceptant plus que les « rites du moi » comme seuls rites ayant encore le droit de cité. Le sociologue Paul Yonnet définit l'anniversaire comme symbole du « rite du moi » par excellence à partir des années 1980, anniversaire de la célébration de l'enfant du désir, qui « marque la rupture d'avec les époques antérieures où nos descendants, objets d'une attention moins obsessionnelle, étaient fabriqués à la chaîne parce qu'ils décédaient en grand nombre », pour reprendre les mots de Nicolas Santolaria⁴. Pour le reste, à l'instar de copropriétaires peu investis, ils délèguent massivement leur pouvoir à des syndicats de copropriétés pour gérer les affaires courantes et s'abstiennent donc lors des élections intermédiaires. La dépolitisation, engendrée par l'avènement du « en même temps » et l'affadissement du clivage gauche-droite, a renforcé cette tendance, les citoyens-électeurs ne daignant désormais sortir de leur cocon que tous les cinq ans pour désigner le patron du syndicat de copropriété.

1. Olivier Faye et Claire Gatinois, « Élections régionales 2021 : le gouvernement critiqué jusque dans son camp après l'abstention record au premier tour », *Le Monde*, 23 juin 2021.

2. Guillaume Cuchet, *Comment notre monde a cessé d'être chrétien. Anatomie d'un effondrement*, Paris, Seuil, 2018.

3. Stéphane Ratti, « Désengagement de la vie politique : vivons-nous la fin de la République romaine ? », *Le Figaro*, 24 juin 2021.

4. Nicolas Santolaria, « Parentologie : le goûter d'anniversaire ou l'épreuve des "potos" », *Le Monde*, 5 avril 2019.

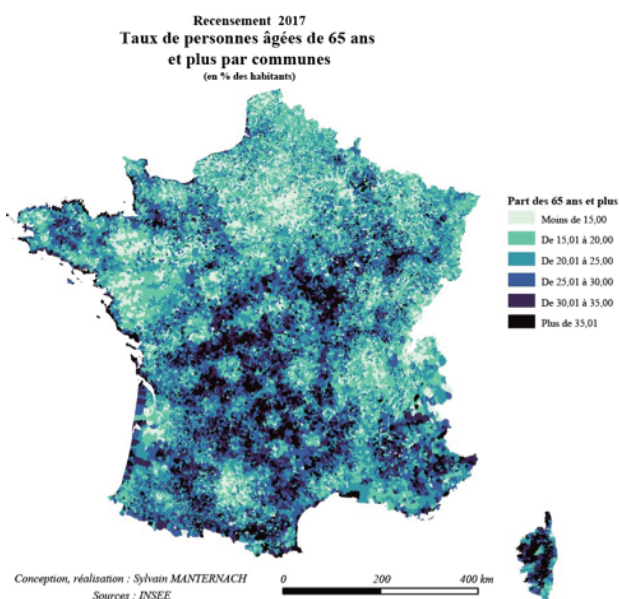
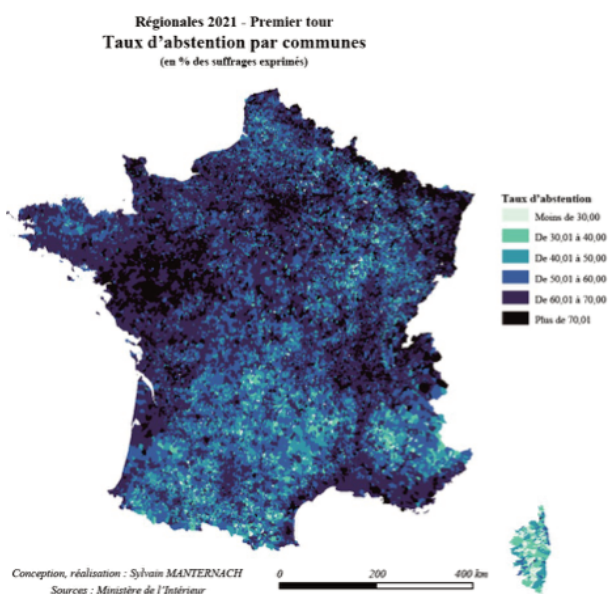
Les élections régionales en dix cartes

Note de Jérôme Fourquet et Sylvain Manternach, 16 juillet 2021

Métropoles, axes de circulation et littoraux : l'abstention prospère dans « la France utile »

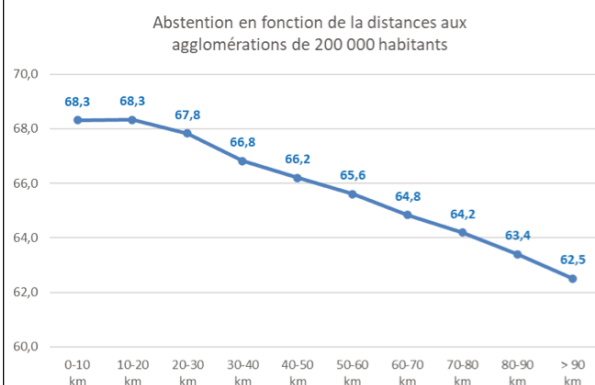
Avec plus de deux Français sur trois ayant boudé les urnes, l'abstention a constitué le phénomène majeur de ce scrutin régional. Ce taux d'abstention record est le produit d'une combinaison de facteurs, certains structurels : mal-inscription, insuffisante intégration sociale et donc civique dans certains quartiers (avec des taux d'abstention dépassant les 80 % dans de nombreuses communes de banlieues) ; d'autres étant plus liés à la période s'étant ouverte avec la victoire d'Emmanuel Macron qui est venu brouiller le vieux clivage gauche-droite, clivage qui structurait ce type de scrutin, scrutin où n'a pas joué, par ailleurs, cette année le vote sanction car le parti présidentiel ne disposait pas de sortants. La persistance de la circulation de la Covid-19 et les problèmes d'acheminement des professions de foi dans certaines régions n'ont pas aidé non plus à la mobilisation électorale.

Mais si tous ces paramètres ont contribué à cette bérézina civique, un autre facteur a très lourdement pesé et s'avère très structurant. Il s'agit de la fracture générationnelle qui oppose les plus de soixante-cinq ans, parmi lesquels le réflexe du vote demeure relativement ancré, et les générations qui les suivent, pour lesquelles ce geste civique ne va plus de soi et semble beaucoup moins investi symboliquement. Les deux cartes suivantes l'illustrent de manière saisissante puisque la carte de l'abstention apparaît comme le négatif, au sens photographique du terme, de celle illustrant la proportion de seniors dans la population locale. La carte de l'abstention n'est pas, en effet, structurée par une logique politique, l'abstention étant forte dans des régions macronistes comme dans des territoires frontistes, par exemple, mais bien d'abord par la démographie. Les principaux foyers d'abstention correspondent ainsi aux zones démographiquement les plus dynamiques et les plus jeunes du pays : région parisienne, conurbation lilloise et bassin minier du Nord-Pas-de-Calais, Alsace, Pays de la Loire et Ile-et-Vilaine, littoral breton, métropole bordelaise et agglomération toulousaine (qui se distingue nettement d'un arrière-pays plus civique, car plus âgé), mais aussi le nord de la région Rhône-Alpes, la vallée du Rhône, qui apparaît distinctement sur la carte et qui débouche sur tout le littoral méditerranéen, le contraste étant ici très appuyé avec l'intérieur des terres.



À l'inverse, les zones qui ressortent en à-plat plus clair sur la carte de l'abstention correspondent aux territoires démographiquement atones et à la population la plus âgée. On retrouve ainsi la « diagonale du vide », qui court de la Haute-Marne aux Pyrénées en traversant le Massif central, mais aussi les Alpes du Sud, le Centre-Bretagne et le bocage normand. Dans ces terroirs ruraux excentrés où la population a peu bougé historiquement, la participation a été plus élevée qu'ailleurs, alors qu'on aurait pu s'attendre à ce que l'isolement y ait nourri l'abstention.

Le taux moyen d'abstention au 1^{er} tour des régionales en fonction de la distance de la commune à l'agglomération de plus de 200 000 habitants la plus proche



Si l'abstention massive a été un phénomène général qui a touché toutes les catégories de communes sans exception, le graphique ci-dessus indique que c'est dans les métropoles et leurs premières couronnes que l'abstention a été la plus élevée. Cette dernière perd un peu en intensité au fur et à mesure que l'on pénètre dans les zones les plus périphériques et dans le rural profond, territoires à la population démographiquement plus âgée et plus stable et dans lesquels le poids des réseaux notabiliaires et les traces de la vieille « civilisation républicaine¹ » demeurent un peu plus présents.

Mais ce n'est pas cette logique qui a prévalu et l'on retombe une nouvelle fois sur la démographie. Ces territoires sont, en effet, habités par une population âgée, parmi laquelle la culture civique et républicaine demeure plus vivace qu'ailleurs. Ces

zones constituent en quelque sorte le conservatoire d'une « France d'avant » ou de l'« ancien monde », pour parler comme les macronistes. Le contraste est frappant avec la « France d'après », celles des métropoles, des zones périurbaines et des grands axes de circulation (vallées, zones frontalières), qui abrite une population plus jeune et où, au cours des dernières décennies, s'est manifestement développée une sociabilité dans laquelle le passage par le bureau de vote a perdu de son importance, voire est devenu un rite obsolète, à l'instar de la messe dominicale.

Le cas du littoral atlantique et breton, qui combine une forte proportion de seniors et un taux d'abstention élevé, permet d'introduire un paramètre explicatif supplémentaire. Ces territoires font également partie de cette « France d'après », dans laquelle ce rite républicain a perdu de sa force. Cela non pas principalement sous l'effet du renouvellement générationnel, mais du fait d'un intense brassage de population. De nombreux retraités installés dans ces communes balnéaires ne sont pas originaires de la région et entretiennent avec elle un lien plus distendu. Dans ces zones littorales âgées comme dans les espaces périurbains, les métropoles ou les grands axes de circulation à population plus jeune, le fort turn-over démographique et l'intense brassage de population ont donné naissance à un mode de vie hydroponique, caractérisé par un faible ancrage local et dans lequel le vote et la politique occupent une place de plus en plus congrue.

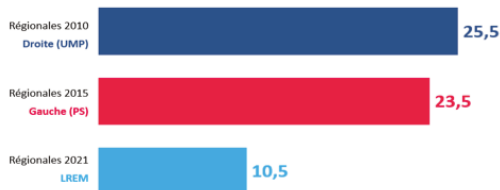
LREM : un déficit d'implantation criant

Les élections régionales sont traditionnellement marquées par un vote sanction visant les représentants du parti présidentiel. Mais cette année, ce vote sanction s'est doublé d'une absence d'implantation de la majorité présidentielle sur le terrain. Au premier tour, les listes LREM-MoDem n'ont ainsi recueilli en moyenne qu'un score de 11,5 %. Cet étiage est historiquement bas pour un parti présidentiel puisque, à titre de comparaison, le Parti

1. Jean-François Sirinelli, *Ce monde que nous avons perdu. Une histoire du vivre-ensemble*, Paris, Tallandier, 2021.

socialiste obtenait 23,5 % au premier tour des régionales de 2015 (durant le quinquennat Hollande) et la droite 25,5 % en 2010, sous la présidence de Nicolas Sarkozy.

Score de la majorité présidentielle au 1^{er} tour des régionales aux élections régionales à l'échelle de la France métropolitaine
En pourcentage des suffrages exprimés



La carte suivante illustre le fort déficit d'ancrage de la majorité macronienne sur le territoire. C'est particulièrement le cas dans le quart Nord-Est du pays avec des scores faméliques dans des départements comme les Ardennes (4,6%), les Vosges (5,9%), la Meuse (6%) ou bien encore l'Aisne (6,5%). D'autres départements « tenus » par des formations concurrentes apparaissent également comme de véritables *terra incognita* pour la majorité présidentielle. On peut citer la Haute-Loire, fief de Laurent Wauquiez (4,8% pour la liste emmenée par Bruno Bonnell), et le département voisin du Cantal (4,7%), les Pyrénées-Orientales à fort tropisme frontiste (seulement 6,2% pour LREM) ou bien encore la Sarthe, département d'élection des Républicains, Christelle Morançais (8,3%), ou la Mayenne (7,4%), où le maire PS de Laval, Guillaume Garot, avait pris la tête d'une des listes de gauche.

Si la majorité présidentielle parvient à exister quelque peu dans certaines grandes villes comme Lyon (16,5%), Strasbourg (14,9%), Bordeaux (14,7%), Paris (14%) ou Rennes (13,5%), cette offre politique nouvelle semble ne rencontrer qu'un très faible écho dans les départements les plus ruraux, comme en témoignent les scores enregistrés en Lozère (5,4%) ou dans l'Allier (6,5%), par exemple.

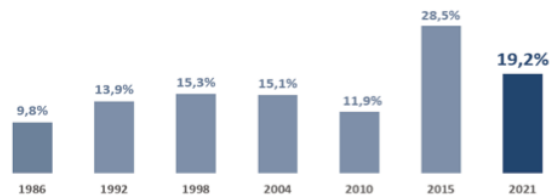
Dans ce paysage électoralement atone, quelques zones se distinguent cependant avec des scores plus élevés pour les listes de la majorité présidentielle. Ces points d'appui clairsemés qui apparaissent sur la carte correspondent aux territoires d'implantation de certaines têtes de liste. Mais tous ces fiefs sont

très circonscrits géographiquement et n'ont pas pesé suffisamment lourd pour permettre à l'un de ces impétrants de conquérir une région.

RN : un score en deçà des attentes

Le RN caressait l'espoir de conquérir une ou plusieurs régions. Mais touché plus que d'autres formations politiques par l'abstention, le parti lepéniste a enregistré des résultats décevants au premier tour qui ont empêché toute victoire au second tour. Les listes du RN ont recueilli en moyenne cette année un score de 19%, loin de la performance historique de 2015 (28% à l'époque). On rappellera que ce scrutin s'était déroulé quelques semaines seulement après les attentats du Bataclan, des terrasses parisiennes et du Stade de France, événements qui avaient créé un véritable choc dans le pays et qui avaient nourri un climat relativement porteur pour le FN. Comme on dit à la Bourse, « l'effet de base » était donc désavantageux pour le RN cette année, dont les scores étaient à comparer à une cuvée exceptionnelle. Historiquement, les performances du FN aux régionales ont généralement oscillé autour d'un étiage de 15%. Avec un niveau moyen de 19% cette année, le score est donc en deçà des attentes, mais cette contre-performance doit, selon nous, être relativisée, car même avec une abstention massive, le RN est toujours bien présent dans le paysage.

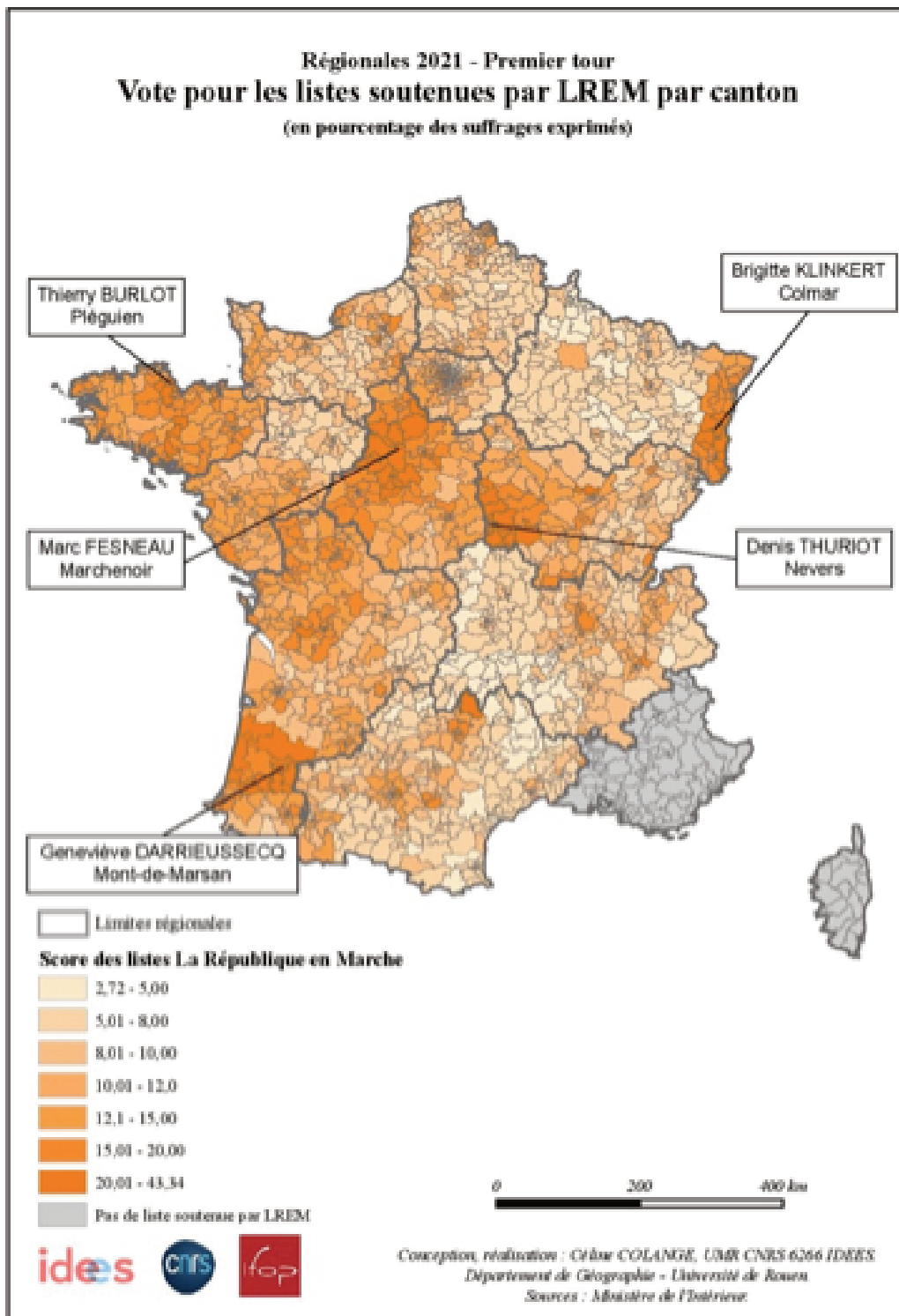
Evolution du vote Front National / Rassemblement National aux élections régionales à l'échelle de la France métropolitaine
En pourcentage des suffrages exprimés



La carte suivante fait d'ailleurs ressortir cette idée d'une forte incrustation de ce parti dans le pays avec une géographie assez immuable. On voit ainsi apparaître les zones de forces traditionnelles que sont le littoral languedocien et la région PACA, les

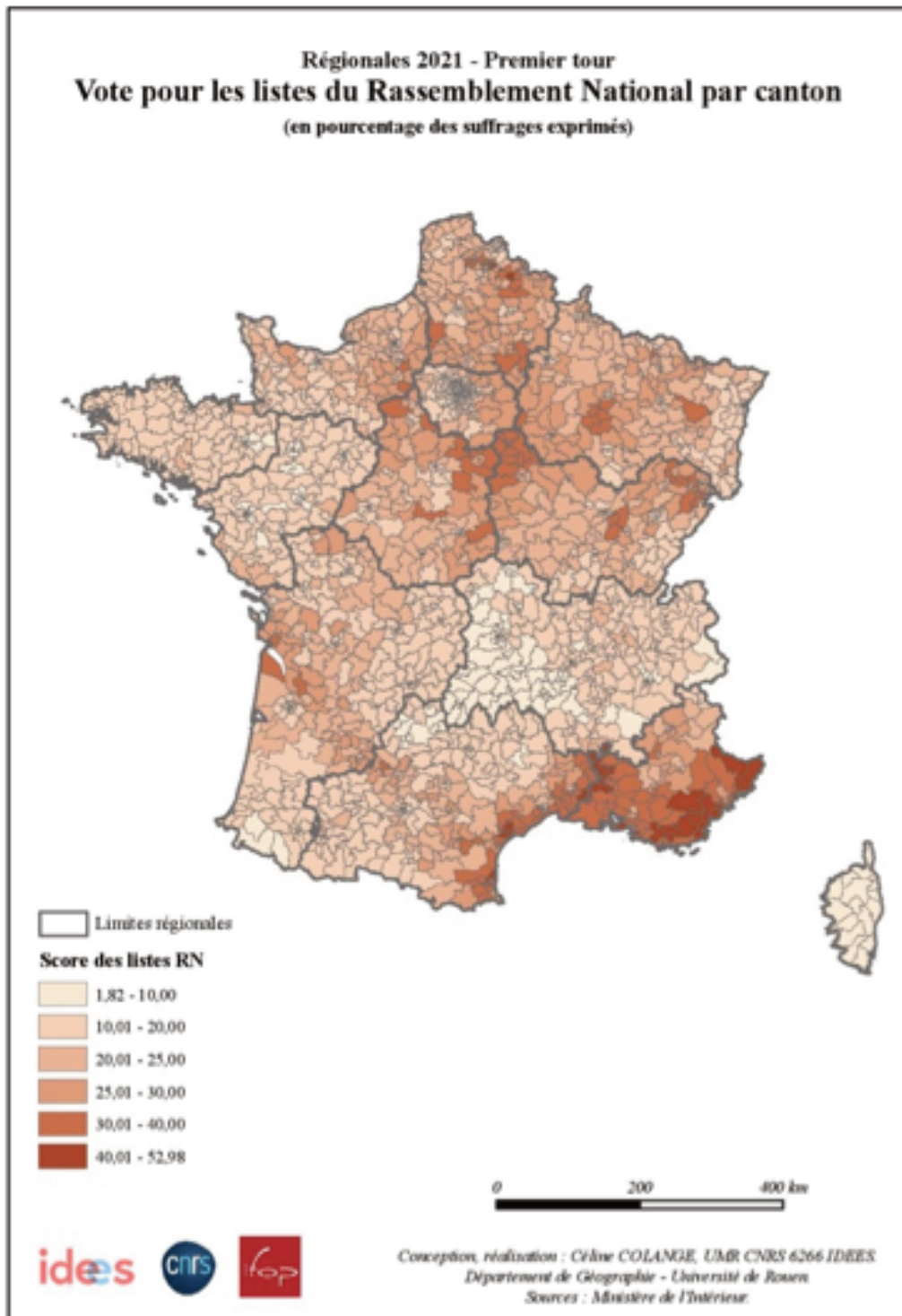
Hauts-de-France, une partie de l'Est intérieur, la très grande périphérie francilienne (sud de l'Oise, Aube, nord de l'Yonne, régions de Montargis et de

Dreux et l'Eure) et la basse vallée de la Garonne (du Médoc à Moissac, ville conquise en 2020).



À l'inverse, les résultats les plus faibles s'observent comme habituellement dans l'agglomération francilienne, dans le Pays de la Loire, en Bretagne et dans la majeure partie du Sud-Ouest. Si la

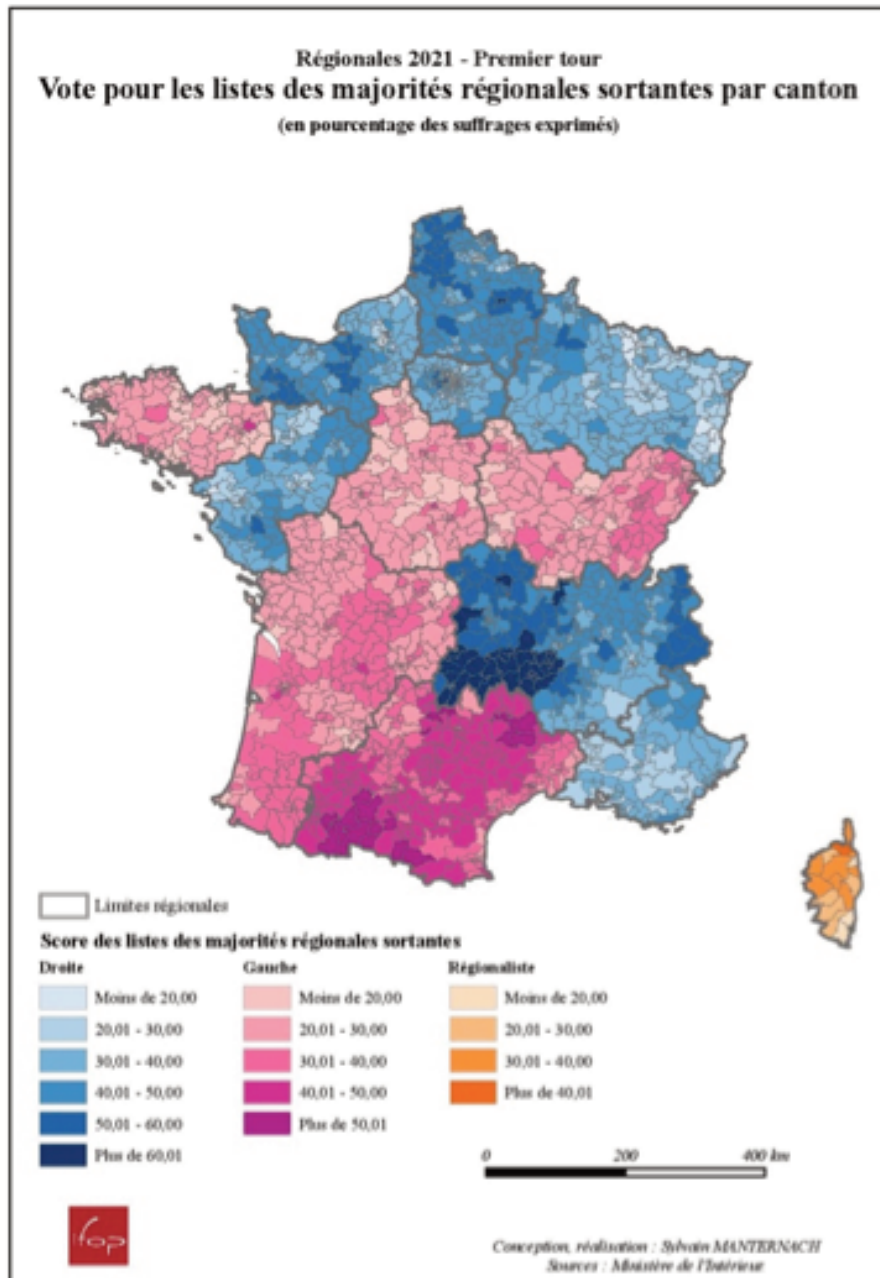
structure géographique du vote RN demeure donc globalement immuable, cette carte porte néanmoins la marque d'éléments qui sont venus la perturber dans certaines régions.



Le score des sortants ou la résistance de l'« ancien monde »

Sur fond d'abstention massive ayant encore plus fortement déformé le corps électoral que d'habitude (avec des retraités représentant près de 50% des votants) et en l'absence de sortants appartenant à la majorité présidentielle (qui doivent traditionnellement faire face à un puissant vote sanction lors des élections intermédiaires), ces élections ont été

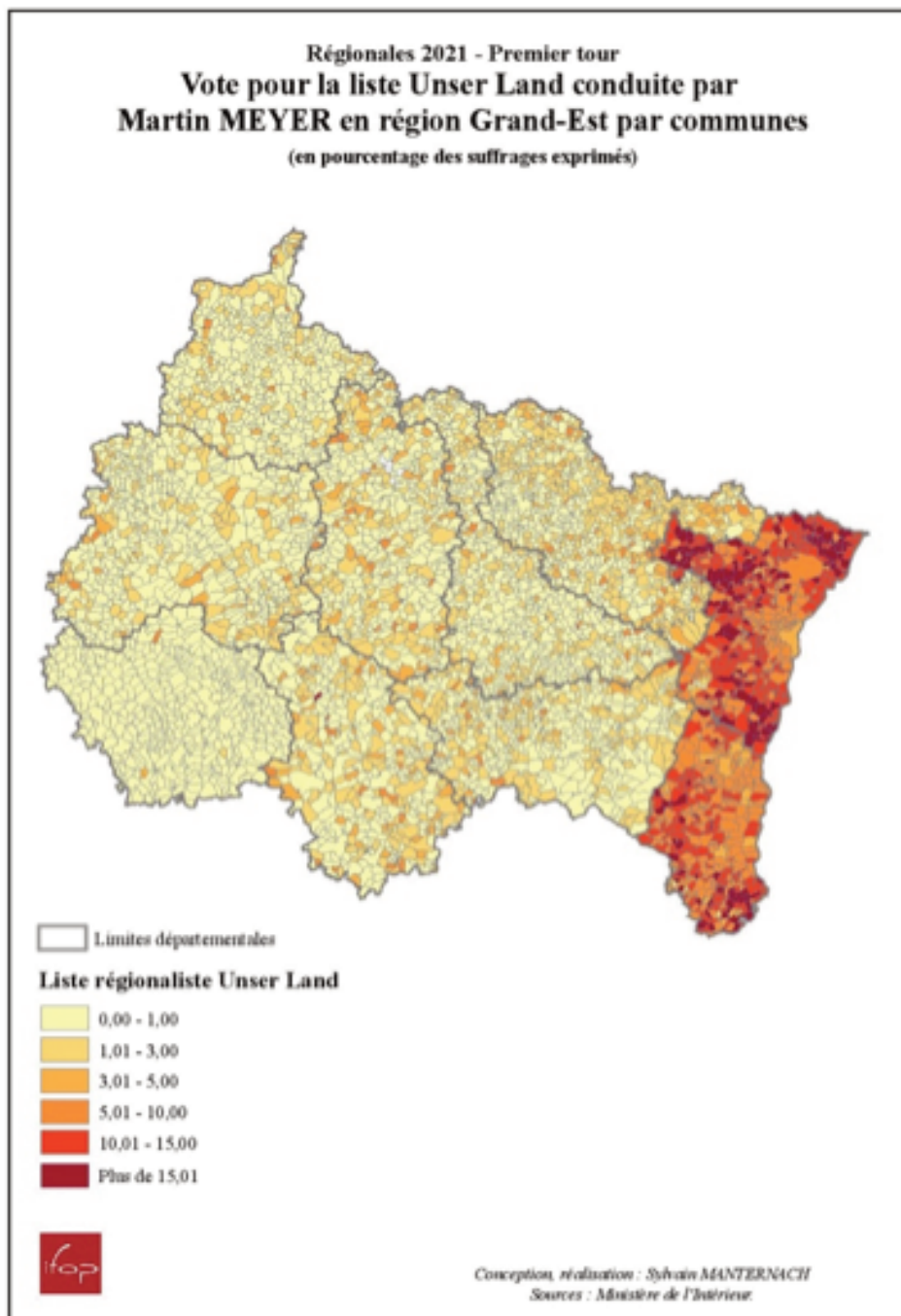
marquées par une très bonne résistance des exécutifs régionaux et par les réélections au second tour de tous les sortants. Qu'ils soient de droite ou de gauche, les présidents sortants ont réalisé de bons scores dès le premier tour et ont pu s'appuyer sur des fiefs solides. La carte suivante illustre ce fort ancrage des sortants dans leurs régions respectives. Alors que, comme on l'a vu, LREM souffre d'un déficit criant d'implantation, le « vieux monde » a pu compter, dans un scrutin, répétons-le, très peu mobilisateur, sur de solides points d'ancrage.



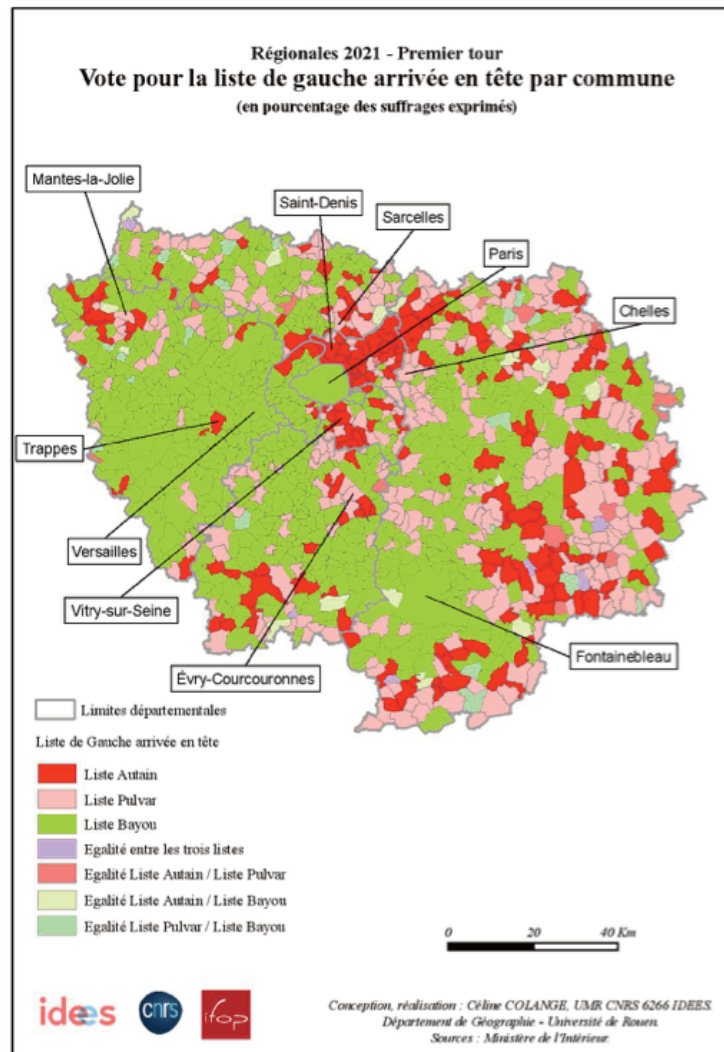
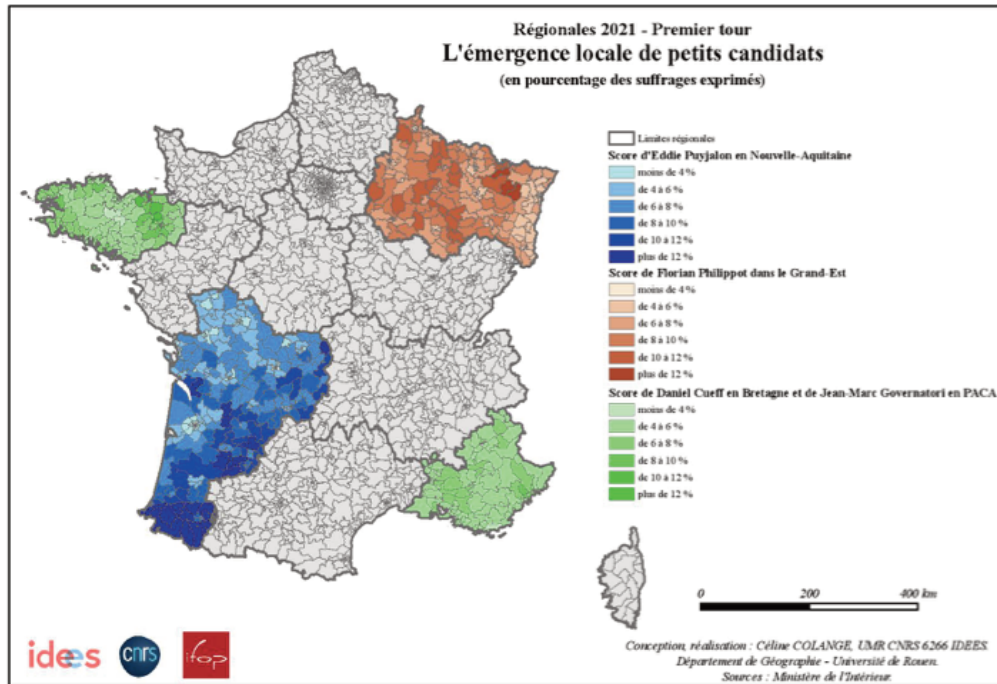
Des petits candidats qui ont tiré leur épingle du jeu

Dans un contexte de très faible participation, des « petites » listes sont parvenues dans certaines régions à obtenir des résultats non négligeables en mobilisant, *via* des réseaux et des notables locaux ou par un travail militant, leurs sympathisants.

La carte fait également apparaître les zones d'implantation historique de CPNT, où la chasse demeure assez pratiquée : campagnes et montagnes béarnaises et basques, estuaire de la Gironde, marais charentais, terroirs landais et périgourdins. Le discours de défense de la ruralité et d'un nécessaire désenclavement rencontre également un écho dans un Limousin excentré.



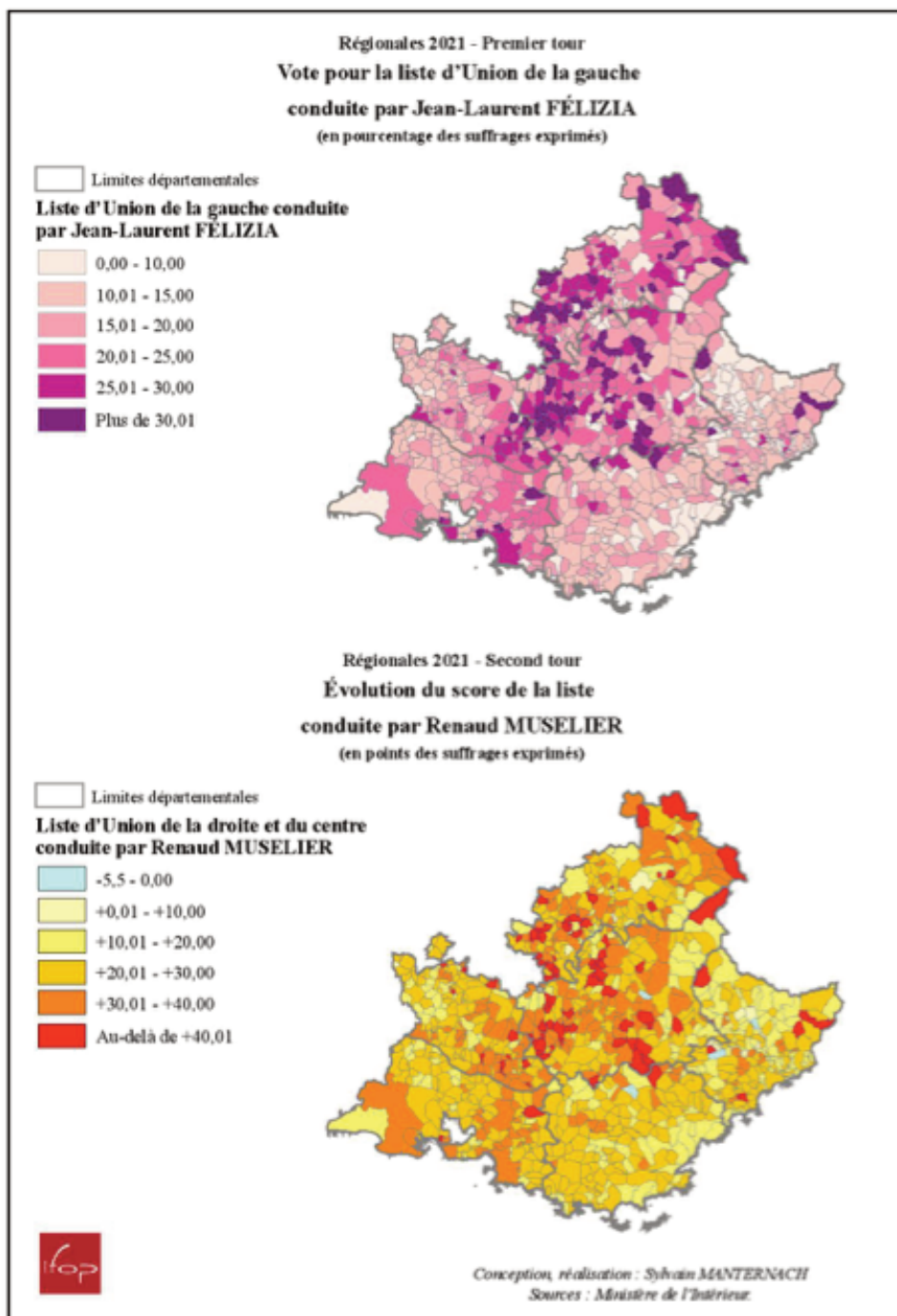
De la défaillance du système démocratique à l'indifférence citoyenne :
les raisons d'une abstention croissante



PACA : le front républicain fonctionne encore

Au soir du premier tour en PACA, avec 31,9% des voix, Renaud Muselier était distancé par Thierry Mariani (36,4%), qui portait les couleurs du RN. Comme souvent dans cette région, la clé du second tour dépendait de la décision de la gauche de se

maintenir ou de se retirer. Fort de ses 16,9%, l'écologiste Jean-Laurent Félizia était tenté de se présenter au second tour à la tête de sa liste d'union de la gauche. Mais il accéda finalement aux injonctions des états-majors parisiens et se désista en appelant à faire barrage au RN. Cette décision a joué un rôle important dans le renversement du rapport de force. En effet, d'après les estimations



Ifop-Fiducial réalisées pour TF1 et LCI, le soir du second tour en PACA, sur la base de 120 bureaux de vote-test, 62% des électeurs Félizia se sont reportés au second tour sur la liste Muselier. Or ce dernier, qui l'a emporté avec un score de 57,3%, a gagné pas moins de 335 000 voix d'un tour à l'autre. Si, parmi celles-ci, 190 000 provenaient d'une mobilisation en sa faveur d'abstentionnistes du premier tour et 25 000 du candidat écologiste indépendant Governatori, avec lequel il avait passé un accord, 120 000 venaient de la gauche. Le retrait de la liste Félizia et le report de bon nombre d'électeurs de gauche ont donc joué un rôle important dans la défaite du RN. D'après nos données, on estime que cet apport des voix de gauche a représenté deux tiers de l'avance de Muselier sur Mariani (120 000 voix sur les 180 000 bulletins d'écart entre les deux finalistes).

L'analyse cartographique confirme l'ampleur de ces reports. On observe une nette correspondance entre les zones de force de la liste Félizia au premier tour et la progression de Muselier entre les deux tours. Le candidat LR engrange ainsi de nombreux suffrages supplémentaires dans les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes, où la liste de gauche avait réalisé

de bons scores (25,8% à Gap, 26,7% à Briançon et 32,4% à Forcalquier). Les reports de voix en faveur de Muselier sont également très perceptibles à Marseille (25% pour Félizia au premier tour) ou dans les bastions de gauche de Martigues et Port-de-Bouc, autour de l'étang de Berre (respectivement 27,4% et 40,8% pour la liste de gauche).

Ainsi donc, alors qu'il ne s'agissait que d'un scrutin régional et non pas de l'élection présidentielle, et bien que le RN soit représenté par un transfuge de la droite traditionnelle et non pas par un membre de la famille Le Pen, le front républicain a été pratiqué par une large part de l'électorat de gauche qui s'était déplacé au premier tour. Et en dépit des commentaires et analyses sur l'obsolescence présumée du réflexe de front républicain, nos chiffres montrent, en tout cas dans cette région, qu'il est toujours d'actualité. D'après les estimations Ifop, lors des régionales de 2015 en PACA, 65% des électeurs socialistes (liste conduite à l'époque par Christophe Castaner) et 63% des électeurs de la liste EE-LV/Front de gauche avaient voté au second tour pour Christian Estrosi pour faire barrage à Marion Maréchal-Le Pen. Ce taux de report est resté quasiment le même six ans plus tard¹.

Émeric Bréhier et Sébastien Roy, de l'Observatoire de la vie politique, reviennent sur les résultats des dernières élections régionales et départementales qui ont eu lieu les 20 et 27 juin derniers. L'occasion ici de faire un premier bilan des évolutions de la vie politique française avant l'élection présidentielle.

1. Les cartes ont été réalisées grâce à l'aide précieuse de Céline Colange de l'université de Rouen, à qui les auteurs adressent leurs plus vifs remerciements.

Régionales et départementales : une synthèse de la vie politique française ?

Note d'Émeric Bréhier et Sébastien Roy,
5 juillet 2021

Les dernières élections régionales et départementales ont finalement livré leur verdict. Et celui-ci frappe par sa clarté.

L'abstention, le premier parti contestataire

C'est d'abord et avant tout celui d'une apathie démocratique. À tout le moins une apathie démocratique locale. Le phénomène n'est pas véritablement nouveau. Nous l'avions, avec beaucoup d'autres, déjà soulevé à l'occasion des dernières élections municipales. Pourtant, de ces dernières qui s'étaient déroulées entre deux vagues pandémiques, on pouvait espérer un (léger) sursaut que laissent entendre les multiples enquêtes d'opinion. Il n'a pas eu lieu. De même qu'a-t-on entendu la multiplication des « odes » à la proximité. Nos élus nationaux, parlementaires et président de la République en tête, seraient déconnectés des attentes de nos concitoyens. Alors que, bien évidemment, les maires, les conseillers départementaux, voire les conseillers régionaux, seraient, eux, en prise directe avec les attentes des Françaises et des Français, et à ce titre empreints d'une légitimité inconnue du niveau « national ». Cette théorie, ou plutôt cet espoir, a pris un sacré coup dans le nez les 20 et 27 juin derniers. Il suffit, pour s'en convaincre, de se remémorer les thèmes de campagne et leur couverture médiatique : on s'épancha bien plus sur la sécurité publique nullement compétence régionale ou départementale que sur l'entretien des lycées et des collèges, la formation professionnelle, les transports (il y eut pourtant des propositions clivantes, notamment en Île-de-France), la préservation des qualités des eaux, l'aide sociale, etc. Bref, certains de nos candidats cédèrent à la tentation de mots d'ordre

nationaux oubliant les compétences des collectivités territoriales qu'ils administraient ou désiraient administrer. Comment s'étonner alors que nos concitoyens ne s'y retrouvent guère ? Il est toujours loisible de pleurer sur la vaisselle cassée.

Demeure désormais une réalité : la participation électorale de nos concitoyens à l'occasion des élections territoriales ne cesse de s'affaïsser. Il y a bien assurément une multitude d'explications, à la fois conjoncturelles et structurelles. Et si, à l'évidence, des solutions techniques ne peuvent résoudre en rien les problèmes de fond que cette abstention signale, rien ne devrait empêcher les organisations politiques de s'emparer de la question de l'organisation des votes. Les débats parlementaires de ces derniers mois ont montré l'existence de réflexions approfondies, que seul le ministre de l'Intérieur s'est refusé à envisager. Il est plus que temps, sans faux-semblants, de reprendre ce travail. Avec un objectif simple : favoriser la participation de nos concitoyens. Avec une obligation impérieuse : respecter le secret du vote.

Les Républicains et le Parti socialiste : tenir les positions

C'est ensuite le grand succès des partis de l'« ancien monde » contre les mouvements sortis renforcés de la dernière élection présidentielle : La République en marche (LREM), La France insoumise (LFI) et le Rassemblement national (RN) dans une moindre mesure. Dès lors, dans un moment d'apathie démocratique édifiant, les sortants se sont vus gratifiés, quelles que soient leurs orientations politiques, d'un bilan jugé satisfaisant par leurs administrés. Position stratégique qu'aucun représentant des forces précitées n'occupait véritablement. *A contrario*, les présidentes et présidents de conseil régional ou de conseil départemental issus pour la majeure partie du Parti socialiste, et de leurs alliés, ou des rangs de la droite, se sont vus renforcés. Ainsi, aucun président sortant de conseil régional n'était véritablement en difficulté au sortir du premier tour de scrutin. Bien évidemment, la situation de certains d'entre eux était fragile, bien souvent car les conditions de leur élection en

décembre 2015¹ relevaient de la divine surprise. Ce fut le cas en Bourgogne-Franche-Comté, dans la région PACA comme dans la région Centre-Val de Loire. C'est bien dans ces trois régions métropolitaines que les présidents sortants réalisent des scores promettant un second tour bien délicat. Le dernier étant évidemment la Bretagne, où l'explosion façon puzzle de la coalition bretonne imaginée, réalisée et conduite durant de nombreuses années par l'actuel ministre des Affaires étrangères fournit le cadre d'explication attendue. Sinon les scores des sortants aux régionales laissent entendre des réélections probables, et ce quelles que soient les difficultés d'alliance de part et d'autre. Cette réalité de la sortie des urnes le 20 juin a été confirmée et accentuée à l'occasion du second tour des régionales. Dans toutes les régions, les sortants ont profité d'une dynamique électorale bien réelle. De 11 points dans les Hauts-de-France, de 8 points en Normandie, de 9 points en Bretagne, de 12 points dans les Pays de la Loire, de 17 points en Centre-Val de Loire, de 11 points en Nouvelle-Aquitaine, de 18 points en Occitanie, de 26 points en PACA, de 12 points en Auvergne-Rhône-Alpes, de 9 points dans le Grand Est, de 9 points en Île-de-France et de 16 points en Bourgogne-Franche-Comté. Mais un constat similaire doit être dressé pour les élections départementales. Alors même que 2015, après 2004 et 2008 et 2011, avait connu un renouvellement important des présidences départementales, rien de tel cette fois-ci. Cela ne signifie nullement qu'il n'y a pas eu des conseillers départementaux battus ou des victoires en faveur de tel ou tel bloc politique, mais relevons que l'ampleur des changements s'avère homéopathique. Bien sûr, il y a des confirmations ou des défaites, symboliques, mais tout ceci ne fait pas un mouvement de fond. Il est plus intéressant de se pencher sur les évolutions du nombre d'élus, départementaux et régionaux, au sein de chacun des blocs politiques dans chacun des territoires et sur les stratégies d'alliance qui ont pu s'y nouer et parfois désorienter l'électorat.

Finalement, ces élections départementales et régionales sont bien particulières, à l'instar des dernières municipales. En effet, ces élections

intermédiaires sont souvent perçues et utilisées par les électeurs comme un moyen de sanctionner le pouvoir en place en lui faisant perdre des mairies, des départements ou des régions. Ici, il n'y avait rien, ou si peu, à perdre, car il n'y avait juste rien dans la besace. On pourra toujours dire que le fait de ne rien gagner, ou si peu, équivaut à une défaite du bloc présidentiel. C'est vrai. Ce serait toutefois totalement juste si ce dernier, ou plutôt le président de la République lui-même, avait, ne serait-ce qu'un moment, envisagé de s'ancrer dans les territoires, et s'il était porteur d'une lecture du monde, de politiques publiques distinctes des autres, mais rien de tout ceci n'a d'importance. Le principal demeure toujours et encore l'élection reine de la V^e République, l'élection présidentielle. Puisqu'il n'y a pas, ou si peu, de sortants proches de la majorité présidentielle à sanctionner, ou à soutenir d'ailleurs, le vote se « dénationalise » *de facto*. Et c'est bien la grille de lecture qui, nous semble-t-il, s'impose à l'issue des départementales et régionales, comme aux lendemains des municipales de l'année dernière, il y a bel et bien, à tout le moins jusqu'à la prochaine élection présidentielle, deux scènes politiques : l'une locale, l'autre nationale. Par conséquent, la question que l'on pouvait légitimement se poser de savoir si les logiques nationales ou, à l'inverse, territoriales l'emporteraient a été clairement réglée. Mais alors, il convient d'en tirer un enseignement : à élections territoriales, leçons locales et non nationales. Or, cette déconnexion va à l'encontre des habitudes de la plupart de nos acteurs et de nos commentateurs politiques. Cela ne signifie pas que ces dernières échéances ne peuvent pas avoir de conséquences sur le contexte de la prochaine bataille politique, mais extrapoler sur le périmètre de celle-ci en partant des trois qui viennent de s'achever serait pure folie. Cela ne veut bien évidemment pas dire que celles et ceux se refusant à avaliser un second tour, tel que prédit par les enquêtes d'opinion, entre Marine Le Pen et le président de la République doivent rendre les armes. Après tout, vouloir imposer un clivage qui vous est favorable n'a rien d'infamant. Bien au contraire, c'est même le fondement de tout engagement politique.

1. Émeric Bréhier et Sébastien Roy, *Régionales et départementales : une synthèse de la vie politique française ?*, Fondation Jean-Jaurès, 5 juillet 2021.

Tout a été dit et écrit sur les élections régionales. Rappelons juste quelques vérités et évidences. L'extrême droite, en dépit de quelques tentatives éparses, notamment dans la région PACA, est bel et bien représentée de manière monopolistique par le RN. Le bloc de la droite républicaine comme celui du président de la République parvinrent globalement à mettre en œuvre dans l'ensemble des régions métropolitaines des listes conformes à leurs périmètres respectifs. À cet égard, nonobstant l'exception de la région PACA, la ligne claire au niveau national trouva sa concrétisation au niveau régional.

LREM, la pureté, c'est être seul

Au niveau régional, il n'y eut aucune alliance avec les listes issues du bloc présidentiel. Pas plus à droite qu'à gauche. L'isolement des forces soutenant le président de la République est apparu avec force. Certes, celles-ci se maintinrent dans chacune des régions où elles pouvaient le faire : en Bretagne, dans les Pays de la Loire, dans le Centre, en Île-de-France, en Bourgogne-Franche-Comté, en Nouvelle-Aquitaine et dans le Grand Est. Elles en furent empêchées en Occitanie comme dans les Hauts-de-France et en Auvergne-Rhône-Alpes. Mais si l'espoir était de jouer le rôle de groupe pivot lors du troisième tour, c'est-à-dire l'élection du président et de son exécutif, ce fut peine perdue tant les dynamiques en faveur des sortants permirent à ces derniers de disposer, avec la prime majoritaire de 25 %, d'une majorité stable. Seule la Bretagne fit exception.

La gauche : un bon vieux F14 voilure à géométrie variable

De l'autre côté du spectre politique, l'archipel des gauches mit en pratique la plasticité de son périmètre politique. Des régions aux alliances classiques entre le Parti socialiste, le Parti radical de gauche (PRG), le Parti communiste (PC) et autres, *versus* Europe Écologie-Les Verts (EE-LV)

et Génération.s, mais aussi La France insoumise (LFI) et différents groupes de citoyens. Ce fut le cas notamment en Nouvelle-Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes et en Bretagne. Avec des spécificités de-ci de-là, Place publique ou Gauche républicaine et socialiste (GRS) (le parti de Marie-Noëlle Lienemann et Emmanuel Maurel) se trouvant avec les uns ou les autres selon des logiques territoriales distinctes. Parfois des alliances entre EE-LV et LFI, comme dans les Pays de la Loire ou la région Centre. L'union des archipels de la gauche ne fut complète que dans deux des trois régions où la gauche avait retiré ses listes en 2015 : dans les Hauts-de-France et dans la région PACA¹, les deux fois sous la houlette des écologistes. Avec des fortunes bien diverses : dans l'une, l'écart en faveur du président de droite sortant était tel que le maintien était possible sans risquer de voir la région basculer dans l'escarcelle du RN ; dans l'autre, les leaders des organisations politiques durent faire preuve d'autorité et de menace pour que la tête de liste ne dépose pas sa liste pour le second tour. Si dans les Hauts-de-France, cette stratégie d'union permit à la gauche régionale de disposer de nouveau de conseillers régionaux, elle ne permit pas néanmoins de réinscrire véritablement cette famille politique dans le jeu électoral. Quant au Grand Est, la tentative conduite par Aurélie Filippetti de contourner des appareils politiques s'est achevée avec un faible 8 %. Force est toutefois de constater que les présidents sortants des conseils régionaux profitèrent de leur position, et comme aucun d'entre eux n'étant véritablement identifié comme soutien du parti présidentiel, ils n'eurent pas à souffrir d'un vote de défiance. Les seules circonstances où l'un pouvait être mis en difficulté résultaient en réalité de leurs conditions de victoire six ans plus tôt. Ainsi, dans les régions où l'exécutif sortant était issu de la droite républicaine, les scores de la gauche – divisée ou unie – furent décevants rendant peu probable, en réalité illusoire, une victoire lors du second tour du dimanche 27 juin. Mais un constat identique s'impose dans les régions où l'exécutif sortant est issu du Parti socialiste. Tant en Nouvelle-Aquitaine

1. *Ibid.*

qu'en Bretagne, dans le Centre, en Bourgogne-Franche-Comté et plus encore en Occitanie, les différentes stratégies mises en œuvre par la droite subirent un échec plus ou moins cuisant. L'apport des têtes de listes départementales a d'ailleurs été bien minime, en dehors de leur propre zone d'influence territorialement très limitée, bien souvent autour de leur mairie.

À l'heure du bilan de ces élections territoriales, rappelons à cet égard que les prochaines n'auront pas lieu avant 2026, l'état des lieux des différents blocs est désormais assez clair.

Le Parti socialiste, retour à la SFIO ?

En ce qui concerne le bloc des gauches, ces élections départementales et régionales ont confirmé le statut du Parti socialiste comme la formation politique comptant le plus d'élus et de places fortes. Certes lézardées pour certaines d'entre elles, mais quand même. Non seulement le Parti socialiste, ou plus exactement ses sortants, est parvenu à conserver les cinq régions métropolitaines qui étaient encore les siennes en décembre 2015. Et, très honnêtement, si un tel bilan avait été proposé à la direction nationale actuelle du Parti socialiste, nul n'aurait rechigné à signer ! Bien évidemment, la diversité des périmètres d'alliance au premier comme au second tour montre l'autonomisation grandissante des exécutifs sortants vis-à-vis des mots d'ordre, ou les souhaits, du premier secrétaire. Cette réalité ne date pas d'Olivier Faure. Elle est juste confirmée, voire confortée. Relevons toutefois que dans trois de ces cinq régions, alors même que la ligne de la direction nationale est bien l'union avec les écologistes, les candidats refusèrent d'en passer par là. En Nouvelle-Aquitaine, Alain Rousset, compte tenu de son score et de l'absence de fusion des listes LR et MoDem-LREM, refusa de s'allier de nouveau avec cet encombrant allié qui gagna néanmoins plus de 30 000 voix entre les deux tours. En Occitanie, Carole Delga ne jugea pas bon de s'allier avec une liste qui, n'étant pas parvenue à dépasser les 10 %, ne pouvait se maintenir au second tour, estimant qu'elle avait déjà à ses côtés des représentants de la

sensibilité écologique qui avaient travaillé avec elle lors du précédent mandat. Quant à la Bretagne, l'alliance avec les représentants d'EE-LV constituant pour les héritiers de Jean-Yves Le Drian un *casus belli* (il s'y était lui-même refusé en 2015), il n'y eut que peu de surprise à voir le président socialiste rejeter la main (un peu) tendue. Seules les régions du Centre-Val de Loire et de la Bourgogne-Franche-Comté sacrifièrent à cette union classique de second tour. Et encore dans cette dernière, l'échec de la liste Le Temps des cerises à dépasser les 5 % facilita-t-il sans aucun doute les choses. Ces réussites ne sauraient néanmoins cacher les échecs dans les autres régions métropolitaines : en concurrence avec les autres archipels de la gauche en Auvergne-Rhône-Alpes, comme en Île-de-France, dans les Pays de la Loire, le Parti socialiste fut à chaque fois devancé par les écologistes et leurs alliés, avec des périmètres différents. Et dans le Grand Est, les Hauts-de-France comme dans la région PACA – les trois régions où la direction nationale d'alors avait demandé le retrait des listes en 2015 –, où le Parti socialiste avait accepté l'union derrière un candidat, ou une candidate, issu des rangs écologistes, le succès n'a pas été, loin de là, au rendez-vous. L'union n'a pas évité l'échec. La Normandie fait, à cet égard, figure d'exception, puisque non seulement l'union avec les écologistes se fit derrière une candidate issue du Parti socialiste, mais, de plus, celle-ci devança la liste rassemblant le PC et LFI, sans pour autant qu'une fusion ne soit possible au soir du premier tour ! Dans les départements, le Parti socialiste a réussi à être dans un accord général entre parti de gauche, entendons par accord général au moins Parti socialiste, PC, EE-LV et PRG, dans 31 départements. Il a aussi noué des accords partiels, c'est-à-dire avec une partie de cet arc, le plus souvent un accord Parti socialiste, PC, PRG dans 26 départements. On notera d'ailleurs que ces accords n'étaient souvent pas totalement raccord avec ce qu'il se passait pour le scrutin régional, par exemple dans l'Isère où l'accord allait de la LFI au PRG, ce qui n'est pas tout à fait en ligne avec l'échelle régionale. Enfin, on notera que le Parti socialiste n'a réussi à conclure aucun accord départemental dans 21 départements, à commencer par celui du premier secrétaire, à savoir la Seine-et-Marne.

Pas tout à fait un jeu à somme nulle

Au regard du désastre des dernières élections départementales de 2015, on pouvait légitimement, à gauche, espérer un certain rééquilibrage des forces. Non seulement celui-ci ne s'est pas produit, mais, plus encore, la gauche, dans son ensemble, sort fragilisée de ces départementales. Certes, elle parvient à regagner les Côtes-d'Armor, la Charente et peut espérer l'emporter, sur le fil, dans le Vaucluse. Mais elle perd l'Ardèche, le Puy-de-Dôme (la gauche y perd 5 cantons), les Alpes-de-Haute-Provence (elle y perd 16 conseillers départementaux), le Finistère et le Val-de-Marne, l'ultime bastion communiste. Dans ce département, les défaites lors des dernières municipales ont été fatales, notamment à Champigny-sur-Marne, mais aussi à Choisy-le-Roi. La gauche ne parvient pas à récupérer des départements qu'elle avait perdus six ans plus tôt, comme la Seine-Maritime (égalité de 17 cantons pour les gauche et droite départementales avec un binôme du pays de Caux devant faire la bascule a priori en faveur de la droite), le Nord, les Bouches-du-Rhône, l'Indre-et-Loire, la Corrèze, le Cher, l'Allier, le Jura, le Doubs, les Pyrénées-Atlantiques... Bien souvent, même dans ces départements, les droites départementales renforcent notablement ses positions. Cela ne signifie pas que la gauche ne renforce pas ses positions dans d'autres territoires qu'elle était parvenue à conserver en mars 2015. C'est ainsi le cas en Meurthe-et-Moselle (en dépit de la cruelle défaite de sa présidente), la Gironde (où la gauche reprend notamment le seul canton RN du département), la Haute-Garonne, l'Hérault (après la victoire de Michaël Delafosse à Montpellier), le Lot-et-Garonne, la Lozère, l'Ariège, l'Aude, le Gard (où le RN perd le canton de Vauvert, et où la gauche conquiert des cantons nîmois mais perd les 3 d'Alès), la Haute-Vienne (la gauche en détient 17 sur 21 dont 2 reconquis à Limoges, ville perdue en 2014 et non reconquise en 2020), les Landes où la droite et le centre en se divisant ne se sont pas donné les moyens de réitérer leur performance de 2015 (la gauche, rassemblée, est parvenue à reconstituer ses zones de force, notamment avec l'élection de Boris Vallaud qui renforce son implantation), etc.

Pour autant, au sein des archipels de la gauche, il convient de relever la percée, limitée certes, mais bien réelle, des écologistes. C'est, par exemple, le cas dans certaines villes-centre de métropole : à Lille où dans 3 cantons les candidats EE-LV étrillent des adjoints de la maire de Lille ; à Rennes où 5 des 6 cantons rennais passent sous le contrôle d'EE-LV ; à Brest, où le canton 3 quitte l'orbite socialiste ; mais aussi au Mans, où, alliés à LFI et d'anciens socialistes, EE-LV enlève un canton aux troupes du maire du Mans ; mais également à Poitiers où, dans la suite logique des dernières municipales, la coalition de la maire continue à marquer de son empreinte son territoire ; ou bien encore à Tours dans la suite logique de la dernière victoire municipale. Par contre, en ce qui concerne LFI, le bilan est plus que maigre, pour le PC en dehors de quelques reliquats et belles surprises (comme dans le Loiret à Orléans), c'est la douche froide val-de-marnaise qui prédomine. Et si le mode de scrutin des départementales (seuls les deux binômes arrivés en tête des suffrages exprimés pouvaient se maintenir, les suivants ne le pouvant qu'en dépassant 12,5 des inscrits) pouvait favoriser des unions plus larges que pour les régionales, force est de constater que, là aussi, la disparité territoriale l'a emporté. Ainsi, nulle ligne nationale ne l'a emporté chez aucune des formations de la gauche. Il y eut presque autant de périmètres d'alliances qu'il y a de départements : dans certains des alliances larges sur l'ensemble des cantons, dans d'autres une dispersion totale, dans d'autres encore des accords plus ou moins larges et sur plus ou moins de cantons. Les réalités départementales, voire plutôt locales, l'emportèrent sur toute volonté de construction d'alliances politiques globales sur l'ensemble du territoire. Même le prisme régional ne parvint pas à s'imposer. Une éventuelle alliance régionale entre certaines forces politiques n'induisait pas que ce périmètre se retrouvait au niveau départemental. Et, a contrario, une dispersion régionale n'impliquait pas l'absence d'unions sur le plan départemental. Et si la tradition a toujours voulu que les périmètres d'alliance relèvent des seules compétences des instances départementales des organisations politiques, la diversité des périmètres, voire leur incapacité à dépasser les seules conditions locales, démontre leur incapacité à imposer des visions collectives.

Le fait marquant est aussi que le Parti socialiste et Les Républicains, s'ils gardent le leadership en conservant leurs présidences de région et globalement leurs nombres de présidences de département, cela se fait aux sacrifices du nombre d'élus régionaux ou départementaux. Cela aura-t-il des incidences sur les gouvernances durant les prochaines années ? Ainsi le Parti socialiste sauve ces cinq présidences de région en passant de 350 à 221 conseillers régionaux entre 2015 et 2021. Pour les départements, le phénomène est comparable : ainsi, le Parti socialiste perd 331 conseillers départementaux et Les Républicains 262.

La droite, les deux pieds dans la glaise

La droite des départements sort indubitablement renforcée de ces élections. Non seulement, comme nous venons de le voir, elle conserve la plupart de ses positions et parvient à ajouter quelques prises à son tableau de chasse, mais plus encore elle renforce fréquemment ses victoires de 2015. Dans le Cantal, la gauche ne sauve que ses positions à Aurillac, en Corrèze, la terre chiraquienne semble oublier la greffe hollandaise, dans la Creuse, la droite renforce sa majorité avec 9 cantons sur 15, dans l'Eure-et-Loir, la gauche est éradiquée, dans l'Indre, la droite sort renforcée, ainsi qu'en Isère avec 21 cantons sur 29 (contre 17 précédemment), le Loir-et-Cher (avec la victoire de Guillaume Peltier dans le canton de Chambord), le Maine-et-Loire (la gauche y perd 2 cantons en dépit de la belle réélection de Grégory Blanc et où le maire d'Angers finit son travail de mainmise), la Marne où la gauche perd ses deux cantons rémois, la Haute-Marne où la gauche disparaît, la Moselle où la gauche perd son fief de Metz-1 (suite à sa défaite aux dernières municipales). La droite se renforce également dans l'Oise (17 cantons sur 21), l'Orne (15 sur 21), mais aussi les Pyrénées-Atlantiques (en alliance avec le MoDem et d'où disparaît le Parti socialiste sur la partie basque), le Rhône maintenu où la gauche disparaît en dépit d'un accord départemental global), la Saône-et-Loire où la droite conquiert deux cantons supplémentaires à Chalon-sur-Saône (elle en détient désormais 23 sur 29),

dans les Yvelines et la Vendée, la gauche n'a plus aucun représentant.

LREM, quand ça ne veut pas...

Concernant LREM, le bilan est au niveau de son point de départ : absent. En dépit de quelques tentatives de présence globale dans le cadre du bloc présidentiel, comme dans le Val-de-Marne (sous l'impulsion de Guillaume Gouffier-Cha), ou la Haute-Vienne, force est de constater que ces quelques motifs de satisfaction sont liés à des alliances d'héritage : sous l'impulsion d'Yves Krattinger (ex du Parti socialiste) en Haute-Saône, ou de Jean-Jacques Lasserre (MoDem) dans les Pyrénées-Atlantiques. Mais voilà tout. Comme pour les municipales, le bilan est bien maigrichon. Pour ne pas dire insignifiant. À ce bilan départemental inexistant vient s'ajouter une double défaite régionale : une défaite tactique, d'abord, car lorsque les listes se réclamant de la majorité présidentielle parvinrent à se qualifier pour le second tour, le résultat de ce dernier ne leur permet en aucun endroit, sauf pour la Bretagne, de prendre part au troisième tour pour l'élection des exécutifs régionaux. Les (rares) élus du bloc présidentiel y seront des spectateurs du jeu politique régional. Et c'est bien une défaite stratégique qui émerge ainsi. Loin d'être l'aimant autour duquel le jeu politique se réorganiserait, LREM et ses alliés échouent à transcrire dans les territoires leur vivacité électorale nationale.

Le RN, premier accident industriel, vraiment ?

Enfin, le bilan du Rassemblement national est famélique. Non seulement il ne parvient toujours pas à conquérir des régions en dépit des bons sondages d'avant premier tour, mais, en plus, il voit son nombre d'élus départementaux divisé par presque trois. Déjà faible en 2015, l'implantation du RN dans les territoires devient insignifiante. Il perd des positions dans l'Aisne, la Drôme, en Gironde, le Gard, l'Hérault (en dépit des deux victoires à Béziers), dans la Marne, la Haute-Marne (il ne conserve que l'un de ses deux cantons), le

Pas-de-Calais (il y perd 3 cantons), dans les Pyrénées-Orientales, il ne parvient pas à transformer l'essai de la conquête de Perpignan. Toutefois, outre un nombre important de cantons sur l'ensemble du territoire où le RN était qualifié pour le second tour – mais ce n'est pas une nouveauté, souvenons-nous des départementales de 2015 ou des cantonales de 2011 –, relevons la victoire du nouveau maire de Moissac dans le Tarn-et-Garonne. Certes, à l'occasion des régionales, le Rassemblement national a confirmé sa présence dans l'ensemble des territoires, mais dans aucun d'entre eux, finalement, il ne parvient à jouer la gagne. Alors qu'en 2015 il avait échoué aux portes du pouvoir dans la région PACA, dans les Hauts-de-France et, dans une moindre mesure, dans le Grand Est, cette fois-ci, l'horizon régional issu des urnes, et non pas seulement des sondages, s'est singulièrement éloigné.

Deux scènes !

À l'issue de ces élections départementales et régionales, qui suivent les élections municipales de l'année dernière, le paysage politique n'est pas, loin de là, clarifié ! Certes, en 2021, comme en 2020, les partis dits de l'« ancien monde » ont fait preuve de leur capacité de résilience. Évidemment, le fait que le bloc présidentiel au pouvoir soit détenteur de peu de places fortes a évité que son rejet dans les urnes ne se traduise par une diminution de son nombre d'élus locaux. Les oppositions, qu'elles fussent de droite ou de gauche, chacune dans leur diversité, ont ainsi pu profiter de ce rejet. Mais cela a également limité les effets de balancier que l'on a pu connaître lors des élections territoriales des années précédentes ; pas de débâcle comme pour la gauche, en 2014 ou 2015, ou pour la droite, comme en 2008 et 2011. Mais, par conséquent, c'est bien la stabilité qui l'emporte. D'ailleurs, ces forces politiques s'en satisfont pleinement : la droite car cela lui permet de maintenir ses acquis de 2014 et 2015 ; la gauche car cela l'autorise à espérer... Pour autant, les enquêtes d'opinion pour la

prochaine élection présidentielle se suivent et se ressemblent. Ainsi, alors même que les Français votaient (peu) lors de ces départementales et régionales, et mettaient hors-jeu sur le plan local LREM comme le RN et LFI, un sondage¹ mettait de nouveau au coude-à-coude le président de la République et celle du Rassemblement national. Avec toutefois un effet de souffle en faveur de Xavier Bertrand qui semble être parvenu à devancer ses rivaux de la droite républicaine, Valérie Pécresse et Laurent Wauquiez. Quant aux forces de gauche, elles semblaient toujours divisées et peu identifiées, incapables d'être dans le jeu de la qualification. Si donc rien n'est écrit, le lendemain de ces élections territoriales, somme toute satisfaisantes pour les forces de droite comme de gauche, n'induisent pas des lendemains qui chantent pour les candidatures issues de leurs rangs. Et si ces dernières élections ont montré, une nouvelle fois, une chose, c'est bien que les enquêtes d'opinion avec de tels taux de participation avaient bien du mal à percevoir les mouvements électoraux réels.

La mère de toutes batailles commence par des signatures

Demeure une réalité néanmoins à l'issue de ces trois élections territoriales qui devrait attirer l'attention de certains impétrants à l'élection présidentielle : la capacité des uns et des autres à obtenir les 500 parrainages pour l'élection présidentielle. Rappelons que ceux-ci sont impératifs pour pouvoir concourir à l'élection présidentielle. Peuvent parrainer les maires (y compris les maires d'arrondissements de Paris, Lyon et Marseille, ainsi que les maires délégués des communes déléguées et communes associées), les conseillers départementaux, les conseillers régionaux, les conseillers de Paris et de la métropole de Lyon, les parlementaires nationaux et européens, les présidents de communauté d'agglomération ou de communes, ainsi que les membres élus des assemblées de Corse, de Guyane, de Martinique,

1. *Ibid.*

de la Polynésie française, des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie et de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, ainsi, enfin, que les conseillers à l'assemblée des Français de l'étranger. Par ailleurs, les parrainages doivent émaner d'élus d'au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer différents sans dépasser un dixième pour un même département ou une même collectivité. Chaque élu, enfin, ne pouvant parrainer qu'un seul candidat et de manière irréversible. La faiblesse des résultats aux élections territoriales des troupes soutenant Marine Le Pen, ou Jean-Luc Mélenchon, pourrait laisser ainsi entrevoir quelques difficultés pour ces derniers de recouvrer les parrainages nécessaires. C'est d'ailleurs généralement le cas pour ces deux candidatures, mais cela serait d'autant plus vrai que, cette fois-ci, à ce stade, Jean-Luc Mélenchon ne devrait pas pouvoir compter sur les apports d'élus issus d'un accord avec le PC, qui, pour le moment, a désigné son secrétaire pour porter les couleurs communistes au mois d'avril 2022. Rappelons à cet égard qu'en 2017, sur les 807 parrainages validés par le conseil pour la candidature du leader de La France insoumise, 100 étaient conseillers départementaux, 33 conseillers régionaux, 8 conseillers de Paris, 29 parlementaires, 4 de la métropole de Lyon. Quant aux 627 de Marine Le Pen, 334 étaient conseillers régionaux, 50 conseillers départementaux, seuls 202 maires ayant accepté de parrainer la candidate du Front national¹. L'affaïssement de son implantation territoriale pour l'une, sa rupture avec le Parti communiste pour l'autre vont rendre cette recherche de parrainage une nouvelle fois délicate. Et si l'on entend déjà les discours des uns et des autres se posant en victime, et s'il convient de les récuser, il n'empêche que rien n'interdit d'imaginer, en plus de ce système de parrainages, la possibilité pour des candidats soutenus par de très nombreux Français d'être candidats².

Finalement, ces élections ne font que conforter le paysage politique issu des municipales : les forces

politiques de l'« ancien monde » tiennent et font plus que cela même. Le Parti socialiste ne perd pas véritablement de terrain par rapport à la débâcle de 2015. De là, néanmoins, à dire qu'il s'agit d'une victoire, il n'y a qu'un pas que rien n'autorise à franchir. Certes, il a globalement conservé ses positions sauvegardées en 2015, parfois en accroissant son pourcentage de suffrages exprimés, notamment sur le plan régional, mais guère plus. Or, une victoire aurait consisté à reconquérir des départements perdus en 2015. Les basses eaux de 2015 ne sauraient constituer de hautes eaux en 2021 ! À l'inverse, la droite républicaine, notamment aux départementales, parvient à conserver ses conquêtes, pour l'essentiel, de 2015. En soi, il s'agit d'une victoire. Et dans le même temps, le Rassemblement national, La République en marche, comme La France insoumise connaissent de cinglants désaveux. À des niveaux certes différents, et avec des conséquences bien diverses. Mais il n'empêche : le « nouveau monde » ne connaît qu'une incarnation nationale. Cette évolution est d'ailleurs encore confirmée par les évolutions sondées³ au lendemain de cet ultime renouvellement des collectivités territoriales. Tout laisse ainsi à penser que si la scène politique locale demeure la scène de jeu des forces de l'« ancien monde », celui-ci est bien plus spectateur qu'acteur de la scène politique nationale. Cette dichotomie des scènes politiques durera jusqu'à l'élection présidentielle de 2022. Mais rien n'induit que cette dichotomie perdurera. L'enjeu post-présidentielle sera bien de savoir si le clivage de « l'ancien monde » reprendra ses droits par la suite ou si, au contraire, il verra se structurer un nouveau clivage entre une France identitaire et une France progressiste.

En dehors de la métropole, il convient de relever la belle performance de Gilles Simeoni en Corse qui, avec plus de 40 % des suffrages exprimés au second tour, conquiert la majorité absolue. Notons également qu'en Guadeloupe le président de région sortant, Ary Chalus, membre du bureau exécutif de

1. *Ibid.*

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

LREM, pulvérise la liste conduite par la présidente Parti socialiste du conseil départemental (qui est également battue dans son canton). Sinon, il faut souligner la belle performance de la gauche en Martinique (avec Serge Letchimy et 26 élus contre 25 aux trois autres listes), en Guyanne (avec Gabriel Serville qui est parvenu à rassembler les trois listes de gauche au second tour) et, bien sûr, dans l'île de La Réunion où Huguette Bello reprend cette région perdue en 2015 à la droite, après avoir devancé de 2 points la socialiste Ericka Bareigts au premier tour.

Quelles solutions

pour remobiliser les citoyens ?

Le système démocratique est donc en crise aujourd'hui : démobilisation des citoyens dans la vie politique, abstention croissante, crise sanitaire... Les auteurs de la Fondation Jean-Jaurès se sont intéressés aux défaillances du système électoral tout en démontrant qu'il s'agissait d'une crise démocratique profonde. Quelles sont ainsi les solutions pour donner à nouveau envie aux citoyens de s'investir dans la vie politique et démocratique de leur pays ? C'est à cette question qu'ils ont tenté de répondre.

Une remobilisation citoyenne

Spécialiste des enjeux d'engagement, de mobilisation citoyenne et de démocratie et membre de l'Observatoire de la vie politique, **Dorian Dreuil** revient ici sur les solutions à envisager pour éviter une vague abstentionniste comme on en a connu avec les élections régionales et départementales de 2021. L'inscription sur les listes électorales, le vote par correspondance, réduire la majorité électorale, entre autres, sont autant d'idées à penser et à mettre en œuvre pour les élections futures.

La République de l'abstention

Note de Dorian Dreuil, 8 juillet 2021

Une démocratie plus ouverte et inclusive

Encourager l'inscription sur les listes électorales

Si les recommandations de Guillaume Liegey, Arthur Muller et Vincent Pons sont toujours d'actualité huit ans après la parution de leur ouvrage¹, la société civile organisée peut reprendre la main sur l'accompagnement de l'inscription sur les listes électorales. Une étude de Cécile Braconnier, Jean-Yves Dormagen et Vincent Pons démontre que lorsqu'une visite est organisée à domicile pour accompagner à l'inscription sur les listes électorales, le nombre d'inscrits augmente en moyenne de 3 %². Souvent, les campagnes d'inscription sur les listes menées par les partis politiques arrivent trop tard et elles sont toujours trop proches des scrutins électoraux. Il manque à la France une initiative citoyenne dans la lignée de Stacey Abrams menée de manière indépendante pour pallier la défiance croissante envers les partis politiques et les institutions. Aussi, les enquêtes de terrain mettent en évidence que le simple débat autour de la sensibilisation et la médiatisation de cet enjeu suffisent à avoir un impact significatif.

Traditionnellement, c'est aux partis politiques d'aller à la rencontre de leurs potentiels électeurs et de les inciter à s'inscrire sur les listes électorales. Ces grandes campagnes d'inscription, comme celle de François Hollande en 2012, perdent de plus en plus de terrain au gré du manque de militants dans les partis qui n'arrivent à mobiliser qu'uniquement en période de campagne électorale. C'est pourtant précisément entre les campagnes électorales que ces actions sont pertinentes pour créer de la proximité avec les électeurs sans en attendre le retour dans l'urne le week-end suivant.

S'inspirer des innovations démocratiques

L'abstention n'est pas plus circonstancielle chez nous qu'ailleurs. On ne saurait uniquement lier les faibles taux de participation des dernières élections municipales, régionales ou départementales au contexte sanitaire. C'est pratique, mais c'est en partie faux. Au temps de la Covid-19, si près de 58 pays ou territoires ont eu recours au report de leurs élections, d'autres ont fait la démonstration que la démocratie ne se confine pas. Ce fut le cas d'Israël pour les élections législatives ou encore des États-Unis qui, au plus fort de la crise, ont maintenu ses élections présidentielles. Plus proche de chez nous, on a voté au Portugal ou aux Pays-Bas. Quelques données récentes de participation électorale en Europe montrent que la participation n'est pas toujours

1. Guillaume Liegey, Arthur Muller et Vincent Pons, *Porte à porte. Reconquérir la démocratie sur le terrain*, Paris, Calmann-Lévy, 2013.

2. Céline Braconnier, Jean-Yves Dormagen et Vincent Pons, « Voter Registration Costs and Disenfranchisement: Experimental Evidence from France », *American Political Science Review*, Cambridge University Press, vol. 111, n°3, 2017, pp. 584-604.

fortement dégradée quand les conditions sanitaires sont réunies pour sécuriser un scrutin.

Au Portugal, si on observe une baisse de 9,4 % contre 2,5 % aux Pays-Bas, les élections de l'Assemblée de la Communauté de Madrid de 2021 ont battu un record de participation vieux de dix ans : 69,2 % (2021) contre 65,5 % (2011).

Certaines démocraties rivalisent d'innovation pour faciliter le vote. Israël a ainsi créé des urnes spécifiques pour les patients en unités Covid-19 dans les hôpitaux, permettant à 40 000 électeurs en quarantaine de participer aux élections législatives de mars 2021. Les Pays-Bas, pour les élections législatives de mars 2021, ont aussi ajusté les modalités d'organisation du vote au moment même où les restrictions sanitaires étaient les plus fortes. Habituellement ouvert sur une journée, le scrutin s'est étalé sur trois jours en réservant le premier jour aux personnes vulnérables.

En France, la loi électorale impose le silence des candidats dès le vendredi soir minuit précédant le jour du scrutin. Nous pourrions sans encombre imaginer le rallongement de la durée du bureau de vote, qui ouvrirait dès le samedi. En temps d'épisode de crise sanitaire, cela permettrait de mieux gérer les flux présents dans un bureau de vote et d'espacer la venue des électeurs en les répartissant sur deux journées. Mais à l'approche du retour des jours heureux et des dimanches ensoleillés, la possibilité de voter un samedi ne présente que des intérêts. D'autant plus que le mois de mai n'est pas le plus adapté pour des rendez-vous électoraux, comme c'est souvent le cas de l'élection présidentielle ou des élections législatives. Retour du beau temps, jours fériés et week-ends de trois jours, avril-mai est probablement la pire période pour appeler aux urnes. Le choix de calendrier est d'autant plus aberrant qu'il n'est motivé que par un hasard historique, lié au décès du président Pompidou le 2 avril 1974, entraînant des élections anticipées entre vingt et trente-cinq jours suivant le décès.

Le vote par correspondance

Pour celles et ceux qui sont nés dans les années 1970, le bulletin est la seule solution pour voter. Aujourd'hui, il n'en demeure plus aucune exception

puisque 2017 a vu disparaître le vote par correspondance électronique pour l'élection de députés par les Français établis hors de France, en raison des risques encourus de cyberattaques. L'exemple des États-Unis est aussi venu alimenter les opportunités du mode de vote à distance. Le scrutin nord-américain, particulièrement suivi en 2020, d'ailleurs la plus vieille démocratie du monde, a démontré qu'il était possible d'appeler plus de 71 millions de citoyens à voter par anticipation, dont 48 millions par correspondance. Le vote par correspondance peut être une solution intéressante s'il est envisagé comme complémentaire et non comme un substitut.

Le vote par correspondance, qui consiste à transmettre un bulletin par courrier ordinaire et donc à voter en distanciel sans être présent dans l'isoloir le jour du vote, est une solution. Outre l'exemple des États-Unis, où le vote par correspondance a connu un regain d'intérêt pour respecter les mesures sanitaires, ce fut aussi le cas ailleurs dans le monde, notamment *via* un scrutin par anticipation en Corée du Sud ou la systématisation du vote par correspondance en Suisse. En Allemagne, ce sont près de 28,6 % des votes qui ont été exprimés par voie postale lors des élections fédérales de 2017.

La France ne s'est pas toujours méfiée du vote par voie postale, instauré en 1946 avant de disparaître dans le milieu des années 1970, principalement pour limiter les risques de fraudes. Depuis 1975, des évolutions technologiques permettent de corriger les suspicions de fraudes qui existaient il y a quarante-cinq ans. Aux États-Unis et plus particulièrement dans l'État de l'Oregon, il existe une application en ligne, *Where's My Ballot ?*, qui permet de tracer et suivre un bulletin de vote en temps réel, permettant de fait d'assurer la sincérité d'un scrutin, notion clé de la validation d'une opération électorale.

Le bulletin électronique est la deuxième opportunité de vote par correspondance. Habituellement utilisé lors des élections présidentielles et législatives pour les Français établis hors de France, le vote électronique a dû être abandonné en 2017 du fait du risque de piratage et de tentatives d'ingérence de puissances étrangères. Il est certain

que la numérisation complète d'un processus de vote implique forcément un risque et, de fait, fait naître le doute autour de la sincérité d'un scrutin ou bien de l'influence du système démocratique par une puissance étrangère. Mais notre démocratie doit être en capacité de mettre les moyens financiers et humains pour permettre au numérique de renforcer la démocratie.

Penser aux outils de la démocratie, rénover les modalités de vote et encourager l'inscription sur les listes électorales sont nécessaires mais non exhaustif.

Le progrès démocratique

Abaisser la majorité électorale

L'instauration du suffrage universel s'est historiquement accompagnée d'un abaissement continu de la majorité électorale : fixée à vingt-cinq ans en 1791, à vingt et un an en 1792, puis à trente ans en 1814 et à nouveau à vingt-cinq ans en 1830. Il a fallu attendre 1848 pour que la majorité électorale soit fixée à vingt et un an, puis 1974 pour qu'elle s'établisse à dix-huit ans. Un des enjeux de renouvellement du corps électoral et de la lutte contre l'abstention de la jeunesse est l'abaissement du droit de vote à seize ans. Depuis 2002, l'idée s'est diffusée dans de nombreux programmes électoraux. Au-delà des postures politiques de campagnes, de nombreux travaux de sciences sociales sur la socialisation politique nous enseignent que plus on vote tôt, plus on a de chances de voter durablement¹. Les expériences de pays voisins sont, sur cet enjeu, riches d'enseignements et montrent que, quand cela est possible, les jeunes de seize et dix-sept ans sont plus nombreux à voter que les nouveaux électeurs plus âgés, notamment ceux appartenant à la tranche des 18-24 ans. Du Brésil à l'Écosse en passant par Cuba ou l'Autriche, plus d'une dizaine d'États ou territoires ont ouvert le droit de vote à seize ans, à certaines conditions ou non, à l'échelle locale ou nationale. L'exemple de l'Écosse est particulièrement intéressant : près de 80 % des électeurs de seize et

dix-sept ans se sont mobilisés dans les urnes lors du référendum de 2014.

Si la démocratie se renforce toujours de nouveaux droits civiques, l'abaissement de la majorité électorale ne peut trouver sa pleine efficacité que si nous permettons aux plus jeunes d'assister à des cours d'éducation civique qui leur permettent de construire une réflexion politique libre et éclairée.

Les philosophes de demain

Démocratiser la démocratie et donner goût à la citoyenneté ne peut jamais mieux se faire qu'entre seize et dix-huit ans, mission essentielle de l'Éducation nationale et une ambition pour les citoyens de demain. Ces créneaux de cours existent déjà avec l'enseignement moral et civique (EMC). Cet espace peut et doit devenir celui du débat d'idées, de la construction d'esprits critiques, d'une introduction à la philosophie politique. C'est ici que doivent être lus Platon et Aristote, c'est là que l'histoire des idées politiques doit être étudiée. Le fonctionnement de la République et de ses institutions doit être un acquis. L'école, ce temple de la transmission et de l'enseignement, doit permettre à chacun de ses élèves de devenir les philosophes rois de demain.

Pour John Dewey, philosophe américain, l'école est l'élément central dans une « démocratie ancrée dans l'expérience collective² » et l'apprentissage de la démocratie est une affaire d'expérimentation individuelle. L'éducation civique et morale doit permettre à chacun de devenir le philosophe roi, celui qui pense et participe à la vie de la Cité. Il serait vain d'imaginer ouvrir ce droit sans s'assurer d'une bonne connaissance de la vie de la Cité, comme il le serait tout autant de sensibiliser une génération à un droit qu'elle ne saurait pouvoir exercer. La démocratie n'est pas innée, elle est affaire de pédagogie et d'expérience, car « la véritable éducation consiste à pousser les gens à penser par eux-mêmes³ ».

1. Céline Braconnier et Nonna Mayer (dir.), *Les Inaudibles. Sociologie politique des précaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

2. Emmanuelle Rozier, « John Dewey, une pédagogie de l'expérience », *La lettre de l'enfance et de l'adolescence*, Eres, vol. 80-81, 2010, pp. 23-30.

3. Noam Chomsky, *Comprendre le pouvoir*, vol. 1, Bruxelles, Aden Éditions, 2005.

Une démocratie du quotidien au plus près des citoyens

Intéresser à nouveau les citoyens aux opérations de vote passe également par ramener la démocratie dans leur quotidien. Cela peut paraître paradoxal, mais seule une démocratie du quotidien pourra rendre aux citoyens la confiance nécessaire dans les institutions pour les représenter. Souvent présentée en opposition, la démocratie délibérative ou participative n'est pas incompatible avec la démocratie électorale. Au contraire, il ne s'agit plus de dire aux citoyens électeurs que la vie de la Cité se résume à se rendre aux urnes tous les six ou cinq ans, mais de les associer au quotidien. La participation citoyenne contemporaine est une innovation démocratique venue d'outre-Atlantique, de la ville brésilienne de Porto Alegre, qui a été l'une des premières à mettre en place un budget participatif en 1989. Depuis, la théorie délibérative de la démocratie ne cesse de croître à toutes les échelles¹, locales comme lors des budgets participatifs, nationale comme lors de la Convention citoyenne pour le climat. Si gouverner, c'est aussi délibérer, l'enjeu n'est pas récent. Pour les deux grands théoriciens des idées politiques Jürgen Habermas et John Rawls², la décision politique n'est légitime que si elle résulte d'une délibération publique entre

les citoyens. Une plus grande place à la démocratie participative, chère à John Rawls et à Jürgen Habermas, ne peut que nourrir et renforcer la démocratie représentative. Elle est même de nature à éviter son crépuscule et reconnecter les citoyens de la vie politique. C'est aussi faire confiance à l'expertise citoyenne, au savoir profane, et réduire le fossé entre ceux qui sont considérés comme des professionnels du monde politique et ceux qui ne voient pas dans leurs vies les effets de politiques publiques.

Ces propositions, non exhaustives, ne sont pas de nature à inverser les courbes de la participation. Du moins pas à elles seules car elles ne règlent pas l'enjeu de la confiance avec le personnel politique et les institutions. Elles sont pour autant un préalable indispensable pour retrouver le chemin du progrès démocratique et ainsi éviter le risque d'un séparatisme civique. Il faut, comme première pierre, poser celles des modalités de vote et celles de la place des citoyens dans les institutions.

L'élection présidentielle à venir signera-t-elle la remobilisation générale ? Ou bien le chant du cygne de la République de l'abstention ? Il reste encore quelques mois pour agiter la fabrique des idées pour un renouveau démocratique.

*Après avoir listé les principales mesures à envisager afin de redonner aux citoyens l'envie de voter, c'est la question du mode de scrutin, et plus particulièrement de la proportionnelle, qu'on a choisi d'approfondir ici. Quels seraient ses avantages et ses inconvénients ? Comment les Français perçoivent-ils cette initiative ? Et, finalement, dans quelle mesure cette réforme bouleverserait-elle le paysage politique et institutionnel français ? **Antoine Bristielle**, directeur de l'Observatoire de l'opinion de la Fondation Jean-Jaurès, et **Paul Cébille**, membre de l'Observatoire de l'opinion, tentent de répondre à ces questions.*

1. Loïc Blondiaux et Bernard Manin, *Le Tourment délibératif de la démocratie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021.

2. Stéphane Courtois, « Droit et démocratie chez John Rawls et Jürgen Habermas : fondationalisme des droits ou démocratie délibérative ? », *Politique et Sociétés*, vol. 22, n°2, 2003, pp. 103-124.

Proportionnelle : les gagnants et les perdants

Note d'Antoine Bristielle et Paul Cébille,
16 février 2021

Répondre à l'insatisfaction des Français

Le constat d'une mauvaise représentation

Les différentes enquêtes menées années après années viennent mettre en lumière l'insatisfaction grandissante des Français concernant le fonctionnement de la démocratie. Interrogés récemment sur ce sujet, 70% des Français déclaraient ainsi que le système démocratique fonctionne plutôt mal et que leurs idées ne sont pas bien représentées¹. Par ailleurs, il est nécessaire de remarquer à quel point ce constat d'une mauvaise représentation est partagé dans les différentes couches de la population française.

Au niveau générationnel, si les générations intermédiaires sont les plus critiques, ce constat est néanmoins largement partagé chez les moins de trente-cinq ans, comme chez les plus de soixante ans. Au niveau des catégories socioprofessionnelles, c'est également des résultats relativement homogènes que l'on constate, la critique du système actuel rassemblant aussi bien les CSP+ (69%) que les CSP- (67%).

C'est finalement au niveau de la proximité partisane que les différences les plus notables s'observent. Seuls 40% des électeurs d'Emmanuel Macron en 2017 font le constat d'une mauvaise représentation quand ces chiffres augmentent considérablement lorsque l'on s'éloigne des partis ayant participé directement à l'exercice du pouvoir national dans les précédentes décennies. Chez les électeurs de Jean-Luc Mélenchon comme chez ceux de Marine Le Pen, le constat d'une mauvaise représentation culmine à des niveaux impressionnants, 84 % chez les électeurs du premier et 89% chez les électeurs de la seconde. Et pour cause, malgré des scores importants obtenus lors de la précédente élection

présidentielle et – dans une moindre mesure – lors des précédentes élections législatives, ces partis n'ont obtenu par le mode de scrutin actuel qu'une place marginale au sein des institutions politiques nationales.

Or, ce constat d'une mauvaise représentation n'est pas sans conséquence pour le fonctionnement des institutions et de notre démocratie, dans la mesure où il se corrèle largement à une abstention massive lors des élections intermédiaires et par une défiance grandissante envers nos institutions, autant d'éléments venant saper la légitimité de représentants politiques pourtant démocratiquement élus.

Un lien avec l'insatisfaction concernant le mode de scrutin législatif actuel

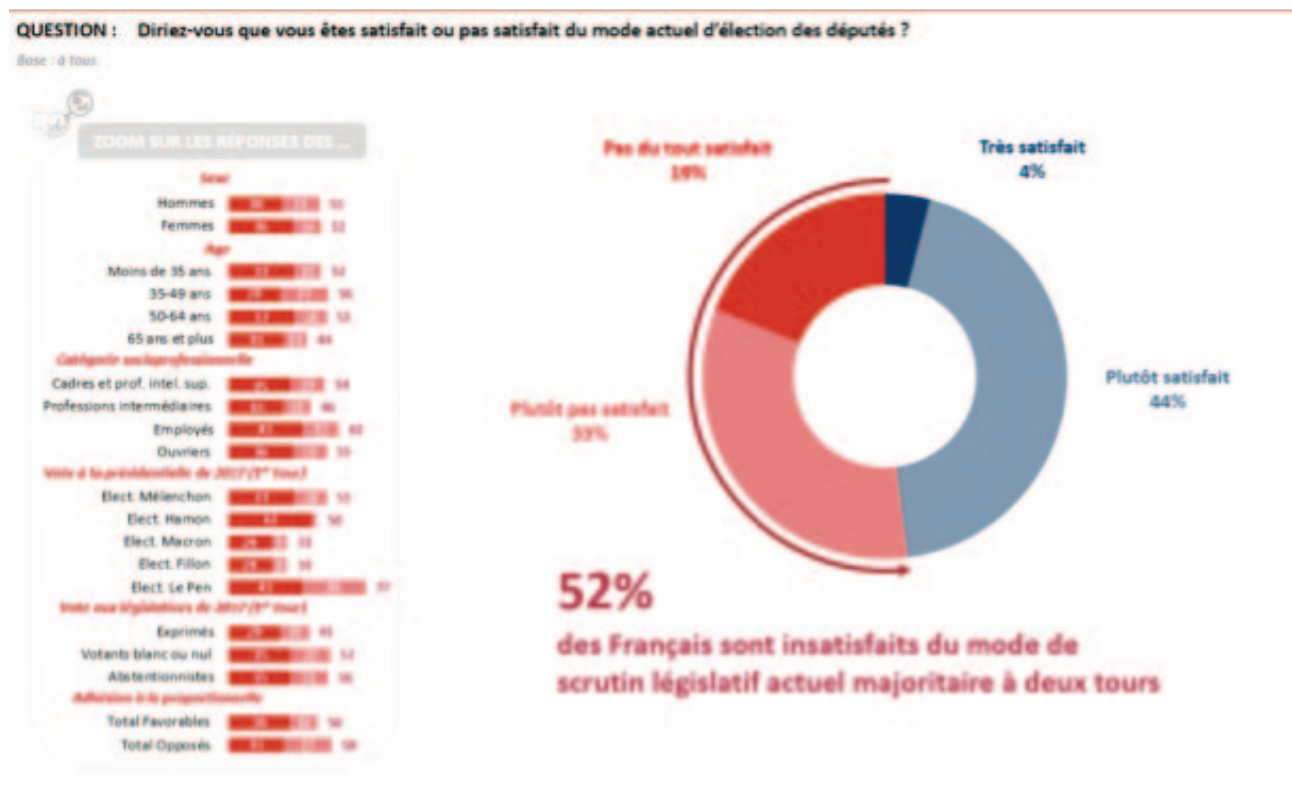
Si plus de deux tiers des Français font le constat d'une mauvaise représentation de leurs idées au sein du système démocratique actuel, ils ne sont cependant pas tous à établir un lien de causalité direct avec le mode de scrutin législatif actuel, dans la mesure où l'insatisfaction concernant ce mode de scrutin l'emporte seulement d'une courte tête (52% d'insatisfaits contre 44% de satisfaits). Le mode de scrutin, s'il constitue bien un enjeu, ne doit pas non plus être l'alpha et l'oméga des réponses à la crise de la représentation politique : une part non négligeable de la population ne lie pas le constat d'une mauvaise représentation à une question de mode de scrutin.

L'insatisfaction concerne en particulier les personnes qui se sont abstenues lors des dernières élections législatives (56%), les personnes ayant voté blanc ou nul (57%) et celles qui sont le plus pénalisées par le mode de scrutin actuel – qui donne la majorité au parti capable de rassembler le plus largement au centre – à savoir les électeurs « frontistes » et « insoumis » (respectivement 77% et 55%).

Dans ces conditions, quels sont les avantages et les inconvénients de l'introduction d'une dose de proportionnelle ?

1. « Fractures françaises », Cevipof, *Le Monde*, Ipsos, Fondation Jean-Jaurès, 2020.

Figure 1
Satisfaction dans le mode d'élection des députés¹



Avantages et inconvénients de la proportionnelle

Des inconvénients surmontables ?

L'opposition à l'instauration de la proportionnelle repose principalement sur la crainte d'un retour à l'instabilité politique et gouvernementale que la France a pu connaître sous la III^e République et sous la IV^e République. C'est en particulier l'instabilité de la IV^e République dans laquelle le scrutin proportionnel a été utilisé de 1946 à 1951 qui est abondamment soulignée par les opposants à la proportionnelle. Il faut dire qu'avec pas moins de vingt-deux gouvernements en l'espace de douze ans,

dont un tiers a duré moins de quarante jours, la IV^e République porte clairement le flanc à la critique sur ce point.

Si l'élection des députés à la proportionnelle implique nécessairement la fin du fait majoritaire à l'Assemblée, les chercheurs et universitaires ne sont pas aussi unanimes que les opposants à ce mode de scrutin quant à son impact sur la stabilité politique. C'est notamment l'avis du politologue Jean-Luc Parodi qui, en 1983, soulignait le fait que les institutions de la V^e République avaient été pensées puis réformées afin de rendre plus cohérente la pratique parlementaire, ce qu'on appelle le « parlementarisme rationalisé », et de donner au président

1. Étude Ifop pour *Le Figaro*, réalisée du 22 au 24 décembre 2020 auprès d'un échantillon de de 1 005 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

de larges pouvoirs d'action, indépendamment des aléas de la vie parlementaire¹.

Lors d'un groupe de travail sur l'avenir des institutions organisé par l'Assemblée nationale au printemps 2015, la question des effets de l'instauration de la proportionnelle s'était déjà posée aux députés et les experts invités y affirmaient que « la sociologie du personnel politique a considérablement changé et les mécanismes du parlementarisme rationalisé et du fait majoritaire devraient permettre d'éviter l'instabilité² » avant d'ajouter qu'« il n'y a pas de corrélation mathématique entre instabilité gouvernementale et scrutin proportionnel³ ».

La question de l'instabilité n'est pas la seule à être utilisée par les pourfendeurs de la proportionnelle. Dans une V^e République marquée par la figure du président de la République et par le mythe de la rencontre entre un homme et un peuple, certains craignent que le président de la République perde de l'influence par rapport à son Premier ministre. Cela étant, ce risque mérite d'être remis en perspective. Le potentiel effacement de la figure présidentielle derrière celle du Premier ministre – qui reprend son rôle constitutionnel de direction de l'action politique – est limité à la fois par l'omniprésence du chef de l'État, que ce soit dans l'élaboration des réformes (il préside le Conseil des ministres) mais également dans l'arbitrage qu'il pourra apporter aux crises institutionnelles, notamment par la dissolution de l'Assemblée nationale et l'organisation de référendum législatif. Cette mise en retrait du président peut également lui permettre de reprendre son rôle « gaullien » d'arbitre des institutions et de ne plus céder aux sirènes de l'hyperprésidentialisme. Ainsi, rapidement impopulaire, François Mitterrand avait redoré son image auprès des Français lorsqu'il œuvrait, sous la cohabitation avec Jacques Chirac, à modérer l'action de ce dernier et à diriger l'action internationale de la France. Il sera même réélu en 1988, la dernière fois qu'un président pourra effectuer un

second mandat, hors cas très spécifique de l'élection présidentielle de 2002.

Des avantages indéniables

– Gouverner avec une base sociale plus étendue

L'introduction de la proportionnelle permettrait, en premier lieu, de résoudre un des problèmes de plus en plus importants de la V^e République, celui de la réduction de la base électorale du président élu. Comme on le constate dans la figure suivante sur les motivations du vote lors de la présidentielle de 2017, la base électorale réelle d'Emmanuel Macron est somme toute particulièrement faible, malgré une victoire éclatante lors du second tour. Lorsque l'on intègre toutes les composantes de l'électorat potentiel (à savoir les personnes âgées de dix-huit ans et plus de nationalité française), on remarque que seuls 20,6% des Français ont soutenu Emmanuel Macron, que ce soit pour son programme, pour ce qu'il incarnait ou pour sa personnalité, soit bien moins que la part de l'électorat s'étant abstenu ou ayant voté blanc ou nul (32,9%).

Si l'élection d'Emmanuel Macron ne peut faire l'objet d'aucune contestation, une si faible base électorale a pu handicaper l'exécutif dans la réalisation de son action. Que ce soit l'échec de la réforme des retraites, la crise des « gilets jaunes » ou les critiques vis-à-vis de la gestion de la crise liée à la Covid-19, tous ces épisodes ont montré à quel point la base électorale du président était réduite et comment il était difficile de gouverner dans ces conditions.

– Garantir davantage de confiance et permettre une atténuation du phénomène populiste

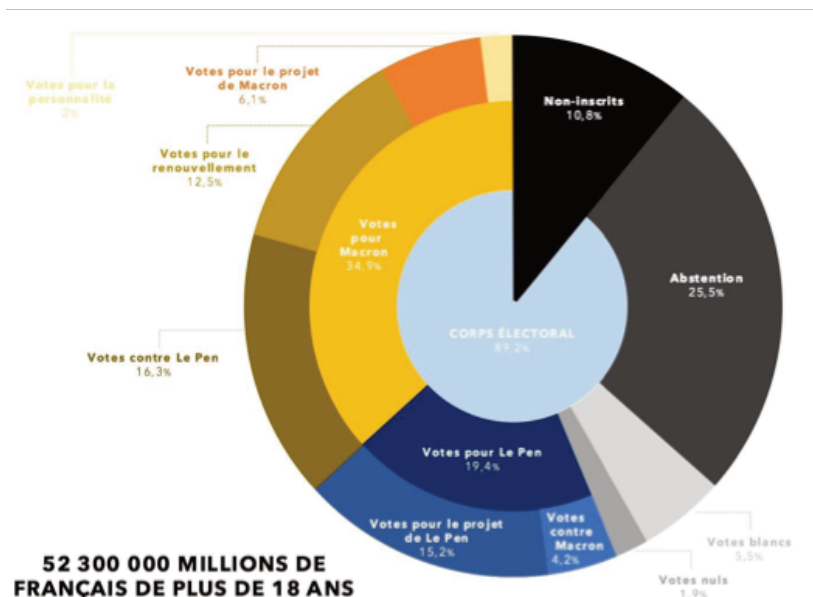
Nos systèmes politiques actuels sont marqués par une forte défiance institutionnelle, défiance pouvant se traduire par un vote pour des partis qualifiés de populistes, c'est-à-dire mettant au centre de leur idéologie et de leur argumentaire une

1. Jean-Luc Parodi, « La V^e République à l'épreuve de la proportionnelle, Essai de prospective institutionnelle », *Revue française de science politique*, vol. 33, n°6, 1983.

2. Jean-Claude Casanova, ancien président de la Fondation nationale des sciences politiques, réunion du 10 avril 2015.

3. Marie-Anne Cohendet, réunion du 10 avril 2015.

Figure 2
Structure du vote au second tour de la présidentielle de 2017



opposition entre des élites corrompues et un peuple considéré comme vertueux¹. Récemment, une équipe de chercheurs² s'est interrogée sur le lien entre la défiance des électeurs populistes et le mode de scrutin. Selon la première vision, les populistes ne feraient par essence pas confiance aux institutions, ils seraient par nature défiants et aucune réforme institutionnelle ne serait à même de remettre en question cet état de fait. Selon l'autre vision – privilégiée par les chercheurs –, les attitudes populistes proviendraient largement de la désaffection démocratique. Ils montrent ainsi que lorsque des partis populistes arrivent au pouvoir, la confiance des électeurs populistes envers les institutions augmente alors qu'au contraire celle des électeurs des partis non populistes a tendance à baisser. Dès lors, il y a bien un effet de la représentation : le fait de ne pas se sentir représenté entraînerait une plus grande défiance dans les institutions alors qu'au contraire avoir la sensation que sa voix est prise en compte aurait tendance à augmenter la confiance institutionnelle.

Plus un système politique garantit la représentation d'une large part de la population plus il est à même de générer de la confiance et d'apaiser le débat démocratique.

Les Français sont-ils prêts ?

Un plébiscite de principe pour la proportionnelle

Trois quarts des Français (76 %) se déclarent favorables à la mise en place de la proportionnelle lors des prochaines élections législatives.

Assez logiquement, on retrouve parmi les catégories de la population les plus favorables à cette idée des profils traditionnellement désavantagés par le mode de scrutin actuel, que ce soit socialement ou politiquement, et qui seraient favorisés par une représentation proportionnelle des opinions. C'est le cas des femmes, tout d'abord, plébiscitant davantage la proportionnelle que les hommes (79% contre 73%). On remarque, en effet, une bien meilleure représentation des femmes au sein des

1. Cas Mudde, « The populist zeitgeist », *Government and opposition*, 2004, vol. 39, n° 4, pp. 541-563.

2. Sergio Martini et Mario Quaranta, « Political support among winners and losers: Within-and between-country effects of structure, process and performance in Europe », *European Journal of Political Research*, vol. 58, n° 1, février 2019, pp. 341-361.

parlements démocratiques utilisant un mode de scrutin proportionnel.

Ainsi, parmi les dix pays représentant le mieux les femmes, tous utilisent un mode de scrutin proportionnel¹ : Suède (46,9%), Afrique du Sud (46,4%), Finlande (46%), Costa Rica (45,6%), Espagne

(44%), Suisse (41,5%), Norvège (41,2%), Nouvelle-Zélande (40,9%), Argentine (40,8%) et Belgique (40,7%). À l'inverse, parmi les dix pays représentant le moins bien les femmes, seuls quatre utilisent la proportionnelle, à savoir la Slovaquie (20,7%), la Croatie (20,5%), Chypre (19,6%) et la Colombie (18,4%).

Figure 3

Niveau d'adhésion à l'introduction d'un mode de scrutin proportionnel aux législatives de 2022²

QUESTION : Dans la perspective des prochaines élections législatives de 2022, seriez-vous favorable ou opposé à ce que l'on change le mode de scrutin afin que l'élection de l'ensemble des députés de l'Assemblée nationale se fasse au scrutin proportionnel de liste par département, c'est-à-dire que chaque force politique ait autant de députés que ce qu'elle représente en voix ?
 Base : à tous.

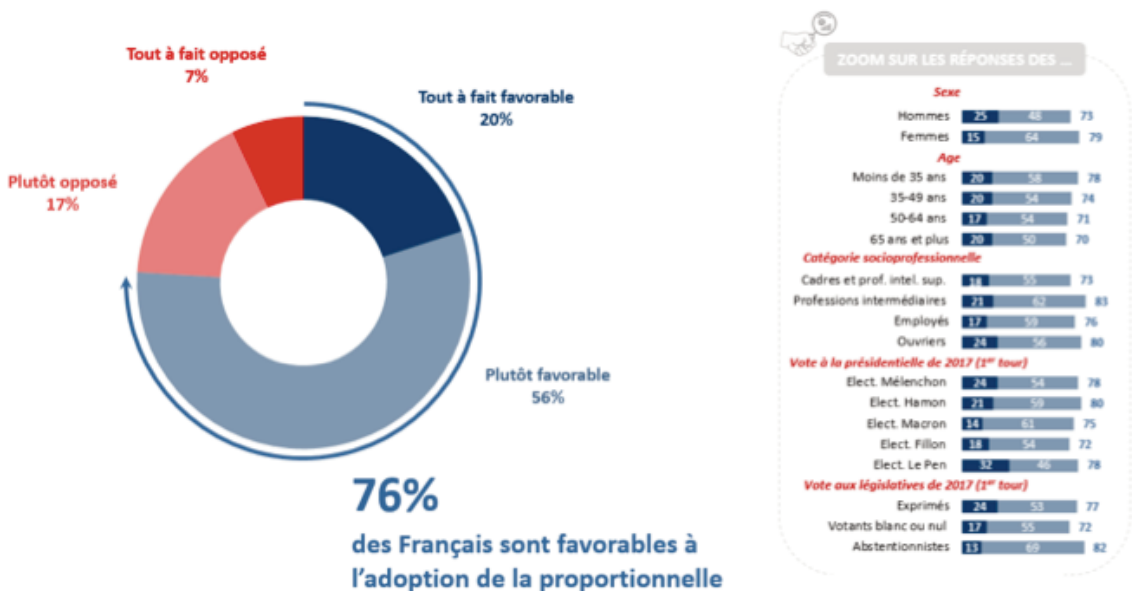
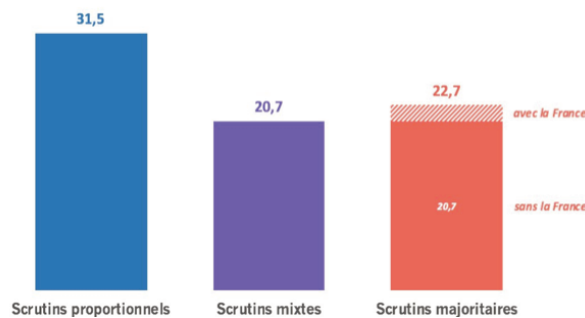


Figure 4

Part des femmes au sein des Parlements d'Europe selon le mode de scrutin utilisé³



1. Union parlementaire, 2020.

2. Étude Ifop pour Le Figaro, réalisée du 22 au 24 décembre 2020 auprès d'un échantillon de de 1 005 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

3. Democracy Index de The Economist.

Au niveau générationnel, certaines différences se remarquent également, les moins de trente-cinq ans étant beaucoup plus enclins à l'instauration de la proportionnelle que les générations plus anciennes. Deux éléments peuvent expliquer ce phénomène. D'une part, les jeunes sont mal représentés au sein de l'Assemblée nationale, ce qui se traduit par ailleurs par une abstention plus importante au sein de ces tranches d'âge (73% pour les 18-24 ans contre 31% seulement des soixante-cinq ans et plus)¹. D'autre part, les jeunes ont largement tendance à voter pour des partis défavorisés par le mode de scrutin actuel : près d'un jeune sur deux, âgé de dix-huit à vingt-quatre ans et ayant voté aux législatives au premier tour a porté son suffrage sur un candidat « extrême » ou écologiste (48%). Placés dans une situation défavorable à la représentation de leurs intérêts, les jeunes sont donc plus de deux tiers (78%) à être favorables à la proportionnelle, contre 70% parmi les soixante-cinq ans et plus.

Dans un même ordre d'idées, les catégories populaires favorisant un vote protestataire ne trouvant que peu d'écho dans le fonctionnement actuel des institutions sont plus enclines à un système proportionnel (76%) que les catégories supérieures (65%).

Mais la lecture prédominante doit bel et bien se situer en termes de proximité politique : ce sont les mouvements politiques régulièrement pénalisés par le mode de scrutin majoritaire qui soutiennent le plus l'élection proportionnelle, comme le Rassemblement national (dont les électeurs y sont à 78% favorables), la gauche radicale (93% des sympathisants de La France insoumise y sont favorables) ou encore les écologistes (77%) dont la poussée se traduit régulièrement mal en termes de mandat électif. À l'inverse, les partis obtenant avec le système majoritaire une représentation inespérée comparée à leur poids électoral – comme l'UDI qui obtient 18 sièges avec moins de 5% des voix – y sont beaucoup moins favorables (53%).

Les effets de la proportionnelle jugés positifs par les Français

Si l'introduction de la proportionnelle fait presque systématiquement perdre la majorité absolue au parti arrivé en tête, elle n'entraîne pas forcément une instabilité. Toutefois, l'absence de majorité peut avoir diverses conséquences comme l'abandon d'une réforme promise pendant la campagne faute d'un nombre suffisant de députés ou encore le retour de la cohabitation. Le débat public sur la question se focalise également sur l'entrée en masse d'élus du Rassemblement national à l'Assemblée (80 environ selon les estimations faites à partir des élections législatives de 2017, voir figure 8).

Mais les Français ne semblent pas inquiets de toutes ces conséquences, notamment la fin inévitable du « fait majoritaire » à l'Assemblée, c'est-à-dire l'absence de formation politique pouvant prétendre seule au pouvoir. En effet, 45% des Français jugent positivement l'abandon d'une réforme en cas d'absence de majorité parlementaire pour la soutenir et 44% jugent positif la formation d'un gouvernement sur la base d'un programme négocié entre plusieurs partis, contre seulement 17% voyant dans ces deux effets de la proportionnelle des effets négatifs. Plus encore, lorsque l'on demande aux Français si le mode de scrutin aux législatives doit permettre d'assurer une plus grande représentativité de la population ou bien, au contraire, permettre de dégager des majorités de gouvernement, ils sont bien plus nombreux à privilégier le premier aspect sur le second (53% contre 19%).

Les Français se montrent cependant plus hésitants pour ce qui touche à l'équilibre même des institutions, à savoir l'équilibre des pouvoirs entre le Parlement et le gouvernement et entre le Premier ministre et le président. En effet, si 40% d'entre eux voient d'un bon œil l'instauration d'une possible « cohabitation » entre le président et le gouvernement, ils ne sont que 33% à juger positivement

1. Sondage Ifop-Fiducial pour *Paris-Match*, CNews, Sud Radio réalisé en ligne auprès d'un échantillon de 2 009 électeurs, représentatif de la population inscrite sur les listes électorales en France métropolitaine, le 11 juin 2017.

L'abstention

Figure 5

Jugement porté sur les différents effets de l'introduction de la proportionnelle en France¹

QUESTION : D'après vous, pour chacun des effets suivants de l'application d'un mode de scrutin proportionnel pour élire les députés, diriez-vous qu'il aurait un impact positif, négatif ou ni positif, ni négatif sur le fonctionnement de la démocratie en France ?

Base : à tous.

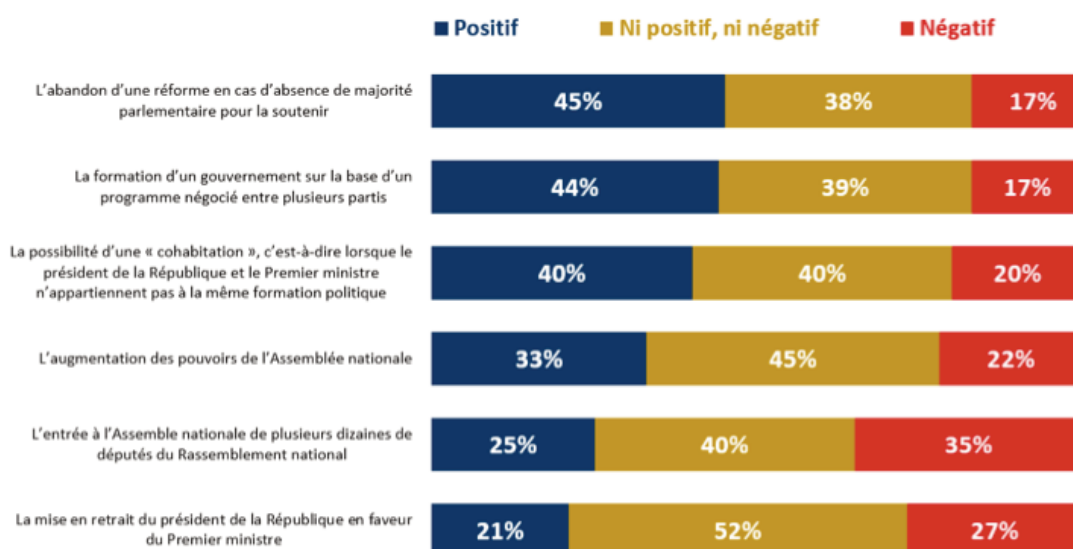
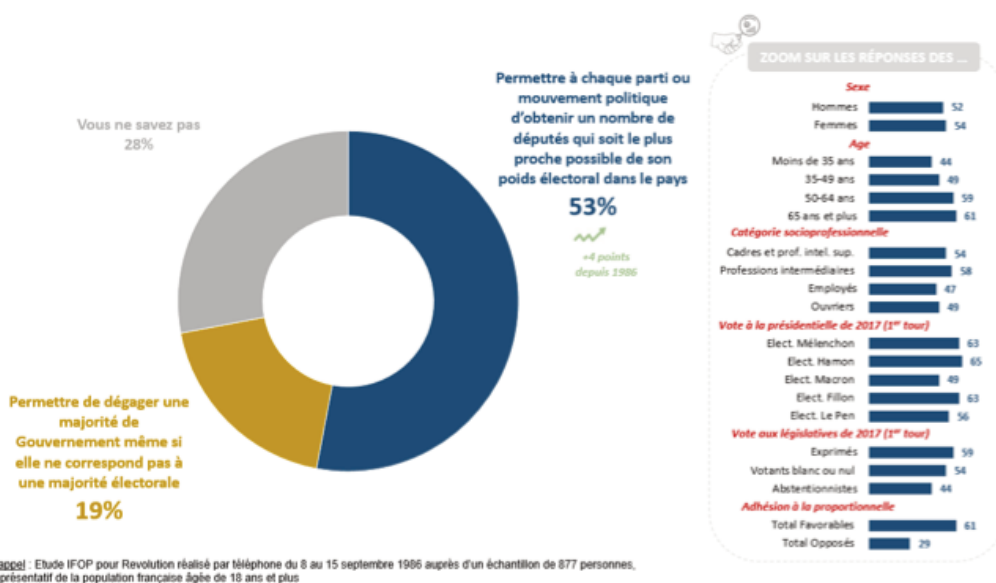


Figure 6

Niveau d'adhésion au principe du mode de scrutin proportionnel

QUESTION : Selon vos conceptions, un mode de scrutin législatif, c'est-à-dire pour élire les députés, doit-il en priorité... ?

Base : à tous.



1. Étude Ifop pour Le Figaro, réalisée du 22 au 24 décembre 2020 auprès d'un échantillon de 1 005 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

l'augmentation des pouvoirs de l'Assemblée nationale, contre 22% négativement. Par ailleurs, deux points semblent tout particulièrement inquiéter les Français, l'entrée à l'Assemblée nationale de députés du Rassemblement national, d'une part, et la mise en retrait du président de la République par rapport au Premier ministre, d'autre part.

La proportionnelle en action

Si la proportionnelle était effectivement instaurée, reste à savoir la forme que prendrait l'Assemblée nationale dans ces conditions. À partir des résultats des élections législatives de 2017, nous pouvons établir deux modèles : l'un se basant sur la proposition de loi déposée par le MoDem le 9 février 2021 et l'autre sur l'hypothèse d'une proportionnelle intégrale à la façon de celle utilisée en 1986.

L'Assemblée nationale avec une dose de proportionnelle

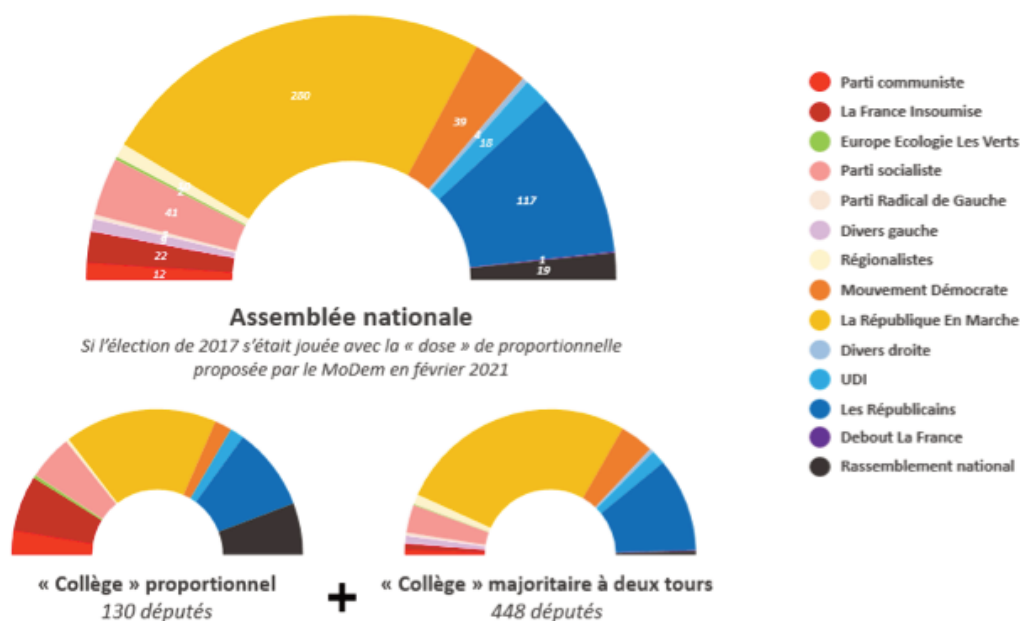
La première hypothèse consiste à conserver le mode de scrutin que nous connaissons actuellement pour tous les départements où moins de 12 députés sont

à élire (ce qui concernerait 448 députés restant élus au scrutin majoritaire à deux tours) et à introduire une élection à la proportionnelle pour les 9 départements élisant 12 députés ou plus. Sur cette base, on obtient la projection suivante qui ne modifie pas fondamentalement la composition de l'Assemblée nationale, si ce n'est en offrant au Rassemblement national un groupe parlementaire autonome et en faisant perdre des sièges à La République en Marche et au MoDem (une vingtaine de députés). Dans ces conditions, Emmanuel Macron aurait conservé sa majorité propre et aurait pu gouverner seul.

Lorsque l'on rentre dans le détail, on constate que cette dose de proportionnelle ne concerne qu'à peine 23% des députés et se matérialiserait dans des départements très peuplés où le Rassemblement national fait de relatifs faibles scores, si ce n'est dans les Bouches-du-Rhône où le parti est pour l'instant totalement absent mais peut espérer 4 sièges, dans le Nord également où il en gagnerait 3 et dans le Pas-de-Calais. Dans ce dernier cas, la proportionnelle viendrait cependant pénaliser le parti de Marine Le Pen en lui faisant perdre 1 siège (il en obtiendrait 3 contre 4 actuellement).

Figure 7

Projection en siège de l'Assemblée nationale selon la proposition de dose de proportionnelle du MoDem à partir des résultats des élections législatives de 2017



Contrairement aux arguments habituellement présentés, c'est plutôt pour la gauche que cette mesure serait favorable. En effet, même divisés, les mouvements allant du Parti communiste jusqu'au Parti radical de gauche profiteraient de l'absence de seconds tours « centre contre droite » ou « centre contre Rassemblement national » pour gagner 2 sièges dans les Hauts-de-Seine et 3 sièges dans le Pas-de-Calais (où ils avaient tout simplement disparu du paysage parlementaire). Dans la très à gauche Seine-Saint-Denis, la situation est néanmoins différente, c'est le Rassemblement national qui peut espérer gagner 1 siège avec cette dose de proportionnelle.

Tous ces gains espérés à gauche et à l'extrême droite se noient toutefois dans la masse des 447 élus issus du collège de députés élus au scrutin majoritaire. Et pour cause, avec 19 députés en intégrant une dose de proportionnelle, le Rassemblement national est loin des 80 élus qu'un mode de scrutin parfaitement proportionnel lui laisserait espérer. Même observation pour La France insoumise qui, avec 22 élus dans cette projection, ne parvient pas à atteindre les 61 sièges que son poids électoral pouvait lui donner.

L'Assemblée nationale avec une proportionnelle intégrale

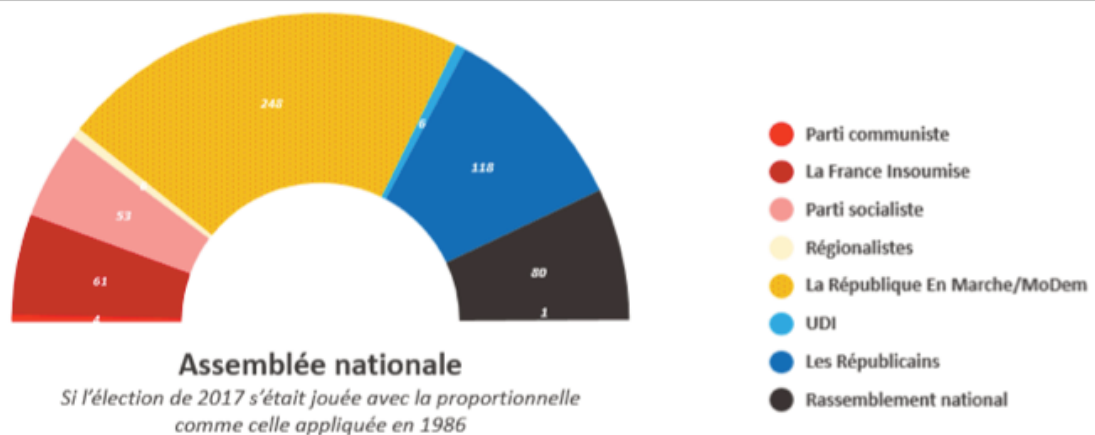
Lorsque l'on étudie la seconde hypothèse, on constate rapidement que les choses sont moins favorables au président en exercice. En effet, sur la base d'une proportionnelle intégrale par département (dont la logique ne pourrait pas s'appliquer parfaitement aux départements élisant moins de 5 députés), la majorité présidentielle actuelle perd son hégémonie (248 députés sur 577) et le Rassemblement national gagne plusieurs dizaines de députés (80).

Dans ce contexte d'absence de majorité claire, une alliance entre La République en marche et d'autres formations politiques s'imposerait, que ce soit à gauche avec le Parti socialiste ou à droite avec Les Républicains.

Au regard de la situation politique actuelle, cette dernière hypothèse semble *a posteriori* la plus probable et aurait eu l'avantage de clarifier dès 2017 la composition de la majorité telle qu'elle s'est doucement imposée jusqu'à aujourd'hui. Pour preuve, interrogés plusieurs fois depuis 2017 sur le

Figure 8

Projection en siège de l'Assemblée nationale selon le mode de scrutin de 1986 à partir des résultats des élections législatives de 2017



Source : Contexte Pouvoirs, février 2021

positionnement politique d'Emmanuel Macron, les Français ont témoigné de ce glissement à droite du président de la République. Si, en 2017, 39% l'identifiaient au centre, ils ne sont plus que 32% à

le faire en septembre 2020. À l'inverse, la part de Français l'identifiant à droite progresse de 4 points, passant de 39% à 44%¹.

*Les enjeux du scrutin à la proportionnelle détaillés par les membres de l'Observatoire de l'opinion sont essentiels dans la recherche solutions pour sortir de la crise démocratique dans laquelle nous sommes. Cependant, d'autres solutions sont à envisager comme la mise en place de budgets participatifs afin de mettre les citoyens au cœur du processus démocratique. **Antoine Bézard**, fondateur et animateur du site lesbudgetsparticipatifs.fr, nous décrypte les ressorts de cette « solution citoyenne ».*

1. Étude Ifop pour *Le Journal du Dimanche*, réalisée du 3 au 4 septembre 2020 auprès d'un échantillon de de 1 003 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus.

Budgets participatifs : donner du sens à la participation des citoyens

Note d'Antoine Bézard, 26 février 2020

À l'origine de ce phénomène, il y a un principe. Il guide tous les budgets participatifs : « Vous décidez, nous réalisons. » Ce principe est une réponse à l'aspiration des citoyens à être associés à la décision publique. Ce principe fait aussi figure d'engagement des politiques, confrontés à la perte de crédit de leur parole. Par le budget participatif, ils souhaitent retisser un lien de confiance avec les citoyens.

Cet essor récent des budgets participatifs signifie-t-il qu'il s'agit là d'une vraie nouveauté ? Ou n'assistons-nous pas plutôt à un renouveau de ces programmes ? Nouveauté ou renouveau, concrètement : comment s'implante le budget participatif dans nos villes et avec quels résultats ? Comment faire de l'État un moteur de ce qui pourrait bien être une révolution citoyenne ?

Les budgets participatifs : une vraie nouveauté ?

Paris, 2017. Pour la troisième année consécutive, à la fin de l'hiver, la capitale s'est engagée dans son budget participatif. Elle a invité les Parisiens à déposer leurs idées sur le site dédié au programme. Au printemps, ses services sont à l'œuvre pour vérifier que ces projets répondent aux critères d'intérêt général ou d'investissement du programme. De ce travail, émergeront les projets soumis au vote des Parisiens, à la fin de l'été. Au final, les projets ayant obtenu le plus de voix deviendront une réalité concrète pour les Parisiens.

Depuis la première « vraie » édition parisienne, en 2015, ce cycle du budget participatif, composé de ces cinq grandes étapes, fait figure de norme des budgets participatifs français, une norme qui

s'articule autour des quatre saisons comme a pu le souligner Thomas Scuderi, l'adjoint en charge du programme à Metz. Cette norme s'est par ailleurs enrichie, en particulier d'une journée de pré-sélection citoyenne, comme à Grenoble ou Grande-Synthe.

À l'origine, réorienter les ressources vers les plus démunis

Ce cycle n'est pourtant pas une norme en soi et n'est pas le seul modèle de budget participatif. Dans *Les Budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*¹, Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Anja Röcke indiquent que ces programmes peuvent être définis comme l'association des citoyens à la gestion des ressources publiques. C'est bien ainsi qu'est né en 1989, à Porto Alegre au Brésil, le premier budget participatif au monde.

Ce budget participatif vient d'abord d'une promesse du candidat du Parti des travailleurs, Olivio Dutra, d'associer les habitants de la ville aux décisions publiques et, en particulier, les habitants des quartiers les plus défavorisés. Il y avait là une double volonté de transformer la démocratie et de réorienter les ressources publiques vers les plus démunis. À ces motivations, s'en ajoutait une autre, plus politique, de convaincre une assemblée municipale d'opposition de voter des projets qui ne correspondaient pas à ces priorités.

Le budget participatif pyramidal, premier modèle appliqué en France

Ce budget participatif s'est donc appuyé sur les quartiers. Là, les habitants définissaient leurs priorités et désignaient des délégués pour les représenter et porter leurs choix. Ces délégués, réunis dans des assemblées, négociaient et élaboraient les projets avec les services de la ville. Au final, le programme a atteint ses objectifs, en

1. Yves Sintomer, Carsten Herzberg et Anja Röcke, *Les Budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 2008.

particulier en réorientant les ressources publiques en faveur des quartiers les plus démunis.

Ce modèle, pyramidal, est à l'origine des premiers budgets participatifs français. En particulier à Saint-Denis (93).

Un nouveau souffle pour la démocratie de proximité

Pour le maire de Saint-Denis, le budget participatif fut aussi un moyen de donner un second souffle à la politique de démocratie de proximité. La ville s'était engagée dès les années 1980 avec des conseils de quartier. Le programme devait dès lors donner à l'engagement des citoyens de nouvelles finalités. Les projets qui émergeaient de ces échanges étaient présentés aux élus en Conseil municipal. Les Dyonisiens se seront aussi rendus à Porto Alegre au Forum social mondial qui s'y est tenu de 2001 à 2003 et a popularisé le programme.

À la fin des années 1990 et dans les années 2000, c'est ce modèle pyramidal qui s'est développé en France. On peut citer Morsang-sur-Orge (91), Bobigny (93), La Courneuve (93), Arcueil (94) ou le 20^e arrondissement de Paris, mais aussi Aubagne (13), Pont-de-Claix (38), Vif (38), Limeil-Brévannes (94) et bien sûr Grigny (69).

Bilan : une première étape

Ces budgets participatifs ont dans leur grande majorité disparu. Est-ce par manque d'assise dans la population, puisqu'ils se limitaient aux conseils ou à des réunions de quartier en présentiel ? Est-ce en raison du manque d'expérience ou de professionnels formés dans les communes ? Les alternances politiques de 2008, puis 2014, semblent avoir été fatales à de nombreux programmes. Depuis 2014 et les dernières élections municipales, la France n'assiste donc pas à l'émergence d'une nouveauté. Nous constatons, à travers l'essor des programmes, à un renouveau des budgets participatifs. Et il ne s'agit en rien d'un phénomène franco-français.

Lisbonne, première capitale « civic tech »

Ce budget participatif a une autre particularité. Il s'est appuyé dès le début sur la participation en ligne, la « e-démocratie », qu'on n'appelait pas encore « civic tech ». Ce n'était pas une première, mais à cette échelle, c'était inédit. Les « civic tech » sont depuis devenus un outil quasi incontournable dans le cadre du budget participatif. Pour Tiago Peixoto, spécialiste du sujet à la Banque mondiale, les citoyens s'ouvrent en effet davantage aux nouvelles technologies quand il s'agit de nouvelles formes de participation.

Les technologies sont ainsi adaptées à l'innovation démocratique. Alors que le coût de la participation ou, pour le dire autrement, le manque de temps est un frein pour les habitants, l'accessibilité des plateformes digitales est un atout. Ce mode de participation est aussi mieux adapté aux nouvelles formes d'engagement, plus ponctuelles. Enfin, la décomposition des tâches confiées à l'internaute donne à comprendre la mécanique du budget participatif.

Avec la technologie, l'émergence d'un modèle horizontal

La technologie fait aussi émerger un nouveau modèle, horizontal. Alors qu'avec le modèle pyramidal, les habitants délèguent leur pouvoir à des représentants, le rapprochant de la démocratie représentative, avec la technologie, les citoyens peuvent tous participer, tous se rassembler autour de projets s'ils le veulent et, enfin, tous délibérer pour leur concrétisation.

Ce budget participatif horizontal donne aussi un pouvoir aux citoyens égal au pouvoir des élus. Plus que jamais le principe « Vous décidez, nous réalisons » devient réalité. Le politique accorde au citoyen sa confiance pour, par son engagement, redonner du crédit et de la légitimité à sa parole.

Du point de vue du citoyen, le budget participatif répond à son aspiration d'être associé à la décision, dans une démocratie qui serait devenue « intermittente » et où les choix seraient faits « derrière des portes closes », sans compter les procès en promesses

qui ne seraient jamais respectées. Les sondages menés depuis 2012 dans le cadre du « Baromètre de la concertation » pour l'agence Respublica par l'institut Harris Interactive semblent confirmer cette aspiration en progression. Elle recueillerait l'assentiment de 80% de Français aujourd'hui.

Bilan : un alignement des planètes favorables à ce renouveau

En conclusion, si le budget participatif connaît un renouveau et un tel essor en France depuis 2014, c'est parce que nous assistons à un alignement des planètes des plus favorables : des politiques qui, face à la perte de crédit de leur parole, sont à la recherche de réponses ; des citoyens qui aspirent à être associés à la décision ; et, enfin, la démocratisation d'internet et l'apparition des solutions « civic tech ».

Cet alignement des planètes est à l'origine du renouveau des budgets participatifs, en particulier en France, depuis 2014. Ce renouveau se comprend mieux en en dressant un panorama.

Les budgets participatifs en France : une volonté politique

Depuis 2014, le nombre de budgets participatifs en France est passé de 6 à 34, de plus en plus de maires se saisissant de cette innovation démocratique. J'ai enquêté fin 2016 sur le nombre de budgets participatifs en France et en ai étudié 25. Pour vingt d'entre eux, j'ai pu comparer les montants dédiés, avec un indicateur jusqu'alors inédit : le montant consacré au budget participatif par habitant. Ce panorama sera actualisé courant 2017, sur lesbudgetsparticipatifs.fr.

La France compte aujourd'hui plus d'une trentaine de communes engagées dans un budget participatif. C'est le cycle adopté à Paris ou Rennes et décrit plus haut qui est le plus courant, avec pour échelle territoriale de base le quartier et des variantes ici ou là en fonction de la taille et des moyens des villes. Le premier point que relève cette enquête, c'est la capacité du budget participatif à s'adapter à toutes

les communes, quelle que soit leur taille ou leur situation.

Des communes de toutes tailles et de toutes situations

En général, ce sont d'abord des communes de moins de 20 000 habitants qui se sont lancées dans un budget participatif. Elles représentaient plus de la moitié de l'échantillon. Au-delà de leurs populations respectives, il est intéressant de voir qu'il peut aussi bien s'agir de villages ruraux de moins de 10 000 habitants que de métropoles, à l'image de Rennes ou Grenoble et Metz, voire de la capitale.

En outre, les communes moyennes présentent des situations variées. Il peut s'agir de villes appartenant à la périphérie d'une ville-centre comme de petites villes-centres, à l'image de Rodez, ou encore de villes rurales. Il n'y a donc pas de portrait-robot de la ville engagée dans un budget participatif. Enfin, on peut observer des concentrations autour de Dunkerque, de Grenoble, près de la Rochelle... Faut-il y voir un effet tache d'huile ? Cette hypothèse est permise.

Des villes d'abord dirigées par la gauche

Sur le plan politique, plus de 80% des communes engagées sont dirigées par des exécutifs classés à gauche. Leurs maires appartiennent d'abord au Parti socialiste, puis à une large variété de partis allant de la gauche radicale aux sociaux-démocrates. L'apparition de budgets participatifs dans des villes dirigées par la droite est plus récente. De fait, il semble que le programme des origines, qui revendiquait sa radicalité, soit devenu avant tout progressiste.

La volonté politique est une donnée essentielle à la réussite du budget participatif. Parmi les indicateurs qui peuvent l'analyser, les montants consacrés aux programmes me paraissent pertinents. Il y a le taux de 5% du budget d'investissement consacré au programme, par exemple à Paris, Rennes ou Montreuil. J'ai, pour ma part, étudié le montant consacré par habitant au budget participatif, dans 20 villes en 2016.

Le montant du budget participatif : indicateur de volonté politique

Il est admis que plus la somme est élevée, plus le nombre de projets donne des preuves de la réalité de la promesse « Vous décidez, nous réalisons » et, par conséquent, la participation devrait s'accroître au fil des ans. Sur les 20 villes, il apparaissait que le montant moyen par habitant dépensé dans le cadre du budget participatif était de 11,83 euros en 2016, avec là encore de fortes disparités. Paris consacrait ainsi plus de 44 euros par habitant, Grande-Synthe (62) 25 euros, Jarny (54) 17 euros. À l'autre extrémité, Marck (62) et Belfort (90) démarraient à 2 et 2,60 euros.

Cette générosité a-t-elle un impact sur la participation ? Ce rapport entre le montant consacré au programme et le taux de participation doit être relativisé. Paris et Rennes sont dans le carré de tête pour le montant par habitant et atteignent un taux de participation de 7% de leur population. Grenoble, qui n'a pas les mêmes ressources, présente aussi cet excellent chiffre. Il faut donc aussi s'intéresser à l'expérience des villes et à l'ancienneté du programme.

La participation : liée au montant, à l'ancienneté ou à la volonté politique ?

Sur les 34 budgets participatifs existants, six sont antérieurs à 2014. Et encore, parmi eux, trois sont gérés par les conseils de quartier. Or, le budget participatif ouvert à tous est encore nouveau, sa notoriété est à construire dans les villes et, même connu, il doit être compris par les habitants pour qu'ils puissent s'en saisir. À titre d'exemple, le programme de San Antonio, au Chili, atteint près d'un tiers de participation. Il existe depuis dix ans.

L'autre clé du développement des budgets participatifs est interne aux villes et aux intercommunalités. Le budget participatif représente un changement de culture. À double titre. Il s'accompagne de nouvelles missions, en particulier dans l'analyse et la réalisation des projets décidés par les habitants. Pour les services, il s'agit dès lors de saisir

l'opportunité de partager leur expertise avec les citoyens afin d'améliorer leur action et, au-delà, de moderniser l'action publique en passant du tout vertical à des modes de gestion plus horizontaux.

Cette clé des services municipaux dans la réussite des budgets participatifs est aussi une question de volonté politique. L'engagement hiérarchique est essentiel pour créer les conditions du succès en interne. Elle doit aussi s'affirmer auprès des élus de la majorité.

Conclusion : de l'innovation locale à un accélérateur national

Depuis 2014 et les dernières élections municipales, les budgets participatifs ont connu un fort développement. Nous en comptons 34, sans compter les programmes actuellement en projet.

Ce renouveau s'explique par « un alignement des planètes » des plus favorables. Les élus, d'abord, ont compris qu'ils se devaient d'agir pour restaurer le crédit de leur parole et sa légitimité. Les citoyens, ensuite, aspirent à être davantage associés à la décision publique. Les outils de la « civic tech », enfin, sont à présent là pour faire du budget participatif une réalité.

Plus de trente villes sont aujourd'hui le lieu de cette innovation. Quelle que soit leur taille, leur situation, elles démontrent que le budget participatif s'adapte à tous les environnements. La clé du succès du programme est la volonté politique et la réussite une question de moyens. Financiers, bien sûr, mais aussi humains.

La ville est le cadre de l'innovation démocratique. Pour autant, l'État n'a-t-il pas un rôle à jouer ? Peut-il être moteur d'une démocratie plus dynamique, moins intermittente et plus citoyenne ?

Trois candidats au premier tour des élections présidentielles de 2017 se sont prononcés en faveur du budget participatif. Benoît Hamon a souhaité créer un programme national doté de 5 milliards d'euros. Avec 76 euros par Français, il serait le plus généreux de France. Emmanuel Macron, mais aussi Jacques Cheminade ont dit vouloir développer les budgets participatifs dans les communes.

Pour développer les budgets participatifs en France, je propose ici trois idées :

- créer un fonds national pour abonder les budgets participatifs des communes et inciter les maires à se lancer, à la manière dont Paris encourage les maires d'arrondissements ;
- encourager les communes qui se lancent dans les budgets participatifs par des dotations supplémentaires ;
- ouvrir une agence nationale pour la démocratie participative dotée d'experts pour soutenir les

communes à la manière du programme national des budgets participatifs argentin (PNPP) et s'appuyer sur les outils « civic tech » et *open source* fournis dans la *tool-box* du Partenariat pour un gouvernement ouvert.

Ces propositions pourraient contribuer à une nouvelle et troisième phase d'essor des budgets participatifs en France et contribuer alors à en faire une véritable révolution citoyenne.

*Les modalités de vote, le changement du mode de scrutin ou les budgets participatifs sont des moyens de remettre les citoyens au cœur de la participation électorale. Pour autant, ces solutions ne permettent pas de renforcer un engagement citoyen national, notamment parce que les citoyens se sentent souvent trop éloignés des instances dirigeantes pour y prêter attention ou y consacrer de l'énergie. C'est sur ce sujet que les membres du **collectif Hic & Nunc** ont décidé de se pencher pour la Fondation Jean-Jaurès : déparisianniser l'État pour se rapprocher des citoyens.*

Déparisianiser l'État

Note du collectif Hic & Nunc, 4 mai 2021

L'État s'est historiquement construit en France par l'extension du domaine royal, situé en Île-de-France. Paris est donc devenue très tôt capitale du royaume, sans jamais que ce rôle spécifique ne soit sérieusement contesté et remis en cause. La quasi-totalité des administrations centrales de l'État ainsi qu'une myriade d'agences, corps de contrôle, acteurs publics sont situés à Paris, auprès du gouvernement, sans qu'aucune espèce de norme ne sacralise cette situation de fait ou que la démonstration soit faite d'une plus grande efficacité du travail gouvernemental ou administratif.

L'organisation centralisée de la France et son fonctionnement particulièrement jacobin au cours du mandat actuel ont conduit à des crises qui ont beaucoup marqué les opinions publiques : crise des « gilets jaunes », gestion ultra-centralisée et indifférenciée de la crise sanitaire. Le sentiment d'une haute fonction publique d'État hors sol et détachée des préoccupations des classes moyennes et populaires est fréquemment ressenti dans la population et est aggravé par les postures et maladresses de communication de la présidence de la République.

Ces échecs ainsi que la perception d'un pouvoir trop « parisien » et centralisé, déconnecté de la réalité des territoires, doivent appeler une réponse audacieuse dans la continuité des transformations profondes mises en place avec la décentralisation en France, mais aussi des mesures fortes de relocalisation (telle que l'installation de l'ENA à Strasbourg).

Dès lors, il pourrait être intéressant de prendre un contre-pied fort en déconcentrant et en relocalisant des administrations, agences et satellites de l'État ou en repensant le fonctionnement d'établissements publics culturels et universitaires installés en Île-de-France dans des villes moyennes, dans un objectif d'amélioration du service rendu, de décentrement du regard, mais aussi pour redonner de l'emploi à des territoires moins dynamiques¹.

Nos voisins européens ont déjà montré les évolutions possibles dans cette voie.

Enfin, sans aller systématiquement jusqu'à la relocalisation, il y a urgence à rééquilibrer les moyens accordés dans certaines politiques publiques d'excellence entre la région parisienne et le reste du territoire, tels que la culture, l'enseignement supérieur et la recherche. En effet, de telles politiques sont caractérisées actuellement par la disparité, que ce soit dans les moyens financiers accordés aux acteurs culturels, mais aussi en ce qui concerne le rayonnement médiatique des événements ou l'attribution de moyens pour les structures d'enseignement supérieur d'excellence.

Cette note propose de délocaliser en région certains ministères et institutions nationales et de repenser l'action des établissements publics culturels et d'enseignement supérieur d'excellence nationale.

Une dynamique de déconcentration et de relocalisation des administrations centrales en régions, fondée sur de nombreux exemples étrangers

Proposition n° 1 : Une réponse audacieuse à apporter est la relocalisation hors de Paris et de sa proche banlieue de ministères, d'agences, de corps de contrôle, voire de services centraux d'entreprises publiques. L'hyper-concentration actuelle n'apporte plus d'avantages décisifs dans un monde qui a appris, notamment avec la crise liée à la Covid-19, à travailler à distance en limitant le présentiel au strict nécessaire. Les villes qui ne sont pas les métropoles capitales régionales seraient privilégiées.

Les exemples étrangers

Cette situation de dispersion des acteurs de l'État sur l'ensemble du territoire est fréquente chez certains de nos voisins et s'accroît depuis quelques années.

En Allemagne, si l'organisation est fédérale et la capitale est à Berlin depuis 1991, des institutions

1. Les métropoles régionales de plus de 500 000 habitants ont concentré, en 2018 en France, 45 % des créations nettes d'emplois privés. Depuis dix ans, ces zones urbaines au nombre d'une quinzaine en France enregistrent la plus forte tendance haussière, de l'ordre de + 11 %, contre 9 % pour le Grand Paris et 2 % pour le reste de la France (voir baromètre Arthur Loyd 2019 de l'attractivité et du dynamisme des grandes villes françaises).

fédérales majeures sont localisées dans de nombreuses autres villes qui ne sont d'ailleurs pas toujours des capitales des Länder :

- cela est très marqué dans le domaine judiciaire, avec notamment la Cour constitutionnelle et la Cour fédérale (équivalent de la Cour de cassation) à Karlsruhe, le Tribunal fédéral du travail à Erfurt, le Tribunal administratif fédéral (équivalent du Conseil d'État) à Leipzig, la Cour fédérale des finances et le Tribunal fédéral des brevets à Munich, le Tribunal social fédéral à Kassel, la Cour des comptes fédérale à Bonn... ;

- des agences de sécurité, tels que l'Office fédéral de la police criminelle à Wiesbaden, l'Office fédéral de protection de la Constitution à Cologne, et l'Office de migration et des réfugiés (équivalent de l'OFPRA) à Nuremberg ;

- l'Office fédéral pour la cartographie (équivalent de l'IGN) à Francfort, la GIZ (équivalent de l'Agence française de développement) à Bonn et Eschborn (banlieue de Francfort).

Malgré la réunification et l'installation du gouvernement fédéral à Berlin, de nombreux ministères sont restés à Bonn depuis 1991 (Défense, Éducation et Recherche, Agriculture et Alimentation, Santé, Environnement, Développement) malgré les 600 kilomètres et 5 heures de train qui séparent les deux villes.

Les sièges de certaines entreprises publiques ou médias publics nationaux sont également dispersés sur le territoire. Par exemple, pour la télévision publique, ARD est à Berlin, ZDF et 3 SAT à Mayence, Phoenix (équivalent de la Chaîne parlementaire) et Deutsche Welle (équivalent de France 24) à Bonn. La Bundesbank et la KfW (banque publique) sont à Francfort.

Au Danemark, dans un mouvement entamé en 2018, plus de 4 000 fonctionnaires des agences gouvernementales ont été délocalisés en dehors de l'aire urbaine de Copenhague. Par exemple, les 440 agents de l'Agence environnementale ont été délocalisés à Odense, troisième ville du pays à 1h30 de train de la capitale ou le Service national d'immigration (375 agents) à Nævested, ville de 80 000 habitants à une heure de la capitale.

Au Royaume-Uni, cette politique a été amorcée dans les années 1980 tant pour les administrations

centrales que pour celles des composantes décentralisées du Royaume (Écosse et Ulster). Par exemple, certaines agences et entités publiques ont déjà été délocalisées, comme 2 000 emplois de la BBC vers Salford (banlieue de Manchester, à 2 heures de Londres) et l'Office national des statistiques à Newport (Pays de Galles, à 2h40 de train de Londres) en 2006. C'est aussi près de 22 000 agents qui doivent être déplacés à partir de 2020 dans une nouvelle vague.

En Irlande, des politiques similaires ont permis de relocaliser 20 000 agents depuis la fin des années 1980.

Des relocalisations similaires ont eu lieu au début des années 2000 pour 8 des 40 agences gouvernementales en Norvège.

En 2018, suite à l'arrivée au pouvoir de la gauche au Mexique, Andrés Manuel López Obrador a proposé qu'un ministère relocalise une partie de ses services dans chacune des 30 régions de l'État, les ministres s'engageant à s'y installer au moins un jour par semaine (il convient de noter que cette promesse n'est pas encore tenue dix-huit mois plus tard).

Dans les pays concernés, ces relocalisations ont fait l'objet d'études qui ont révélé de nombreux avantages :

- l'occasion de réorganiser et de moderniser en profondeur les services concernés tant en ce qui concerne leur condition matérielle que leur fonctionnement interne ;

- rééquilibrer l'emploi public, notamment vers des territoires en difficulté économique ;

- soulager la capitale de certains flux de populations ;

- les fonctionnaires relocalisés retrouvent un meilleur équilibre vie professionnelle/vie personnelle dans les villes où le coût de la vie est plus faible. Les services y trouvent une qualité de travail améliorée, une productivité accrue et un turn-over plus faible.

Des résistances peuvent cependant venir de l'encadrement supérieur compte tenu du challenge organisationnel et de contraintes personnelles. La démarche proposée entraîne un coût initial qui serait contrebalancé par un effet de compensation à court terme (opérations immobilières bénéficiaires), mais aussi par un effet keynésien multiplicateur dans les territoires accueillant ces services.

Une démarche similaire pourrait être entreprise en France en lien étroit avec les territoires :

– en ayant établi une liste préalable des structures concernées, un appel à projet serait lancé à destination des villes candidates qui s’engageraient à accompagner fortement les installations (fluidification des transports, mise à disposition de locaux ou de foncier, soutien à l’installation des agents et de leurs conjoints...). Le mouvement doit se faire dans une première vague en tout début de mandat permettant de tester la méthode pour enclencher une deuxième vague vers la fin du mandat. Cette approche en deux temps permet également de se déployer sur deux mandats des maires ;

– les villes qui ne sont pas déjà des grandes capitales régionales devraient être prioritaires dans une logique d’aménagement du territoire et, dans le cas des ex-capitales régionales, de compensation des emplois disparus lors de la fusion des régions. Les métropoles capitales régionales ont déjà des dynamiques démographiques et économiques plus fortes que les moyennes nationales, dynamiques amplifiées encore par la fusion des régions, et n’ont pas besoin d’un coup de pouce supplémentaire. Les territoires les moins dynamiques économiquement et démographiquement devraient être privilégiés ainsi que ceux qui ont été affaiblis par la RGPP et les réorganisations de l’armée depuis 2000 ;

– parmi les structures concernées, on pourrait ainsi cibler : l’administration de certains ministères (Santé, Agriculture, Territoires, Fonction publique, Outre-mer, Industrie, Environnement, Anciens combattants, etc.), des agences et des EPA (établissements publics administratifs) nationaux (Pôle emploi, ANAH, ANR, CNFPT, Agence française pour la biodiversité, OFPRA,...), des corps de contrôles et juridictions (CESE, autorités de régulations, Conseil d’État, Cour des comptes...), des sièges sociaux ou des parties d’entreprises publiques actuellement implantées dans Paris ou dans sa proche banlieue (France Télévision, des services de la SNCF et d’EDF,...). Les centres des ministères régaliens (Intérieur, Affaires étrangères, Défense) ne seraient pas concernés pour faire plus facilement face en cas de crise sécuritaire majeure ;

– les territoires seraient choisis également dans une logique de cohérence avec des spécialisations historiques des territoires, mais aussi pour créer de

nouvelles synergies avec des acteurs déjà présents localement (universités, institutions internationales ou européennes, proximité frontalière...);

– les emplacements libérés dans la ville de Paris ou ses environs pourraient donner lieu à des développements de nouvelles fonctions (pépinière d’entreprises ou incubateurs de start-up, logements sociaux ou étudiants...) ou bien à des opérations immobilières pouvant équilibrer financièrement les opérations ;

– en amorçant les opérations dès le début du mandat présidentiel une première vague de délocalisation pourrait se dérouler dans les trois premières années en laissant ainsi un impact fort.

L’effet économique attendu est particulièrement important et peut s’avérer essentiel pour la survie et le renouveau pour de nombreuses villes moyennes. L’analyse de la stratégie de relocalisation au Royaume-Uni fait apparaître que l’installation de 100 agents publics dans un territoire a créé 110 emplois privés dans un rayon de deux à trois kilomètres, principalement dans des secteurs de service non délocalisables. Inversement, l’effet du départ est estimé à moins de 10 pertes d’emplois pour 100 départs.

L’intérêt d’une telle dynamique est aussi de pouvoir s’assurer de la bonne compréhension, par les services des ministères en charge de la conception de politiques publiques, de la réalité du quotidien en régions, loin du microcosme parisien.

La mise en œuvre d’un tel plan doit être accompagnée de moyens importants pour garantir sa réussite : l’accompagnement des personnels et de leurs proches est une condition essentielle de la réussite d’un tel projet en envisageant des reclassements éventuels pour les personnels ne pouvant suivre le mouvement. Une forte association des territoires d’accueil, dans toutes les strates de collectivités, est essentielle.

Ainsi, on pourrait imaginer à l’horizon 2030, une organisation de l’État central mieux répartie et maillée sur le territoire avec, par exemple, le Conseil d’État à Poitiers, le ministère de la Santé à Tours, la Cour des comptes à Nancy, le ministère de la Mer au Havre, le ministère des Transports au Mans, le ministère de l’Industrie à Clermont-Ferrand, l’Insee à Metz, l’OFPRA à Calais, l’AFD à Nice, le CESE

à Limoges, le ministère des Outre-mer à Fort-de-France, le ministère de l'Agriculture à Reims,...

Une coopération accrue entre les institutions d'excellence culturelle et universitaire implantées à Paris et en Île-de-France et leurs homologues de province pour mieux partager l'excellence

Une forte concentration des moyens budgétaires du ministère de la Culture est affectée à Paris et à l'Île-de-France où sont dépensés pour la culture 139 euros par habitant et par an contre 15 euros hors Île-de-France, notamment en raison de la concentration des grands musées nationaux et scènes nationales à Paris.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, les coûts des études sont 50% plus élevés à Paris qu'en régions, constituant une barrière importante aux filières d'excellence pour la très grande majorité des étudiants. Les grandes écoles sont très inégalement réparties sur le territoire, près du tiers étant situées en Île-de-France (18% à Paris). Les étudiants parisiens et franciliens sont de plus surreprésentés dans les grandes écoles : 8% de leurs étudiants ont passé leur baccalauréat à Paris et 22% dans une autre académie d'Île-de-France. En 2016-2017, les bacheliers franciliens constituaient entre 44% et 57% des effectifs inscrits à l'École polytechnique, HEC, l'ENS Ulm et l'IEP Paris et, dans les trois premières écoles, on comptait près d'un quart de bacheliers parisiens.

Ceci contribue à un sentiment de décalage entre la population française et ses élites et leur culture. Si, grâce à la décentralisation et les politiques actives des collectivités, on ne peut plus parler de Paris et du désert français, il y a cependant un décalage persistant dans la construction des élites et de la « haute culture ».

Proposition n° 2 : D'autres opérations volon-taristes pourraient également favoriser une meilleure répartition de l'excellence parisienne sur le territoire national et contribuer à réduire l'écart tant réel que symbolique :

- les établissements d'enseignement supérieur d'excellence (Polytechnique, HEC, Inalco, INHA, École du Louvre...) dépendant largement de fonds publics pourraient délocaliser une partie de leur formation dans des antennes en province dans la continuité de ce que Sciences Po Paris a pu faire depuis 2000. Ceci pourrait aussi permettre d'augmenter les capacités d'accueil de ces établissements afin d'encourager leur internationalisation et surtout leur ouverture sociale et géographique. Les établissements déjà implantés en régions (Sciences Po Paris, EHESS, ENS, IMT...) seraient encouragés à poursuivre ces tendances en accentuant leur ouverture sociale. Cela serait également encouragé pour les préparations publiques aux grandes écoles ;

- les grandes institutions culturelles nationales parisiennes, notamment celles des EPA d'État seraient encouragées à monter leurs projets en partenariat avec des institutions culturelles en régions. Ainsi, on peut imaginer que les expositions du Louvre, du musée d'Orsay ou du Centre Pompidou aient une déclinaison adaptée dans un ou plusieurs musées de province coproducteurs. Une approche similaire pourrait être adoptée dans le spectacle vivant (Opéra, Philharmonie de Paris, Comédie-Française, théâtres nationaux...) avec un certain nombre de dates dans des théâtres de province. Ceci permettrait une plus grande démocratisation de la « haute culture ».

Les investissements importants des collectivités depuis vingt ans ont permis à de nombreuses villes des provinces de s'équiper des plateaux techniques et d'institutions muséales renouvelées permettant d'accueillir sans difficulté ce type de manifestation. Une politique volontariste de rayonnement serait une forte incitation pour prolonger et élargir cette tendance.

Le développement de ces politiques aurait, outre un impact démocratique fort, la possibilité de générer de nouvelles synergies avec les acteurs locaux et faire « monter en gamme » l'ensemble des institutions universitaires et culturelles du pays.

Enfin, pour conclure cette partie, Émeric Bréhier et Frédéric Potier redéfinissent dans leur rapport sur l'apathie démocratique et la responsabilité politique, la gouvernance et le sens de l'action politique afin de mobiliser à nouveau les citoyens.

Apathie démocratique et responsabilité politique

Rapport d'Émeric Bréhier et Frédéric Potier,
1^{er} juin 2021 (extraits)

Remèdes à la mélancolie démocratique

Ce paradoxe entre adhésion de principe au fonctionnement démocratique et grande réticence à l'engagement politique est d'autant plus surprenant qu'il intervient alors qu'il n'a jamais été aussi facile de faire entendre sa voix. Les réseaux sociaux et le numérique offrent, en effet, des capacités de mobilisation à grande échelle et de la visibilité de premier plan pour un coût financier très réduit. Mais, peut-être est-ce là le cœur de la question : quel intérêt peut trouver le citoyen à militer dans un mouvement lorsque l'agenda médiatique et politique peut être influencé plus efficacement à partir d'actions extérieures aux partis politiques ? Dans le cadre restreint de ce rapport, il apparaît difficile de répondre à un questionnement aussi ambitieux. Tout au plus pouvons-nous citer le politologue Pascal Perrineau¹ qui appelle par exemple à enrichir l'expression démocratique des citoyens en renforçant tout à la fois la démocratie représentative (dose de proportionnelle), la démocratie participative (façon grand débat ou convention citoyenne) et la démocratie immédiate (manifestation), permettant la construction d'une « démocratie d'interaction² » jouant sur différents registres de légitimité. Au-delà de ces grands chantiers, quelques modestes pistes d'action très concrètes peuvent aussi être évoquées pour renforcer à la fois la légitimité et l'efficacité du mode de gouvernance d'un État démocratique.

Une gouvernance politique humble et responsable

Tout d'abord, il paraît urgent d'en finir avec la politique du coup d'éclat permanent. Les réseaux sociaux, et au premier rang Twitter, ont entraîné une confusion mortifère dans la classe politique et médiatique française entre notoriété et action publique. Les multiples buzz, tant de la part de la majorité présidentielle que de l'opposition, à l'exception de quelques personnalités, visant à saturer l'espace médiatique, donnent une illusion d'un dynamisme factice radicalement incompatible avec le temps nécessaire que supposent la construction et la mise en place d'une politique publique tangible ayant des effets sur le terrain. Un tweet ne fait pas une programmation financière et un post Facebook ne déplace pas par magie des agents publics sur une zone d'opération. Prolongeant une tendance à la politique spectacle, que dénonçait déjà Roger-Gérard Schwartzberg en 1977³, les réseaux sociaux, en focalisant l'attention et l'énergie des politiques, ont construit une mise en scène du politique, qui a fini par lasser les citoyens. La porosité entre la classe politique française et les émissions de divertissement, dont chacun peut apprécier le goût, a achevé de discréditer des représentants ministériels, engagés dans une course folle à la notoriété. Rompre avec la politique spectacle est un exercice ardu, car cela fait appel à la discipline et à la vertu des élus de la République. Modifier les pratiques de la communication publique relève moins d'une nouvelle réglementation que de la diffusion d'une certaine éthique publique fondée sur l'humilité, la rigueur et l'honnêteté des édiles. En retour, les citoyens devraient accepter une forme de droit à l'erreur pour des gouvernements qui expérimentent en toute transparence des politiques publiques innovantes. En ce sens, il serait utile qu'en début de mandat soit fixée par le Service d'information du gouvernement une doctrine fixant quelques principes salutaires

1. Pascal Perrineau, *Le Grand Écart. Chronique d'une démocratie fragmentée*, Paris, Plon, 2019.

2. Pierre Rosanvallon, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

3. Roger-Gérard Schwartzberg, *L'État spectacle*, Paris, Flammarion, 1977.

(respect de l'opposition, sens de la nuance¹, choix des émissions audiovisuelles...). La mise en place d'un déontologue du gouvernement pourrait utilement rappeler aux membres de l'exécutif les modalités d'un comportement éthique en matière de communication politique.

Pour régénérer la démocratie française, il appartient de réaffirmer une prééminence du politique. Pour cela, les plus hauts dirigeants se doivent de déterminer un cap, un programme, et de s'y tenir. Les grands ministres, les grands Premiers ministres, sont ceux qui ont su affirmer une vision de la marche en avant de la société française et qui se sont assurés dans le détail de la mise en œuvre de leurs décisions. En cela, la dérive technocratique n'est que la traduction d'un affaiblissement et d'une dégénérescence du politique incapable d'exprimer, puis d'assumer, un choix fort. Si le gouvernement n'a pas confiance dans les titulaires des fonctions les plus stratégiques (secrétariat général du gouvernement, directeur du Trésor, directeur du Budget, préfet de police, préfets de région, ambassades de premier plan...), il lui appartient d'en assurer les changements qui s'imposent sans délai. Un ministre incapable de s'imposer face à son administration n'a que deux options : interroger le bien-fondé de ses propres choix suscitant une telle réticence ou bien demander le remplacement des intéressés en cas d'incompatibilité insurmontable. Là encore, il ne s'agit pas de verser dans un *spoils system*, aveugle et collectif, mais bien que chaque responsable ministériel assume la politique dont il a la charge et réponde des actes des agents placés sous son autorité directe. Il serait, par exemple, judicieux de prévoir pour les nouveaux ministres des sessions de formation sur la connaissance de l'administration, mais aussi des sessions de coaching afin d'éviter la valse récurrente des conseillers et de structurer davantage le travail ministériel. Faisons une proposition de bon sens : avec une simple circulaire, le Premier ministre pourrait imposer à chacun de ses ministres d'organiser un comité exécutif ministériel

(COMEX), dont les décisions seraient rendues publiques. Présidé par le ministre et réunissant les principaux hauts fonctionnaires, ainsi que la direction de cabinet, il obligerait à plus de collégialité et de transversalité dans la construction des politiques publiques. Une telle instance imposerait une double contrainte : se plonger dans la mise en œuvre des politiques publiques pour l'autorité ministérielle ; rendre des comptes et agir dans la transparence pour la haute administration.

Rafraîchir la démocratie française

Pour ne pas désespérer, l'universitaire américain Yascha Mounk² suggère quelques remèdes : mobilisation des partis modérés, meilleur partage des gains offerts par le libéralisme économique, affirmation d'un patriotisme généreux, promotion des valeurs civiques sur les réseaux sociaux. Le financement des campagnes et des partis politiques mériterait également une rénovation en profondeur³. Sans entrer trop dans la technique fiscale, une première décision consisterait à réduire le plafond des dons aux partis (7 500 euros par an) et aux candidats (4 600 euros par an) qui favorise la recherche de grands donateurs aux dépens d'une masse de militants. Ces deux montants pourraient ainsi être fortement diminués, ce qui permettrait d'augmenter la réduction fiscale pour les dons de faible montant. Les partis politiques seraient ainsi incités à élargir leur recrutement, y compris en direction de milieux populaires. En outre, le mécanisme de financement des partis par l'État, dont une large partie est indexée sur les résultats aux élections législatives, mériterait également d'être entièrement revu. Julia Cagé⁴ propose un système de déclaration annuelle adossé à la déclaration sur l'impôt sur le revenu. Le citoyen pourrait ainsi, chaque année, choisir à qui il souhaite apporter une aide financière, ce qui limiterait les effets d'accordéon et de ciseaux par

1. Jean Birnbaum, *Le Courage de la nuance*, Paris, Seuil, 2021.

2. Yascha Mounk, *Le Peuple contre la démocratie*, Paris, Éditions de l'Observatoire, 2018, p. 279 et suite.

3. Émeric Brehier et Hugo Le Neveu-Dejault, *Financement de la vie politique en France : 11 propositions pour insuffler de la justice*, Fondation Jean-Jaurès, 21 janvier 2020.

4. Julia Cagé, « Pour "une réforme radicale du financement public des partis politiques" », *Le Monde*, 25 février 2019.

lesquels le parti politique vainqueur aux élections législatives est assuré pour cinq années d'une très confortable assise financière, tandis que les partis d'opposition se retrouvent généralement en situation de quasi-faillite.

Retrouver le sens de l'action publique

Dans sa vulgate néolibérale, l'État est censé se limiter aux fonctions régaliennes et aux fonctions de stratégie. Il en a résulté une organisation où l'État se résume à des fonctions d'impulsion, de planification, de coordination, mais avec des moyens opérationnels toujours plus réduits. Or, on ne pilote que ce qui est sous ses ordres. La décentralisation et la réduction des dépenses publiques, sous l'effet de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ont eu pour conséquence de transférer les moyens de l'État aux collectivités territoriales ou à de nombreux organismes publics (agences, autorités indépendantes, établissements publics), laissant la puissance publique bien démunie pour répondre aux aspirations que le citoyen place en elle. De manière aussi anecdotique que tragique, on ne compte plus les bureaux vides, faute d'agents, dans les préfectures, et les festivités du 14-Juillet se déroulent désormais dans les ambassades, grâce à des financements essentiellement privés. L'utilisation massive des cabinets de conseil extérieurs à prix d'or pour gérer des crises ou des questions régaliennes à coups de Powerpoint ou de benchmark en constitue une autre triste face. Resterait donc à

l'État, outre la détermination d'une stratégie, sans troupe pour la mettre en œuvre, une fonction de coach du citoyen. Coach pour occuper ses enfants pendant le confinement, guide pour un comportement éco-responsable, etc. Est-ce bien là ce à quoi nous souhaitons que l'État soit réduit ? David Djaïz préconise de réinvestir le cadre de la nation démocratique¹, en particulier les services publics et les politiques territoriales, pour construire un nouveau « New Deal territorial ». Plusieurs économistes, comme Mariana Mazzucato², ont rappelé l'intérêt qu'il y avait à avoir un État stratège du long terme, investissant directement par ses dépenses et ses interventions en faveur de l'innovation ou de l'environnement. Des choix d'investissements stratégiques qui doivent être discutés au Parlement, pas seulement dans les conseils d'administration d'une banque publique d'investissement, donnant ainsi une légitimité réelle à des politiques publiques essentielles. Renonçons à « l'État coach du citoyen » pour (ré)instaurer un État soutenant massivement les avancées technologiques et le grand défi de la transition énergétique.

*

Bien sûr, toutes ces mesures, qui ne prétendent pas à l'exhaustivité, ne pourraient pas, à elles seules, résoudre une crise démocratique grave et ancrée. Néanmoins, nous avons la conviction qu'elles pourraient modestement et très concrètement faciliter une régénération de la démocratie française.

1. David Djaïz, *Slow démocratie. Comment maîtriser la mondialisation et reprendre notre destin en main*, Paris, Allary Éditions, 2019, p. 233 et suite.

2. Mariana Mazzucato, *L'État entrepreneur. Pour en finir avec l'opposition public-privé*, Paris, Fayard, 2020.

Le vote par anticipation

*Sensibiliser et re-sensibiliser les citoyens à la participation politique est un enjeu essentiel dans la lutte contre l'abstention. En effet, en redonnant du sens au pouvoir politique et démocratique des citoyens, on résout en profondeur la crise démocratique qui se traduit en ce moment par une abstention croissante. Mais des moyens plus directs sont aussi à envisager et à mettre en place sur le long terme afin de réduire concrètement à court terme l'abstention : le vote par anticipation et le vote obligatoire. Dans cette partie, **Émeric Bréhier**, directeur de l'Observatoire de la vie politique de la Fondation Jean-Jaurès, s'intéressera au vote par anticipation, tandis que **Gilles Finchelstein**, directeur de la Fondation Jean-Jaurès, **Didier Maus**, ancien conseiller d'État et président émérite de l'Association internationale de droit constitutionnel, et **Laurent Bouwet**, professeur de science politique à l'université Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, s'intéresseront au vote obligatoire, à ses avantages comme à ses inconvénients.*

Le vote par anticipation, une solution

Note d'Émeric Bréhier, 27 novembre 2020

Une démocratie plus ouverte et inclusive

La crise de la Covid-19 n'a pas fini de faire trembler la démocratie territoriale française sur ses bases. Chacun se souvient bien sûr des soubresauts qui ont agité les dernières élections municipales. Un premier tour tenu en dépit des risques sanitaires et des doutes exprimés par le président de la République la semaine précédant le 15 mars. On se remémorera à cet égard les réactions outrées de la quasi-totalité des forces politiques alors fermement opposées à toute idée d'un report des élections. Il faudra les vagues de contamination pour que, finalement, le second tour soit, avec l'accord cette fois-ci de tout le monde, repoussé à une date indéterminée. Et encore, cette décision donnera-t-elle lieu à de multiples interprétations sur la supposée nullité de l'ensemble du processus électoral. Il faudra attendre les décisions du Conseil constitutionnel des 15 et 17 juin 2020 pour que chacune et chacun recouvre un peu de sagesse. Encore conviendrait-il pour être complet de

rappeler les taux de participation historiquement faibles à l'occasion de ces deux tours des élections municipales ; 55,34% d'abstention au premier tour, soit 20 points de plus qu'en 2014 et plus de 58% le 28 juin, c'est-à-dire une participation en chute libre de près de 19 points. Et même si, à l'évidence, la tendance à l'augmentation des taux d'abstention lors des municipales était bien là (n'en déplaise aux thuriféraires de l'élection des conseils municipaux) depuis de nombreuses années, il n'en demeure pas moins que la pandémie de la Covid-19 a provoqué un effondrement de la participation électorale et a plongé dans la perplexité une grande partie de la scène politique française. Et s'il n'y a pas de raisons juridiques, ni même politiques, de remettre en question la légitimité des exécutifs communaux et communautaires, pas plus qu'il n'y en avait d'ailleurs lors de l'élection des députés en juin 2017, ce séisme a provoqué une nouvelle vague de réflexion sur les modalités de la participation électorale dans notre pays.

C'est bien en raison de cette expérience que sont réapparues dans le débat public de multiples propositions d'évolution du code électoral visant toutes à favoriser, selon leurs promoteurs, la participation de nos concitoyens aux prochaines élections départementales et régionales de l'année prochaine. Aucune force politique n'échappe à cette

ingénierie électorale. Le MoDem à l'initiative de Jean-Noël Barrot dépose une PPL à l'Assemblée nationale ; des présidents de droite d'exécutifs locaux font part de leur disposition pour expérimenter de nouveaux dispositifs (par exemple celui de la Mayenne UDI) ; l'ancien président de la commission des lois au Sénat, Philippe Bas (LR), rejoint le secrétaire national aux institutions du Parti socialiste et sénateur des Landes, Éric Kerrouche, porte-voix de ces modifications depuis longtemps, assisté par Marie-Pierre de la Gontrie, sénatrice de Paris ; LREM avec, notamment, son sénateur des Hauts-de-Seine, Xavier Iacovelli, qui a déposé une proposition de loi le 5 novembre dernier, sans oublier son porte-parole qui s'y est déclaré favorable ce dernier week-end ! On ne compte plus les initiatives visant à faciliter le vote par procuration (déjà accru avant le second tour des municipales), le vote par correspondance. À chaque fois, l'argument est le même : face à la pandémie, et à la poussée abstentionniste qu'elle a suscitée, nous devons d'adapter nos règles afin de favoriser la participation électorale de nos concitoyens effrayés. À toutes ces initiatives, le ministre de l'Intérieur oppose une fin de non-recevoir, certes polie, mais d'une grande fermeté. Infaisabilité technique, non-respect du secret du vote, risques de fraude, manque de temps, tout y passe. Même le rapport remis au gouvernement par l'ancien président du Conseil constitutionnel, et, beaucoup l'ont oublié, également ancien ministre de l'Intérieur de 1993 à 1995, Jean-Louis Debré, soulevait plus les difficultés à surmonter pour mettre en œuvre cette novation électorale que les moyens d'y parvenir. Parmi toutes ces raisons, relevons le délai entre les deux tours des élections qui rendrait assurément les opérations électorales complexes à organiser. Seule solution avancée par le rapport alors, si ce choix du vote par correspondance devait être retenu par la représentation nationale : le passage d'une à deux semaines entre les deux tours des élections. Le risque de fraude est également l'une des raisons souvent avancées, ceux des personnages publics le dénonçant mettant en avant la fin de la possibilité

de « l'intimité » du vote dans ce cas. À l'évidence, alors, il en serait fini de l'isoloir, symbole s'il en est du secret du vote. Certains mettent également en avant le risque accru du communautarisme. Non sans pertinence, est avancé le risque de l'existence de toutes sortes de pressions possibles et imaginables : familiales, sectaires, religieuses ou même criminelles. Et il faut bien convenir qu'il apparaît quelque peu surprenant de présenter le vote par correspondance, qui par nature ne permet plus de s'assurer du respect du vote dans un isoloir, comme un fondement d'une modernisation de la vie démocratique française.

Autant d'accusations qui peuvent paraître excessives concernant une élection régionale où, dans le cadre des grandes régions issues de la dernière mandature, les écarts de voix au second tour pourraient être suffisamment importants pour ne pas craindre des manipulations collectives des votes. Encore que cette remarque pourrait être balayée d'un revers de main lorsque l'on se souvient des faibles écarts de voix en décembre 2015 dans certaines des régions métropolitaines. En Bourgogne-Franche-Comté, à peine plus de 20 000 voix séparent la liste d'Union de la gauche arrivée en tête de celle de LR-UDI qui elle-même ne devance que de moins de 7 000 voix celle du FN. Dans celle du Centre-Val de Loire, ce sont moins de 10 000 suffrages qui séparent celle de l'Union de la gauche de celle menée par Philippe Vigier. En Normandie, l'écart est encore plus faible : ce sont moins de 5 000 voix qui séparent la liste menée par l'ancien président socialiste de celle, victorieuse, conduite par l'ancien ministre de la Défense. Toutefois ces craintes paraissent bien plus justifiées en ce qui concerne les élections départementales compte tenu du peu de nombre de voix mobilisées par canton lors de ces échéances.

Ces oppositions peuvent néanmoins être entendues dès lors que l'on se souvient que c'est bien pour des raisons de risque de fraude que la possibilité du vote par correspondance avait été supprimée du code électoral en 1975 en France même si, comme le rappelle avec raison Romain Rambaud¹, nombre de grandes démocraties pratiquent avec sérénité le vote

1. Romain Rambaud, « Droit électoral et Covid-19 : adaptabilité ou stabilité ? 7 leçons de standards internationaux », *Le Blog du droit électoral*, 19 novembre 2020.

par procuration sans que cela ne suscite de controverses : l'Espagne, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Pologne. Et bien évidemment les États-Unis. Le déroulement de la dernière élection présidentielle américaine, où les taux de votants par correspondance ont dépassé toutes les espérances, n'est sans doute pas pour rien dans ce retour en grâce de cette « novation » électorale dans le débat français. Ce sont en effet plus de 100 millions de citoyens qui ont voté par correspondance ou par procuration.

Toutefois, si l'idée est de s'inspirer de l'exemple américain, alors il est une hypothèse à regarder avec sérieux, c'est bien celle du vote par anticipation. Étonnamment, elle ne semble guère présente dans le débat public. Pourtant, elle répondrait à de nombreux obstacles mis en avant par les autorités politiques et administratives françaises. Il s'agirait ici non plus de faire parvenir son vote par voie postale, mais bien de respecter les opérations de vote traditionnelles, seulement, plus tôt que le seul dimanche de l'élection.

Les dispositifs seraient similaires : bureaux de vote présidés par un élu de la commune accompagné d'assesseurs représentant les candidats, accueil par un personnel municipal, dans une salle communale sanctuarisée à cet effet. Ainsi, le secret du vote serait préservé et les risques de fraudes singulièrement limités. Rien ou presque ne changerait par rapport à nos propres règles électorales d'alors, sauf le délai accordé à l'électeur pour se prononcer. Il conviendrait donc, en effet, d'accepter que celui-ci puisse se prononcer avant le « dimanche électoralement sacré ». On frise, j'en conviens, le blasphème républicain. Pourtant, si l'on estime que notre socle démocratique ne saurait subsister avec des taux de participation aussi faibles que ceux des dernières municipales et si l'on prend en considération les pouvoirs de plus en plus importants des régions (et celui toujours important des départements, ne serait-ce que sur les budgets sociaux), alors on voit mal ce qui pourrait s'opposer à l'adoption d'une telle mesure qui ne souffre pas des mêmes critiques que le vote par correspondance : pas de rupture de l'intimité du vote, pas de risque accru de pressions de tout genre (familiales, religieuses ou criminelles), pas de problème de délai entre les deux tours. Les seules remarques que l'on pourrait opposer sont dès

lors la capacité des municipalités à mettre en œuvre de telles dispositions (on entend déjà ici les édiles municipaux pousser leurs cris d'orfraie, souvent ceux-là mêmes qui critiquent le gouvernement sur ses réticences à toucher au code électoral), et le fait qu'un électeur se prononçant avant le jour officiel du scrutin pourrait regretter son choix.

Évidemment, cette possibilité doit être ouverte à l'ensemble des électrices et électeurs afin que l'égalité devant le suffrage soit assurée. Toutefois, afin de prendre en compte les différences de corps électoral selon les communes, il pourrait être envisagé que le délai ouvert puisse varier selon la taille des villes. À l'évidence, le dispositif ne peut être le même dans les métropoles, les villes de plus de 50 000 habitants que dans ce qui constitue le maillage communal si spécifique de notre République. Mais puisque la proximité est désormais l'alpha et l'oméga de la vie politique française, nul doute que chacun sera enchanté de faire vivre en acte cette réalité communale indépasseable. Chacun peut s'attendre ainsi que nos parlementaires, tant députés que sénateurs, si conscients des réalités territoriales de notre pays et des attentes de nos concitoyens, soient en mesure d'imaginer des dispositifs permettant de prendre en compte les différences de taille des communes. En dessous de 3 500 habitants, un seul jour supplémentaire suffirait avec un seul bureau de vote ; de 3 500 à 10 000 habitants, un seul bureau de vote avec deux jours de vote supplémentaires ; de 10 000 habitants à 50 000 habitants, un seul bureau de vote avec cinq jours de vote supplémentaires ; au-dessus de 50 000 habitants, plusieurs bureaux de vote pourraient être ouverts toute la semaine, chacun disposant de l'ensemble de la liste électorale de la commune.

Quant à la disponibilité des élus et des assesseurs, il revient aux candidats aux différentes élections de s'organiser. Là aussi, nul ne saurait imaginer que des organisations politiques présentant des listes dans des régions, ou des candidatures dans des cantons, ne soient pas en mesure de mobiliser des assesseurs pour s'assurer du bon déroulement des opérations électorales. Comment pourrions-nous continuer à brocarder la démocratie américaine si nous ne nous montrons pas en capacité de mettre en place un tel dispositif ?

Quant au choix des électrices et des électeurs, on peut imaginer que seuls les plus assurés d'entre eux se déplaceraient en avance pour glisser leurs bulletins dans l'urne et qu'aucun événement de campagne ne pourrait modifier leur vote. Étant entendu que cette possibilité ne saurait être offerte que dans le cadre d'un délai raisonnable, on peut très bien imaginer ainsi qu'elle ne soit accordée, afin de maintenir une équivalence entre les deux tours, au maximum qu'une semaine avant le dimanche électoral. Ce qui aurait l'avantage de limiter la mobilisation des acteurs et des salles municipales. Ainsi, lors des dernières élections municipales, les électeurs auraient pu se prononcer du lundi 9 au dimanche 15 mars, puis du 22 au 28 juin. Bien évidemment, dans de nombreuses villes où se trouvent plusieurs bureaux de vote (selon la règle communément mise en œuvre d'un bureau de vote pour 1 000 électeurs), les bulletins de vote des électeurs ayant décidé de voter en amont du dimanche demeureraient dans une seule et même urne fermée, lorsque ceux de leurs concitoyens se rendant à leurs habituels bureaux de vote le dimanche seraient dépouillés comme d'habitude. Et pour éviter que des « petits malins » ne votent par deux fois, les opérations de vote par anticipation seraient arrêtées le vendredi soir afin de disposer du samedi pour la mise en cohérence des listes électorales présentes dans chacun des bureaux de vote le dimanche matin. Bien évidemment, cela nécessiterait à tout le moins de procéder à une modification des articles L54 et L55 du code électoral (« le scrutin ne dure qu'un seul jour », « il a lieu un dimanche »). Sans oublier que l'article L70 prévoit que « les dépenses résultant des assemblées électorales tenues dans les communes sont à la charge de l'État ».

S'il convient de s'adapter à la pandémie, il n'est pas interdit non plus de ne pas se précipiter pour mettre en place des « solutions » soulevant, à tout le moins à ce stade, des incertitudes, voire des oppositions. Si tel est le cas pour le vote par correspondance, ne

nous interdisions pas, au moins pour ces prochaines échéances territoriales, d'adapter notre code électoral, de manière provisoire dans un premier temps. La possibilité pour nos concitoyens de procéder à leur vote par anticipation devrait ainsi permettre de rassérer celles et ceux inquiets de l'absence de distanciation physique. Bien sûr, cette disposition ne permet pas d'éviter tout contact, mais au moins a-t-elle le mérite de les limiter de manière importante. Une fois cet ultime round électoral passé, alors il conviendra que soit abordé sérieusement, enfin, l'ensemble des modifications pouvant être apportées à notre code électoral visant à faciliter la participation électorale de nos concitoyens, y compris lors des prochains scrutins présidentiels et législatifs. Pourquoi ne pas mettre dès maintenant en place un groupe de travail regroupant l'ensemble des forces politiques permettant d'aboutir à un consensus républicain ? Il n'est pas interdit d'espérer que le bon sens et la bonne volonté finissent par l'emporter sur les petits calculs politiques des uns et des autres.

Toutefois, ne nous leurrons pas. Si des modalités pratiques plus souples peuvent faciliter la participation électorale, la progression de l'abstention dans notre pays à l'occasion de tous les types d'élection ne saurait être stoppée par des dispositifs d'ordre technique. Ce phénomène qui touche notre démocratie depuis de nombreuses années et que chacun se plaît à regretter élection après élection renvoie moins à des dispositions juridiques qu'à l'incapacité des organisations politiques, de « l'ancien » comme du « nouveau » monde, à donner le sentiment de véritablement répondre aux attentes de nos concitoyens. La crise démocratique n'est jamais une crise technique. Elle est toujours une crise de sens. Et il est bien plus difficile d'y répondre que d'imaginer des modifications, temporaires ou non, du code électoral. Cela demande finalement plus de courage, de capacité d'innovation et un discours de vérité.

Le vote obligatoire

Pour le vote obligatoire

Note de Gilles Finchelstein, 13 mars 2015

Le temps est venu d'adopter le vote obligatoire.

Il s'agit, dira-t-on, d'un débat ancien ? Oui, aussi ancien, même, que l'instauration du suffrage universel. D'un débat récurrent ? Oui, avec ses pics et ses creux, rapports et propositions revenant dans la vie publique à un rythme irrégulier. D'un débat saturé ? Oui, et la lecture du rapport publié il y a presque cent ans par Joseph Barthélémy atteste de ce que les arguments, pour défendre comme pour rejeter le vote obligatoire, n'ont guère changé.

Et pourtant, le contexte, lui, a profondément changé et c'est à l'aune de trois éléments nouveaux qu'il convient de revisiter le débat sur le vote obligatoire.

Le premier élément est politique, c'est la spectaculaire progression de l'abstention. Elle ne touche que marginalement l'élection présidentielle : à l'exception de rares accidents, le taux de participation y reste élevé – aux alentours de 80 %. Mais elle touche massivement toutes les autres élections, sans exception aucune – européennes, législatives, régionales, départementales, municipales : durant les trente dernières années, le taux de participation a chuté de 20 à 30 points en moyenne.

Le deuxième élément est législatif, c'est la reconnaissance du vote blanc. Depuis la loi promulguée le 21 février 2014, les votes blancs – c'est-à-dire les enveloppes vides ou les bulletins blancs – sont décomptés séparément des votes nuls et annexés en tant que tels au procès-verbal. La non-reconnaissance des votes blancs – jusqu'alors assimilés à des votes nuls – était considérée à juste raison comme incompatible avec l'existence du vote obligatoire. La contrepartie à l'obligation de voter, c'est que l'insatisfaction par rapport à l'offre

électorale puisse être exprimée. Cet obstacle est levé – au moins partiellement.

Le troisième élément est idéologique. Au-delà de toutes les interprétations sur leur sens profond, les manifestations des 10 et 11 janvier ont témoigné *a minima* d'une volonté de réaffirmation des valeurs républicaines dans une mobilisation d'une ampleur sans précédent.

Spectaculaire progression de l'abstention, reconnaissance récente du vote blanc, volonté de réaffirmation des valeurs républicaines ; pris ensemble, ces trois éléments ont indéniablement créé un contexte nouveau.

Nombreux sont ceux qui ont été réservés, voire hostiles, au principe du vote obligatoire, sensibles aux arguments de la démocratie libérale : le vote était un droit qu'il était loisible à chacun d'exercer ou de ne pas exercer – et chacun était même libre de ne s'intéresser en rien aux affaires publiques.

Longtemps convaincu par ces arguments, je plaide aujourd'hui pour que, après l'adoption du suffrage universel masculin en 1848, après son extension successive aux femmes en 1946, aux jeunes de dix-huit ans en 1974, après l'inscription obligatoire sur les listes électorales en 1997, nous fassions un pas supplémentaire en adoptant le vote obligatoire.

Pourquoi et comment arriver à une telle position ?

Bien des disciplines peuvent être mobilisées pour réfléchir à ce débat : la philosophie politique, l'histoire, la géographie, le droit. Or, ce qui est frappant, c'est que toutes débouchent sur une même conclusion : le vote obligatoire est une option possible – tout autant que le vote non obligatoire...

La philosophie politique ? Le débat est ancien. Il y a, d'un côté, ceux qui, après Rousseau, voient dans le vote un *droit individuel*. Il y a, d'un autre côté, ceux qui, avec Sieyès, y attachent une fonction sociale. Dans la première acception, le vote

obligatoire serait inacceptable ; dans la seconde, il serait légitime. Le problème, c'est qu'aucune des deux ne peut pleinement convaincre. Le suffrage n'est évidemment pas seulement une fonction sociale, il est aussi et d'abord un droit individuel. Mais ce droit est d'une nature différente des autres droits : il est ainsi impossible de le louer ou de l'aliéner ; et il est loisible au législateur de fixer, à chaque époque, les conditions d'exercice de ce droit. Comme l'écrit William Benessiano, « le droit de suffrage n'est pas un droit absolu mais un droit relatif ». Partir des principes, c'est-à-dire de la réflexion sur la démocratie, ne permet pas de trancher le débat.

L'histoire ? L'analyse de l'histoire de France illustre la récurrence du débat sur le vote obligatoire. Plus de cinquante propositions de loi se sont ainsi succédé depuis 1871. Le début du XIX^e siècle a marqué un pic – thèses, rapports et propositions ont foisonné. Le début du XXI^e siècle constitue un nouveau pic. Ainsi, après l'élection présidentielle de 2002, on a vu des propositions de loi émanant aussi bien de l'UDF, de l'UMP que du Parti socialiste ; le Sénat, quant à lui, a consacré au même sujet une étude de législation comparée en mai 2003. Plus récemment encore, Luc Carvounas défendait l'instauration du vote obligatoire dans un essai publié par la Fondation Jean-Jaurès. Ainsi donc, un débat récurrent depuis plus d'un siècle – mais toujours sans conclusion ; ou, plutôt, toujours sans autre décision que de n'en point prendre.

La géographie ? Elle montre que, là où il existe, le vote obligatoire est ancien – trouvant son origine entre la fin du XIX^e siècle et les années 1920. Elle illustre que le vote obligatoire est une réalité relativement marginale : une trentaine de pays le pratique – Belgique, Luxembourg, Grèce, Autriche, Turquie, Australie, Brésil, Chili, Argentine, Uruguay, Venezuela notamment. Elle témoigne enfin de ce que la dynamique n'est pas en faveur du vote obligatoire – aucun pays ne l'a récemment adopté ; plusieurs, en revanche, l'ont abandonné : Mexique, Russie, Hongrie, Espagne et, en 1970, Pays-Bas.

Le droit ? La Cour européenne des droits de l'homme a été saisie de la compatibilité du vote obligatoire avec la liberté de conscience. À plusieurs reprises, elle l'a jugé conforme, considérant que la

liberté de conscience concerne le choix du vote et pas le choix de voter. Le vote obligatoire est donc juridiquement une option. Il est d'ailleurs courant qu'un droit soit assorti d'une obligation – pour ne prendre qu'un seul exemple, la scolarité est à la fois un droit et une obligation.

Conclusion ? Le choix du vote obligatoire est un choix de nature purement politique – au sens le plus noble de ce mot, c'est-à-dire un choix prenant appui sur une certaine conception de la vie de la Cité. Un choix dont nous pourrions attendre trois bénéfices collectifs.

Le premier bénéfice serait de renforcer la légitimité de notre démocratie. L'abstention est à la fois une cause et une conséquence du sentiment – de plus en plus répandu – de dysfonctionnements de la démocratie. Le vote obligatoire aurait évidemment pour effet d'accroître la participation électorale. La suppression du vote obligatoire, là où il existait, confirme *a contrario* ce premier bénéfice : le taux de participation a drastiquement chuté aussi bien dans le canton de Vaud en Suisse qu'aux Pays-Bas – ainsi, s'agissant dans ce dernier pays de l'élection du Parlement européen, la participation est passée de 58 % en 1979 (neuf ans après la suppression du vote obligatoire) à 30 % en 1999 (soit 20 points en dessous de la moyenne européenne) quand, dans le même temps, il restait aux alentours de 90 % en Belgique et au Luxembourg.

Le deuxième bénéfice serait d'enclencher une dynamique vertueuse. Il y aurait, pour les citoyens, une incitation à s'intéresser, au moins un peu, à la chose publique. Il y aurait, pour les élus, une obligation à s'intéresser, bien davantage, à tous les citoyens – et donc à tous les quartiers, y compris ceux dans lesquels le taux de participation était jusqu'à présent si faible qu'il en devenait un non-enjeu électoral. Le vote obligatoire est, d'abord et avant tout, un levier pour réintégrer dans le jeu les milieux populaires et les jeunes générations.

Le troisième bénéfice, d'ordre symbolique, serait de défendre une certaine conception de la République. Il s'agit de montrer, dans une période où elle est attaquée, que la République sait mobiliser ; que, si elle donne des droits, elle impose aussi des devoirs ; que, *last but not least*, la République a confiance dans son peuple.

Toutes les conditions sont réunies pour que le vote obligatoire soit adopté. Les événements de janvier ont servi d'électrochoc. Les élus y sont réceptifs. L'opinion y est prête – alors que 55 % des Français étaient hostiles au vote obligatoire en 2006, la dernière enquête, bien antérieure aux attentats, traduisait un renversement de tendance avec 57 % de Français qui y étaient favorables.

Reste à trancher, si le principe du vote obligatoire emportait la conviction, deux questions qui lui sont liées.

Première question : comment peut-on améliorer l'exercice du suffrage ?

Il faut apporter de nouvelles réponses à la question de l'inscription sur les listes électorales – il y a encore, en dépit de la loi de 1997, beaucoup trop de « non-inscrits » ou de « mal-inscrits ».

Il faut également faciliter le vote lui-même en rendant plus aisé le vote par procuration voire, comme cela se fait en Belgique, en réfléchissant au transport en commun gratuit pour aller voter.

Il faut enfin aller jusqu'au bout de la reconnaissance du vote blanc en ne le décomptant pas seulement, mais en le considérant comme un suffrage exprimé – en assumant donc qu'un candidat, y compris un président de la République, puisse n'être élu qu'avec une majorité relative et non plus absolue.

Deuxième question : quelle doit être la sanction qui accompagne le vote obligatoire ?

La nécessité même de l'existence d'une sanction peut être discutée : il y a des pays, comme l'Italie, le Portugal ou la Grèce, dans lesquels le vote est un devoir dont l'inaccomplissement n'emporte pas de sanction – il s'agit donc simplement d'une injonction morale. Dans le cas de la France et dans la situation actuelle, adopter le vote obligatoire sans

l'accompagner de sanction serait certainement perçu comme, au choix, une indécision, une faiblesse ou une demi-mesure – au risque que le symbole se retourne négativement. Une sanction est donc inévitable.

Le débat sur la nature de la sanction doit donc être ouvert en gardant à l'esprit que celle-ci ne peut être qu'insatisfaisante : Joseph Barthélémy, à nouveau, le résumait d'une formule éclairante il y a un siècle : « sévère, elle est odieuse, légère, elle est inopérante ».

L'étude de législation comparée réalisée par le Sénat montre que la sanction est toujours financière, toujours fixe – une sanction proportionnelle contrevenant aux principes du droit pénal –, souvent graduée – c'est-à-dire aggravée en cas de récidive –, parfois substantielle – jusqu'à être supérieure à 1 000 euros au Luxembourg. Il faut réfléchir à ce que pourrait être une sanction significative à l'échelle de notre pays – du type d'une contravention de 2^e, 3^e ou 4^e classe, le débat reste ouvert. Mais il faut réfléchir aussi à ce que pourrait être une sanction de substitution cohérente avec l'obligation elle-même, par exemple, la possibilité de transformer la sanction financière en travail d'intérêt général.

Nul ne peut penser que le vote obligatoire constituerait la panacée. Chacun mesure que le vote obligatoire ne traiterait que les effets et pas les causes de l'abstention. Chacun mesure qu'il existe d'autres formes de démocratie que la démocratie politique et d'autres modes d'expression des citoyens que le suffrage. Chacun mesure donc que bien d'autres initiatives sont nécessaires pour enraciner les valeurs républicaines et faire vivre la démocratie. Mais ce serait déjà un grand pas, à la fois symbolique et pratique, que d'adopter le principe du vote obligatoire.

« Oui, mais ! »

Note de Gilles Finchelstein, 28 juin 2021

Tel un réflexe pavlovien, le vieux débat sur le vote obligatoire refléurit à chaque élection marquée par une forte abstention – autant dire de plus en plus souvent.

Le vote obligatoire, maintenant ? C'est non. Dans le climat de défiance actuel, nul ne peut imaginer un responsable politique expliquer aux citoyens que le droit qu'ils ont choisi de ne pas exercer lors des élections régionales et départementales est devenu une obligation...

Le vote obligatoire, seulement ? C'est encore non. Un tel changement ne peut s'envisager qu'avec contreparties et compléments. La contrepartie la plus évidente – même si elle aurait pour effet de modifier en profondeur notre culture électorale – est de reconnaître le vote blanc comme un suffrage exprimé. Les compléments, quant à eux, sont fort nombreux dans la mesure où le vote obligatoire ne peut être qu'un élément d'un tout. Certains compléments concernent les élections proprement

dites : inscription sur les listes facilitées, vote par procuration assoupli, élections locales regroupées. D'autres concernent la démocratie dans son ensemble : institutions renouvées, participation citoyenne renforcée. Les listes ne sont pas exhaustives...

Si ces deux préalables sont levés, pourquoi alors répondre oui au vote obligatoire ? Parce que cela renforcerait la légitimité de la décision publique : des élections sans électeurs, cela finit par être problématique. Parce que cela inciterait les citoyens à s'intéresser, au moins de temps en temps, à la chose publique : la citoyenneté, c'est un ensemble de droits et de devoirs. Parce que, surtout, cela obligerait les élus à ne pas se préoccuper seulement de « leurs » électeurs. Il y a dans toutes les communes des quartiers dans lesquels la participation est famélique. Il y a dans le pays des catégories – les jeunes, les chômeurs, les milieux populaires – qui votent moins que les autres. Le vote obligatoire contribuera à rééquilibrer les politiques publiques. Et tel serait sans doute sa principale vertu.

Le vote obligatoire : un fausse bonne idée

Note de Didier Maus, 17 mars 2015

Pour lutter contre la montée de l'abstentionnisme et obliger les citoyennes et citoyens à participer à l'acte fondamental de la démocratie qu'est la mise d'un bulletin de vote dans l'urne, il est fréquemment proposé l'instauration, en France, du vote obligatoire pour porter remède à la diminution régulière de la participation électorale¹.

C'est ainsi qu'un recensement exhaustif des propositions de loi permet de remarquer que trente-trois propositions relatives à l'instauration d'un vote obligatoire ont été déposées entre 1871 et 1914, puis dix entre 1918 et 1939². Sous la IV^e République, neuf propositions de ce type ont été recensées. Un certain emballement existe sous la V^e République puisqu'il est possible de dénombrer seize propositions, toutes déposées à l'Assemblée nationale : trois entre 1959 et 1971, zéro entre 1971 et 2000, mais, par contre, treize depuis le début du XXI^e siècle³, c'est-à-dire depuis que le constat sur l'affaiblissement de la participation électorale est devenu un lieu commun⁴. Avant de porter un jugement sur l'intérêt politique de telles propositions, il convient d'en évoquer rapidement le contenu.

Le contenu des propositions de loi

Pour se limiter aux treize propositions déposées depuis 2000, il convient de constater qu'il s'agit pour l'essentiel de propositions émanant de la droite et du centre, certaines étant d'ailleurs reprises lors des législatures successives. La seule proposition émanant de la gauche est une proposition de 2003

visant à rendre la participation obligatoire au vote et modifiant certaines dispositions du code électoral. Elle a été déposée avec comme premier signataire Laurent Fabius, alors numéro deux du Parti socialiste, et est centrée sur l'idée que la démocratie impose des devoirs. Il s'agit d'une proposition très structurée, visiblement mise au point par un groupe de travail composé de spécialistes du droit électoral.

Les motivations

D'une manière générale, les diverses propositions ont pour premier objectif de lutter contre l'abstentionnisme. Elles indiquent, par exemple, qu'un « abstentionnisme croissant affaiblit la légitimité des pouvoirs »⁵ ou que « l'abstentionnisme massif met directement en cause le fondement électif de la démocratie »⁶. Face à cette tendance, il convient de réagir. C'est la raison pour laquelle le devoir de voter est affirmé quasiment dans toutes les propositions avec l'idée, applicable dans ce domaine comme dans d'autres, selon laquelle il n'y a pas que des droits, mais également des devoirs. Ceux-ci peuvent, dans certains cas, être qualifiés de civiques, mais tous les auteurs de propositions mettent également en avant qu'une démocratie sans participation active des citoyens est largement vidée de son sens : « un devoir civique »⁷ pour les uns, « la démocratie impose d'autres devoirs » pour les autres⁸.

Le dispositif

Certaines propositions considèrent qu'il est indispensable de modifier l'article 3 de la Constitution pour ajouter le qualificatif d'« obligatoire » dans la liste des caractéristiques du suffrage universel : il serait toujours « universel, obligatoire

1. Rappelons que sous la V^e République le record de participation est atteint lors du deuxième tour de l'élection présidentielle de 1974 avec 12,7 % d'abstention, tandis qu'à l'inverse le record d'abstention est enregistré lors du référendum de 2000 sur le quinquennat avec 69,8 %.

2. Voir l'article très complet de William Benessiano, « Le vote obligatoire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 61, 2005.

3. Voir la liste en annexe.

4. Parmi les propositions non complètement formalisées citons celle du sénateur Luc Carvounas (PS) dans son essai *La politique autrement, réinventons nos institutions* (Fondation Jean-Jaurès, 2014) et celle du groupe écologiste de l'Assemblée nationale du 11 mars 2015.

5. Proposition n° 2430 de 2000.

6. Proposition n° 547 de 2003.

7. Proposition n° 2642 de 2000.

8. Proposition n° 547 de 2003.

et secret », mais deviendrait en plus « obligatoire »¹. Cette position repose sur l'idée que seule la Constitution peut imposer dans un domaine comme celui de la participation à la décision politique une limitation de la liberté individuelle. Cet obstacle constitutionnel éventuel mérite considération.

D'autres propositions considèrent qu'il suffit de modifier le code électoral. Ainsi, la proposition Fabius de compléter l'article L.1 du code électoral en ajoutant « il est obligatoire », faisant ainsi évidemment référence au vote.

D'autres propositions, enfin, inscrivent le vote obligatoire dans d'autres articles du code électoral, mais toujours en tête dans les dispositions générales communes à toutes les élections. Pour ne prendre que le dernier exemple, celle déposée le 6 février 2013 par des députés UMP propose d'inscrire l'exercice du droit de vote obligatoire à l'article du L.3 du code électoral². La plupart du temps, les propositions comportent des dispositions complémentaires destinées à assurer, si nécessaire, l'effectivité du vote obligatoire. C'est ainsi que de nombreuses propositions suggèrent soit la radiation des listes électorales, ce qui est paradoxal par rapport à l'objectif recherché, soit l'instauration d'une amende pour non-exercice du droit de vote. Dans la proposition du 6 février 2013, les auteurs suggèrent une amende de 15 euros en cas de défaillance à exercer son droit de vote obligatoire. Il s'agit à l'évidence d'une question difficile, puisqu'il s'agirait de sanctionner le non-exercice d'un droit civique.

Plusieurs propositions, de manière assez logique, considèrent que l'instauration du vote obligatoire doit être accompagnée de la possibilité de voter blanc, c'est-à-dire de se rendre dans un bureau de vote pour exprimer son désaccord avec l'offre électorale, mais de participer quand même au scrutin. Il conviendrait d'aller plus loin que la réforme de 2013 et de reconnaître qu'un vote blanc est un « suffrage exprimé », évolution qui est loin de recueillir l'unanimité.

Aucune des propositions répertoriées n'a fait l'objet d'une procédure ultérieure, aucune n'a été rapportée et aucune, bien évidemment, n'a été évoquée en séance publique. Le sujet, pour important qu'il soit, n'a jusqu'à présent pas passionné les grands responsables politiques.

Le vote obligatoire face à la réalité

Depuis que le débat existe, c'est-à-dire depuis une proposition de loi déposée à la Chambre des députés, le 26 juin 1871, les mêmes éléments de débat sont avancés³.

La liberté individuelle

Il est fréquemment soutenu que l'instauration du vote obligatoire serait contraire à la liberté individuelle. Traditionnellement, la doctrine politique, confortée par les penseurs constitutionnels, estime que la liberté individuelle consiste d'abord, dans le cadre des lois en vigueur, à exercer son libre arbitre et à pouvoir choisir ce qui fait sa singularité et sa personnalité. Rendre obligatoire le droit de vote, même s'il peut paraître conforme à un esprit civique, heurte de plein fouet cette affirmation de la liberté individuelle. Elle est souvent résumée de manière abrupte : peut-on obliger un homme ou une femme à exprimer un choix politique alors qu'il se désintéresse de la chose publique et qu'il considère qu'il n'a pas à intervenir ? Cet argument doctrinal n'a guère été surmonté, même si des propositions récentes ou des éléments de débat plus actuels insistent sur l'obligation pour les citoyennes et les citoyens de participer au débat démocratique, donc aux choix des représentants, qu'il s'agisse d'élection municipale, d'élections territoriales ou d'élections nationales⁴. Les termes du débat philosophique n'ont guère évolué et ne permettent pas de surmonter l'objection fondamentale : la liberté politique consiste à pouvoir voter pour le parti ou la

1. Propositions n° 596 de 2003, n° 3781 de 2011.

2. Proposition n° 692 de 2013.

3. Voir note 2.

4. Voir, en particulier, le colloque du 27 mars 2012 « Le vote obligatoire : pourquoi pas ? » organisé par le Centre de recherches politiques (Cevipof) de Sciences Po à l'initiative de Louis-Georges Tin. La présente contribution doit beaucoup aux recherches effectuées pour cette rencontre.

personne de son choix, mais également de refuser de participer à ce choix.

La sanction

L'analyse des propositions montre bien que l'instauration du vote obligatoire doit obligatoirement être accompagnée de la création d'une sanction en cas de défaillance¹. On imagine alors mal d'aller pointer sur les listes électorales les électeurs récalcitrants, de les poursuivre et de leur infliger une amende qui, par la force des choses, serait minime. Le coût de telles investigations serait quasi rapidement supérieur au montant de l'amende. Il faudrait, de plus, inclure ces amendes dans le champ des procédures contraignantes, ce qui est contraire à la liberté démocratique. L'expérience montre d'ailleurs que dans les pays où le vote obligatoire a été instauré, la participation n'est jamais de 100 %, même si elle se situe automatiquement bien au-delà de 90 %.

L'efficacité

Il convient de s'interroger sur l'efficacité politique de l'instauration du vote obligatoire. La question qui se pose alors est celle de savoir si, parmi les abstentionnistes, il n'y aurait pas deux catégories : d'une part, des abstentionnistes permanents qui, bien qu'inscrits sur les listes électorales, se désintéressent à un tel point de la vie civique qu'ils ne participent jamais aux élections ; d'autre part, une deuxième catégorie représentée par des hommes et des femmes qui, selon la nature des élections et selon les enjeux, acceptent d'aller vers le bureau de vote ou se réfugient dans l'abstentionnisme.

Dans des études très fouillées en particulier lors d'un exposé au colloque du 27 mars 2012, la politologue Anne Muxel a démontré qu'il existe en France un véritable abstentionnisme différentiel très largement fonction de la nature des élections et de la mobilisation politique. Sans entrer dans les détails, il suffit de comparer les chiffres de la

participation de 2012 pour prendre conscience de ce phénomène. Au deuxième tour des élections présidentielles – le plus mobilisateur – l'abstention n'a été que de 19,65 % alors qu'elle est montée à 42,78 % lors du premier tour des élections législatives six semaines plus tard. Ce simple rapprochement des chiffres montre que la signification symbolique de l'élection est la cause première de la mobilisation ou de l'abstentionnisme. Des analyses plus précises montrent que 21 % des inscrits sur les listes électorales ont voté seulement aux élections présidentielles et sont donc des abstentionnistes intermittents ; 12 % des inscrits n'ont voté, en 2012, ni à l'élection présidentielle ni aux élections législatives, ce sont des abstentionnistes systématiques². C'est cette catégorie que les partisans du vote obligatoire voudraient réinsérer dans le système de décision politique. Rien ne garantit le succès.

Ainsi, l'abstentionnisme se révèle comme étant un véritable choix, une modalité d'expression de son désaccord politique. Est-il utile d'imposer une contrainte à ceux qui, lorsqu'ils l'estiment indispensable, connaissent parfaitement le chemin des bureaux de vote et de sanctionner ceux qui l'ignorent systématiquement, alors même qu'ils sont inscrits sur les listes électorales ? À la suite du colloque du 27 mars 2012, le sociologue Michel Wieviorka, jusqu'alors partisan du vote obligatoire, a changé d'avis et publié sur son blog un résumé de son intervention sous le titre « Comment j'ai changé de position sur le vote obligatoire »³. Il estime qu'il s'agit « d'une fausse bonne idée ».

En fin de compte, la non-participation à un scrutin découle fondamentalement du sentiment d'un certain nombre d'électrices et d'électeurs que les choix proposés ne sont pas sincères, que les solutions suggérées sont inefficaces et que les personnalités qui se présentent à leur suffrage ne sont pas dignes de leur confiance. Ce n'est pas par la contrainte que le peuple de la République retrouvera le chemin des bureaux de vote.

1. La proposition écologiste du 11 mars 2015 s'orientait vers une amende de 35 euros avec une amende réduite de 22 euros.

2. Xavier Niel et Liliane Lincot, « L'inscription et la participation électorales en 2012 », *Insee Première*, n° 1411, septembre 2012.

3. 18 avril 2012, www.books.fr/blog/comment-jai-chang-de-position-sur-le-vote-obligatoire/.

Propositions de loi (depuis 2000)

1) 2000, Pp de loi tendant visant à rendre le vote obligatoire pour tous les électeurs français (M. Salles, NC), XI^e législature, n° 2430, 30 mai 2000.

2) 2000, Pp de loi tendant à compléter le code électoral en vue de la reconnaissance du vote blanc comme suffrage exprimé et instaurant le vote obligatoire pour tous les électeurs (M. Paillé, UDF), XI^e législature, n° 2642.

3) 2002, Pp de loi tendant à compléter le code électoral en vue de la reconnaissance du vote blanc comme suffrage exprimé et instaurant le vote obligatoire pour tous les électeurs (M. Paillé, UMP), XII^e législature, n° 486.

Identique à la Pp de 2000

4) 2003, Pp de loi visant à rendre la participation obligatoire au vote et modifiant certaines dispositions du code électoral (M. Fabius et les membres du groupe socialiste), XII^e législature, n° 547, 16 janvier 2003.

5) 2003, Pp de loi constitutionnelle tendant à rendre obligatoire l'exercice du droit de vote (M. Cova et autres, UMP), XII^e législature, n° 596, 4 février 2003.

6) 2004, Pp de loi visant à rendre obligatoire l'exercice du droit de vote pour tous les électeurs français (M. Jeanjean et autres, UMP), XII^e législature, n° 1698 rectifié, 23 juin 2004.

7) 2008, Pp de loi visant à rendre le vote obligatoire (M. Diefenbacher et autres, UMP), XIII^e législature, n° 839, 24 avril 2008.

8) 2011, Pp visant à rendre obligatoire l'exercice du droit de vote (M. Lazaro et autres, UMP), XIII^e législature, n° 3367, 13 avril 2011.

9) 2011, Pp de loi constitutionnelle visant à rendre le vote obligatoire (M. Salles, NC), XIII^e législature n° 3535 (n'a pas été imprimée), 15 juin 2011.

10) 2011, Pp de loi constitutionnelle instaurant le vote obligatoire (MM. Grand, Bernier, Geoffroy et Raison, UMP), XIII^e législature, n° 3781, 29 septembre 2011.

11) 2011, Pp de loi instaurant le vote obligatoire, l'inscription d'office sur les listes électorales et la reconnaissance du vote blanc (MM. Grand, Bernier, Geoffroy et Raison, UMP), XIII^e législature n° 3836, 18 octobre 2011.

12) 2011, Pp de loi visant à rendre le vote obligatoire, à reconnaître le vote blanc et à assurer que les candidats élus le soient à la majorité absolue des suffrages (M. Salles, NC), XIII^e législature, n° 3673, 13 juillet 2011.

Texte différent de celui de 2000

13) 2013, Pp de loi visant à rendre obligatoire l'exercice du droit de vote (MM. Et Mmes Lazaro et autres, UMP), XIV^e législature, n° 692, 6 février 2013.

Le vote obligatoire : une prophylaxie démocratique plutôt qu'une pédagogie républicaine,

note de Laurent Bouvet, 26 mars 2015

Dans une note de la Fondation Jean-Jaurès du 13 mars 2015, Gilles Finchelstein propose le vote obligatoire comme outil de combat à la fois « symbolique et pratique » contre l'abstention – contre ses effets et non contre ses causes, précise volontiers l'auteur.

On le sait, l'idée n'est ni nouvelle (la première proposition de loi en ce sens a été déposée en juin 1871) ni particulièrement originale (puisque des pays aussi différents que la Belgique, le Brésil ou l'Australie ont adopté parfois de longue date une telle disposition). Elle est même régulièrement remise à l'ordre du jour en France comme à l'étranger. Ainsi, treize propositions parlementaires allant dans ce sens ont été présentées depuis 2000 en France.

Cette fois-ci, pourtant, nous dit Gilles Finchelstein, c'est le moment ! Le contexte a changé et les conditions d'une mise en place d'une telle mesure sont réunies : progression spectaculaire et surtout « installation » durable de l'abstention dans le paysage politique français ; reconnaissance enfin enclenchée

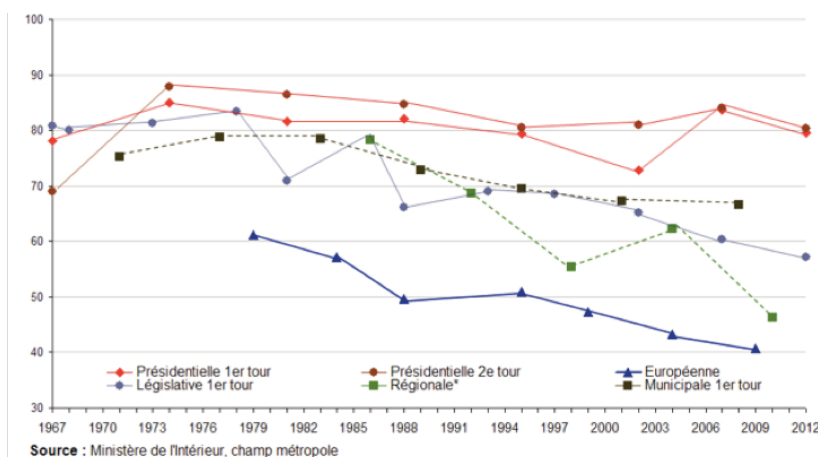
du vote blanc (avec la loi de 2014) ; volonté de réaffirmation très claire des « valeurs républicaines » après les attentats du début du mois de janvier dernier.

Nous ne sommes pas pour autant convaincus par une telle proposition. Et sans reprendre ici la litanie des arguments techniques, favorables et défavorables, au vote obligatoire, tant ils sont aujourd'hui bien établis et connus¹, nous nous attarderons néanmoins sur les « bénéfiques » qui en sont attendus par Gilles Finchelstein. Ils sont au nombre de trois : le « renforcement de la légitimité de notre démocratie » ; l'amorçage d'une « dynamique vertueuse » envers la chose publique de la part des citoyens et des élus vis-à-vis de tous les citoyens ; la défense d'une « certaine conception de la République », celle des droits et des devoirs, une République ayant « confiance dans son peuple ». Chacun de ces arguments mérite d'être étudié attentivement.

La légitimité démocratique

L'idée défendue par Gilles Finchelstein est que le vote obligatoire aiderait à lutter contre l'abstention alors même que celle-ci est en hausse significative ces dernières années et désormais ancrée au cœur de la vie politique française comme un phénomène politique majeur (voir schéma ci-dessous).

Taux de participation à différentes élections



1. Voir notamment : Anissa Amjahad, Jean-Michel De Waele et Michel Hastings (dir.), *Le Vote obligatoire. Débats, enjeux et défis*, Paris, Economica, 2011 ; William Benessiano, « Le vote obligatoire », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 61, 2005 ; Jonathan Levine, « The Case for Compulsory Voting », *The National Interest*, 2 novembre 2012.

Le lien ainsi établi entre abstention et vote obligatoire soulève néanmoins plusieurs problèmes. D'abord celui du constat même de l'abstention. La tendance générale à l'augmentation de l'abstention que l'on observe pour nombre d'élections n'est en effet pas vérifiée pour toutes les élections, et certainement pas pour l'élection majeure de nos institutions : la présidentielle. Ce qui nous oblige, *a minima*, à poser la question suivante : pourquoi lors de la présidentielle, les Français se déplacent-ils massivement pour voter alors qu'ils ne le font pas pour d'autres scrutins ? Il s'agit d'un angle mort de la proposition du vote obligatoire.

Celui, ensuite, plus large, de savoir si le vote obligatoire est susceptible de répondre aux différentes motivations possibles de l'abstention. On sait combien il est difficile d'expliquer l'abstention tant les motivations peuvent être variées. Ainsi, des études récentes ont-elles montré que l'abstention semble globalement moins témoigner d'un choix politique de principe que d'une marque de désintérêt général pour la chose publique¹. Or contraindre les gens à voter, à « s'exprimer », fut-ce avec un bulletin blanc, pourrait bien aboutir à masquer un peu plus les causes réelles de l'abstention plutôt qu'à les traiter politiquement.

Enfin, le vote obligatoire ne répond, par définition, qu'à une partie de la question de la légitimité politique. Celle-ci ne se réduit pas, en effet, au vote lors des élections, elle est évidemment bien plus vaste. Et si désintérêt voire défiance il y a pour la chose publique, c'est d'abord vis-à-vis des partis politiques et de la vie politique au sens institutionnel ; ça l'est moins, en revanche, pour d'autres formes d'engagement et d'implication civiques. Il s'agit d'une évolution générale dans les démocraties¹⁰¹.

Une dynamique vertueuse pour la citoyenneté

Ce qui nous conduit à la deuxième justification avancée par Gilles Finchelstein en faveur du vote

obligatoire. Il devrait, selon lui, servir « d'amorçage d'une dynamique vertueuse » envers la chose publique de la part des citoyens (notamment de certaines catégories d'entre eux) et des élus vis-à-vis de tous les citoyens.

On avancera ici, de prime abord, que considérer ainsi qu'une mesure technique, surtout assortie d'une contrainte (une amende pécuniaire en l'occurrence), puisse permettre aux citoyens de s'intéresser à la vie publique, voire de s'impliquer davantage dans celle-ci, apparaît comme illusoire. Surtout, comme il est précisé dans sa note par l'auteur, s'il s'agit de « réintégrer dans le jeu » milieux populaires et jeunes générations. On touche très vite ici, on le voit, au caractère superficiel sinon factice d'une telle proposition.

Concernant les catégories populaires, leur « sur-abstention », comme d'ailleurs leur sur-vote pour un parti tel que le FN, témoigne, outre de la défiance générale mentionnée plus haut, d'un rejet assez net des offres politiques actuelles. On le voit notamment au travers des difficultés de la gauche dite « radicale », supposée mieux représenter les aspirations populaires, à récupérer les déçus de la gauche de gouvernement. Une obligation d'aller voter pourrait donc se transformer tout simplement pour cet électorat en partie en un vote blanc tout aussi massif que leur abstention et en partie en une augmentation nette du vote pour le FN puisque, comme le disent ses défenseurs eux-mêmes, son instauration ne change pas globalement les équilibres politiques.

Concernant les « jeunes générations », c'est encore plus simple : comment imaginer un instant que ce que ne réussissent à obtenir ni la famille ni l'école – ni la société dans son ensemble devrait-on dire – pourrait l'être par une obligation électorale assortie de sanction ? C'est là une illusion étonnante quant à la réalité tangible de la citoyenneté. Celle-ci ne peut dépendre d'artefacts démocratiques, elle est d'abord et avant tout une pédagogie de longue haleine, surtout à destination des plus jeunes de nos concitoyens.

1. Pour la France, voir Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, *La Démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieux populaires*, Paris, Gallimard, coll. « Folio », 2007. Et plus largement, Pippa Norris (dir.), *Elections and Voting Behaviour: New Challenges, New Perspectives*, Farnham, Ashgate, 1998.

101. Pippa Norris, *Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Reste l'argument de l'obligation qui serait ainsi offerte aux élus de « s'intéresser bien davantage à tous les citoyens ». Outre qu'il n'est pas certain que les élus aient attendu une telle mesure pour s'intéresser à l'ensemble des citoyens dont ils ont la responsabilité, l'incertitude profonde qui pèse sur l'orientation du vote des électeurs qui seraient ainsi « obligés » d'aller aux urnes pourrait bien être tout sauf un signe encourageant pour les élus. Cette « dynamique vertueuse » avancée par Gilles Finchelstein pourrait, en effet, se résumer à un surinvestissement dans le clientélisme électoral afin de convaincre (à tout prix...) leurs concitoyens de ne pas « voter blanc » ! Il n'est pas certain que les règles de la morale démocratique et que la transparence des pratiques politiques y trouvent une grande amélioration.

La défense d'une certaine conception de la République

L'ultime argument avancé par Gilles Finchelstein est « d'ordre symbolique ». Il s'agirait de montrer, par l'instauration du vote obligatoire, « dans une période où elle est attaquée, que la République sait se mobiliser » et que « la République a confiance dans son peuple ». L'objectif est incontestable, et on se tient bien évidemment au premier rang de ceux qui y souscrivent. Le problème ici renvoie plutôt à l'adéquation de celui-ci avec le moyen proposé.

La difficulté vient ici, nous semble-t-il, de la confusion entre la démocratie et la République. Si la forme démocratique de notre régime républicain est incontestable – le combat initial pour le suffrage universel des Républicains en 1848 en est la meilleure preuve –, les principes de la République (ce que certains appellent aujourd'hui ses « valeurs ») dépassent néanmoins largement leur forme démocratique. La référence aux « droits et aux devoirs » dans l'argument avancé par Gilles Finchelstein en faveur du vote obligatoire est donc ici troublante.

En effet, si l'on fait du vote non plus seulement un « droit » mais un « devoir », en espérant ainsi le faire passer du statut de simple opération démocratique à celui de « valeur » républicaine, cela implique nécessairement qu'on l'assortisse d'un contenu républicain ; le devoir ne se concevant qu'au regard de l'appartenance vécue et comprise à un ensemble clairement défini, ici la « communauté des citoyens »¹. En clair, qu'on lie l'acte électoral à une citoyenneté active. Or celle-ci n'est pas un simple compromis entre plusieurs opinions ou un équilibre entre des positions relatives, elle est le résultat d'un accord unanime sur un socle de principes ou de valeurs intangibles, dont la laïcité, par exemple, est un élément-clé.

Le devoir civique n'est donc pas uniquement la contrepartie d'un droit, mais aussi la marque d'une adhésion pleine et entière à la République. Or celle-ci n'est pas donnée et elle n'est pas immédiate pour toute la population nationale, comme on l'a vu, avec éclat, depuis le mois de janvier dernier. Il y a même une contestation profonde de ses principes ou valeurs chez certains – notamment pour des raisons religieuses, mais aussi pour des raisons politiques. Une citoyenneté aussi complète et exigeante que celle que suppose le vote obligatoire, si l'on veut qu'elle soit effective et non superficielle, nécessite donc un apprentissage ; elle ne se décrète certainement pas par une mesure de technique électorale.

La « confiance dans le peuple » de la part de la République comme le soutient Gilles Finchelstein n'est jamais une pétition de principe, c'est une réalité politique qui se construit et s'entretient, bien au-delà de l'obligation d'aller voter. Si une telle obligation, un tel devoir, devait être mise en place, il serait donc indispensable de l'accompagner de bien autre chose qu'une amende comme sanction. Celle-ci risquant même d'aggraver encore la défiance et même le dédain pour la République. On risquerait sinon de graves déconvenues de la part de toute une partie de la population qui, n'étant plus habituée qu'au langage des droits de l'âge démocratique, ne peut comprendre d'emblée celui

1. Dominique Schnapper, *La Communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, Paris, Gallimard, 1994.

des devoirs de la citoyenneté républicaine. L'opportunité de la mesure pourrait alors se retourner contre son intention, louable certes, mais quelque peu naïve ou inconsciente en la matière.

*

Il nous semble donc que non seulement, comme le dit très bien Gilles Finchelstein en conclusion de sa note, « nul ne peut penser que le vote obligatoire

constituerait la panacée », mais encore qu'il pourrait même soulever davantage de problèmes à notre République aujourd'hui mise en cause par certains qu'il ne lui apporterait de solutions et de soutien.

Plutôt qu'une prophylaxie démocratique à l'efficacité douteuse, privilégions la réflexion et l'action en faveur d'une pédagogie républicaine qui accompagne chacun d'entre nous tout au long de son parcours dans la « communauté des citoyens ».

Table des matières

01	Introductions
03	De la défaillance du système démocratique à l'indifférence citoyenne : les raisons d'une abstention croissante
04	Les défaillances du système accentuées par la crise sanitaire
10	Le profil des citoyens qui s'abstiennent et les raisons de l'abstention
57	Quelles solutions pour remobiliser les citoyens ?
58	Une remobilisation citoyenne
84	Le vote par anticipation
88	Le vote obligatoire

Collection dirigée par Gilles Finchelstein et Laurent Cohen

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes - 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Derniers rapports et études :

08_2020 : Construire la résilience territoriale pour anticiper les chocs à venir
Coordination « bouclier anti-Covid » des maires franciliens (COMIF)

08_2020 : Repenser notre fiscalité. Manifeste pour une imposition plus simple et plus équitable
Brice Gaillard

11_2020 : N'est pas métropole qui veut, ou le trompe-l'œil lyonnais
Vincent Aubelle

11_2020 : Repenser nos sociétés à l'aune des Objectifs de développement durable
sous la direction de Jennifer De Temmerman et Alain Dubois

03_21 : La Protection salariale garantie
Amin Mbarki, Samuel Toubiana, Anthony Paulin

03_2021 : La raison d'être des entreprises : deux ans après, premier bilan
Nathalie Rouvet Lazare

03_2021 : Travailler à l'âge du numérique : l'an II des coopératives !
Jérôme Giusti, Thomas Thévenoud

05_2021 : Élections européennes et Covid-19 : quelle visibilité de l'Union européenne
dans les journaux télévisés ?
Fanny Hervo, Théo Verdier

05_2021 : Signaler la haine pour mieux la combattre. Les LGBTphobies au prisme
de l'application FLAG!
Flora Bolter, Denis Quinqueton, Johan Cavirot

06_2021 : Apathie démocratique et responsabilité politique
Émeric Bréhier, Frédéric Potier

09_2021 : La reconquête de la souveraineté alimentaire en Afrique. État des lieux et propositions
Pierre Jacquemot



fondationjeanjaures



@j_jaures



fondation-jean-jaures



www.youtube.com/c/FondationJeanJaures

www.jean-jaures.org



Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS