

## Assemblée nationale

# Mission d'information visant à identifier les ressorts de l'abstention et les mesures permettant de renforcer la participation électorale



**M. Xavier Breton**  
(LR, Ain),  
président



**M. Stéphane Travert**  
(LaREM, Manche),  
rapporteur

---

*« Un pays assure sa stabilité sur deux piliers essentiels : le respect des valeurs de la République et une démocratie représentative qui suscite la confiance, inspire le débat et porte l'élévation et la réussite de chacun comme un talisman. »*

*M. Stéphane Travert, rapporteur.*

---

## Origines et objectifs de la mission

Créée en juin 2021 à la demande du Président de l'Assemblée nationale, la mission d'information avait vocation, d'une part, à **déterminer les raisons conjoncturelles ayant conduit à un taux de participation particulièrement bas aux élections départementales et régionales de 2021**. D'autre part et plus largement, elle devait **analyser les causes structurelles de l'augmentation de l'abstention en France et formuler les réponses susceptibles d'y être apportées** s'agissant de l'organisation des scrutins comme des autres modalités permettant d'inciter à l'exercice du droit de vote.

À l'issue de trois mois de travaux, après avoir mené **26 auditions et tables rondes** ayant permis d'entendre **environ 70 personnes**, organisé une **consultation publique directe des Français** sur les causes de l'abstention et pris en compte **deux rapports rédigés spécialement par la Fondation Jean-Jaurès et la Fondapol**, la mission d'information formule **28 recommandations** visant à **lever les obstacles à l'expression du suffrage**, à **repenser la démocratie représentative** et à **encourager la mobilisation des électeurs**.

## L'abstention : une attitude politique dont la banalisation et la progression masquent une pluralité de facteurs

### 1. Un phénomène politique devenu banal

La mission d'information dresse d'abord le constat que la banalisation de l'abstention entraîne de fait l'exclusion d'une partie de la population du corps électoral.

**Phénomène de masse**, elle n'a **jamais été inférieure à 50 % depuis 2017** et a touché l'ensemble des scrutins – législatives, municipales, régionales, départementales – à **l'exception notable de l'élection présidentielle** (74,56 % de participation au second tour) **et des élections européennes** (50,12 % de participation).

### 2. Des déterminants traditionnels, auxquels s'ajoutent de nouveaux facteurs

Si **l'âge et le niveau d'études sont des déterminants lourds de l'abstention**, d'autres facteurs entrent en considération, tels que la situation matrimoniale de l'électeur potentiel. Toutefois, au-delà des effets de l'âge, du niveau d'études et du niveau de vie, **des facteurs plus structurels** paraissent devoir être pris en compte pour expliquer l'évolution tendancielle de l'abstention.

À cet égard, **l'évolution des modes d'action et d'expression politiques**, qui modifie surtout les pratiques des jeunes, peut renforcer l'abstention, l'extension des « répertoires d'action citoyenne » permettant une expression politique alternative au seul vote.

### 3. Des raisons multiples, entre abstention choisie et abstention subie

*L'abstention comme choix et mode d'expression politique*

- L'abstention peut d'abord s'expliquer par un **manque de confiance, voire par une forme de défiance** envers les élus et le système politique.

De fait, selon les résultats de la consultation publique menée dans le cadre de la mission d'information, **le mécontentement envers la classe politique apparaît comme le premier motif** invoqué par les abstentionnistes.

L'abstention **s'inscrit ainsi dans un rapport large de défiance**, les abstentionnistes adhérant moins volontiers à un système de valeurs fondé sur la confiance. Le **désaccord avec un mode de scrutin** qui ne permet pas la représentation de toutes les sensibilités politiques peut par ailleurs alimenter cette attitude.

- L'abstention peut également traduire un **désintérêt de l'électeur pour le scrutin et pour ses conséquences**.

L'intérêt de l'électeur pour un scrutin est directement corrélé à la perception qu'il a des conséquences de son choix. Or, **le sentiment que leur vote sera inutile entraîne la démobilisation** des abstentionnistes, le poids du contexte européen et international sur les politiques nationales pouvant par ailleurs alimenter cette forme de lassitude politique.

*L'abstention subie : la question de l'inscription sur les listes électorales*

- **Les modalités d'inscription sur les listes électorales peuvent éloigner durablement le citoyen des urnes**. À cet égard la « **mal-inscription** », qui concerne les citoyens inscrits sur les listes électorales à une autre adresse que celle de leur résidence principale, représenterait environ **15 % des inscrits**.

- En outre, **bien que l'inscription sur les listes électorales soit obligatoire pour pouvoir voter, celle-ci repose sur une démarche volontaire**, qui doit être accomplie directement par le citoyen. Or une telle exigence semble désormais mal adaptée à l'accélération de la mobilité, professionnelle notamment.

## Les leviers d'action pour faire reculer l'abstention

### 1. Lever les obstacles à l'expression du suffrage

*Améliorer l'information des électeurs et faciliter l'inscription sur les listes électorales*

- Constatant que **les électeurs ne sont pas toujours suffisamment informés** des modalités pratiques des scrutins ni des compétences des institutions concernées par ceux-ci, la mission propose :

- de **mieux informer les citoyens au moyen d'une campagne sur la procédure électorale**, mobilisant différents médias (radio, télévision, presse, internet et réseaux sociaux), ainsi que sur les compétences et le rôle de l'institution qui est renouvelée ;
- de permettre une **diffusion dématérialisée de la propagande électorale**, par mail ou sur une application dédiée, complémentaire à la distribution papier.

- La mission recommande par ailleurs :

- **d'assouplir les modalités d'inscription** sur les listes électorales en permettant l'inscription automatique sur la liste de la commune du nouveau domicile à la suite d'un déménagement ;
- et de mener des **campagnes d'incitation à l'inscription** sur les listes électorales.

### *Élargir les possibilités de vote*

- Voter sans se déplacer

La mission d'information avance plusieurs pistes de réflexion pour permettre aux électeurs de voter sans avoir à se rendre aux urnes en personne :

- **ouvrir la d'une double procuration établie en France** à l'ensemble des scrutins nationaux, locaux et européens ;
- **faciliter l'établissement des procurations** par la possibilité de les obtenir *via* un système de **visioconférence** ou par l'intermédiaire des **facteurs**, la mission se prononçant pour une **dématérialisation intégrale de la procédure à terme** ;
- **expérimenter le vote par correspondance et le vote par internet** pour certains scrutins locaux, dans les communes volontaires.

- Voter à l'urne, plus longtemps et en tout lieu

Alors qu'à l'heure actuelle l'ouverture des bureaux de vote est prévue sur un seul jour, et uniquement le dimanche, la mission préconise :

- **d'expérimenter le vote par anticipation** de manière territorialisée, compte tenu des contraintes d'organisation en la matière ;
- de **permettre à tout électeur de voter dans la commune de son choix** à l'occasion de certains scrutins (élections présidentielle et européennes et référendums).

## 2. Repenser la démocratie représentative

### *Faire évoluer les modalités de choix*

La mission s'est notamment penchée sur des **modes de scrutin alternatifs** qui pourraient permettre aux électeurs d'exprimer plus finement leur opinion dans le cadre des élections.

Elle souligne ainsi l'intérêt que représente le **jugement majoritaire**, par lequel les candidats à une élection sont évalués en leur attribuant une mention sur une échelle commune, et **préconise de permettre le recours à ce mode de scrutin pour les consultations menées au niveau local**.

### *Rapprocher les décisions et décisionnaires des citoyens*

- Constatant que les électeurs sont demandeurs d'un lien direct avec leurs représentants, la mission propose :

- de **développer les modalités d'exercice de la démocratie participative** (référendums d'initiative locale, consultations citoyennes et ateliers citoyens) ;
- de **créer une plateforme de la vie démocratique permettant aux citoyens d'interpeler les élus**, à tous les niveaux, et qui serait établie et modérée par une autorité indépendante.

- La mission estime également nécessaire de **renforcer l'ancrage local des parlementaires** en permettant la participation de ceux-ci, avec voix consultative, à certaines instances au niveau local, et en renforçant les outils dont ils disposent afin de contrôler l'application des lois et l'action du Gouvernement à l'échelle de leur circonscription.

### 3. Encourager la mobilisation éclairée des électeurs

#### *Favoriser la qualité de la campagne*

Soulignant l'intérêt des sondages pour la vie démocratique, la mission rappelle toutefois deux réalités, corollaires de leur multiplication.

En premier lieu, les questions posées dans les sondages sont le **reflet de choix nécessairement subjectifs** opérés par les instituts de sondage et les médias qui leur commandent des enquêtes. Par ailleurs, les sondages ont une **influence sur l'opinion publique** qui ne peut être ignorée.

En conséquence, la mission appelle à **revoir la place des sondages**, notamment en interdisant la communication de sondages d'opinion une semaine avant le premier tour de toutes les élections, et avant le second tour pour l'élection présidentielle.

#### *Réenchanter la pratique démocratique pour les jeunes générations*

- Rappelant l'importance de l'éducation à la citoyenneté pendant toute la scolarité pour sensibiliser les futurs citoyens, la mission invite :
  - à **remettre l'éducation à la citoyenneté au cœur du parcours scolaire**, notamment en augmentant le nombre d'heures consacrées à cet enseignement ;
  - et à **développer les initiatives avec les acteurs locaux et nationaux** en envisageant, par exemple, la **création d'un « Parlement des collégiens et des lycéens »**, sur le modèle du « Parlement des enfants ».
- Enfin, la mission juge nécessaire de **favoriser l'attachement à l'acte de vote**. Elle envisage à cet égard plusieurs mesures, et recommande notamment :
  - de **systématiser la remise des cartes électorales aux jeunes majeurs lors de cérémonies de citoyenneté** ;
  - et de **tirer au sort les citoyens assesseurs** qui pourront être requis pour tenir les bureaux de vote.

## LES 28 PROPOSITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

**Proposition n° 1 :** Mieux informer les citoyens au moyen d'une campagne sur la procédure électorale, mobilisant différents médias (radio, télévision, presse, internet et réseaux sociaux), ainsi que sur les compétences et le rôle de l'institution qui est renouvelée.

**Proposition n° 2 :** Permettre la diffusion dématérialisée de la propagande électorale, par mail ou sur une application particulière, tout en maintenant la distribution du matériel de vote chez chaque électeur.

**Proposition n° 3 :** Organiser l'inscription automatique sur la liste électorale de la commune du nouveau lieu de domicile en cas de déménagement.

**Proposition n° 4 :** Mener des campagnes d'incitation à l'inscription sur les listes électorales.

**Proposition n° 5 :** Généraliser la faculté d'établir deux procurations à l'ensemble des scrutins nationaux, locaux et européens.

**Proposition n° 6 :** Faciliter l'établissement des procurations par la possibilité de les obtenir *via* un système de visioconférence ou par l'intermédiaire des facteurs, évitant un déplacement dans un commissariat, une gendarmerie ou un tribunal.

**Proposition n° 7 :** Mettre en place un service public de transport des personnes en situation de dépendance, le jour du vote.

**Proposition n° 8 :** Expérimenter le vote par correspondance et le vote par internet lors de prochaines élections locales ou de référendums d'initiative locale, dans les communes volontaires.

**Proposition n° 9 :** Poursuivre le développement des systèmes permettant, à terme, d'envisager le vote en ligne pour des élections nationales, ainsi que des capacités de cyberdéfense.

**Proposition n° 10 :** Expérimenter de manière territorialisée le vote par anticipation.

**Proposition n° 11 :** Permettre à tout électeur de voter dans la commune de son choix, à l'occasion des élections présidentielle et européennes, ainsi qu'aux référendums, en s'appuyant sur le répertoire électoral unique.

**Proposition n° 12 :** Permettre l'utilisation du jugement majoritaire pour les consultations menées au niveau local.

**Proposition n° 13 :** Réfléchir à un rapprochement des modes d'élection des conseillers départementaux et régionaux.

**Proposition n° 14 :** Faire figurer obligatoirement la photo du candidat tête de liste ou du binôme de candidats sur les affiches et les professions de foi.

**Proposition n° 15 :** Développer les référendums d'initiative locale, les consultations citoyennes et les ateliers citoyens.

**Proposition n° 16 :** Créer une plateforme de la vie démocratique permettant aux citoyens d'interpeller les élus, à tous les niveaux.

**Proposition n° 17 :** Améliorer l'ancrage local des parlementaires :

- permettre la participation des parlementaires, avec voix consultative, dans les bureaux des conseils communautaires des EPCI situés sur leur territoire, ainsi que dans les conférences territoriales de l'action publique ;
- renforcer les outils à la disposition des parlementaires afin de leur permettre de contrôler l'application des lois ainsi que l'action du Gouvernement à l'échelle de leur circonscription.

**Proposition n° 18 :** Faire mieux connaître et diffuser les avis, mises au point et communiqués de la commission des sondages.

**Proposition n° 19 :** Interdire la communication des sondages d'opinion une semaine avant le premier tour de toutes les élections, et avant le second tour pour l'élection présidentielle.

**Proposition n° 20 :** Élargir la réalisation de spots de campagne aux élections régionales.

**Proposition n° 21 :** Prévoir la diffusion des clips de campagne sur les réseaux sociaux et les applications.

**Proposition n° 22 :** Renforcer l'éducation à la citoyenneté dans le parcours scolaire :

- développer la place du parcours citoyen dans la scolarité des élèves, en augmentant le nombre d'heures y étant consacrées, et en prévoyant l'évaluation des connaissances acquises ;
- mieux reconnaître l'engagement en tant que délégué de classe et au sein des conseils de la vie lycéenne et collégienne, notamment dans le dossier scolaire et lors des examens.

**Proposition n° 23 :** Développer les partenariats avec les acteurs locaux et nationaux :

- encourager le développement des conseils de jeunes dans les collectivités territoriales et les EPCI ;
- envisager la création d'un « Parlement des collégiens et des lycéens », sur le modèle du « Parlement des enfants ».

**Proposition n° 24 :** Mobiliser les mouvements d'éducation populaires pour former à la citoyenneté.

**Proposition n° 25 :** Systématiser la remise des cartes électorales aux jeunes majeurs lors de cérémonies de citoyenneté.

**Proposition n° 26 :** Conserver le format actuel de la carte électorale, et enrichir les informations y figurant pour permettre d'accéder facilement à des informations sur les modalités pratiques du scrutin et la procédure électorale.

**Proposition n° 27 :** Inviter les personnes nouvellement inscrites sur les listes électorales à tenir un bureau de vote, une demi-journée, au cours du premier scrutin organisé après leur inscription.

**Proposition n° 28 :** Tirer au sort les citoyens assesseurs qui pourront être requis pour tenir les bureaux de vote.