

Congrès AFSP Paris 2013

ST 6 : Politiques publiques et démocratie. Les « *policy feedbacks* » et les attitudes et comportements politiques.

Antoine JARDIN – CEE – Sciences Po. antoine.jardin@gmail.com

Des politiques pour faire voter les abstentionnistes en France et en Grande Bretagne, Mission impossible ?

Abstract :

Des politiques pour faire voter les abstentionnistes en France et en Grande Bretagne, Mission Impossible ?

La France et le Royaume Uni sont d'anciennes démocraties. Depuis plus de 30 ans, ces pays européens font face à un déclin de la participation électorale, alimenté par une hausse de la défiance politique et de la participation intermittente. Ces évolutions sont particulièrement fortes chez les jeunes, les descendants de migrants et les habitants des quartiers marginalisés. Depuis la fin des années 1990, plusieurs politiques publiques spécifiques ont été déployées pour tenter de renforcer la participation électorale. La stratégie française s'appuie sur des mécanismes généraux de réduction du coût social de participation pour l'ensemble de la population. En Grande Bretagne, ce sont les actions ciblées pour mobiliser les électeurs de certains groupes sociaux qui sont privilégiées. Nous verrons comment ces différentes politiques s'articulent avec les contextes sociologiques locaux à Birmingham et dans la banlieue parisienne, afin d'évaluer leurs effets sur l'inscription et la participation électorale.

Policies to get out the vote in France and Britain, Mission Impossible?

French and Britain are old democracies. For more than 30 years, both countries faced a decline in voting turnout, fueled by rising political apathy and intermittent electoral participation. Those changes are specifically important among youngsters, people with a migrant background, and deprived neighborhoods dwellers. Since the end of the 1990's, several public policies were deployed to reinforce the level of voting turnout. The French strategy is based on generalist administrative tools aiming at reducing the social cost of voting for the whole population. In Great Britain, targeted actions were taken to mobilize voters among specific social groups. We'll see how those different policies are taking shape in local contexts in Birmingham and in the Parisian banlieue, in order to evaluate their impact on registration and voting turnout.

La participation électorale entre principe démocratique et enjeu partisan

La participation électorale fait l'objet de débats de plus en plus nombreux dans les sociétés occidentales. Le faible niveau de mobilisation des électeurs, et la perception (parfois discutable) d'un déclin tendanciel et durable du taux de participation sont des éléments qui alimentent la perception d'une crise de la démocratie¹. En France et au Royaume Uni, des politiques spécifiques ont été mises en place pour inscrire et faire voter les citoyens. Nous verrons d'abord en quoi consiste ces dispositifs, en mettant en évidence les traits communs et les spécificités des stratégies utilisées dans ces deux pays. Nous discuterons ensuite de l'impact de ces politiques de la participation électorale sur les niveaux observés de mobilisation, en lien avec la structure des inégalités sociales de participation politiques. Enfin nous discuterons des effets de feedbacks en eux même, pour étudier l'impact des résultats électoraux sur la réalisation d'enquête estimant l'effet des dispositifs de mobilisation et sur la redéfinition des politiques publiques.

Rappelons d'abord que ces enjeux ne sont pas neutres politiquement. La participation électorale relève de deux dimensions politiques bien différentes. Il s'agit à première vue d'un enjeu strictement démocratique, dans la mesure où aucun responsable politique ne défend le principe d'une faible participation aux suffrages qui apporte une légitimité politique aux élus, d'autant plus nécessaire que la défiance des électeurs est importante. On pourrait donc penser que ces politiques de participation ne font pas l'objet d'une mise à l'agenda ni d'une politisation, et qu'il ne s'agit pour les pouvoirs publics que de prendre en compte les facteurs techniques qui déterminent l'efficacité des différentes modalités d'action. Pourtant il n'en est rien. Bien que les politiques de mobilisation aient toujours un lien direct avec les

¹ En effet, de nombreux travaux indiquent une baisse sur le long terme des niveaux de participation, mais cette tendance est plus difficile à mettre en évidence au cours des 30 dernières années.

problématiques fondamentales et transpartisanes de la participation démocratique, elles sont également toujours des objets de politisation, bien que celle-ci soit le plus souvent implicite. En effet, certains partis et candidats ont davantage à gagner d'une hausse de la participation en générale, et d'une hausse de la participation de certains groupes en particulier. L'évolution de la participation ne se produit presque jamais à structure sociologique constante, faire voter davantage d'individus implique donc de mobiliser certains citoyens plutôt que d'autres, et ce même lorsque l'on déploie des politiques publiques indifférenciées et universalistes. L'acte de vote, comme les procédures régulant la pratique du suffrage ne sont jamais neutres. Il n'est pas non plus possible de définir ce que sont les « meilleurs » pratiques de matière d'organisation de scrutin, car ces jugements normatifs sont fondés sur des conceptions sous-jacentes de la démocratie et des objectifs à atteindre². Ainsi, les réformes proposées, comme leur application pratique, sont amenées à renforcer ou affaiblir certains partis dans l'arène électorale, même si il est souvent particulièrement difficile d'estimer ces effets. Ainsi, les dirigeants politiques évoluent à tâtons en matière de production des dispositifs participatifs, ces politiques publiques ayant une interaction le plus souvent non négligeable avec les campagnes menées par les partis eux-mêmes. De la publicité des informations électorales (listes des inscrits, listes des votants) aux modalités précises et matérielles du vote lui-même, aucun n'aspect n'est véritablement neutre politiquement. Les enjeux de l'*electoral engineering* sont donc particulièrement importants pour comprendre l'interaction entre politiques publiques à visées généralistes et fonctionnement plus interne de la compétition politique. En se plaçant à la croisée des stratégies des parties et des intérêts plus larges de

² Voir à ce titre Yves Déloye, Olivier Ihl, *L'acte de Vote*, Presses de Sciences Po, 2008. Les auteurs montrent notamment qu'aucune procédure électorale n'est neutre, et qu'il est difficile d'en définir la fiabilité respective. Chaque procédure comporte un taux d'erreur qui porte sur des composantes différentes de l'exercice du suffrage.

fonctionnement de la démocratie, elles constituent un espace de croisement spécifique et privilégié des relations entre *policies*, *politics* et *polity*.

Faire voter les citoyens : un enjeu contemporain

Depuis le milieu des années 1990, l'hypothèse d'une crise de la démocratie a animé le débat politique et intellectuel dans les sociétés européennes. Les programmes de recherche de l'époque ont alors montré qu'il s'agissait surtout d'une crise de la représentation, plus que d'un déclin de l'adhésion aux valeurs démocratique chez les citoyens³. Par la suite, la montée de l'extrême droite et le maintien d'une participation électorale à des niveaux antérieurs à ceux généralement observés au cours de la seconde moitié du XXe siècle ont amené les pouvoirs publics à s'engager dans des stratégies de remobilisation de l'électorat. Si de telles initiatives existent au niveau national, elles correspondent aussi pour les exécutifs locaux à des tentatives de renforcement de leur légitimité démocratique et de leur capacité à gouverner face à l'État, notamment dans les grandes villes.

Le niveau de participation semble aujourd'hui constituer un facteur central de la démocratie, à tel point qu'on tend à penser que plus la participation est élevée plus la démocratie fonctionne de façon satisfaisante. Ces dernières années, deux grilles de lectures se sont opposées sur l'évolution de la mobilisation électorale. Certains envisagent avec Colin Crouch⁴ le développement de régimes post-démocratiques dans lesquelles l'élection perd de son influence

³ Gérard Grunberg, Nonna Mayer, Paul M. Sniderman. *La Démocratie à l'épreuve : Une nouvelle approche de l'opinion des Français*. Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

⁴ Colin Crouch, *Post-Democracy*, Polity Press, 2004

au dépend de mécanismes de gouvernance plus réactifs. D'autres comme Pippa Norris⁵ pointent la renaissance du phœnix démocratique à partir de nouvelles formes de la participation et de l'engagement.

Pourtant, si la participation au vote est aujourd'hui considérée comme la pierre angulaire de la « qualité démocratique », cela n'a pas toujours été le cas. Ainsi dans les textes plus anciens de la sociologie électorale, on trouve de nombreuses mentions d'un effet bénéfique, protecteur et stabilisateur de l'abstention. Dupeux⁶ en France souligne en effet que l'apathie d'une certaine composante du corps électoral permet de stabiliser la société, de maintenir une cohérence dans les politiques publiques développées, jouant ainsi le rôle d'amortisseur des tensions sociales entre les groupes les plus militants. Lipset⁷, au même moment, se montre particulièrement septique face aux contextes de haute mobilisation électorale. Il y distingue notamment le caractère pathologique d'une réaction à des contextes de crises dans lesquelles les antagonismes sociaux sont tels que même les individus les plus en retrait développent des comportements participatifs. Ainsi, aux origines de la sociologie électorale, l'abstention n'est pas perçue comme un phénomène pathologique mais au contraire comme une caractéristique normale de la démocratie.

⁵ Pippa Norris, *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*, Cambridge University Press, 2002.

⁶ George Dupeux, Recension de l'abstentionnisme électoral en France d'Alain Lancelot. *Revue Française de Sciences Politiques*. Vol 21 n°2 1971. Pp426-427.

Dupeux indique notamment « L'existence d'un abstentionnisme de satisfaction justifierait la théorie selon laquelle le consensus indispensable à la bonne marche des institutions serait facilité par la répugnance à s'engager dans les luttes politiques, et le paradoxe que l'ampleur de l'abstentionnisme serait signe de santé du corps social.

⁷ Seymour M. Lipset, *Political Man : the social bases of politics*, Johns Hopkins University Press 1960/1981

C'est avec l'augmentation de l'abstention que l'hypothèse d'une crise de la démocratie apparaît. Pourtant dans le même temps, plusieurs auteurs montrent que c'est en réalité davantage la participation qui demande à être expliquée, tant les compétences politiques des électeurs sont faibles. Depuis le début des années 2000, la participation concentre dans le discours public mais aussi chez un certain nombre de chercheurs, les craintes d'un affaiblissement de la démocratie. C'est notamment la thèse d'Arendt Lijphart qui défend devant le congrès de l'American Political Science Association⁸, le recours au vote obligatoire comme extension « naturelle » du suffrage universel et palliatif au déclin de la mobilisation des électeurs. Dans le même temps, les travaux sur la participation démocratique se sont éloignés du vote, pour renforcer le champ de l'étude des dispositifs alternatifs, qu'il s'agisse des mouvements sociaux dont la fréquence augmente dans les démocraties occidentales, mais aussi des formes de consultations, forums, échanges, expériences de démocratie directe et participative⁹.

L'exigence nouvelle de participation nous amène donc à porter notre analyse sur les stratégies d'intervention publique déployée pour faire voter les électeurs. On constate que si cet objectif semble régulièrement repris, les modalités et les résultats précis escomptés sont le plus souvent divergents. En comparant l'évolution des stratégies française et britannique de remobilisation, nous tenterons de montrer qu'elles s'appuient sur des outils et des démarches différentes. Mais au-delà de ces aspects traditionnels de l'étude des politiques publiques, nous aborderons plus particulièrement les effets (ou l'absence d'effets) de « feedback » dans ces dispositifs, dont la pertinence et l'impact peuvent être discutées après chaque scrutin.

⁸ Arendt Lijphart. *Unequal Participation : Democracy's unresolved Dilemma*. American Political Science Review. Vol 91. 1997. P1-14.

⁹ Yves Sintomer, *Le pouvoir au peuple - Jurys citoyens, tirage au sort et démocratie participative*. La Découverte, 2007.

Nous considérons comme objet d'étude les dispositifs d'action publique visant à faire participer les citoyens potentiellement électeurs au vote. En revanche, nous maintenons hors du spectre de l'analyse les facteurs légaux et réglementaires plus traditionnels telles que la définition du périmètre du corps électoral (droit de vote des résidents étrangers), ou encore les effets du mode de scrutin (régime parlementaire, représentation proportionnelle) dont les effets sont déjà largement étudiés et documentés. Par ailleurs, nous ne prenons pas en compte les effets de la mobilisation liée à la compétition partisane et aux stratégies internes développées par les partis dans la mobilisation des électeurs. Ce dernier trait a connu des développements particulièrement rapides et important, dans le monde de la recherche d'abord sous l'impulsion des travaux de D. Green et A. Gerber¹⁰, puis dans le domaine de la stratégie électorale à partir de la candidature d' Howard Dean aux primaires du parti démocrates lors de la présidentielle américaine de 2000.

L'une des principales caractéristiques des dispositifs que nous étudions est leur absence de lien avec la dimension partisane. Leur existence découle d'une conception sous-jacente (quoique rarement explicité) de la démocratie, dans laquelle la hausse de la participation correspond automatiquement à une amélioration, et où l'abstention constitue dans l'absolu un phénomène à combattre. Nous verrons que les résultats empiriques révèlent une réalité plus complexe. Sur le plan théorique, la relation entre niveau et inégalités de participation se trouve au cœur de cet enjeu. Dans la plupart des cas, ce sont les individus les moins dotés socialement (en matière de revenu et de niveau d'éducation) qui se tiennent le plus souvent en retrait de la participation électorale. De là découle l'idée qu'une hausse du niveau de participation correspond nécessairement à une réduction des inégalités sociales de

¹⁰ Donald Green, Alan Gerber. *Get Out the Vote: How to Increase Voter Turnout*. Brookings Institution Press. 2004.

participation, et par corollaire que la hausse de l'abstention pénalise principalement l'expression politique des individus. Mais cela n'est pas toujours le cas. Le risque pour les dispositifs de mobilisation consiste à toucher en premier lieu les individus qui sont déjà les plus mobilisés, et par là même à renforcer les inégalités de participation démocratique. Ce mécanisme nommé « activate the actives » dans la sociologie électorale américaine est notamment décelable dans les initiatives de mobilisation via les réseaux sociaux et internet, dont les usages sont fortement biaisés socialement.

En France et en Grande Bretagne, dans une période similaire, des politiques publiques de mobilisation ont été mises en place. Nous les présenterons successivement en montrant d'abord les interprétations et les conceptions de la démocratie (implicite ou explicite) qu'elles engagent. Nous verrons ensuite quels sont les publics ciblés par les différents dispositifs, avant d'étudier plus en détail les moyens d'actions envisagés. Par la suite, nous tenterons d'envisager les effets de ces différentes stratégies nationales sur l'évolution de l'inscription et de la participation électorale, avant de voir comment les premiers effets ont été réinterprétés par les pouvoirs publics, et la façon dont ce feedback influence l'implémentation et la conception de nouveaux outils d'intervention.

La stratégie britannique de mobilisation électorale

Le programme britannique de promotion de renforcement de la participation politique a été développé en tant que compétence de la commission électorale, en charge de l'ensemble des opérations électorales. Cette structure se trouve à l'initiative d'une double stratégie, reposant à la fois sur l'inscription électorale et le vote. De plus, la commission développe des programmes de recherche et d'évaluation, qu'elle mobilise pour définir les groupes plus particulièrement ciblés dans les politiques publiques mises en œuvre.

« Nous développons des campagnes d'information du public pour promouvoir l'inscription électorale et informer sur les élections. [...] »

Tous nos programmes de mobilisation sont inspirés par la recherche. Cela assure que nous nous basons sur des résultats solides et que nous prenons en compte ce que le public pense et sait à propos de la politique et du vote. Cela nous aide à comprendre pourquoi les individus ne s'inscrivent pas sur les listes électorales et nous permet de cibler notre travail pour différents groupes. »¹¹

Autrement dit, la stratégie britannique repose sur l'action d'une agence externe. Celle-ci ne cherche pas à agir de façon transversale sur l'ensemble du corps électoral, mais au contraire à identifier et cibler particulièrement certains groupes concentrant les individus les moins participatifs. Au cours du temps, et dès 2002, ce sont successivement les minorités ethniques puis les jeunes qui font l'objet de rapports d'analyse. Les questions de genre ne sont abordées de façons transversales que trois ans plus tard. C'est entre 2005 et 2010, deux années pendant lesquelles des élections législatives, qui jouent un rôle central dans le régime britannique, ont eu lieu. Durant cette période, un programme de partenariat a été mis en place avec plusieurs organisations non gouvernementales et de charités. La Commission a alors tenté de financer des groupes proposant des actions spécifiques de mobilisation, se dotant ainsi de relais pour

¹¹ <http://www.electoralcommission.org.uk/news-and-media/public-awareness-campaigns>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/section/13> . Articles 1, 4a et 4b

« We run public awareness campaigns to promote voter registration and provide information on electoral events. [...] All of our public awareness work is underpinned by research. This ensures that what we do is based on sound evidence and takes account of what the public think, and know, about politics and voting. It helps us to understand why people don't register to vote and allows us to target our work to different audiences. Our public awareness role is set out in more detail in Section 13 of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. »

toucher des populations les moins participatives. Celles-ci sont alors considérées comme plus à même de nouer des contacts efficaces que les services de l'Etat.

A l'origine du programme, le mandat de la Commission Électorale britannique est très vaste, mais le premier projet réalisé par l'institution cible des groupes particuliers d'électeurs.¹²

« La commission électorale a annoncé qu'elle accordera 1,2 millions de livres à des organisations communautaires dans l'ensemble du Royaume Uni. Les projets choisis, mis en place durant les deux prochaines années, visent à accroître le taux d'inscriptions et fournir de l'information sur les modalités de la participation au vote. »

Ces fonds vont bénéficier à des grandes organisations nationales mais aussi, dans une moindre mesure, à des structures plus modestes au niveau local. De façon indirecte, le relais avec le monde associatif change la nature du rapport institutionnel entre les électeurs et l'inscription électorale. En effet, lorsqu'ils sont contactés par une association, et notamment une association communautaire, locale ou ethnique, l'incitation au vote n'est plus directement celle des services d'Etat, mais celle d'un tiers voir d'un semblable. L'encouragement à la participation prend alors une tonalité de mobilisation par la base, davantage que celle d'une rappelle d'une norme civique établissant la participation politique institutionnelle du citoyen face à l'Etat.

Le bilan de ces opérations a été présenté à la clôture du programme de partenariat dans le courant de l'année 2010. Celui-ci est contrasté, dans la mesure où la fermeture même, liée à

¹² *The Electoral Commission has announced that it will award almost £1.2 million to community based organizations across the United Kingdom. The chosen projects, running over the next two years, aim to increase registration rates and provide information on how to vote. The projects will focus on three key groups: Young people not in formal education, people from BME communities and people with disabilities. These groups are recognized as being under registered and more receptive to community based activity rather than through traditional advertising channels*

des enjeux de réduction des dépenses publiques, ne découle pas nécessairement d'un jugement négatif sur les effets des campagnes de mobilisation. Par ailleurs, les chiffres de l'inscription sur les listes électorales tendent à indiquer qu'il n'existe plus de larges manquements dans ce domaine. Enfin, la Commission électorale s'engage dans une réforme d'ampleur des procédures d'inscription marquée par l'individualisation des formulaires, présentées comme un corollaire nécessaire de la croissance de l'usage du vote postal. En effet, le Royaume Uni a, dans la même période, fortement encouragée le recours au vote postal, perçu comme un moyen d'alléger les opérations électorales mais aussi de renforcer la démocratie notamment pour les personnes ayant des difficultés à se déplacer. Toutefois, l'usage de ces procédures s'est répandu alors que la procédure d'inscription collective sur les listes électorales restait en vigueur. (Un seul membre de la famille peut inscrire l'ensemble des personnes résidant à une même adresse. Si cela réduit la non-inscription, il s'agit également d'un motif de fraude. A Birmingham, le système du Biraderi¹³ (fraternité), a notamment été mis en évidence lors des élections législatives de 2005¹⁴. Les membres les plus importants des communautés sud asiatiques ont collecté l'ensemble des bulletins de leur entourage avant de les convertir en masse en suffrages exprimés pour le labour. Suite à ces incidents, la commission électorale diffuse maintenant chaque année un rapport et des données détaillées sur les fraudes électorales, les usages du vote postal, et a pris la décision de mettre un terme aux procédures d'inscription collective dans les années à venir.

¹³ Voir à ce sujet le rapport parlementaire sur les liens entre développement du vote postal et augmentation de la fraude électorale au Royaume Uni. *Isobel White, Postal Voting and Electoral Fraud 2001-2009. House of Common, 2012.* www.parliament.uk/briefing-papers/SN03667.pdf

Un rapport supplémentaire porte sur les fraudes survenues depuis 2010 : <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN06255>

¹⁴ Stuart Wilks-Heeg, *Purity of Elections in the UK: Causes for Concern*, 2008. Joseph Rowntree. <http://www.jrrt.org.uk/publications/purity-elections-uk-causes-concern>

Ainsi, le programme de mobilisation s'achève après avoir octroyé un total de près de six millions de livres en cinq ans :

« La commission électorale m'informe qu'au cours des cinq dernières années, elle a apporté des fonds à 19 organisations de charité dans le cadre de son programme de partenariat. Ces financements ont été attribués dans le but de les aider à mettre en place des programmes pour l'augmentation de l'inscription des électeurs et de l'engagement démocratique. La commission a fermé son programme de partenariat en mars 2010 mais les montants des financements accordés sont visibles dans le tableau suivant. La commission électorale n'envisage pas de financer quelque organisation de charité que ce soit dans les cinq ans à venir. »¹⁵

A l'issu de ce programme de mobilisation, la situation est donc paradoxale, marquée à la fois par la mise en place d'outils détaillés et systématiques de suivi et de contrôle de l'inscription et de la participation électorale. Dans le même temps, ces outils ont imposé une modification profonde des procédures d'inscription et de vote. Celles-ci ne sont pas sans effet. Dans la mesure où, traditionnellement, les modifications des procédures sont mieux suivies et intériorisées par les individus les plus participatifs, les effets cumulés de l'ensemble des dispositifs pourraient être négatifs sur la mobilisation politique. C'est notamment l'hypothèse défendue par Toby S. James¹⁶, conforté par les effets non négligeables du redécoupage

¹⁵<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmhansrd/cm110322/text/110322w0001.htm>

« Mr Streeter: The Electoral Commission informs me that during the last five years it has provided funds for 19 charities as part of its 'partnership grants' programme. Grants were made to these charities under Section 13 of the Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPERA), to help them run programmes to increase voter registration and democratic engagement. The commission closed the partnership grants programme in March 2010 but the amounts awarded to each charity for the four years prior to that are displayed in the following table. The Electoral Commission does not plan to fund any charity over the next five years. »

¹⁶ Toby S. James. *The Spill-Over and Displacement Effects of Implementing Election Administration Reforms: Introducing Individual Electoral Registration in Britain*. Parliamentary affairs, 2012. <http://pa.oxfordjournals.org/content/early/2012/06/23/pa.gss032.short?rss=1>

électoral qui a entraîné de nouveau calcul de la part de la commission électorale et la découverte de 2.5 millions de non-inscrits supplémentaires, portant le total à 6 millions d'individus.

La mise en place de procédures de contrôle de l'inscription sur les listes électorales et de la qualité de la mise à jour des listes date de 2006, avec le vote de l'Electoral Administration Act¹⁷. Ces indicateurs ont évolué au cours du temps et recourent plusieurs dimensions : la qualité de l'inscription électorale, le niveau de participation, l'intégrité des données et enfin l'organisation des scrutins. Ces données, publiées sur le site de la commission électorale, sont difficile à recouper et aucun fichier unifié permettant des comparaisons de long terme n'existe. Cependant un rapport annuel succinct permet d'identifier les structures locales les plus performantes et de dénoncer les autres. Au regard des données, la qualité de la collecte de l'information est très disparate et sa mise à disposition du public est pour le moins hasardeuse. Les fichiers reposent sur des unités géographiques mouvantes, sans qu'une clef d'identification unique ne soit mise à disposition, le codage de l'information n'est pas standardisé, de nombreuses cellules restent vides et les critères d'évaluation des autorités locales sont séparés de la mesure des bilans du *canvassing* annuel. Ainsi, derrière l'apparente mise en place d'une politique de gestion rigoureuse des procédures, c'est une réalité plutôt floue et une information de médiocre qualité qui est mise à disposition du public. On peut également douter qu'il soit aisément possible pour la commission électorale de procéder à une analyse cumulative rigoureuse compte tenu de l'ampleur du travail secondaire qu'il est nécessaire de produire sur les fichiers diffusés.

¹⁷ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/contents> . Le texte précise notamment l'objectif de l'encouragement à la participation électorale : « *A local electoral officer must take such steps as he thinks appropriate to encourage the participation by electors in the electoral process in the area for which he acts.* »

La stratégie française : réduire les barrières à la participation

La stratégie britannique, nous l'avons vu, repose sur un ciblage des groupes les moins participatifs. Ceux-ci sont l'objet de procédures spécifiques visant à faire augmenter l'inscription et la participation électorale, bien que le bilan de ces stratégies soit difficile à définir. La commission électorale britannique produit tout de même des analyses agrégées et d'enquêtes par sondage qui nous renseignent sur le niveau de participation conventionnelle des différents groupes sociaux.

En France, la stratégie de remobilisation de l'électorat est tout autre. Lionel Jospin, lors de son discours de politique générale en 1997, fait de l'inscription automatique sur les listes électorales l'une des principales réformes de son mandat en matière de renforcement de la démocratie en France. Ainsi, la procédure se veut générique, touchant l'ensemble des individus dès lors qu'ils accèdent à la majorité. A cette époque, les pouvoirs publics distinguent essentiellement les inscrits des non-inscrits et les problématiques de la mal inscription ne sont pas présentes. Le premier ministre développe alors l'argument suivant :

Faire participer les jeunes, en particulier les "jeunes des quartiers", à la vie démocratique représente un enjeu d'une particulière importance. L'inscription de chaque citoyen sur les listes électorales sera rendue automatique l'année de sa majorité. (Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste, du groupe communiste et du groupe RCV) ¹⁸

Ce discours apparaît étonnamment contradictoire sur certains aspects avec le principe du dispositif. En effet, la procédure d'inscription automatique sur les listes électorales se veut universaliste. Il s'agit de permettre la participation de tous, et non d'un effort ciblé sur un

¹⁸ <http://www.assemblee-nationale.fr/11/cra/1998-1999/970619.pdf>

groupe spécifique de la population. La première limite est pourtant la dimension générationnelle. Car Lionel Jospin n'évoque d'abord que «les jeunes», et l'inscription automatique ne concerne parmi ceux-ci, que les individus qui atteignent l'âge de 18 ans après la promulgation de la loi. De plus, en filigrane, l'objectif semi-avoué du dispositif mis en place, est de toucher une partie des jeunes français, que le premier ministre désigne par une expression particulièrement floue : « les jeunes des quartiers ».

Les objectifs contradictoires, entre affirmation d'une action générale et espoir d'effets ciblés et spécifiques sont ici visibles dès l'annonce de la mesure. Il est par ailleurs notable que l'articulation entre « l'inscription de chaque citoyen » et « la participation à la vie démocratique » n'est pas précisée dans l'intervention du premier ministre de l'époque. La juxtaposition des termes sous-entend l'existence d'un effet de cause à effet immédiat dont nous verrons qu'il n'est pas sans poser problème à l'épreuve des faits.

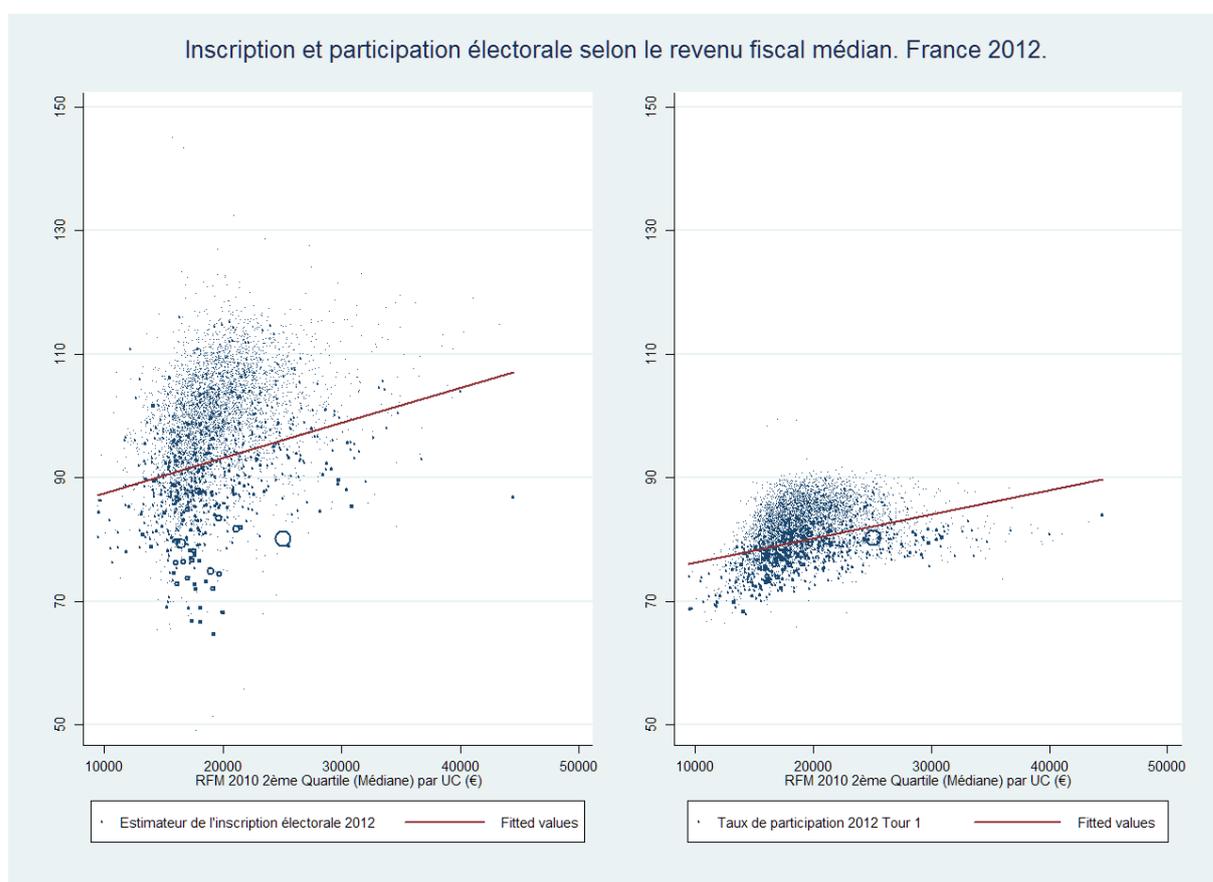


Figure 1: Inégalités d'inscription et de participation électorale selon le revenu. Villes en France métropolitaine. Données INSEE et Ministère de l'Intérieur.

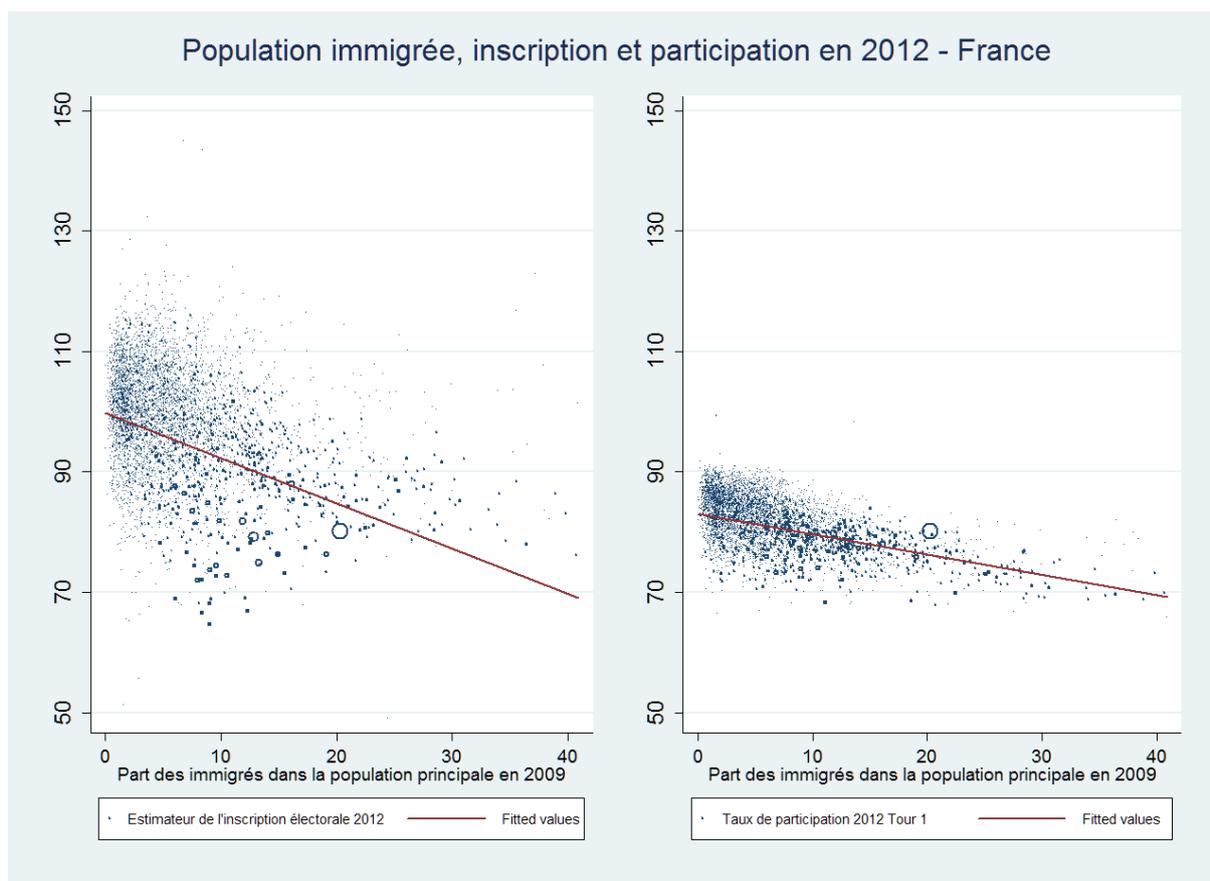


Figure 2: Inégalités d'inscription et de participation électorale selon la part de la population immigrée en 2012.

En combinant les fichiers des résultats électoraux à l'échelle de la commune avec ceux du recensement réalisé par l'INSEE (actualisé en 2009), nous pouvons mettre en évidence les dynamiques qui structurent les inégalités d'inscription et de participation en France métropolitaine (l'outre-mer est exclue pour des raisons de codage différencié des indicatifs locaux selon les fichiers). Ainsi les villes dans lesquelles se trouvent les personnes les moins dotées économiquement et le plus de population immigrée (qu'elles soient françaises ou non) sont les communes dans lesquelles l'inscription comme la participation électorale sont les plus faibles.

En mettant en relation le taux d'inscription et de participation en 2002 avec leurs évolutions respectives entre 2002 et 2012, on observe une hausse de ces indicateurs dans les zones les moins mobilisées politiquement en 2002.

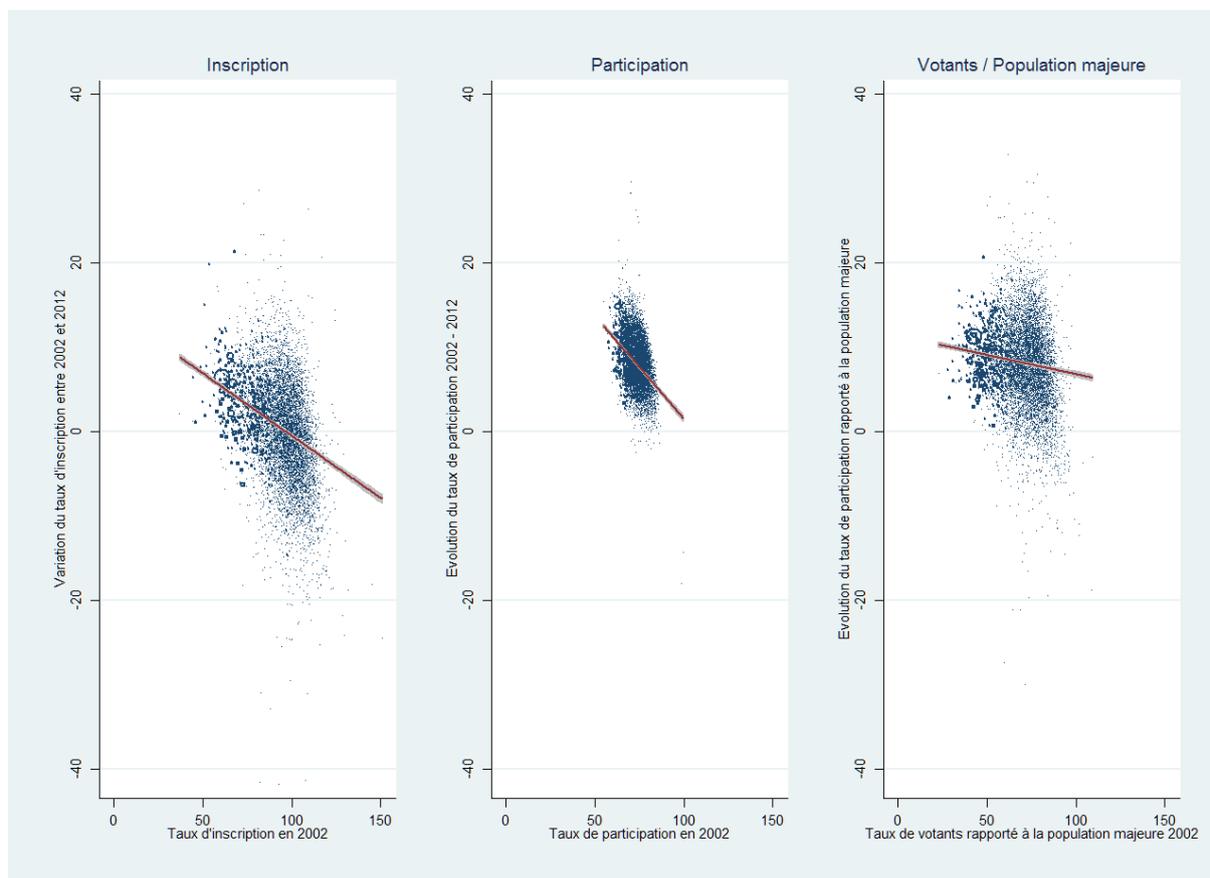


Figure 3: Niveaux et variations de l'inscription, de la participation et de la participation rapportée à la population majeure entre 2002 et 2012. France métropolitaine.

Ce résultat semble indiquer les effets positifs sur la mobilisation politique de l'inscription automatique sur les listes électorales. Mais lorsque l'on combine ces facteurs pour prendre en compte le nombre de votant rapport à la population majeure (voting age population), le « rattrapage » des zones les moins participatives apparaît devoir être nuancé. Il est donc particulièrement difficile d'estimer les effets spécifiques de la stratégie de remobilisation française. Le manque de données électorales fines, mais aussi l'inexistence d'indicateurs administratifs permettant d'estimer les effets des nouvelles procédures nous amène à tenter de

dégager des tendances générales qui sont aussi marquée par l'ensemble des effets du contexte politique. Revenons à la comparaison avec la Grande Bretagne pour caractériser plus précisément les modèles de politique remobilisatrice.

Baisser les barrières où mobiliser les électeurs ? Deux approches de la mobilisation politique.

Les formes de la remobilisation électorale ont été construites à partir des éléments de connaissance des comportements électoraux disponibles à leur mise en œuvre. L'effet de feedback est ici double. Il porte d'une part sur les études des résultats des politiques publiques déployées (travail notamment réalisé par des universitaires dans les deux pays), mais aussi sur la modification de ces politiques publiques une fois leur impact mieux documenté.

En France, la stratégie principale de mobilisation repose sur la baisse du cout de l'acte de vote. On considère alors que ce sont les barrières sociales à l'inscription et à la participation qui constituent un obstacle, freinant les individus dans leur accès au vote. Cette tradition de l'approche par le cout s'inscrit notamment dans la continuité des combats pour l'abolition du suffrage censitaire en France, mais aussi contre les barrières à l'accès au bureau de vote des électeurs noirs aux Etats-Unis (Principe de la « Poll tax » et des tests d'alphabétisations, abolis par le « Voting Right Act » à l'issue du mouvement des droits civiques).

Cette analyse hexagonale amène donc à faciliter les procédures pour les électeurs, via la simplification administrative (notamment du vote par procuration) et l'automatisation de l'inscription des jeunes atteignant la majorité. En revanche, les dynamiques de mobilisation des individus ne sont pas prises en compte et le passage à l'acte de vote lui-même ne fait l'objet que de campagnes d'informations relativement discrètes. Autrement dit, la procédure française se place à bonne distance de l'élection elle-même et porte principalement sur

l'encadrement des démarches préalables et nécessaires à l'exercice de la citoyenneté politique.

Au Royaume Uni, la tendance est autre. Depuis les années 2000, de nombreuses expérimentations ont eu lieu, pour tenter de définir des extensions possibles des moyens de vote. Celles-ci ont débouchés sur la mise en œuvre du vote postal, d'autres envisagent l'utilisation de moyens électroniques. Ces dernières initiatives sont rassemblées derrière le vocable d'e-democracy. D'autre part, les stratégies de contacts directs (dans le canvassing) et indirects (via les financements accordés à des associations) avec les électeurs, s'inscrivent dans une optique différente. Il ne s'agit plus ici de rendre plus simples et accessibles les différentes démarches que les électeurs doivent accomplir. Ces dispositifs ont pour effet d'entraîner une mobilisation directe, par le contact interpersonnel avec les individus. Ces stratégies, expérimentées dès le début des années 2000 aux Etats-Unis, sont devenues célèbres avec l'usage par les partis politiques des méthodes de porte à porte de la campagne pionnière de l'équipe de Barack Obama en 2008 et des expérimentations menées par le Parti Socialiste français en 2010 puis 2012¹⁹.

Inscription et vote, deux leviers d'action combinables.

Nous avons montré que les stratégies de mobilisation pouvaient être ciblées ou au contraire généralistes. Elles peuvent également viser à mobiliser directement les électeurs, au contraire à simplifier les procédures administratives existantes. De plus, l'effort peut être mis sur deux aspects distincts de la procédure électorale : l'inscription et le vote.

¹⁹ Voir les travaux de Vincent Pons et Guillaume Liegey sur les effets mobilisateurs significatifs des contacts de porte à porte. Working Paper ; *Increasing the Electoral Participation of Immigrants - Experimental Evidence from France*. 2013.

Les politiques publiques françaises portent uniquement sur l'inscription électorale. Il n'existe pas de dispositif spécifique visant à faire voter les individus une fois qu'ils figurent sur les listes. Cette démarche a pour conséquence de laisser à l'initiative des partis politiques et des effets de la campagne, l'essentiel des forces mobilisatrices. C'est alors la différence d'intensité, militante mais surtout médiatique, de la présence du thème de la campagne qui provoque les variations de mobilisation. Agir sur l'inscription ou sur le vote n'a pas la même influence sur les pratiques électorales. La plupart des travaux existants, en France comme au Royaume Uni, tendent à montrer que la principale barrière sociale se trouve dans l'inscription. Autrement dit, l'essentiel des inégalités sociales de participation découle des inégalités d'inscription. Une fois les individus inscrits sur les listes électorales, les biais sociaux pèsent de façon nettement moins importante sur les comportements politiques (ce qui ne signifie pas qu'il n'existe pas des profondes différences de compétences et d'orientations politiques entre les individus selon leur groupe social d'appartenance). Ainsi, agir sur l'inscription amène à considérer que les nouveaux inscrits deviennent de facto plus souvent des électeurs. Ce constat semble de vérifier dans certaines études pionnières. Cependant il faut rester prudent, car le biais par lequel les individus sont inscrits n'est pas sans effet. Une procédure administrative sans confirmation directe a moins de chance d'avoir un effet mobilisateur que si elle s'accompagne d'une incitation directe, que cela soit par le biais d'une remise des cartes électorales comme il en existe dans certaines communes en France, ou par un contact de face à face avec un tiers qui procède à l'inscription, comme on l'observe régulièrement au Royaume Uni.

Expérimentations et généralisations : de la difficulté de tirer des leçons des politiques publiques de mobilisation.

Dans les deux pays, de nombreuses initiatives ont eu lieu pour mener des expérimentations portant sur différents aspects de la procédure électorale. En France comme en Grande Bretagne, le désir d'étayer les politiques publiques par des tests ou des résultats empiriques de la recherche est fréquemment cité. Toutefois, dans l'immense majorité des cas, ces expériences sont menées dans des contextes locaux et temporels restreints et spécifiques. Leur généralisation peut alors produire des effets inattendus, dans la mesure où les résultats obtenus dans des configurations particulières ne se retrouvent pas toujours à l'échelle nationale. C'est notamment ce qui s'est produit lors des premières utilisations du vote postal au Royaume Uni. Présenté comme un outil nouveau et puissant permettant de renforcer la démocratie, cette procédure s'est révélée décevante lors de sa généralisation. Non seulement son impact sur le niveau général de mobilisation s'est avéré plus faible qu'estimé initialement, la nouvelle méthode de scrutin disponible a également entraîné des fraudes importantes qui ont entachées plusieurs élus locaux et affectées la confiance des électeurs britanniques en matière de sincérité des opérations électorales.

Estimer l'effet des dispositifs de mobilisation, données et méthode.

Le bilan des politiques de renforcement de la participation politique et souvent délicat à réaliser. En effet, d'autres facteurs influencent fortement l'implication des citoyens. C'est notamment le cas du contexte politique. Ainsi, il serait excessif de déduire de la seule réforme de l'inscription automatique sur les listes électorales en France, l'effet de remobilisation particulièrement intense observé durant l'année 2006 précédant l'élection présidentielle de 2007 pour laquelle des niveaux de participation très élevés ont été atteints.

Cependant, un rapport du Centre d'Analyses Stratégiques, diffusé dans le courant de l'année 2007 montre une tendance générale à l'amélioration du taux d'inscription. Cette mesure ne

peut pas être construite de façon exhaustive mais l'INSEE en communique une estimation rigoureuse sur la base de l'enquête électorale qui touche concerne un échantillon de 300 000 individus tous les 5 ans. Tentant de faire le bilan de l'inscription automatique sur les listes électorales, le rapport indique : *cette mesure, spécifique et destinée aux jeunes atteignant leur majorité, a très certainement permis une meilleure inscription de cette population. Si le taux d'inscription des 18-20 ans était auparavant évalué à 75 %, le taux des seuls majeurs de 18 ans serait désormais de 85 % d'après le ministère de l'Intérieur (contre 80 % en 2003).*²⁰

Quelques lignes plus loin, l'auteur indique que derrière cette tendance générale se trouvent d'importantes disparités de pratiques et de résultats des dispositifs existants selon les communes.

Il faut préciser que certaines mairies ne disposent pas, par ailleurs, de tableaux séparant avec netteté les nouveaux inscrits et les inscrits d'office. A contrario, d'autres peuvent mener des recherches approfondies pour trouver les nouvelles adresses de jeunes à inscrire d'office lorsque leur courrier est revenu en mairie. Les pratiques locales de l'inscription peuvent ainsi varier d'une commune à l'autre, entraînant une structure de l'inscription parfois très différenciée.

Les disparités des pratiques locales ont une conséquence nationale : il n'existe pas d'information complète et précise sur le taux d'inscription des jeunes, ni sur les procédures par lesquelles ils s'inscrivent sur les listes électorales, notamment lorsque les trajectoires résidentielles les éloignent de leur premier lieu d'inscription. Par ailleurs, l'enquête électorale de l'INSEE s'effectue sur un échantillon de 300 000 individus, elle ne donne donc pas de

20 Benoit Verrier in BRACONNIER Céline, DORMAGEN Jean-Yves, VERRIER Benoît. Non-inscrits, mal-inscrits et abstentionnistes : diagnostic et pistes pour une réforme de l'inscription sur les listes électorales. Aout 2007. Rapport du CAS p.69 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/074000511/index.shtml>

renseignement global, ni d'information sur les variations locale du taux réel d'inscription et de l'évolution respective de la population majeure totale et de la population pouvant effectivement s'inscrire et voter (VEP). Dans les dispositifs, deux autres groupes bénéficient de dispositifs distincts : les personnes sans domiciles fixes qui peuvent ainsi accéder à une adresse de domiciliation nécessaire à l'exercice du vote, et les détenus n'étant pas privés de leurs droits civiques.

Les propositions de réformes futures sont plus ambitieuses mais ne semblent pas figurer à l'agenda politique ni législatif. Il s'agit d'abord d'inscrire d'office les personnes qui obtiennent la nationalité française, celles-ci étant souvent majeures et ne bénéficiant donc pas de la réforme de l'inscription adoptée en 1997.

Le rapport suggère également de réinscrire les personnes privées de leurs droits civiques lorsque la peine arrive à échéance. Cependant, pour les détenus, la complexité des procédures de vote, leur multiplicité et les effets de modification du lieu de domiciliation de l'inscription pèsent également fortement sur les probabilités de voter après une incarcération. Enfin le rapport évoque la possibilité de développer des mesures ciblées pour « les gens du voyage », pour lesquels l'absence de domiciliation fixe implique des exigences particulièrement précises en matière de résidence pour pouvoir participer au vote.

L'inscription « d'office universelle » est perçue comme « un modèle européen » éventuellement « importable ». Il s'agirait alors pour toutes les communes de France de tenir à jour un registre de leur population résidente et de modifier en conséquence les listes électorales chaque année. Cette technique fait alors reposer sur les municipalités la charge de la modification de l'inscription, qui incombe aujourd'hui aux électeurs eux-mêmes, ce qui n'est pas sans entraîner des effets liés aux biais de compétences politiques. Ce modèle existe notamment en Belgique, et semble particulièrement efficace pour lutter contre la non

inscription ou la mal inscription des électeurs, mais implique des changements administratifs massifs et coûteux pour les municipalités. Il reste pour l'heure à l'état de discussion théorique et ne fait pas l'objet d'une mise à l'agenda spécifique dans le contexte français.

Le rôle des dispositifs d'évaluation dans les phénomènes de feedback

En matière de dispositifs d'évaluation, les politiques françaises et britanniques se distinguent une nouvelle fois. En France, il n'existe aucun indicateur officiel rigoureux des effets de la mise en œuvre de l'inscription automatique sur le taux d'inscription des électeurs éligibles. Cela est d'autant plus marquant que l'INSEE ne dispose pas, comme nous l'avons indiqué plus haut, de données agrégées exhaustives sur le taux d'inscription des populations.

Les données existantes sont produites par les mairies, donc de façon très inégale sur l'ensemble du territoire. Certaines municipalités tiennent des registres séparées des individus inscrits automatiquement sur les listes électorales, et permettent alors de mesurer la part des nouveaux électeurs provenant de cette procédure. L'absence d'un dispositif officiel d'évaluation est un facteur susceptible de ralentir les effets de feedback et donc de limiter l'évolution des politiques publiques, qui restent mises en œuvre sans que leurs *outcomes* ne soient véritablement mesurés et pris en compte par les dirigeants.

Au Royaume Uni, en revanche, de nombreuses initiatives ont été mises en place, pour la définition en amont et l'évaluation en aval des politiques de mobilisation électorale. Les données sont collectées sur une base régulière par la commission électorale et mises à la disposition du public via son site internet. Elles sont toutefois parcellaires et souvent peu mises en formes ce qui rend leur exploitation par des tiers plus difficiles. La Commission électorale produit des données qui portent sur le taux d'inscription des individus, le taux de retour sur les procédures de *canvassing*, les fraudes électorales recensées, l'usage du vote

postal et enfin les standards de performances des différentes autorités locales. Ces données sont collectées à différentes échelles, rendant leur compilation et le croisement malaisé.

L'exploitation séparée des fichiers nous permet toutefois de pointer certaines tendances.

On observe tout d'abord qu'en 2009, une part significative des autorités locales fournissent une information détaillée sur leur activité. Si certains critères de performances donnent satisfaction dans une grande majorité des zones administratives (notamment en matière de gestion financière et d'informatisation des procédures), il n'en va pas de même pour certains indicateurs clefs. Nous retenons ici l'évaluation sur les stratégies d'information du public, la conservation des registres d'inscription et de vote postal ou par procuration, et la mise en place de partenariats avec des organisations tierces telles que les ONG. Sur l'ensemble des autorités locales, 46 % ne respectent pas l'un de ces trois critères, 14 % d'en respectent pas deux, et près de 5 % n'en respecte aucun.

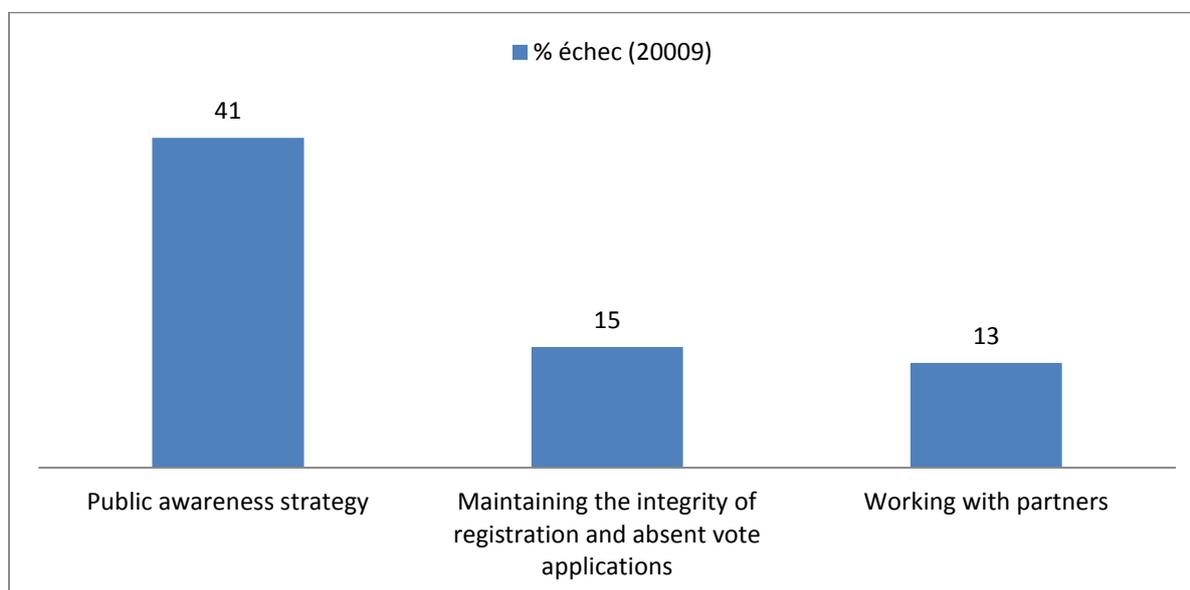


Figure 4 : Indicateurs comportant le taux le plus élevé d'échec en 2009. Données Electoral Commission.

Ces chiffres révèlent une déconnection importante entre les objectifs assignés par les autorités nationales, et la déclinaison locale des formes de mobilisation. Une telle distorsion n'est pas neutre, dans la mesure où elle est susceptible de produire une distorsion dans les niveaux de mobilisation électorale selon les régions. On peut s'interroger sur les facteurs explicatifs de ces disparités, notamment en fonction des intérêts politiques des élus locaux, estimant comme un bénéfice ou comme un risque l'arrivée de nouveaux électeurs dans le jeu politique.

Pourtant, l'analyse des données au moyen des méthodes de régression montre qu'il n'existe pas de différences significatives de taux d'inscription ni de taux de participation relative aux différences de respect des standards mesurés par la commission électorale.

En mobilisant les données évaluant les procédures de *canvassing*, réalisées régulièrement pour mettre à jour les listes électorales en supprimant les non-résidents et en inscrivant les nouveaux électeurs, il est possible de mettre en évidence des effets importants de politiques de mobilisation.

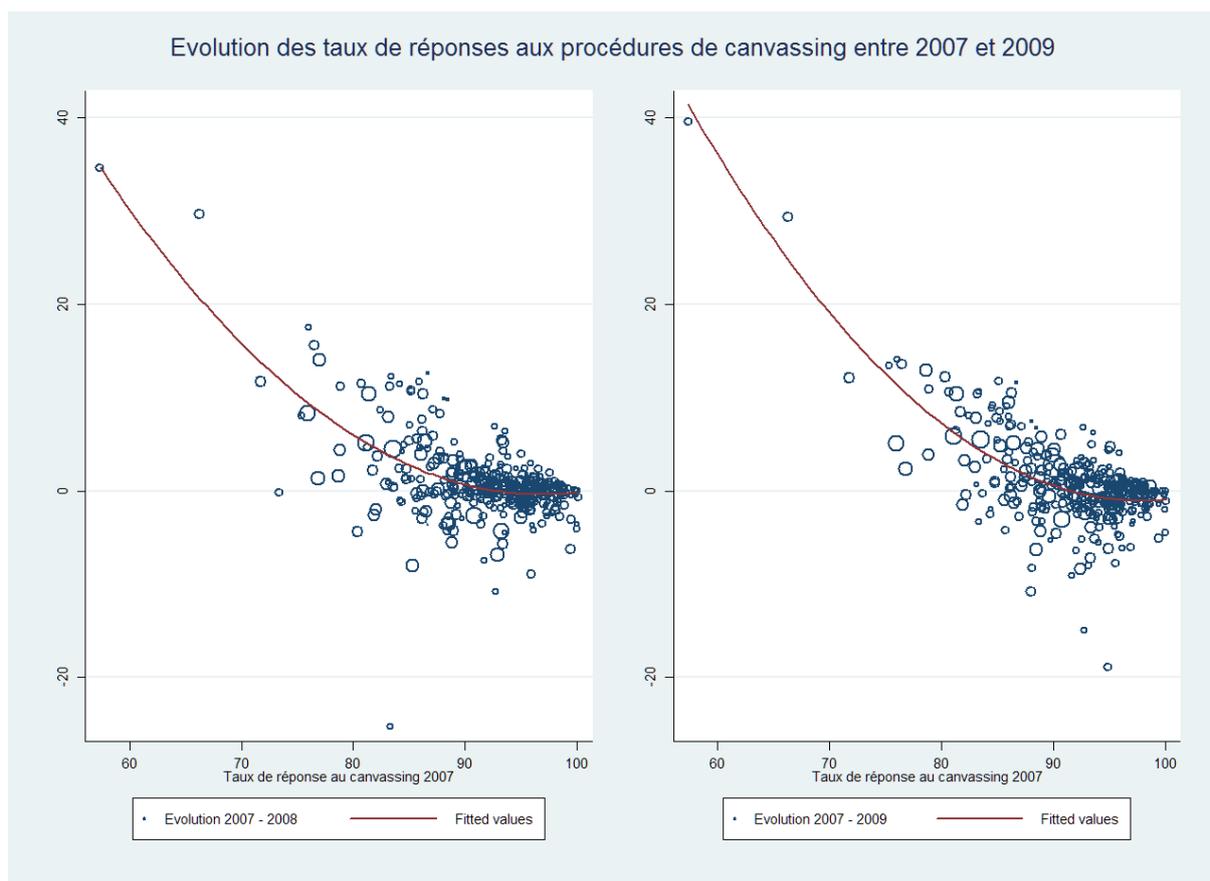


Figure 5: Taux de réponse aux procédures de canvassing en 2007 et évolution sur les deux années suivantes.

En prenant le taux de réponse pour l'année 2007 comme référence, il est possible de mesurer l'évolution sur l'ensemble des deux années suivantes, en conservant exactement le même découpage électoral et sans avoir à construire un fichier différent de ceux diffusés par la commission électorale. Ainsi, on observe que dans la grande majorité des circonscriptions britanniques, le taux de retour dans la procédure de *canvassing* est de plus de 80 % en 2007.

L'année suivante témoigne d'une évolution importante à la hausse dans les quelques zones pour lesquelles ce niveau était particulièrement bas en 2007. Ainsi, les circonscriptions où des taux de réponse s'établissaient à moins de 75 % voient leur niveau augmenter de plus de 10 points dès l'année 2008. La mise en conformité s'étant effectuée très rapidement, les

variations retrouvent une amplitude plus faible dès l'année 2009, pour laquelle on observe cependant quelques chutes notables du taux d'inscription.

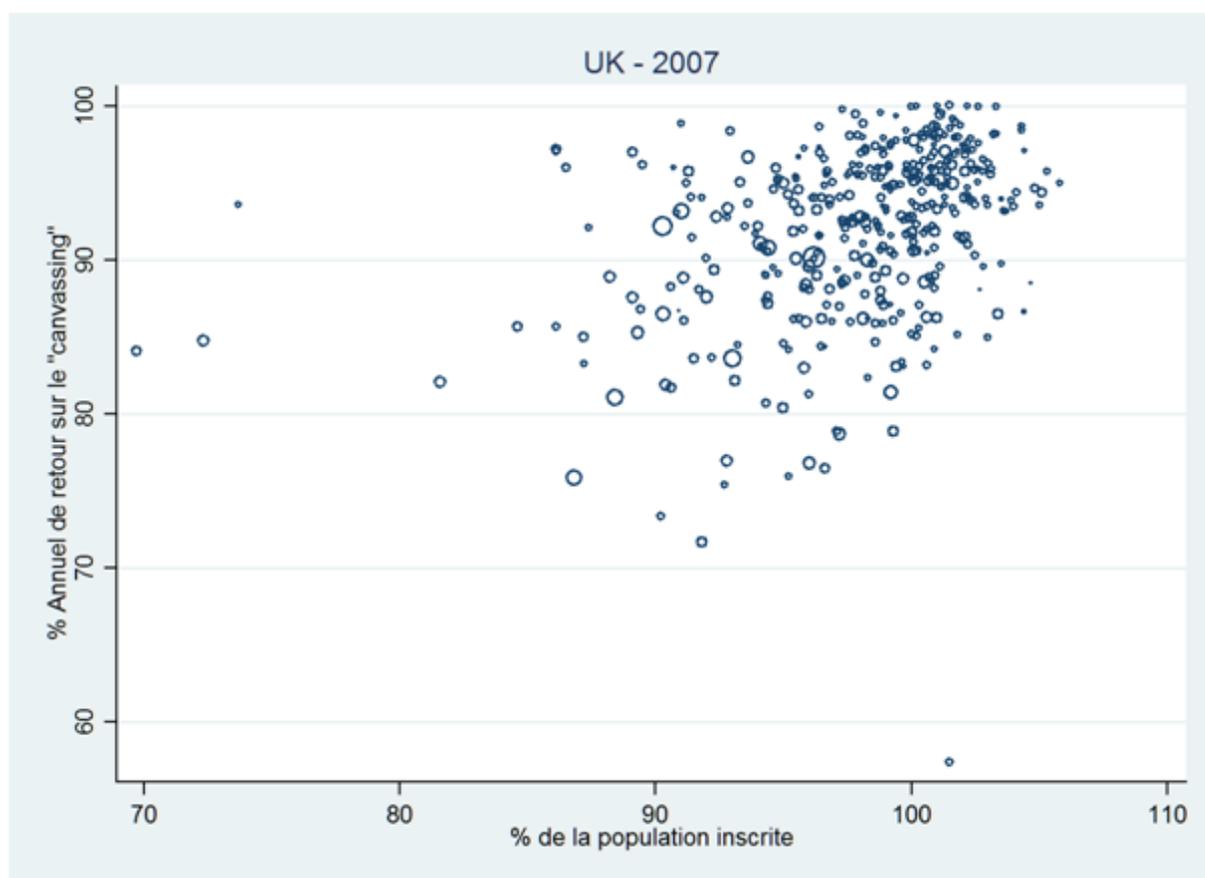


Figure 6: Part de la population inscrit et taux de réponse au « canvassing » annuel en Grande Bretagne en 2007. Données Commission Électorale.

Ce contrôle des procédures de *canvassing* est d'autant plus important qu'il s'agit d'un facteur qui permet de corriger les anomalies dans l'établissement des listes électorales, qu'il s'agisse d'une sous inscription ou d'une sur inscription sur les listes électorales. Ainsi, en 2007, le faible contrôle des registres conduit à des résultats aberrants, de nombreuses circonscription présentant des taux d'inscription de plus de 100 % voire de 105%.

Le vote postal a été présenté en Grande Bretagne comme un des principaux outils de remobilisation des électeurs, une fois passée la barrière de l'inscription sur les listes

électorales. Les espoirs des rapports préliminaires et des premières expérimentations réalisées lors des scrutins de 2000 et 2003 suggéraient un potentiel significatif d'augmentation du taux de participation. Généralisé à partir des élections générales de 2005, l'usage du vote postal a fait l'objet de controverses pour les risques de fraude qu'il introduit dans la procédure électorale. Mais on peut également douter de son effet sur le taux effectif de participation.

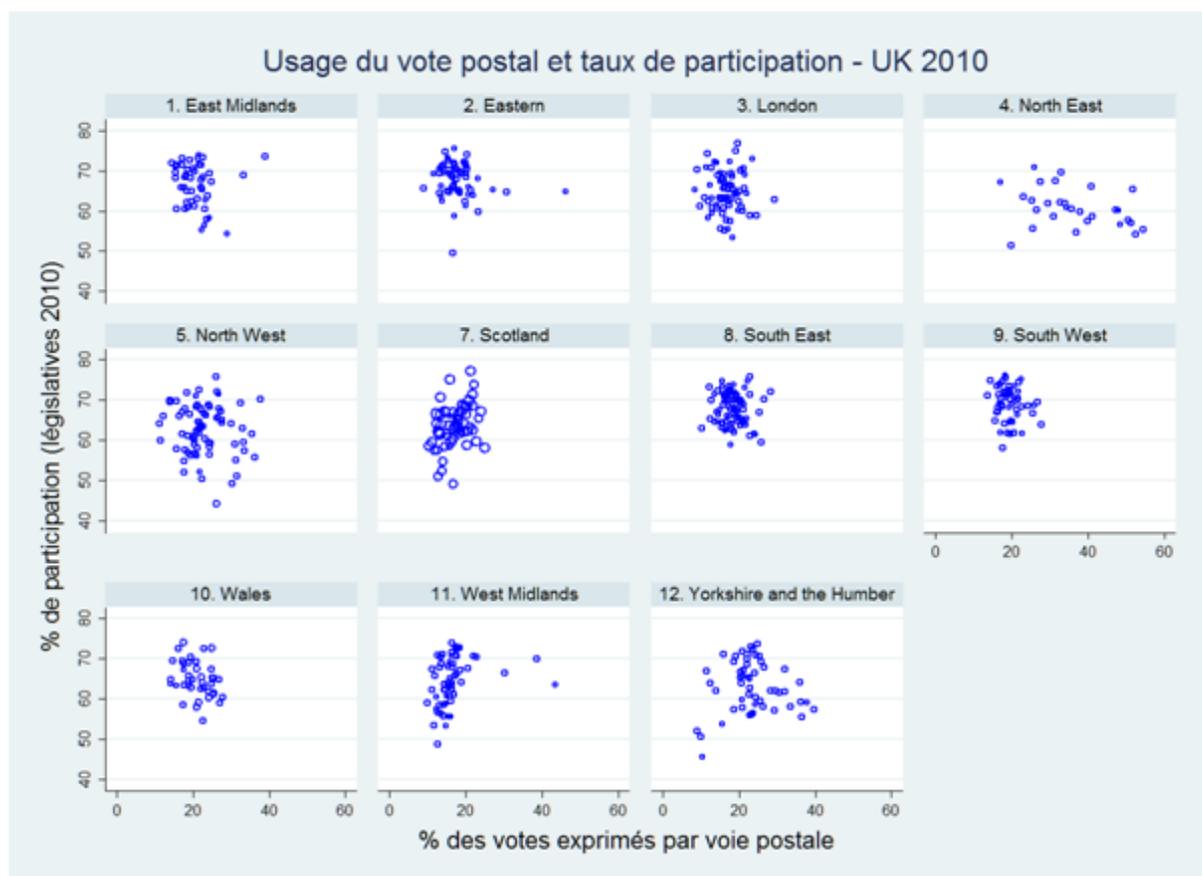


Figure 7: Taux de participation et part des suffrages exprimés par voie postale. Élections générales en Grande Bretagne, 2010. Données Commission Électorale.

Les données produites lors du dernier scrutin législatif ne permettent pas de montrer qu'il existe un lien entre niveau d'utilisation du vote postal et taux de participation. Les disparités régionales dans l'usage du vote postal sont également importantes. Si cette méthode est populaire dans la région du North East, elle n'est nettement moins en Ecosse, dans les

Midlands ou encore à Londres. Cela ne signifie pas pour autant que le vote postal n'a aucun effet, car il est possible qu'il entraîne tout de même un effet de rattrapage, même si les taux d'usage révèlent que l'on assiste probablement à un effet de remplacement. Lorsque de 40 % des électeurs utilisent le vote postal, nombre de ceux-ci auraient probablement voté même en l'absence de cette procédure. Reste que les données agrégées indiquent une adoption partielle mais non négligeable du vote postal en Grande Bretagne, et ce en moins d'une dizaine d'années et malgré les affaires de fraude électorale.

Un modèle de régression basé sur les données écologiques montre une relation de faible intensité mais positive entre taux de participation et usage du vote postal en 2010. Dans le même temps, les données indiquent que les circonscriptions dans lesquelles la population est la plus démunie (hard pressed) sont aussi celles dans lesquelles l'usage du vote postal est le plus faible. La composition ethnique de la région en semble en revanche par avoir d'effet sur l'usage du vote postal.

	% vote postal en 2010
Participation 2010	0.178**
Hausse de la participation 2005 - 2010	-0.114*
Hard Pressed	-0.334*
White	0.017
I* Hard Pressed – Participation 2010	0.003
I* Hard Pressed - White	0.003**
cons	-1.601
R2	0.14
N	572

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$

On retrouve alors ici le risque identifié par Pippa Norris. Bien que l'usage du vote postal soit associé à une plus forte participation, il ne semble pas en mesure de réduire les inégalités de participation, car il est davantage utilisé dans les circonscriptions aisées que dans les zones

populaires. Ces données apportent l'exemple des contradictions qui peuvent surgir dans la définition des objectifs des politiques publiques.

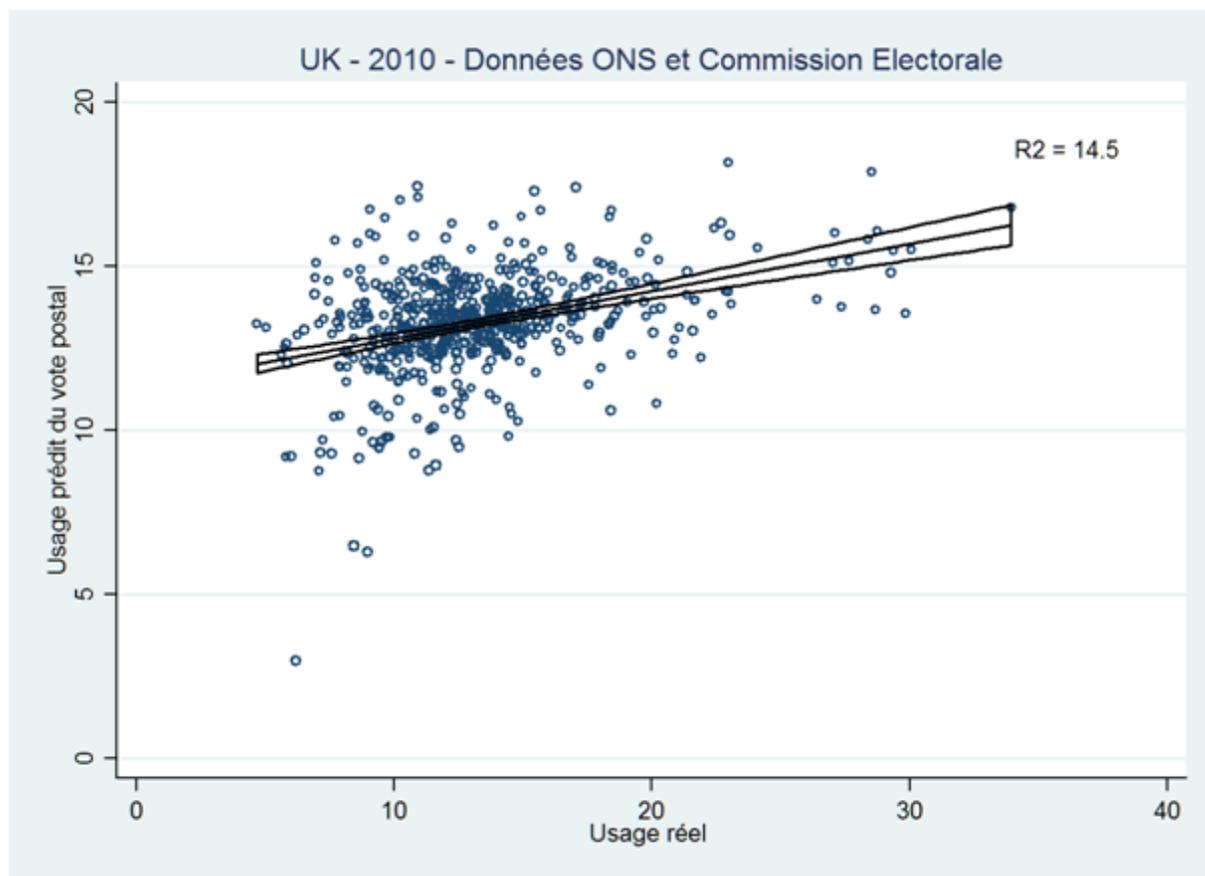


Figure 8: Prédiction sociopolitique du taux d'utilisation du vote postal lors des élections générales de 2010 en Grande Bretagne.

Considéré comme un outil de remobilisation et donc d'approfondissement de la démocratie, le vote postal semble contribuer à accroître les inégalités sociales de participation et par la même à biaiser davantage la représentation démocratique, s'éloignant ainsi du but implicite ciblé par la commission électorale dès 2001.

En reprenant les différents éléments présentés jusqu'ici, nous pouvons caractériser le mécanisme de feedback à l'œuvre dans les politiques de mobilisation, dépendant directement de l'évaluation des résultats électoraux.

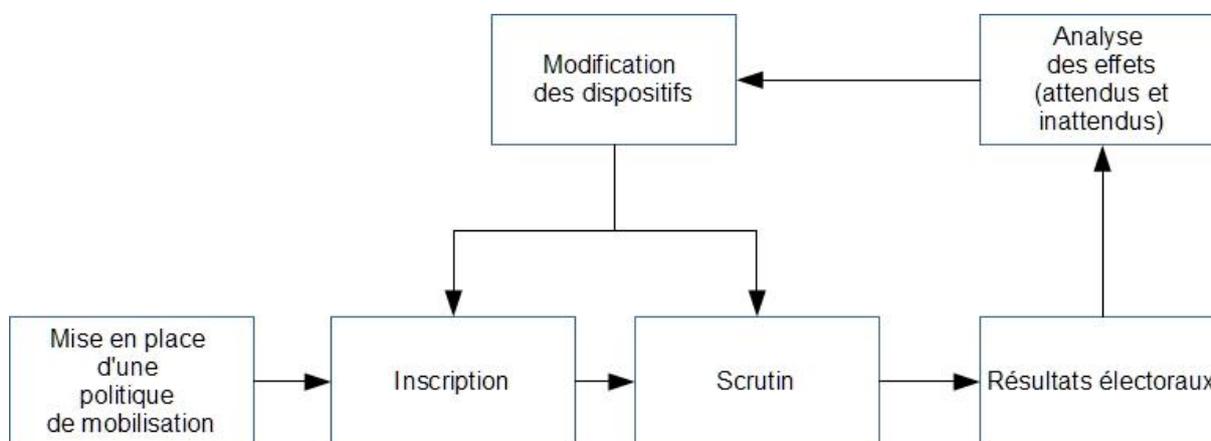


Figure 9 : Boucle de feedback dans le développement des politiques de mobilisation électorale.

Ces stratégies de mobilisation ne sont le plus souvent évaluées qu'au regard des résultats agrégés, qui restent les données les plus fiables pour l'étude du comportement électoral. Nous avons vu qu'il était alors possible pour les pouvoirs publics d'envisager deux types d'actions, en ciblant d'une part l'inscription sur les listes électorales, d'autre part le vote lors du scrutin. Les effets de feedback ont aussi pour conséquence d'amener à prendre en compte les effets inattendus des dispositifs de mobilisation. Les exemples français et britanniques divergent en la matière, car les outils d'évaluation jouent un rôle prépondérant dans la mise en évidence des effets des dispositifs de mobilisation. Les affaires de fraude électorale au Royaume Uni ont amené à repenser l'ensemble de la procédure d'inscription sur les listes électorales. Plutôt que de revenir sur le principe du vote postal, qui semble avoir des effets positifs, quoi que faibles et inégaux socialement, sur le taux de participation, le gouvernement britannique a fait le choix de refondre totalement la procédure d'inscription sur les listes électorales. En passant

d'une inscription collective à une inscription individuelle, le Royaume Uni risque de perdre un grand nombre d'électeurs, notamment parmi les personnes les moins dotées socialement et les moins intéressées par la politique. Le résultat paradoxal des dispositifs de mobilisation réside donc dans leurs effets inattendus, qui risquent de conduire in fine à une réduction de la participation (par défiance à l'égard des fraudes), une défiance croissante des citoyens à l'égard d'un système intentionnel changeant, et à l'exclusion d'un nombre accru d'électeurs.²¹ Au terme de ce travail, il est possible de présenter de façon synthétique les dispositifs de mobilisation français et britannique en présentant les éléments futurs et récemment mis en œuvre qui découlent des premières évaluations et d'un effet de feedback. Ces derniers sont visibles en pointillés, alors que les cases en traits pleins représentent les mécanismes déjà existants.

²¹ La mise en œuvre de l'inscription individuelle à partir de 2013 en vue des prochaines élections générales pourrait conduire à une perte de 10 % du corps électoral britannique.

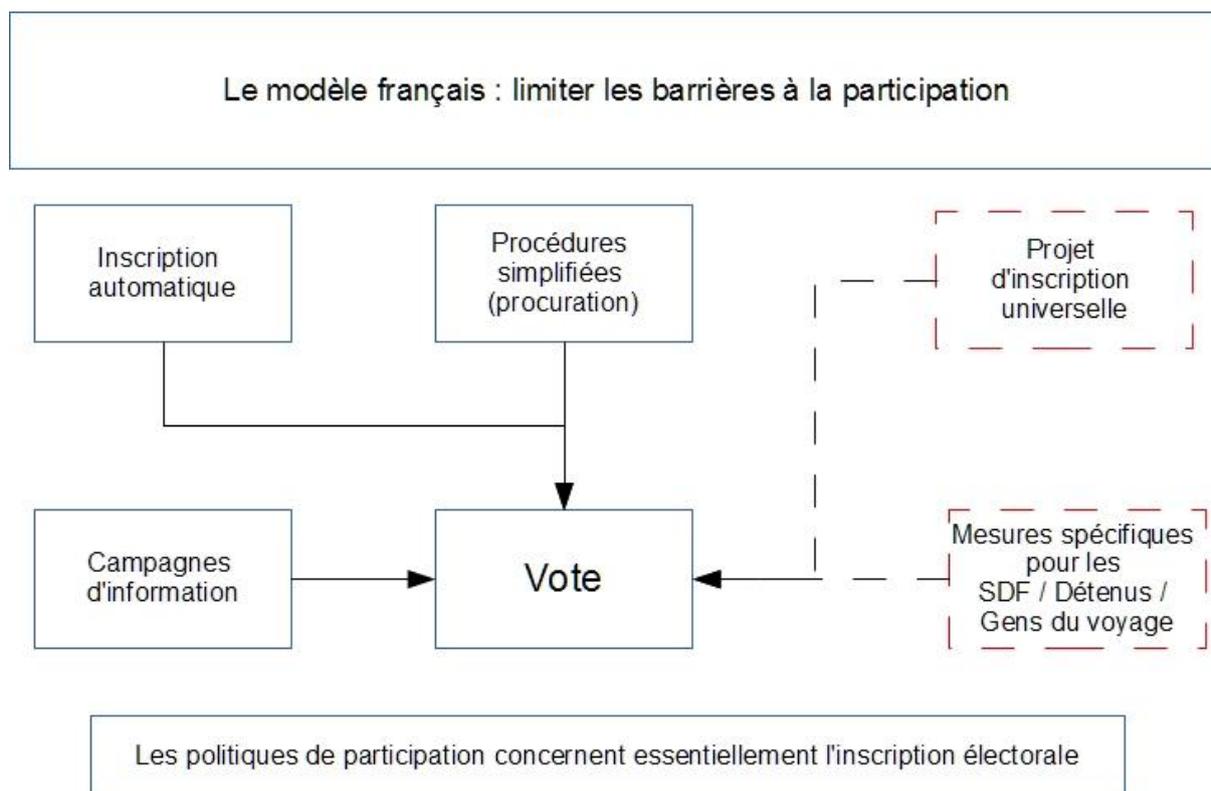


Figure 10 : Schéma synthétique de la stratégie de mobilisation française.

Le modèle française repose d'abord sur une intervention au niveau de l'inscription sur les listes électorales. Le vote en lui-même reste largement en dehors des préoccupations, y compris en matière de perspectives pour les années à venir. Si la thématique du vote obligatoire est évoquée dans certains textes, c'est le plus souvent pour être repoussée comme non pertinente. En revanche l'inscription universelle, présente dans d'autres pays européens, et notamment en Belgique, pourrait constituer une piste d'évolution du régime actuel, même si les tendances récentes témoignent davantage d'un débat sur le périmètre du corps électoral lui-même (avec la question du droit de vote des étrangers non communautaires résidant en France).

Au Royaume Uni, les politiques de mobilisation sont davantage hybridées.

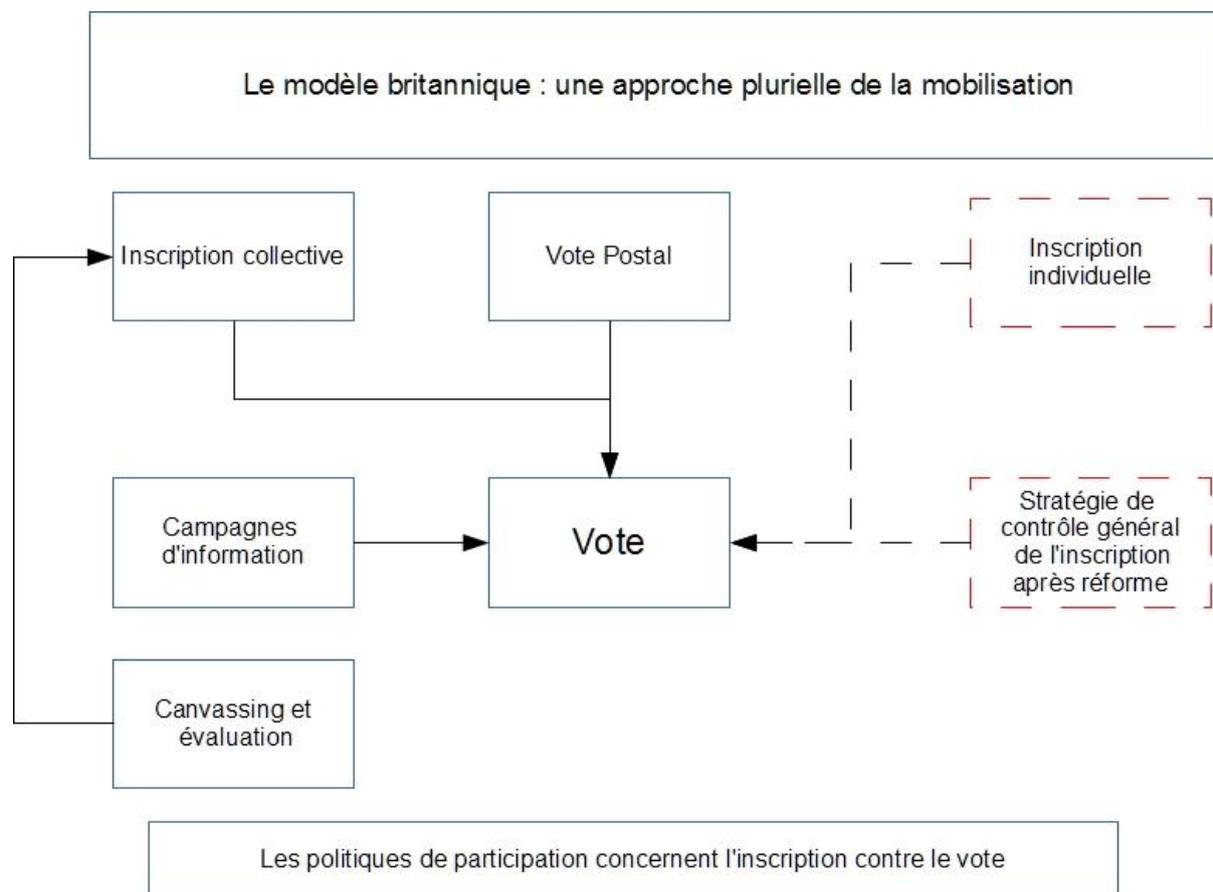


Figure 11 : Schéma synthétique de la stratégie de mobilisation britannique.

Elles portent à la fois sur l'inscription et sur la participation électorale. De plus elles comportent des éléments de baisse du coût social de la participation tout en incluant des mécanismes de mobilisation directe par contact de face à face entre les citoyens et les employés de l'administration électorale. Cependant, en expérimentant plusieurs dispositifs en parallèle, la configuration britannique à obliger les autorités à modifier de vastes composantes du domaine électorale. L'instauration de la procédure d'inscription individuelle, entérinée au début de l'année 2013 pourrait porter un coup d'arrêt aux dynamiques de remobilisation enregistrées jusqu'ici.

Vers une analyse croisée des résultats électoraux et des politiques de mobilisation

La sociologie électorale et les politiques publiques tendent à constituer des domaines de recherche distincts voire étanches. Pourtant le domaine des politiques de remobilisation constitue un terrain privilégié pour une étude croisée des dynamiques à l'œuvre dans les deux domaines. Il semble en effet nécessaire d'inclure les effets des politiques de mobilisations dans l'étude de l'évolution des comportements électoraux des citoyens, au risque de laisser de côté des facteurs explicatifs puissants ces dynamiques de l'inscription et de la participation électorale. D'autre part, les travaux des spécialistes des politiques publiques tendent trop souvent à marginaliser la dimension électorale. Ce penchant s'explique par la remise en cause par cette tradition de recherche des effets des changements de dirigeants politiques sur les changements des politiques publiques. Cependant les élections vont au-delà de la sélection des élues, elles influencent la société plus profondément que par leur seul résultat. De ce fait, les politiques publiques de mobilisation des électeurs se révèlent moins neutres électoralement qu'elles semblent l'être à première vue. Les variations du périmètre du corps électoral sont des facteurs fondamentaux, mais les dispositifs plus fins qui encadrent l'inscription et l'acte de vote sont autant d'éléments qui orientent les comportements individuels et donc le rapport du citoyen au politique. Les *policy feedback* sont surtout étudiés au prisme de l'effet des politiques publiques sur les perceptions et des attitudes des citoyens. Dans le domaine électoral, il est également nécessaire de se pencher sur les comportements des individus, façonnés par des procédures complexes qui influencent en filigrane, la définition de la démocratie et la perception de la bonne représentation et participation politique des individus dans les sociétés occidentales.