



PREMIER MINISTRE

Centre
d'analyse
stratégique

N° 10 - 2007

Organiser l'expression citoyenne

Pratiques électorales, déroulement des scrutins,
technologies du vote

Un dimanche au bureau de vote
Actes du colloque du 5 avril 2007

Rapports et documents

La documentation Française



Organiser l'expression citoyenne

**Pratiques électorales, déroulement des scrutins,
technologies du vote**

**Un dimanche au bureau de vote
Actes du colloque du 5 avril 2007**

2007



Réalisation :
AWS - aws-traductions.com

Photographies réalisées par Thierry Marro, CAS

«En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.»

© La Documentation française - Paris, juillet 2007
ISBN : 978-2-11-006798-2

Sommaire

Avant-propos	4
Partie 1 Un dimanche au bureau de vote	
Actes du colloque du 5 avril 2007	7
Mot de bienvenue par Gwénaële Calvès	8
<i>Séance du matin sous la présidence de Gwénaële Calvès</i>	
Le déroulement des opérations électorales : questions de logistique	10
La mobilisation de l'administration communale : une perspective socio-historique <i>par Rémi Lefebvre</i>	10
Cadre juridique et modalités pratiques <i>par Philippe Bluteau</i>	14
La mobilisation de l'administration communale <i>par Isabelle Bizouard</i>	18
L'accès au bureau de vote	24
Un accès coûteux pour les « mal inscrits » <i>par Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen</i>	24
Les handicapés et l'exercice du droit de vote et de la citoyenneté <i>par Thierry Laille</i>	31
Vote électronique et présidence du bureau de vote <i>par Michel Briand</i>	33
<i>Séance de l'après-midi sous la présidence de Jean-François Sirinelli</i>	
Observer	40
Les sondages « sortie des urnes » <i>par Jean-Daniel Lévy</i>	40
L'expérience du « vote par note » <i>par Antoinette Baujard et Herrade Iggersheim</i>	48
Voter en temps et en heure : quels rituels ? <i>par Olivier Ihl</i>	53
Expérimenter	64
Expérimenter le vote électronique en 2007 <i>par Éric Delgado</i>	64
Renoncer au vote électronique en 2007 <i>par Olivier Simon</i>	66
Conclusion par Jean-Claude Colliard	74
Partie 2 Les technologies du vote et l'expression du suffrage	77
Le vote électronique : entre utopie et réalité <i>par Jérôme Tournadre-Plancq et Benoît Verrier</i>	78
Les machines à voter à l'épreuve du scrutin présidentiel de 2007 <i>par Michel Mazars et Benoît Verrier</i>	85
Le vote blanc : un homme, une voix perdue ? <i>par Jérôme Tournadre-Plancq</i>	93
Documents	110

En cette année riche en rendez-vous électoraux, le Centre d'analyse stratégique a choisi de s'intéresser aux modes de scrutin et à leur organisation. Outre les travaux menés par le Centre lui-même sur le vote blanc ou le vote électronique, plusieurs études ont été commandées à des équipes universitaires : il s'agit notamment d'un bilan de l'inscription sur les listes électorales en milieux populaires et d'une expérience de vote alternatif conduite à l'occasion des dernières élections présidentielles.

Au fil de ces études, il est apparu que les modalités même d'organisation de l'expression citoyenne méritaient un examen attentif, dans la mesure où elles conditionnent pour partie la réussite du moment électoral. C'est en ce sens que le Centre d'analyse stratégique a organisé le 5 avril 2007 un colloque rassemblant chercheurs et universitaires, mais également praticiens et experts des dispositifs électoraux. Il s'agissait, à travers cette manifestation, de souligner combien l'exercice de la démocratie et l'acte de vote sont tributaires de détails logistiques et organisationnels, souvent méconnus.

Dans sa première partie, le présent ouvrage reprend les exposés et échanges qui ont nourri cette journée. L'intérêt de ces contributions repose, entre autres, sur la variété des points de vue adoptés : s'expriment tour à tour des chercheurs en sciences sociales, des historiens spécialistes du vote, mais aussi divers acteurs venus apporter leurs témoignages, élus et fonctionnaires locaux, représentants d'associations ou encore dirigeants d'instituts de sondage. De cette confrontation des expériences et des analyses «de terrain» naît une réflexion sur les formes matérielles et juridiques qui encadrent l'expression du vote. Se trouve également mis en exergue le rôle essentiel des services de l'Etat et des collectivités territoriales.

Ces débats ont sorti de l'ombre des thèmes délaissés et ils ont contribué à avancer l'état de la réflexion sur plusieurs questions difficiles. Signalons, par exemple, l'intérêt des contributions portant sur l'inscription sur les listes électorales. Dans une petite ville ou dans des quartiers populaires, force est de constater que les procédures d'inscription restent parfois délicates à mettre en œuvre. Pourtant, la mobilisation électorelle dépend – en partie – de la qualité de l'inscription : il ne suffit pas de vouloir voter, encore faut-il être inscrit en temps et en heure dans le bureau de vote du ressort de son lieu d'habitation. En la matière, l'administration communale est particulièrement sollicitée, en amont comme le jour même du vote. Mais d'autres acteurs sont impliqués lors de cette journée particulière, tels les instituts de sondages qui doivent fournir dès 20 heures des estimations fiables et, plus tard dans la soirée, les premiers enseignements des enquêtes «sortie des urnes».

Les interventions faites lors du colloque ne pouvaient aborder toutes les facettes du bon déroulement d'un scrutin. Elles ont parfois seulement permis de signaler des questions importantes, très concrètes, sans pouvoir leur apporter de réponses précises : difficultés à mobiliser des scrutateurs voire des assesseurs, complexité du vote électronique et de ses effets sur la confiance dans l'élection, conditions d'accès au bureau de vote pour les personnes handicapées, interrogations sur les différents modes de scrutin, etc.

C'est pourquoi nous avons souhaité compléter ces actes par des contributions issues des travaux du département Institutions et Société. Les deux premières font le point sur le vote électronique, dans une perspective internationale et en soulignant les questions soulevées à son sujet lors de la dernière élection présidentielle. La troisième contribution, consacrée au «vote blanc», en rappelle les significations historiques et sociales, avant de s'interroger sur les effets potentiels de sa reconnaissance éventuelle comme suffrage exprimé.

On le voit, la réussite de ce moment démocratique que constitue l'élection – la journée électorale – repose sur des institutions, des acteurs et des dispositifs très divers. L'analyse des conditions matérielles et organisationnelles des scrutins confirme que celles-ci sont un des fondements de la légitimité de l'élection et de la confiance des citoyens dans la représentation politique.

Philippe Mills
Directeur général adjoint du Centre d'analyse stratégique

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1



**Un dimanche au bureau de vote
Actes du colloque du 5 avril 2007
à la Maison de la Chimie**

Mot de bienvenue

par Gwénaële Calvès

directrice scientifique du Centre d'analyse stratégique



Gwénaële Calvès, professeur de droit public aux universités de Cergy-Pontoise et de Düsseldorf ainsi qu'à l'IEP de Paris, est directrice scientifique et chef du département Institutions et Société du Centre d'analyse stratégique.

Bonjour à tous, et bienvenue à ce colloque que nous avons intitulé *Un dimanche au bureau de vote*.

Cette rencontre est organisée par le Centre d'analyse stratégique, dans le cadre d'un volet de son programme de travail pour 2007 qui porte sur l'organisation des scrutins politiques. Notre démarche s'inscrit, conformément à la mission du Centre, dans un projet de recherche qui allie analyse empirique d'une part, formulation de préconisations à destination des pouvoirs publics, d'autre part.

En cette année électorale, nous avons choisi de procéder en trois temps.

Dans un premier temps, nous avons étudié les modalités juridiques et administratives de l'inscription sur les listes électorales. La Note de veille jointe au dossier du participant qui vous a été remis dresse le bilan de nos réflexions en la matière – réflexions qui s'appuient principalement sur l'enquête réalisée, pour le compte du Centre, par Jean-Yves Dormagen et Céline Braconnier, deux chercheurs qui prendront la parole un peu plus tard dans la matinée et qui nous présenteront une partie au moins de leurs résultats.

Dans un deuxième moment, dont le colloque d'aujourd'hui marque sinon le point d'orgue, du moins un temps fort, nous nous sommes intéressés aux techniques par lesquelles s'exprime le choix des électeurs. Vote blanc, vote électronique, vote par note, vote par approbation : nous commençons à explorer ces différentes formes d'expression du suffrage. Là encore, vous trouverez les premiers éléments de notre réflexion dans le dossier du participant, et la communication de M^{mes} Baujard et Igersheim s'en fera sans doute l'écho.

Dans un troisième temps, qui s'amorcera d'ici quelques semaines, nous lancerons un travail sur la contestation des résultats, contestation devant un juge du résultat des scrutins politiques, mais aussi professionnels, syndicaux, universitaires... Nous organiserons, en novembre, un colloque d'inspiration comparative autour de ces différents contentieux électoraux.

Mais, pour l'heure, c'est bien le scrutin lui-même qui nous intéresse. Ce que nous vous proposons d'examiner aujourd'hui, c'est l'organisation pratique des opérations électORALES, dans chacun des 65 000 bureaux de vote que compte le territoire national.

Pour saisir ce qui se passe dans un bureau de vote un dimanche de scrutin, nous avons voulu multiplier les points de vue ou perspectives.

Dans la matinée, seront envisagés successivement le point de vue de l'administration – administration communale essentiellement, en première ligne dans l'organisation des opérations électorales –, puis le point de vue de l'électeur – électeur éventuellement mal inscrit, ou affligé d'un handicap susceptible de rendre malaisé, voire impossible, l'accès au bureau de vote.

Au cours de l'après-midi, c'est le point de vue de différents *observateurs* qui sera représenté à la tribune : observateur sondeur, économiste ou sociologue. Sera ensuite lancée une discussion sur le caractère plus ou moins opportun du remplacement de l'urne traditionnelle par l'urne électronique. Cette discussion est en train de s'envenimer au plan national : j'espère que les échanges d'expériences et d'arguments qui auront lieu dans cette salle permettront d'envisager de manière plus sereine les différents enjeux inhérents à ce débat.

*Séance du matin
sous la présidence de Gwénaële Calvès*

Le déroulement des opérations électorales : questions de logistique

La mobilisation de l'administration communale : une perspective socio-historique, par Rémi Lefebvre



Rémi Lefebvre est professeur de science politique à l'université de Reims et chercheur au CERAPS. Ses travaux portent sur les partis politiques, le socialisme, le métier politique, le pouvoir local et les campagnes électorales. Il a publié récemment : avec Christian Le Bart, La proximité en politique, Presses universitaires de Rennes, 2005, et avec Frédéric Sawicki, La société des socialistes, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2006.

J'entends aborder les questions du vote et de la procédure électorale à travers l'histoire de la dimension communale du vote et de la place du maire dans ces opérations. Aujourd'hui, cette dimension communale apparaît naturalisée, évidente. Les électeurs se rendent à la mairie ou à l'école, des espaces non dévolus au vote et symboles de la République. Le maire, un des officiants du rituel, veille au bon déroulement

de la procédure, se fait le garant des règles, préside un ou l'unique bureau de vote, supervise le dépouillement et proclame les résultats, s'autorisant parfois quelques commentaires selon le caractère plus ou moins «local» du scrutin.

Alors qu'il est directement intéressé par les résultats des élections, le maire dissocie, d'une part, son statut d'acteur politique, souvent partisan, et, d'autre part, son statut de représentant de l'État et de garant du caractère démocratique de la procédure électorale.

L'inscription du vote dans la commune

De nombreux travaux socio-historiques (Michel Offerlé, Alain Garrigou, Yves Déloye, Olivier Ihl) l'ont démontré : l'opération électorale ne se réduit pas à la seule expression de l'opinion. Elle passe par l'expérience rituelle d'un espace codifié et consacré, celui du vote. Les formes matérielles et spatiales du vote revêtent une forte dimension politique et symbolique, modélée par une série de représentations qui induisent leur propre système de signes, d'habitudes, de compétences et de conventions.

Le choix de la mairie ou de l'école comme lieux d'installation des bureaux de vote est ainsi lourd de sens. Léon Bourgeois définissait l'école publique comme la «maison communale des devoirs» et la mairie comme celle «des intérêts et des droits». En pénétrant dans l'espace électoral, les électeurs prennent conscience de leur appartenance à la communauté nationale le même jour, dans ces mêmes lieux symboliques.

Le détour par l'histoire montre que la dimension communale du vote s'est imposée progressivement et de manière parfois contradictoire. Le vote obéit à des logiques de «territorialisation» (dimension communautaire du vote prévalant longtemps sur la dimension individualiste), mais aussi à des logiques de «déterritorialisation» : d'après les Républicains, l'électeur doit s'émanciper du «localisme», s'extraitre de sa commune, pour accéder à l'intérêt général. C'est de là que naît le rapport ambigu des Républicains à la commune qui tend à faire prévaloir l'autorité sociale sur l'opinion mais contribue aussi à l'enracinement de la République.

Le lieu du vote doit-il être situé dans la commune ou dans le chef-lieu de canton? Dans ce débat, la commune passait pour faciliter l'influence des autorités locales, tandis que le chef-lieu de canton était censé favoriser le contrôle des autorités administratives, et donc le respect uniforme des règles électorales. Le vote au chef-lieu de canton fut adopté par la loi électorale du 19 avril 1831, notamment pour contrarier le jeu des dominations locales.

L'accroissement considérable du corps électoral sous la II^e République va relancer le débat, notamment autour du caractère judicieux du cadre communal comme lieu du vote. Le doute des autorités sur la capacité des maires à mener à bien le rassemblement des électeurs plaiddait en faveur du *status quo*. Le chef-lieu de canton possédait, en effet, un personnel formé, apte à organiser les opérations électorales. Pourtant, dès les élections d'avril 1848, de nombreux maires demandèrent que le scrutin ait lieu au niveau de la commune. Néanmoins, la Commission de la Constitution craignait des irrégularités et continuait à mettre en doute la capacité des maires à maîtriser le droit électoral.

En outre, l'ancienne organisation qui prévalait paraissait plus apte à gérer le défi technique imposé par le brutal changement d'échelle dû à la croissance du nombre d'électeurs. Le chef-lieu de canton fut maintenu, à titre principal, pour cette raison mais également à la faveur d'arguments davantage politiques : les Républicains demeuraient persuadés que la France rurale n'était pas républicaine et ne voulaient pas que les élections viennent affaiblir un régime encore fragile. Pour les partisans de la République, voter au chef-lieu de canton avait pour conséquence de modérer les effets du suffrage universel et de permettre de «domestiquer le pouvoir du nombre» (Pierre Rosanvallon).

Les partisans du vote à la commune reprochaient aux Républicains de mettre des obstacles à la participation, parce que le choix de ce lieu contraignait la population rurale à effectuer de longs déplacements pour se rendre aux urnes. Ils avançaient également que cette localisation du vote maintenait une limite censitaire au droit de vote. Le fort taux d'abstention leur donna raison.

Les Républicains, à l'inverse, plaidèrent en faveur du vote au chef-lieu de canton pour contrer l'influence du maire, du curé et de l'instituteur, pour éléver les motivations du vote des citoyens, en les écartant des petites passions locales, jugées étroites. Exclure la politique du village, c'était conjurer l'esprit de clocher qui risquait de souder les électeurs contre l'État et de favoriser les élites nobiliaires traditionnelles. La possibilité d'organiser des sections de vote fut néanmoins concédée au maire; toutefois, leur application dans les communes resta soumise au bon vouloir des préfets...

Les votes de la II^e République avaient lieu, tels des processions, jusqu'au chef-

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

lieu de canton, avec, en tête du cortège des électeurs, le maire et le curé. Le vote restait un acte collectif, non pas dans le sens d'une collectivité nationale abstraite et impersonnelle, mais dans celui d'une collectivité physique et charnelle, celle de la localité, de la commune.

La recherche de locaux pour le vote a longtemps représenté une difficulté majeure. Dans les communes urbaines, les hôtels de ville ne pouvaient accueillir tous les électeurs. On eut recours de ce fait à des solutions improvisées : dans les petites villes par exemple, le vote a pu se dérouler dans des cafés, sous des tentes, dans des gymnases, des écoles, des théâtres... En 1871, à Marseille, une caserne fut utilisée, ou encore une brasserie, un abattoir, une salle d'asile voire un restaurant. C'est la loi de 1884 qui imposa les mairies comme lieux fixes pour le vote, à cette nuance près que l'administration dut rappeler à quelques maires ruraux l'interdiction d'installer les bureaux de vote à leur domicile...

Sous le Second Empire, le scrutin s'installa donc dans la commune. Le scrutin uninominal imposé au chef de la commune devait faciliter la participation électorale. En réalité, cette logique du nombre fut tempérée par le principe des candidatures officielles qui réduisait, dans une certaine mesure, l'effet du suffrage universel.

Au début de la III^e République, la question ne fut plus posée pour trois raisons : les effets supposés du lieu de vote sur le résultat sont incertains (le vote à la commune était-il si défavorable à la République et si favorable aux notables ? il était permis d'en douter) ; l'effet dissuasif des longs déplacements ; la continuité du vote à la commune imposée par deux décennies de Second

Empire (la force de la routine sociale donc). Les Républicains, au début du régime, réclamèrent toutefois encore le vote au chef-lieu de canton. Ils eurent gain de cause en 1871. Pourtant, une fois qu'ils eurent réalisé «la conquête des mairies» et qu'ils devinrent majoritaires à la Chambre des députés, ils s'accommodèrent tout à fait du vote à la commune...

La mairie devint alors progressivement un symbole républicain. Le vote, sacrifié par les Républicains, se déployait dans ces espaces chargés de symboles qu'incarnent la mairie et l'école. Le vote à la commune supprima la principale raison d'être des cortèges, à savoir les déplacements hors de la localité municipale. Pour autant, les électeurs se déplaçaient encore collectivement. Dans les communes rurales, l'éclatement des hameaux autour du centre encourageait cette pratique, parfois dans une atmosphère de liesse. Ainsi, la commune s'est imposée comme le lieu d'inscription spatiale du vote.

Le maire : de l'agent électoral à l'organisateur du scrutin

La figure du maire neutre, garant du bon déroulement des opérations électorales, est étrangère au XIX^e siècle. Elle ne va s'institutionnaliser qu'à mesure que se codifient les règles électorales. Au XIX^e siècle, puis dans l'entre-deux-guerres, le maire représentait un agent électoral, et très souvent, un «trafiquant d'opinions» (Jocelyne George), usant et abusant de son influence sur les électeurs de la commune. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, l'image sociale du maire est associée à ces représentations. Il n'endossa que progressivement le rôle, aujourd'hui naturalisé, d'organisateur impartial du scrutin.

La figure du maire, au XIX^e siècle, pesait sur les élections. Jules Ferry disait de lui que son autorité tenait moins du magistrat que du chef de famille. Le *pater familias* se faisait le garant des intérêts locaux. Les formes de délibérations communales se déroulaient comme des réunions familiales et, longtemps, elles fonctionnèrent comme des opérations d'encadrement du scrutin. À cette époque, l'organisation du vote renforçait les liens de domination sociale locale.

De la Restauration jusqu'au Second Empire, les maires font partie intégrante du dispositif électoral. Lors des législatives, ils devaient faire voter les électeurs pour le candidat du préfet. Avec le suffrage universel, les maires de communes rurales et des villages se retrouvèrent, à leur tour, enrôlés dans le dispositif. Les pressions et les corruptions devinrent de plus en plus grossières. Les maires demandèrent souvent à l'autorité administrative supérieure des instructions électORALES, afin de favoriser l'élection d'un candidat.

Le Second Empire conserva le suffrage universel, mais ne toléra pas les oppositions. Le régime s'appuya sur les maires : il leur revint de rassembler les bulletins sur le nom du candidat officiel (représenté par l'affiche blanche). Les maires exhortaient les citoyens à voter, donnaient des consignes précises, bref, incitaient leurs administrés à manifester leur dévouement à l'Empereur.

Sans que le ministère de l'Intérieur ne le formulât explicitement, les préfets attendaient de la part des maires de bons résultats. Le gouvernement couvrira tous leurs agissements, parfois sans scrupules. Seule primait l'efficacité électORALE ! Le maire mettait en jeu le crédit de sa parole, proclamait le nom du « bon » candidat, blâmait celui de l'adversaire du régime et pro-

mettait même de démissionner en cas d'échec. De son côté, le préfet faisait pression sur le maire en promettant des crédits ou des équipements (cf. *La Terre d'Émile Zola*). Le jour du vote, le maire se tenait en permanence sur le lieu du vote où l'électeur attendait d'être nommé avant de s'approcher de l'urne, sans aucun isoloir.

Sous la III^e République, le maire demeura très dépendant du préfet. Les préfets s'appuyaient sur les maires pour asseoir la République et répondre aux prévisions électORALES du gouvernement. Ils possédaient assez de moyens de pression et de coercition pour que certains maires aillent jusqu'à s'excuser des résultats électORAUX de leur commune ! Les élus rendaient des comptes aux préfets et se faisaient les interprètes des opinions publiques locales.

Les pressions des autorités préfectorales sur les maires se relâchèrent au fil des ans et à mesure que la société s'acclimatait à l'idée républicaine. En 1910, le président du Conseil, Aristide Briand, exprima sa détermination à mettre fin à la pratique de cette pression préfectorale.

Les préfets républicains continuèrent de s'appuyer sur les maires, puisque ces derniers exerçaient un grand pouvoir sur les choix de vote de leurs administrés. Les résultats électORAUX traduisaient davantage la force des liens sociaux de dépendance, plutôt que des opinions politiques personnelles. Le vote, comme l'a montré Alain Garrigou, était moins le résultat d'addition de voix que l'agrégation de groupes mobilisés par des élites locales et par les maires. Jules Ferry avait cette formule éloquente : « *La molécule électORALE, c'est la commune, bien plus que l'électeur* ». De 1870 à la veille de la Première Guerre mondiale, il y eut une adéquation très forte entre les faveurs du maire et le vote législatif. Le « loca-

lisme» restait dominant dans les élections et le maire demeurait une figure centrale de cette emprise.

La procédure électoral n'allait se moraliser que très lentement. Le maire ne pouvait éviter les irrégularités électorales (pressions, corruptions, fraudes, etc.) jusqu'à la Première Guerre mondiale environ. Il n'était pas rare qu'il les organise lui-même! La préoccupation principale des électeurs ne résidait pas dans le respect des règles électorales ; il s'agissait avant tout de remporter les élections. Et les maires se retrouvaient souvent désémparés devant l'incertitude des normes et des règles encore floues du jeu électoral. La politisation de la fonction municipale et l'exacerbation de la concurrence électorale entraînaient également des irrégularités.

La place du maire dans les opérations électorales renvoie à l'ambiguïté de son statut dans la société française. Le maire est à la fois un administrateur contrôlé par le pouvoir central, autrement dit un représentant de l'État, et un représentant élu par les habitants de la commune, pris dans des logiques «localistes». Les pouvoirs successifs du XIX^e siècle, après l'avoir traité en fonctionnaire, puis en agent électoral, voient le maire comme un organisateur du suffrage, à l'interface de l'État et des sociétés locales.

La dimension communale du vote ne s'est imposée que tardivement. Deux logiques sont entrées en jeu : la logique de l'uniformité (de la règle et du symbole républicain) et celle du «localisme» (la «territorialisation» du vote comme l'expression d'une identité locale et d'une allégeance aux élites locales). L'étude de l'inscription communale du vote relève de

l'étude de cette tension entre la logique de l'uniformisation électorale et cette irréductible «territorialisation» du vote.

Gwénaële Calvès : Vous avez évoqué la question de la normalité électorale et le long processus qui a conduit à sa fixation. Maître Bluteau va poursuivre sur ce thème.

Cadre juridique et modalités pratiques par **Philippe Bluteau**



Philippe Bluteau est avocat à la Cour (Cabinet de Castelnau). Lauréat de la conférence Albert Joly du Barreau de Versailles et du prix du mémoire de l'Association française de droit des collectivités locales, il a publié : Élections locales 2008. Guide pratique du candidat. Financement, communication et organisation, Paris, Le Courrier des maires et des élus locaux, 2006.

Le problème de départ, c'est que le bureau de vote est présidé par le maire, ses adjoints et ses conseillers municipaux. La surveillance des opérations de vote est confiée à des élus impliqués dans le champ politique, voire à des candidats (ils peuvent l'être tout en présidant le bureau de vote), et non pas à des magistrats indépendants... Cela crée une tension, puisque le président du bureau de vote, qui bénéficie ici de pouvoirs de police, se trouve pleinement impliqué dans le combat électoral.

Il a fallu mettre en place des organismes de contrôle et de sanction pour assurer, malgré cette partialité de la présidence, le bon déroulement du scrutin. Nous identifions deux types de contrôles. D'une part, les contrôles politiques sont assurés par les assesseurs qui font partie du bureau de vote (deux au minimum depuis le décret du 11 octobre 2006), par les délégués des candidats et par les électeurs eux-mêmes (ils ont le droit d'inscrire toute mention au procès-verbal du bureau de vote depuis le décret de 2006).

D'autre part, s'y ajoutent des contrôles juridiques. La Commission de contrôle des opérations de vote (mise en place par la loi du 2 janvier 1973), organisme indépendant, est présidée par un magistrat. Elle est composée d'un autre magistrat ou d'un auxiliaire de justice et d'un représentant du préfet. Les délégués de cette Commission surveillent le déroulement des opérations dans tous les bureaux de vote des communes de plus de 20 000 habitants. Ils retranscrivent dans le procès-verbal les irrégularités éventuelles constatées, conseillent les membres du bureau de vote et avertissent le procureur en cas de fraude.

Interviennent, par ailleurs, le juge pénal et le juge électoral. Ces deux acteurs répressifs réalisent un contrôle *a posteriori* de cette journée. Les autorités nationales sont venues dire aux citoyens que «toutes les fins ne justifiaient pas n'importe quel moyen», et que si l'ambition consistait à gagner les élections, elle pouvait se faire vaincre dans le cas où les règles n'étaient pas respectées. En effet, une élection peut être annulée *a posteriori* au regard des infractions commises.

Avec le contrôle pénal, il s'agit de défendre l'intérêt public. Les infractions qui pourraient être commises le jour du scrutin sont répertoriées une à une,

suivant deux préoccupations principales : réprimer la violence et réprimer les atteintes à la sincérité du scrutin. Pour la prévention de la violence, toute la gamme de la répression pénale est représentée, de la simple contravention jusqu'au crime passible de cour d'assises. Le fait de pénétrer dans un bureau de vote avec des armes apparentes constitue une contravention. Le port d'arme dans le lieu du bureau de vote est réprimé, même si on n'en fait aucun usage : ici, la violence est considérée par sa symbolique, à cause du climat de tension que le port d'arme fait régner. À l'autre bout de la chaîne, le crime correspond au fait de troubler les opérations électorales avec des interventions armées concertées dans plusieurs bureaux de vote. Toute une série de délits est définie : le trouble par attroupement, le trouble par déclamation menaçante, les irrupções violentes, etc.

Quant à la répression des atteintes à la sincérité du scrutin, une «disposition balai» existe : toute fraude électorale est passible d'une condamnation. Certains délits concernent les organisateurs des opérations électorales. Par exemple, le président d'un bureau de vote qui signe le procès-verbal, alors que des irrégularités se sont produites. Autres exemples : les atteintes à la machine à voter, les obstacles au travail des assesseurs, etc. D'autres délits s'adressent aux électeurs. Par exemple, voter plusieurs fois grâce à des inscriptions multiples.

Mais c'est le juge électoral qui représente le vecteur essentiel de la moralisation des opérations électorales, par sa capacité reconnue à annuler les résultats d'un scrutin au regard des fraudes commises. Le juge électoral peut être incarné par le juge administratif (élections locales) ou par le Conseil constitutionnel (élections législatives). Sous la V^e République,

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

des élections de députés ont été annulées pour différents motifs : en raison notamment des irrégularités liées à l'organisation du vote (42 %), puis à cause des irrégularités liées aux règles de communication (37 %) – les abus de propagande qui ont influencé le résultat du scrutin –, enfin, à cause des irrégularités liées aux règles de financement de la campagne (16 %) – respect du plafond, interdiction de bénéficier d'un don d'une personne morale, etc. – et, en tout dernier lieu, à cause des irrégularités liées à la catégorie de l'inéligibilité des candidatures.

42 % des annulations d'élections de députés sont liés aux questions d'organisation du scrutin le jour J. Mais, si c'était vrai dans la période 1958-1972, ces questions déclinent, en proportion, jusqu'à aujourd'hui. La période qui s'écoule de 1958 à 1972 connaît une fraude massive localisée en Corse, à La Réunion et en banlieue parisienne ; désormais, cette analyse géographique disparaît. Les fraudes relatives à la communication, quant à elles, demeurent relativement stables dans le temps. En revanche, les infractions relatives au financement, à partir de 1990, explosent. Ces dernières sont devenues le fondement principal des annulations.

En 1962, comme en 2002, on compte sept annulations d'élections de députés. Donc, le droit électoral ne semble pas se faire plus menaçant. En réalité, les fondements d'annulation diffèrent d'une date à l'autre. En 1962, six annulations sont prononcées pour des fraudes commises le jour du scrutin contre une seule en 2002, alors que quatre se fondent sur des fraudes relatives aux règles de communication et deux sur des fraudes relatives aux règles de financement.

La décrue peut s'expliquer par l'intervention d'un organisme indépendant dans les villes de plus de 20 000 habitants. En 1973, apparaissent les Commissions de contrôle des opérations de vote. Elle peut s'expliquer aussi par la moralisation de la vie publique qui, progressivement, s'inscrit dans les esprits. Par ailleurs, en 1988, en 1990 et en 1995, une législation stricte apparaît sur les questions de financement, suite à la période des grandes affaires. Deux principes guident le législateur : l'égalité des chances pour les candidats, qui l'amène à plafonner les dépenses et à prévoir leur remboursement par l'État, et la transparence, qui oblige le candidat à déposer son compte de campagne et à se voir interdire le bénéfice d'un don d'une personne morale. Aujourd'hui, c'est cette législation qui fonde la plupart des annulations.

Une deuxième raison explique la prévalence de ce fondement de l'annulation aujourd'hui. Lorsque le juge analyse la contestation de l'élection et qu'il repère des motifs relatifs au financement de la campagne, il cesse ses recherches. Il annonce l'annulation du scrutin, et l'inéligibilité du candidat, sans qu'il soit besoin d'analyser les autres griefs. Ce biais technique, juridique, fait disparaître les fraudes : même si celles-ci ont lieu, elles ne vont plus fonder les annulations, puisque le juge examine en premier les entorses au financement. Néanmoins, lors des élections municipales, les manœuvres constatées dans l'organisation du scrutin fondent souvent, à elles seules, des annulations de scrutins.

Le juge de l'élection pose, quant à lui, cette question cruciale : est-ce que la fraude constatée est de nature à altérer la sincérité du scrutin ? Si la

fraude concerne quinze bulletins et que l'écart est de 2 000 voix, le juge va considérer qu'il y a fraude mais qu'elle n'est pas susceptible d'avoir altéré la sincérité du scrutin. Le juge de l'élection est plus humble, plus en retrait, dans sa fonction que le juge administratif lorsqu'il est saisi, par exemple, d'un recours pour excès de pouvoir. Il n'annulera l'élection que si la fraude prouvée est de nature à entraîner une modification des résultats.

Pour les municipales, cela peut être décisif, car il n'existe souvent qu'un seul bureau de vote. Pour les présidentielles, cela n'a pas d'importance stratégique directe. En 1995, par exemple, les suffrages exprimés dans treize bureaux de vote (11 000 suffrages) ont été annulés par le Conseil constitutionnel. Mais l'écart de voix étant d'un million, la fraude ne pouvait altérer le résultat.

Les irrégularités commises à proximité du bureau sont aussi appréhendées par le juge. En 2002, au second tour des présidentielles, les suffrages exprimés dans un bureau de vote ont été annulés à cause de la mise en scène de procédés de «décontamination», incompatibles avec la dignité du scrutin et le secret du vote. Autres exemples : la mise en scène d'un simulacre de vote pour un candidat non présent et la distribution de tracts à proximité du bureau de vote ont déjà fondé l'annulation de toutes les voix de bureaux de vote.

Enfin, des irrégularités commises dans les salles peuvent fonder une annulation. Par exemple, un scrutin a été annulé car le portrait du maire récemment décédé avait été laissé sur les lieux. Or, sa femme veuve se présentait aux élections. Comme elle avait gagné à une voix d'avance, le juge a considéré que cela avait pu influencer le vote des électeurs. Autre exem-

ple : des plans d'urbanisme restés accrochés dans la salle de vote, alors qu'ils constituaient un enjeu pour les élections. Les transports par bus des électeurs ne constituent pas, en revanche, une irrégularité pouvant fonder l'annulation.

Du côté des électeurs, est-on contraint de prendre tous les bulletins ? Si l'on n'utilise pas les bulletins que l'on reçoit à domicile, la seule chose qui est interdite, c'est d'en prendre un seul sur la table de décharge du bureau de vote. Il faut en prendre au moins deux différents. Cette recommandation n'est pas inscrite dans le code électoral, mais figure dans les circulaires du ministère de l'Intérieur.

Quant aux isoloirs, leur nombre est réglementé (au moins un pour 300 électeurs). Le fait qu'un grand nombre d'électeurs ne soit pas passé par les isoloirs (50, par exemple) peut entraîner une annulation.

La signature de la liste d'émarginement constitue l'un des éléments principaux pour assurer la sincérité du vote. Quand, en 1997, à Futuna, 500 personnes ont signé d'une croix, le Conseil constitutionnel a considéré que cela ne pouvait pas entraîner l'annulation du scrutin du fait des particularités locales. En 2002, 90 personnes ont signé d'une croix ; le Conseil constitutionnel a décidé cette fois que, l'alphabétisation de la population ayant été menée à bien, on ne pouvait plus se baser sur cette particularité pour accepter cette démarche irrégulière.

Gwénaële Calvès : Pour compléter cette analyse historique et cette présentation du cadre juridique, nous allons maintenant entendre le témoignage d'un acteur de l'organisation des opérations électorales : celui de Madame le maire de Die.

La mobilisation de l'administration communale, par Isabelle Bizouard



Isabelle Bizouard est maire de Die (Drôme) depuis 1995 ; conseillère générale de la Drôme depuis 1992. Elle a été conseillère régionale de Rhône-Alpes en 1998 et exerce la profession de chargée de mission en développement local.

L'Association des petites villes de France m'a mise en relation avec le Centre d'analyse stratégique et j'ai accepté de témoigner sur ce qui se passe sur le terrain. Depuis 1995, je suis maire de la ville de Die (4 500 habitants, 3 300 électeurs), après avoir été maire-adjointe et conseillère municipale. Depuis 1983, j'ai appris beaucoup de choses à force d'observations. Je remarque que nous reproduisons souvent ce que nous avons vu faire et que, du coup, nous effectuons des démarches sans les remettre en question.

Les élections exigent un travail en amont d'une extrême rigueur.

Tout d'abord, la tenue et la mise à jour des listes électorales : chaque année, entre septembre et décembre, j'active et préside la Commission de révision des listes qui a pour mission d'examiner les demandes d'inscription, les cartes en retour, etc.

Ensuite, ces listes sont éditées par le service Élections de la mairie.

Enfin, tous les trois ans, une refonte générale des listes électorales est effectuée.

L'exercice de révision s'avère difficile pour plusieurs raisons. Nous avons une population âgée et nous sommes une ville touristique avec un grand nombre de résidences secondaires. Il faut donc regarder la liste de très près et parfois se faire «*hara-kiri*» par rapport à ses propres électeurs. Enfin, comme la population sur ces quinze dernières années est de plus en plus mobile, même dans les petites communes, les mairies n'arrivent plus à connaître la population locale.

Est-il judicieux de poursuivre ainsi la révision des listes électorales ? Ne faudrait-il pas refonder les listes de manière complète avec davantage de régularité ? Quoi qu'il en soit, les révisions sont l'occasion de se rendre compte que tout le monde est loin d'être inscrit sur les listes électorales.

Les cartes arrivent vierges en mairie. Nous les éditons et nous les envoyons. Ce travail dure deux à trois jours. Il faut le faire en temps et en heure. Il faut également veiller à ce que les conditions offertes aux candidats soient identiques, dans la mise en place des panneaux d'affichage par exemple. À Die, il y a cinq emplacements, alors, quand douze candidats se présentent... Plus les communes sont petites, plus il est difficile de trouver des panneaux. On s'en sort malgré tout !

Nous mettons à disposition les salles communales pour chaque candidat, de manière identique. Le bureau de vote est constitué d'un président, d'au moins deux assesseurs et d'un secrétaire. Nous avons deux bureaux de vote. Nous nous posons la question de

la création d'un troisième, mais nous avons déjà du mal à pourvoir les deux premiers... Comment allons-nous trouver les volontaires, disponibles sur une ou plusieurs journées ? C'est une vraie question car les volontaires se font rares.

Dans les deux bureaux de vote, nous faisons des tranches de 2 heures 30. Le premier est occupé par le président titulaire. Ensuite, ce sont les suppléants qui prennent la succession, parce qu'il est impossible aujourd'hui de trouver une personne disponible sur la journée complète. Demander à quelqu'un qui est venu le matin de revenir à 18 heures, cela n'a rien d'évident !

Le maire et ses adjoints sont respectivement président titulaire et présidents suppléants des bureaux de vote. Nous demandons à tous les conseillers municipaux de se mobiliser. Et nous faisons appel aux représentants des partis politiques pour participer au déroulement de ces opérations.

La veille, nous vérifions l'agencement des deux bureaux de vote : les isoloirs, l'urne, les tables, etc. Nous demandons à un agent d'être présent le dimanche toute la journée, au cas où se présenterait un problème urgent, notamment sur l'interprétation des textes.

Le dimanche est une grosse journée. Tout doit bien se passer. Dans notre organisation des bureaux de vote et des élections, chaque geste, manquant ou en trop, peut être interprété, puis pénalisé.

J'arrive à 7 heures du matin dans le bureau de vote. Je vérifie que rien n'est affiché, sauf ce qui doit l'être, que les enveloppes et les bulletins sont bien là, dans l'ordre de dépôt des candidatures correspondant aux affichages sur les tableaux. Je vérifie que l'urne est bien vide et transparente. Nous la fermons

avec deux clefs différentes : l'une est remise au président du bureau, l'autre à l'un des assesseurs du matin qui doit revenir à 18 heures. Je vérifie l'heure : à 8 heures, je fais ouvrir les portes. Quand les électeurs arrivent après 18 heures, c'est trop tard, le scrutin est clos.

Ce rituel est l'expression même de notre démocratie. Donc, les textes doivent être respectés pleinement.

Nous pouvons avoir des problèmes avec les personnes qui tiennent le bureau. Parmi les volontaires, nous comptons beaucoup de personnes âgées. Il faut alors s'arranger pour bien distribuer les tâches en fonction de celui qui ne verrait pas bien ou celui qui n'entendrait pas bien ! Le scrutin et le dépouillement doivent se dérouler de la manière la plus fluide possible.

Les procurations coïncident toujours. Les assesseurs, par exemple, lisent un nom en premier, et réalisent, après l'avoir cherché sur la liste électorale, qu'il s'agit du nom du gendarme ! Les imprimés ont changé cette année. J'espère qu'ils sont mieux faits, qu'il sera plus facile de comprendre qui est le mandataire. Car les procurations génèrent des files d'attente le jour du scrutin. Ceci étant dit, notre système est un bon système. Le vote par correspondance, lui, dénaturerait la symbolique du vote.

Autre souci pratique, le jour J : certains électeurs ne trouvent jamais leur carte. Le problème se pose surtout quand des personnes que l'on ne connaît pas viennent voter sans aucune pièce d'identité.

Depuis dix ans, je n'ai jamais connu de problème majeur. En revanche, je note un problème récurrent : des électeurs, ostensiblement, ne passent pas dans les isoloirs et prennent un seul bulletin de vote. C'est de la provocation. Il n'en existe pas des centaines, mais j'affiche

tout de même les recommandations dans le bureau de vote. Force est de constater que des personnes persistent, malgré tout, dans cette attitude.

À 18 heures, les bureaux de vote ferment. Un peu avant, je vérifie que personne n'arrive en courant et qu'il n'y a pas de file d'attente. Nous rouvrons les portes pour le dépouillement. Nous faisons disparaître tout bulletin et toute enveloppe dans le bureau de vote, avec l'aide des agents communaux. Nous mettons en place quatre à cinq tables de dépouillement par bureau avant d'ouvrir l'urne sur une table, de déverser les enveloppes, puis de les comptabiliser.

Le nombre d'enveloppes doit correspondre aux émargements de la journée. S'il y a une erreur, nous la notifions, mais c'est le nombre d'enveloppes qui est valable et non les émargements. Nous faisons des paquets de 10 pour faire des paquets de 100. Nous mettons chaque paquet dans des enveloppes et les distribuons, une par une, aux tables de dépouillement.

Nous choisissons les scrutateurs selon leur bonne volonté. Les choses ont changé aujourd'hui. Certaines élections ont plus de succès que d'autres. Les cantonales et les municipales mobilisent du monde. Les régionales et les européennes, beaucoup moins. Donc, nous travaillons souvent avec des personnes qui participent pour la première fois au dépouillement. Elles exercent un droit et un devoir civique. Il n'empêche que nous devons veiller à ce qu'elles comprennent bien ce qu'elles doivent faire. Je garde un œil sur l'ensemble des tables.

Nous réalisons le comptage et les additions sur des tableaux préparés au

préalable. Nous proclamons les résultats après avoir centralisé les deux bureaux en un seul. Nous les envoyons ensuite en sous-préfecture pour que tout soit contrôlé.

C'est une journée tendue. Je suis tout de même admirative de la démocratie. Les élus doivent être garants de ce bon fonctionnement démocratique. Il faut être sûr qu'ils en soient capables. Pour l'instant, à Die, nous n'avons récolté aucune remarque négative. Nous restons très vigilants, pour que nos concitoyens puissent s'exprimer en toute liberté, dans le secret de l'isoloir, pour que leur volonté soit respectée et portée au niveau national.

Débat avec la salle

Bernard Maligner (CNRS-CERSA, université Paris II) : Maître Bluteau a une vision trop large de la notion de fraude électorale, car il associe d'une part, des irrégularités et d'autre part, des comportements réellement frauduleux. Il s'agit pourtant d'une distinction importante au plan doctrinal.

Mais je voudrais formuler trois remarques plus générales. La première concerne le problème de l'annulation pour fraude de la part du juge de l'élection. Dans le contentieux des élections municipales de 1983, apparaît la possibilité pour le juge, dans le cas où il entend rétablir l'exacte volonté du corps électoral, de rectifier les résultats du scrutin et par conséquent d'inverser les résultats. À Villepinte par exemple, en janvier 1984, le Conseil d'État n'a pas hésité à proclamer majoritaire la liste qui avait été déclarée minoritaire par voie de fraude.

En deuxième lieu, Maître Bluteau a évalué à sept le nombre d'annulations pour fraude. Mais les annulations pour infraction à la législation sur le financement électoral sont bien plus nombreuses ! Il faut en outre noter un fait original : il y a eu une telle quantité d'annulations pour violation des règles du financement que Jean-Claude Colliard et ses collègues du Conseil constitutionnel n'ont pas hésité à rendre des décisions collectives d'annulation.

Philippe Bluteau : Oui, je parlais uniquement des déclarations d'inéligibilité. Dans mon exposé, je n'ai présenté que des cas où le candidat élu avait vu son élection annulée, où il avait été démis d'office.

Bernard Maligner : Il y a des exemples où, en l'absence de recours contentieux, le Conseil constitutionnel a prononcé la démission d'office du candidat élu, ce qui équivaut à l'annulation.

Mais j'en viens à ma troisième remarque : Maître Bluteau a très justement mis en relation les pouvoirs de la juridiction répressive et ceux du juge de l'élection. Je signale, à ce propos, un phénomène très intéressant : la possibilité offerte par la loi du 31 décembre 1975 au juge administratif, lorsqu'il décèle l'existence d'une fraude dans un dossier qui lui est soumis, de transmettre le dossier au parquet. Le juge administratif collabore ainsi, dans une certaine mesure, avec le juge répressif.

Il est vrai que ce volet répressif pose problème, en raison de la grande lenteur des juges à traiter ces dossiers de fraude électorale. Le 20 décembre 2006, le tribunal de Paris a sanctionné un ancien maire du 3^e arrondissement pour des faits remontant... aux élections municipales de 1989 ! Pour autant, il me semble qu'une réforme simple à réaliser consisterait à étendre au Conseil constitutionnel le pouvoir d'initier la répression pénale.

Claire Thoannes (responsable du service Élections de la ville de Marseille) : Marseille compte 462 bureaux de vote et emploie près de 1 000 personnes pour organiser un scrutin.

Or, nous rencontrons un problème d'application des textes, à commencer par la constitution de la liste électorale. Les communes, grandes et moyennes, ont le sentiment que les textes actuels les obligent à travailler dans l'urgence et qu'ils sont parfois proches de l'absurdité. Par exemple, en ce qui concerne l'inscription d'office des jeunes de 18 ans. Au 21 décembre, toutes les communes ont été averties qu'il y avait une rallonge, dans la bande envoyée par l'INSEE, concernant l'inscription d'office pour les présidentielles des jeunes de 18 ans, valable au 28 février. J'ai posé la question à la préfecture et au juge d'instance : comment voulez-vous qu'en l'espace de quelques jours, proches de la clôture des listes, nous puissions appliquer cette procédure (qui devait être appliquée depuis le mois de septembre) ? Impossible ! Le préfet nous a rétorqué : vous devez appliquer les textes. À Marseille, à Paris, à Lyon, nous avons adapté tant bien que mal la procédure de la loi du 10 novembre 1997 modifiée pour essayer de régler le problème de l'inscription d'office et pour ne pas nous trouver pénalisés.

Depuis les révisions de 1999-2000, les avis de radiation modèle C ne mentionnent plus la nouvelle commune d'inscription. La raison invoquée par la CNIL est simple : il s'agit d'un aspect confidentiel. Or, je suis à plus de 300 inscriptions judiciaires, ce qui est énorme. Comment voulez-vous qu'une commune puisse régler les problèmes, le jour J du scrutin, si la nouvelle commune d'inscription n'est pas mentionnée ? Avant que l'électeur se déplace pour aller voir le juge d'instance, il faut qu'il vienne nous voir au service municipal pour contester la radiation. Dans ce

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

cadre, des informations nous sont enlevées du jour au lendemain, alors qu'elles sont nécessaires aux intérêts des électeurs. Nous sommes traités d'incompétents par ces derniers, parce que nous avons procédé à des radiations issues de l'INSEE. Sur ce problème, nous nous sommes adressés à la permanence électorale de la délégation régionale de l'INSEE, qui nous a renvoyés vers le pôle des fichiers démographiques dans la Loire dont la compétence est nationale, mais qui n'est ouverte qu'au juge d'instance... Or, l'électeur, dans les faits, se rend à la mairie, avant de se présenter devant le juge d'instance!

Cette année encore, nous avons échappé aux procurations faites par les mairies. Sur Marseille, nous sommes à 500-600 procurations par jour, soit plus de 5 000 procurations requises pour les élections présidentielles. Depuis la simplification des démarches administratives opérée en 2004, tout le monde peut se présenter devant la police judiciaire ou le tribunal d'instance avec une simple attestation sur l'honneur qu'il ne peut pas voter et la procuration lui est délivrée. Si les prochains textes, en 2008, permettent aux communes de recevoir les procurations, nous atteindrons 15 000 procurations dans le cadre d'un scrutin!

Il faut prendre en compte les moyens matériels dont disposent les mairies. Il faut rétablir le débat sur les transferts de charges et de compétences effectués par l'État vers les communes sans aucune contrepartie.

Dans le cadre des élections présidentielles, se pose en outre le problème des électeurs inscrits sur les listes consulaire. Comme toutes les communes, nous avons reçu les dernières listes, mais elles confondent les populations.

Les codifications sont devenues très complexes, au point parfois que les communes ne comprennent plus rien.

Nous sommes obligés de désigner des présidences de secours en cas de maladie ou autre désistement de dernière minute.

Isabelle Bizouard : Je me demandais comment cela se passait pour les grandes villes! Je suis impressionnée par l'organisation. Je rejoins ce que vous dites : en matière de constitution des listes électorales, il y a une réflexion de fond à mener. Car, beaucoup de citoyens finissent par se dire «c'est compliqué, on ne va pas s'inscrire»...

Jean-Claude Colliard (professeur de droit public et de science politique à l'université Paris I, ancien membre du Conseil constitutionnel) : Je confirme que nous avons pris, au Conseil constitutionnel, des décisions collectives d'inéligibilité sur des cas complètement identiques. Par exemple, quand le candidat n'a pas déposé son compte de campagne, qu'on lui en a demandé la raison et qu'il ne répond pas. Il serait absurde d'écrire exactement le même jugement 150 fois. Mais dès qu'un élément de différence apparaît, la mesure à prendre ne relève plus d'une décision collective.

Je suis étonné par ce que dit Madame le maire. La mairie de Die vérifie si l'électeur habite bien la commune, nous dit-elle. Cela signifie-t-il que, dans cette ville, la prescription du code électoral selon laquelle l'électeur doit y payer l'impôt ne suffit pas?

Le témoignage sur Marseille s'avère très précieux, car il met en exergue la difficulté d'application des textes sur le terrain. Notamment, cette source de difficultés majeures pour les élections à

venir : la question des Français de l'étranger. Autant les modifications récentes du code électoral et d'un certain nombre de procédures vont dans le sens d'une simplification (souvent, à la suite des observations du Conseil constitutionnel, ou d'autres juges), autant cette question des Français à l'étranger a subi des complications, pour des raisons qui ne me semblent pas toujours innocentes. Une règle assez simple avait été mise en place : si on était inscrit sur une liste consulaire pour les élections et pour les référendums, on ne pouvait plus voter en France métropolitaine pour ces deux scrutins. Maintenant, on peut !

Sur la question de la modulation des sanctions, Bernard Malignier a raison. Nous sommes partis, à juste titre, d'une législation financière rigoureuse, si bien que, aujourd'hui, la gravité des sanctions est devenue pratiquement automatique. Le juge administratif peut moduler les décisions en levant l'inéligibilité d'un candidat pour sa bonne foi. En revanche, le juge constitutionnel, en matière électorale, ne le peut pas. Il lui arrive de le regretter quand une faute, très véniale, l'amène automatiquement à proclamer l'inéligibilité d'un candidat élu.

Pascal Mbongo (professeur de droit public, université de Poitiers) : Rémi Lefebvre affirme que, historiquement, le maire a été un agent électoral, et qu'il a biaisé le droit de suffrage, souvent intentionnellement. L'histoire n'est-elle pas plus complexe ? Car ce sont les maires qui, parallèlement, ont initié puis socialisé leurs administrés à la démocratie. Ils étaient les agents de ce que Pierre Rosanvallon appelle «la démopédie», c'est-à-dire, la formation des citoyens à l'acte électoral.

Le droit électoral, du reste, ne s'est-il pas formé sous la III^e République ? Les principales infractions qui constituent la substance du droit pénal électoral sont déjà formulées sous la III^e République.

Mais, depuis lors, un changement de paradigme s'est opéré : on est passé d'un système dans lequel le contrôle des élections relevait d'un *fair play* entre les acteurs, à un système dans lequel on recherche le contrôle d'un tiers impartial, incarné, de plus en plus, par le juge.

Quant à la proposition de réforme formulée par Bernard Malignier, je m'interroge. Ne suffirait-il pas au Conseil constitutionnel, pour saisir le juge pénal, d'invoquer l'article 40 du code de procédure pénale ?

Rémi Lefebvre : Mon propos était centré sur le XIX^e siècle. Ce que j'ai voulu dire par «agent électoral», c'est que le maire n'incarnait pas l'impartialité dans la procédure. Faire voter ses administrés, dans ces premières élections peu concurrentielles, revenait à prendre parti. Mais il est vrai que le maire, sous la III^e République, participe à l'entreprise de «démopédie». À mesure que le vote s'est imposé comme une obligation, comme un «devoir du citoyen», les maires ont endossé ce rôle d'éducateur civique. L'«agent électoral» est celui qui «fait voter», ce que le maire a fait d'abord dans un sens partiel et partial au XIX^e siècle, puis, au fur et à mesure de son enracinement dans l'imaginaire républicain et local, en participant à l'entreprise républicaine d'imposition du vote comme norme citoyenne.

Gwénaële Calvès : Merci. Nous allons maintenant passer à la deuxième table ronde. Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, qui ont mené une importante étude sur la question de la «non-inscription» et de la «mal inscription», prendront d'abord la parole. Thierry Laille abordera ensuite le problème des difficultés d'accès des handicapés physiques au bureau de vote. Enfin, nous réfléchirons au vote électronique et aux obstacles qu'un tel mode de scrutin peut éventuellement constituer pour certains électeurs.

L'accès au bureau de vote

Un accès coûteux pour les « mal inscrits », par Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen



Céline Braconnier, maître de conférences en science politique (université de Cergy-Pontoise) et Jean-Yves Dormagen, professeur de science politique (université de Montpellier), poursuivent des recherches en sociologie électorale. Ils ont publié ensemble : «Et s'il ne s'était pas passé grand-chose aux Cosmonautes», in Vincent Duclert, Christophe Prochasson, Perrine Simon-Nahum (dir.), Il s'est passé quelque chose... Le 21 avril 2002, Paris, Denoël, 2003, p. 65-76. ; La démocratie de l'abstention, Paris, Gallimard, Folio Actuel, 2007.

Céline Braconnier : Nous allons vous présenter un phénomène particulier, celui de la «mal inscription» et l'ampleur qu'elle prend dans les quartiers populaires. Avant cela, il faut camper le décor en quelque sorte car nous avons mené notre travail dans un univers très différencié de celui évoqué précédemment par Madame le maire de Die. Ce phénomène de mal inscription, et son ampleur sont liés au type d'environnement sur lequel nous avons travaillé, celui des banlieues urbaines.

Pendant cinq ans, des présidentielles du 21 avril 2002 au référen-

dum d'initiative locale du printemps 2006 organisé par la mairie de Saint-Denis sur le droit de vote des étrangers, nous avons passé de nombreux dimanches au bureau de vote de la cité des Cosmonautes, à Saint-Denis (1 400 habitants et 700 électeurs potentiels), le plus souvent postés devant les deux portes du bureau de vote, de l'ouverture à la fermeture. Nous souhaitions observer ce qu'il s'y passait, à la façon des ethnologues.

Nous avons d'abord constaté que rares étaient les habitants à faire le déplacement, y compris au premier tour de l'élection présidentielle. Le nombre de votants a confirmé nos impressions : seuls 291 inscrits se sont déplacés (sur 490 inscrits et, je vous le rappelle, 700 électeurs potentiels environ). L'abstention a pris une ampleur considérable, supérieure à 40 %, beaucoup plus qu'au niveau national, dont le taux était pourtant très élevé.

En effet, depuis le milieu des années 1980, un phénomène d'augmentation de l'abstention peut être observé sur l'ensemble du territoire national, essentiellement pour les élections dites de second ordre (européennes et cantonales). Jusqu'en 1995, les élections présidentielles se trouvaient épargnées. Ce n'est plus le cas en 2002, où le taux d'abstention est de 28 %, plus de sept points au-dessus du taux relevé lors des élections de 1995.

Dans les quartiers populaires des grandes villes, le taux d'abstention peut se révéler encore plus important : 36 % dans les ZUS lors de ce premier tour.

À l'occasion des élections qui suivent, toujours dans la cité des Cosmonautes, le second tour des législatives de 2002 consiste en un duel entre un commu-

TAUX DE PARTICIPATION AUX ÉLECTIONS EN FRANCE ET AUX COSMONAUTES (1974-2005)			
Scrutins	Taux de participation national	Taux de participation Cosmonautes	Différentiel
Présidentielles 1974 1 ^{er} tour	84,23 %	87,3 %	+ 3,07
Présidentielles 1974 2 ^e tour	87,33 %	87,3 %	0
Cantonales de 1976 1 ^{er} tour	65,3 %	listes d'émargement manquantes	-
Cantonales de 1976 2 ^e tour	67,7 %	listes d'émargement manquantes	-
Municipales 1977 1 ^{er} tour	78,9 %	59,7 %	- 19,2
Municipales 1977 2 ^e tour	77,6 %	-	-
Législatives 1978 1 ^{er} tour	83,2 %	84,1 %	+ 0,9
Législatives 1978 2 ^e tour	84,9 %	67,4 %	- 17,5
Européennes 1979	60,7 %	60,2 %	- 0,5
Présidentielles 1981 1 ^{er} tour	81,09 %	76,6 %	- 4,49
Présidentielles 1981 2 ^e tour	85,85 %	80,7 %	- 5,15
Législatives 1981 1 ^{er} tour	70,9 %	62,1 %	- 8,8
Législatives 1981 2 ^e tour	75,1 %	53,9 %	- 21,2
Cantonales 1982 1 ^{er} tour	68,4 %	47 %	-21,4
Cantonales 1982 2 ^e tour	70,3 %	46,6 %	-23,7
Européennes 1984	56,7 %	40,7 %	- 16
Législatives 1986	78,5 %	59,5 %	- 19
Régionales 1986	77,9 %	59,7 %	- 18,2
Présidentielles 1988 1 ^{er} tour	81,36 %	71,3 %	- 10,06
Présidentielles 1988 2 ^e tour	84,07 %	69,2 %	- 14,87
Législatives 1988 1 ^{er} tour	65,7 %	50,7 %	- 15
Législatives 1988 2 ^e tour	69,9 %	42,2 %	- 27,7
Cantonales 1988 1 ^{er} tour	49 %	23,2 %	- 25,8
Cantonales 1988 2 ^e tour	47 %	24,6 %	- 22,4
Référendum 1988	36,89 %	18,4 %	- 18,49
Municipales 1989 1 ^{er} tour	72,8 %	41,5 %	- 31,3
Municipales 1989 2 ^e tour	73,1 %	-	-
Européennes 1989	48,7 %	35,2 %	- 13,5
Régionales 1992	67,8 %	50 %	- 17,8
Référendum 1992	69,69 %	51,8 %	- 17,89

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

Scrutins	Taux de participation national	Taux de participation Cosmonautes	Différentiel
Législatives 1993 1 ^{er} tour	69,2 %	54,8 %	- 14,4
Législatives 1993 2 ^e tour	67,6 %	56,1 %	- 11,5
Européennes 1994	52,70 %	listes d'émargement détruites	-
Cantonales 1994 1 ^{er} tour	60,38 %	listes d'émargement détruites	-
Cantonales 1994 2 ^e tour	58,76 %	listes d'émargement détruites	-
Présidentielles 1995 1 ^{er} tour	78,38 %	72,6 %	- 5,78
Présidentielles 1995 2 ^e tour	79,66 %	69,1 %	- 10,56
Municipales 1995 1 ^{er} tour	69,4 %	49,7 %	- 19,7
Municipales 1995 2 ^e tour	70 %	51 %	- 19
Législatives 1997 1 ^{er} tour	68 %	60,5 %	- 7,5
Législatives 1997 2 ^e tour	71,1 %	60,5 %	- 10,6
Régionales 1998	58,04 %	37,9 %	- 20,14
Européennes 1999	47 %	28,9 %	- 18,1
Référendum 2000	30,19 %	17,1 %	- 13,09
Municipales 2001	67,29 %	40,7 %	- 26,59
Cantonales 2001 1 ^{er} tour	65,59 %	39,6 %	- 25,99
Cantonales 2001 2 ^e tour	56,16 %	21 %	- 35,16
Présidentielles 2002 1 ^{er} tour	71,6 %	59,4 %	- 12,2
Présidentielles 2002 2 ^e tour	79,71 %	69,8 %	- 9,91
Législatives 2002 1 ^{er} tour	64,42 %	47,1 %	- 17,32
Législatives 2002 2 ^e tour	60,32 %	41,2 %	- 19,12
Régionales 2004 1 ^{er} tour	62,12 %	50 %	- 12,12
Régionales 2004 2 ^e tour	65,79 %	51,6 %	- 14,19
Européennes 2004	42,79 %	28,6 %	- 14,19
Référendum 2005	69,37 %	55,8 %	- 13,57

Source : ministère de l'Intérieur et mairie de Saint-Denis
 Calculs : Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen

niste et une candidate UMP... et pourtant, la participation ne s'élève qu'à 39 % des inscrits. Rappelons qu'il y a vingt-cinq ans, ce quartier participait de façon identique à la moyenne nationale. Aux législatives de 1978, 65 % des inscrits s'étaient déplacés alors qu'un seul candidat se retrouvait au deuxième tour. Par rapport au passé électoral, la démobilisation actuelle s'avère donc très importante. C'est réellement le premier aspect qui nous frappe lorsque nous travaillons sur ces journées au bureau de vote : la faible mobilisation le jour du scrutin.

La deuxième chose qui nous frappe est l'impression de revoir toujours les mêmes personnes au fur et à mesure des scrutins. Les observations menées ainsi que l'étude des listes d'émergents nous ont permis de constater que les mêmes électeurs se retrouvaient à chaque scrutin : 150 habitants participent de manière constante, ou presque. Nos investigations nous permettent de dire que ce sont les habitants qui ont eu des parcours scolaires et professionnels les moins marqués par l'échec, les étudiants, les petits fonctionnaires, les salariés en CDI, les personnes les plus politisées qui participent le plus régulièrement – celles pour qui le clivage droite-gauche conserve un sens. Ces personnes se déplacent, ce qui ne signifie pas qu'elles attendent beaucoup de choses de l'élection ou qu'elles se passionnent pour la campagne.

Pourquoi ces personnes viennent-elles voter? D'abord parce qu'elles habitent réellement la cité : le détour par le bureau de vote prend peu de temps; surtout, le coût du vote est faible – le bureau dispose de deux entrées, favorisant une proximité avec n'importe quel immeuble de la cité. Leur participation est aussi liée à des effets d'entraînement vers les urnes, générés par le milieu familial, amical

ou encore professionnel. Une des découvertes de ce travail que nous avons effectué dans la durée, ce sont ces micro-pressions exercées par l'environnement qui ont leur importance dans l'incitation au vote. Au référendum local de 2006, les deux tiers des électeurs sont venus accompagnés, ce qui n'est pas anodin. Ces habitants vont voter, enfin, parce que cet acte se situe dans le prolongement de leur insertion professionnelle, sociale ou scolaire, qui les prédispose à participer au rituel électoral. Ce qui nous a frappés en suite d'une enquête sur les listes électorales et la reconstitution d'itinéraires individuels de vote depuis 1974, c'est la diminution du noyau dur électoral (composé des électeurs quasi constants) : aujourd'hui constitué de 150 personnes, il comptait 450 personnes jusqu'au milieu des années 1980, pour un nombre d'habitants à peu près équivalent.

Qui ne vient pas au bureau de vote? Nous avons pu davantage connaître un type de personnes ne participant pas aux élections, notamment en allant assister à une partie de football le jour des élections européennes. Le taux de participation à ces élections de 2004 était faible : 28 % des inscrits. Sur les jeunes que nous avons pu rencontrer, seuls deux étaient inscrits; un des plus politisés nous a dit que les autres n'étaient pas inscrits car «pour eux, ce serait la "te-hon" d'aller voter».

Effectivement, la première catégorie de ceux qu'on ne voit pas aller voter, ce sont les non-inscrits. En croisant la liste électorale de la cité avec une enquête de voisinage de longue haleine, nous nous sommes aperçus qu'environ 25 % des adultes de nationalité française n'étaient pas inscrits sur la liste électorale du bureau des Cosmonautes. Cet ordre de grandeur se retrouve dans d'autres quartiers du même type : nous avons pu en effet

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

consolider ce chiffre à la suite d'une enquête pour le Centre d'analyse stratégique, qui prenait en compte une centaine de bureaux de vote situés en Zones urbaines sensibles. Ce taux de non-inscription est ainsi très important et bien supérieur à la moyenne nationale estimée à 10 %.

Il faut également souligner que, dans un quartier comme les Cosmonautes, la population d'étrangers, donc de personnes qui n'ont pas accès au droit de vote en France, est importante (25 %). Si nous cumulons cette population, les non-inscrits (25 %) et le fait qu'un inscrit sur deux participe de temps à autre aux élections, nous aboutissons au constat suivant : le vote ne représente plus le comportement majoritaire et le non-vote devient la norme en matière de comportement électoral. Cet environnement général entretient l'intermittence de ceux qui sont les plus prédisposés à aller voter et le fait qu'une partie de la jeunesse française renverse la norme, en valorisant le retrait électoral plutôt que la participation.

Jean-Yves Dormagen : Le non-vote est devenu largement majoritaire dans beaucoup de quartiers des périphéries urbaines. À la cité des Cosmonautes, même pour les scrutins les plus importants, jamais plus d'un électeur potentiel sur deux ne vote. Au second tour des présidentielles de 2002, il y a eu 348 votants (sur 700 électeurs potentiels). Ceci nous montre l'ampleur de la démobilisation électorale qui prévaut en milieu populaire. Autre donnée importante : aujourd'hui, dans certaines communes de France, il n'est plus indispensable d'obtenir un nombre de voix élevé pour être élu : à Saint-Denis, on peut devenir maire avec 7 500 voix... pour 85 000 habitants !

Cette démobilisation résulte d'abord de la «non-inscription» : au minimum, un quart des Français des Cosmonautes en âge et en droit de voter ne sont pas inscrits sur les listes électorales. Elle est liée aussi à un deuxième phénomène, partiellement occulté par les taux de participation. Communiqués à chaque élection, ces derniers donnent en effet une image enchantée de la mobilisation des électeurs en France, puisqu'ils ne prennent jamais en compte les non-inscrits. Or, si on ajoute à ces taux 10 points de non-participation, on constate que, même au niveau national, il est rare que plus d'un électeur sur deux vote. Ainsi, la dernière Assemblée nationale a été élue par environ un électeur potentiel sur deux. À la cité des Cosmonautes, il faut ajouter 25 points environ de non-participation. Les taux de mobilisation apparaissent, alors, particulièrement faibles.

De même, les taux de participation annoncés sont trompeurs, parce qu'ils donnent une image partiellement fausse du comportement des électeurs. Nous avons mis du temps à nous en rendre compte. Mais c'est là tout l'intérêt de réaliser des études localisées sur la durée et d'approfondir ce qui se cache derrière les résultats.

À la cité des Cosmonautes, dans les années 1990, la participation est toujours restée inférieure à 70 % (le second tour des présidentielles a affiché un record de 69,8 %) et en général très sensiblement inférieure à ce seuil. À la lecture de ces chiffres, on peut avoir l'impression qu'un petit tiers des habitants ne vote plus. À force de travailler sur les listes d'émargement et sur les itinéraires de participation, nous nous sommes aperçus qu'à l'occasion d'un scrutin, des individus, et même des familles entières, basculaient dans

l'abstention systématique. Ceci nous a paru étrange, car il s'agissait parfois de familles jusque-là plutôt participationnistes. Ces familles restaient plusieurs années sur les listes sans voter avant d'être radiées.

Cela nous a conduit à faire l'hypothèse que ces inscrits étaient probablement des inscrits fantômes ou des «mal inscrits», c'est-à-dire des individus qui avaient résidé dans le quartier, s'étaient inscrits sur les listes électorales, puis avaient déménagé sans effectuer ailleurs la démarche de se réinscrire. Nous avons réalisé une «ethnographie des boîtes aux lettres et des cages d'escaliers», très fastidieuse, au cours de laquelle nous nous sommes aperçus que 15 % des personnes inscrites sur la liste électorale n'avaient aucune boîte à leur nom dans le quartier. Ce premier regard ne suffisait pas; nous avons également observé plusieurs cas

où le nom figure sur la boîte aux lettres mais où la personne ne réside pas dans l'appartement : c'est notamment le cas des jeunes inscrits d'office qui quittent le domicile familial. Au total, cette enquête nous a permis d'établir que 28 % des inscrits au bureau de vote de la cité n'habitent plus la cité.

Si l'on analyse ensuite le comportement électoral des inscrits en distinguant ceux qui résident dans le quartier et ceux qui n'y habitent plus – donc, qui doivent se déplacer pour aller voter –, on s'aperçoit que la différence entre le fait d'être bien inscrit et le fait d'être mal inscrit apparaît alors décisive et déterminante en matière de participation électorale.

Les personnes qui sont inscrites au bureau de vote de la cité et qui résident dans la cité participent encore massivement, même si c'est de façon inter-

TAUX DE PARTICIPATION SELON LA PRÉSENCE DANS LA CITÉ						
	Inscrits disposant d'une boîte aux lettres	Inscrits disposant d'une boîte aux lettres + présence contrôlée	Inscrits ne disposant pas de boîtes aux lettres	Inscrits disposant d'une boîte aux lettres + absence contrôlée	Inscrits ne disposant pas de boîtes aux lettres + absence contrôlée	Ensemble de l'électorat au niveau national
1 ^{er} tour P 2002	69,5 %	81,1 %	27,8 %	60 %	15,2 %	71,6
2 ^e tour P 2002	78,5 %	87,6 %	42,6 %	72,5 %	48,5 %	79,71
1 ^{er} tour L 2002	54,7 %	61,9 %	19,8 %	47,5 %	15,6 %	64,42
2 ^e tour L 2002	46,1 %	54,9 %	21,7 %	32,5 %	14,3 %	60,32
1 ^{er} tour R 2004	56 %	66 %	16,5 %	33,4 %	12,5 %	62,12
2 ^e tour R 2004	58,2 %	66 %	16,5 %	35,9 %	4,4 %	65,79
E 2004	31,6 %	35,9 %	7 %	15,4 %	4,3 %	42,79
Référendum 2005	57,4 %	65,8 %	31,6 %	37,8 %	15 %	69,37
Moyennes	56,1 %	64,3 %	23,7 %	42 %	19 %	64,51

P = présidentielles

L = législatives

R = régionales

E = européennes

Source : ministère de l'Intérieur et mairie de Saint-Denis
Calculs : Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

mittente, aux élections. Elles ont voté à près de 90 % au second tour des élections présidentielles, et à 81 % au premier tour. Sur quatre tours de scrutin, cette population de « bien inscrits » ne compte pratiquement aucun abstentionniste constant (8 %). Et parmi ces abstentionnistes constants, la moitié se compose d'inscrits d'un genre particulier : depuis 25 ans, ils n'ont jamais voté, non pas parce qu'ils ont choisi l'abstention comme mode protestataire ou parce qu'ils sont désenchantés politiquement, mais parce qu'ils sont dans des situations particulières (en hôpital, sous tutelle, etc.).

Même dans un quartier très populaire, où le désenchantement politique se révèle profond, quand un individu est inscrit au bureau de vote du quartier dans lequel il réside effectivement, il est presque toujours votant. À l'inverse, quand il doit se déplacer, parce qu'il ne réside pas dans le quartier du bureau de vote auquel il est inscrit, le citoyen n'est jamais un votant constant. Dans ce dernier cas, on compte des abstentionnistes souvent constants, ou, au mieux, des votants très intermittents. Ceci, même s'ils ne résident pas très loin du quartier. Au premier tour des présidentielles, seuls 15 % d'entre eux se sont déplacés (48 % en raison de la campagne intense au second tour). Pour les élections régionales ou européennes, seuls 4 % d'entre eux sont allés voter...

On peut, à partir de nos résultats, tirer une conclusion générale et objectiver ce que sont les comportements électoraux aujourd'hui, y compris en milieu très populaire. Plus les coûts électoraux augmentent, plus les chances de démotivation, dans ces milieux sociaux et culturels, augmentent, et de façon très importante. On est là face à un phénomène à l'américaine. La France est l'un

des seuls pays, avec les États-Unis, à imposer aux électeurs une démarche active spécifique pour figurer sur les listes électorales. Or, ce qui est nouveau, c'est que les mêmes exigences engendrent les mêmes effets qu'aux États-Unis : un non-vote de plus en plus massif. Le quart des électeurs potentiels n'a pas voté du tout aux dernières élections présidentielles et aux législatives de 2002 : 10 % de non-inscrits et 13 % d'abstentionnistes permanents.

En l'absence d'études sur ce point, nous pouvons faire l'hypothèse qu'une fraction importante de ces 13 % sont des « mal inscrits », et ainsi, que la non-participation électorale se joue d'abord dans l'inscription. Cette phase de l'inscription ou de la réinscription est devenue, aujourd'hui, un obstacle très important à la participation électorale des milieux populaires. Cette évolution évoque alors bien la situation américaine : des scrutins où environ un électeur potentiel sur deux se déplace pour aller voter – rappelons que seuls 60 % des électeurs potentiels se sont rendus aux urnes le 21 avril 2002 – et un non-vote devenu majoritaire en milieu populaire.

La nécessité de s'inscrire et se réinscrire produit ainsi de l'exclusion électorale. La « mal inscription » (le fait de devoir se déplacer) produit de l'abstentionnisme permanent. Et seuls les « bien inscrits » demeurent dans leur grande majorité des votants, parfois intermittents. Le vote reste cependant largement une pratique dominante lorsqu'il n'y a que la rue à traverser pour se rendre au bureau de vote.

Ce constat ressort clairement de l'enquête approfondie que nous avons menée pendant quatre ans sur les comportements électoraux dans la banlieue nord de Paris.

Les handicapés et l'exercice du droit de vote et de la citoyenneté, par Thierry Laille



Thierry Laille est conseiller national pour les questions d'accessibilité à l'Association des Paralysés de France (APF). Il est notamment spécialisé dans les questions d'accès à la citoyenneté des personnes handicapées.

Les handicapés forment une frange de la population française qui tient absolument à accéder à ses droits. L'Association des paralysés de France (APF), créée en 1933, compte 32 000 adhérents et 29 000 bénévoles ; elle milite pour la participation sociale des personnes handicapées et gère des services médico-sociaux. La participation sociale constitue une préoccupation très ancienne à l'APF mais la loi de 1975 a contribué à faire pencher notre rôle du côté de l'organisation des services médico-sociaux.

Ces trente dernières années, sous l'influence de l'Europe du Nord, le mouvement de l'«accessibilisation» de la société aux handicapés a émergé en France. Ce modèle vise non pas à adapter la personne à la société, mais à poursuivre l'objectif inverse : adapter la société aux personnes qui ont des difficultés. Ce modèle a influencé les différentes politiques développées depuis trente ans. Les législations en matière d'accessibilité ont ainsi permis de faire avancer ces questions jusqu'à la loi de 2005 dite «pour l'égalité des droits et des chances, la participation à la citoyenneté des personnes handicapées». Ce modèle a mis l'accent sur la nécessaire adaptation de la société aux besoins des populations les plus éloignées de leurs droits.

Cette loi a introduit une mesure réclamée par l'association depuis longtemps : le renforcement des obligations en matière d'accessibilité de tous les bâtiments, c'est-à-dire la possibilité d'accéder à tout bâtiment, mais aussi d'utiliser les prestations et de comprendre les informations délivrées à l'intérieur de ces bâtiments. Cette loi énonce ainsi l'obligation de rendre accessibles tous les bureaux de vote et toutes les techniques de vote. Cela paraît incongru aujourd'hui de devoir fixer par une loi cette obligation, alors qu'il incombe à la puissance publique de tout mettre en œuvre pour permettre à tous l'exercice du droit de vote. Mais c'était nécessaire.

Les associations ont défendu cette disposition. L'idée n'était pas de permettre aux personnes handicapées l'accès au vote (déjà possible grâce à la procuration), mais de leur donner le choix du mode opératoire du vote et de leur laisser la possibilité de se rendre au bureau de vote. Derrière ces mesures, transparaît la question de l'égalité de traitement, qui consiste à ne pas faire de différence en raison du handicap.

Avant 2005, lorsque nous avons interpellé les maires sur cette question, ils nous ont opposé le fait que la procuration permettait l'accès au droit de vote. Nous avons rétorqué qu'il s'agissait d'un pis-aller, et qu'aujourd'hui, avec les évolutions de la société, les personnes handicapées aspirent de plus en plus à participer physiquement au vote, afin de se retrouver avec d'autres électeurs, de participer au débat public et de prendre pleinement leur place dans la sphère publique. Pour les tâches d'assesseurs, aussi, les personnes handicapées entendent donner de leur temps, et pour cela, les bureaux de vote doivent être accessibles. Ces personnes réclament une égalité de traitement.

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

Les décrets d'application de la loi de 2005 obligent le président du bureau de vote à rendre accessible ce lieu aux personnes handicapées. Or, il n'y a pas plus banal qu'un bureau de vote accessible. L'entrée de plain-pied avec des portes qui s'ouvrent automatiquement quand on arrive est aujourd'hui courante. C'est l'hypothèse idéale, à l'inverse des rampes d'accès qui constituent des prothèses architecturales.

Il faudrait également prendre en compte la chaîne de l'accessibilité. Il suffit qu'il y ait une rupture dans la chaîne des déplacements pour que la personne handicapée soit dans l'incapacité de rejoindre le bureau de vote. La question qui se pose est celle des chemins qui mènent au bureau de vote et des modes de transport. Il faut veiller à ces interfaces avec l'environnement immédiat pour que les lieux de vote soient accessibles et utilisables par ces personnes.

Sans entrer dans les détails techniques, il existe des préconisations en termes de respect de normes, pour répondre à tous les besoins des personnes handicapées.

Aujourd'hui, beaucoup d'établissements proposent des accès différenciés. Cela signifie qu'une personne handicapée doit appeler une autre personne pour emprunter un itinéraire séparé, puisque le principal n'est pas accessible. Les associations ne défendent pas cette solution, qui paraît discriminante et qui engendre des frustrations. Solliciter un tiers pour accéder à un lieu ne revient pas à une égalité de traitement.

Les personnes handicapées moteur ont des difficultés à accéder à l'isoloir. Il faudrait prévoir des cabines suffisamment larges, avec des rideaux qui ne se

ferment pas à hauteur de buste, car cela empêche la confidentialité du vote.

Pour les déficients visuels, il est difficile de se repérer dans les bulletins. Par voie de circulaire, une mesure a été énoncée et nous souhaitons la voir appliquée : une personne doit être proposée à lire à haute voix les bulletins qui sont sur la table lorsqu'un non-voyant le demande. Quelqu'un devrait aussi avoir pour mission, quand l'urne est trop haute, de l'abaisser à hauteur d'une position assise (on peut la poser sur une table basse). Ces mesures bousculent un peu les habitudes. Mais il est nécessaire de réfléchir aux aménagements et à la conception des matériels de vote, même si les élus s'inquiètent des coûts.

Les machines de vote électronique posent des problèmes en termes d'ergonomie. Différents systèmes ont été agréés par le ministère de l'Intérieur ; ils restent toutefois difficiles à utiliser par les personnes qui ont des mobilités restreintes des membres supérieurs. Sans compter les aveugles qui ont besoin de pouvoir entendre les opérations qu'ils doivent réaliser sur l'écran. Un écran tactile ne résout pas tous les problèmes. Il est nécessaire de réfléchir à la conception précise de ces techniques de vote.

Dernier problème : pour une partie de la population, le contenu de l'information (le programme, les idées, etc.) n'est pas accessible par le biais des réunions publiques ni par celui des médias. Ces derniers commencent à faire des efforts concernant le sous-titrage, mais les réunions publiques, quant à elles, se déroulent sur des lieux inaccessibles et elles sont rarement pourvues d'équipements destinés à permettre aux personnes sourdes ou aveugles d'accéder aux

discours et aux documents écrits des candidats et des partis. Cette situation empêche les personnes handicapées de s'exprimer en toute connaissance de cause lors des élections.

Il ne s'agit pas d'avoir de nouveaux droits, mais simplement l'égalité des droits. Derrière toutes ces revendications légitimes, ce qui importe, c'est aussi le changement de regard de la société sur les personnes handicapées.

Vote électronique et présidence du bureau de vote, par Michel Briand



Michel Briand est conseiller municipal à Brest et animateur du réseau «Brest-ouVert.net». Il est adjoint au maire en charge de la démocratie locale, la citoyenneté et l'appropriation sociale des nouvelles technologies, animateur du magazine sur l'Internet et du multimédia : <http://www.a-brest.net> et du site participatif : <http://www.participation-Brest.net>.

Je vais m'exprimer ici à titre personnel puisque je suis en désaccord avec l'équipe municipale sur la question du vote électronique. Je ne souhaite pas, pour ma part, déployer ces machines.

La Ville de Brest a été la première en France à mettre en place ce matériel. Après avoir expérimenté le vote électronique en 1999, Brest a introduit les machines à voter en 2004, grâce à l'agrément obtenu juste avant le scrutin des cantonales et régionales. Brest a été suivie dans cette démarche par

une trentaine de villes lors des européennes puis du référendum sur la Constitution européenne. Quatre votes ont été organisés dans notre ville avec ces machines.

Les machines à voter sont des systèmes informatiques qui comptabilisent les votes exprimés au moyen de pressions exercées sur un écran tactile. Il s'agit d'une méthode différente du vote par Internet, qui représente un vote par correspondance. Avec le vote par Internet, on peut vérifier, grâce à des codes, si c'est la «bonne» personne qui a voté. En revanche, on ne peut pas vérifier dans quelles conditions cette personne a voté et, par exemple, si un tiers présent à son côté devant l'écran a pu influencer son vote.

Le vote électronique a été introduit, d'une part, par souci de modernité de la Ville, et d'autre part, afin de réduire le nombre de bureaux de vote.

En 2004, nous sommes passés de 104 à 80 bureaux. Toutefois, les électeurs ont passé plus de temps sur les lieux que pour un vote classique, car comprendre les instructions et déchiffrer les bulletins sur un écran demandent davantage d'efforts que de déposer un bulletin dans une urne. Les files d'électeurs ont généré des temps d'attente parfois longs de plus d'une heure. Certains bureaux ont dû fermer à 18 h 30, le temps de résorber la file après la clôture à 18 heures.

Les machines à voter ne permettent pas de réduire le nombre de bureaux de vote. Nous avons dû revenir à un nombre de bureaux équivalent à celui dont nous disposions avant l'introduction des machines. Nous avions un bureau pour 937 électeurs; aujourd'hui, nous en avons un pour 907.

Maintenant que le nombre de bureaux revient à la situation précédente, que

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

le nombre de machines augmente – la ville en a racheté dix-neuf en décembre –, les files d'attente devraient se résorber.

D'autres problèmes subsistent néanmoins.

Tout le monde n'a pas la même aisance face à un écran

Par exemple, les personnes âgées, qui avaient l'habitude de préparer chez elles leur bulletin de vote ou de rester le temps nécessaire pour elles dans l'isolement, ressentent une gêne vis-à-vis des machines à voter. Non seulement leurs difficultés devant l'écran sont vues par tout le monde, mais, du fait que les assesseurs sont obligés de les aider à voter, il n'y a plus d'égalité entre les citoyens. Il serait intéressant de faire une enquête sur l'acceptabilité de ces machines par toutes les personnes éloignées d'Internet et du multimédia. Rappelons qu'en France, à ce jour, plus de la moitié de la population n'a pas d'accès à Internet à domicile.

La confidentialité relative du vote

Lors du premier vote, nous avions disposé les machines à voter en équerre. Du coup, il était possible de voir ce que chacun votait. L'assesseur et le président du bureau devaient sans cesse détourner le regard, ce qui n'avait rien de confortable.

Les erreurs dans la validation du vote

L'enchaînement des *bips* à l'ouverture et à la fermeture d'un vote pose également problème. Il fallait se synchroniser sur ces *bips* ; sinon, l'électeur ne pouvait pas voter ou risquait de voter deux fois. Certaines personnes n'ayant pas voté de cette manière synchronisée, des ajustements ont dû être opérés. Avec

une urne, l'opération demeure tout de même plus simple : le bulletin tombe, « a voté » !

Faire confiance aux machines ?

En 2004, les candidats ont été prévenus de l'introduction de ces machines un mois avant les élections. Globalement, cette nouveauté a été acceptée sans donner lieu à un débat. Mais, aujourd'hui, la situation a changé. Une grande partie des partis politiques et des candidats ont pris position contre les machines à voter. Ils demandent qu'un débat ait lieu, et exigent, pour les prochaines élections, l'utilisation des urnes classiques.

Au fond, la question principale est : peut-on faire confiance à la machine ? Lorsque l'on appuie sur un bouton, la machine enregistre un vote. Mais que fait-elle de ce vote ? Comment cela se passe-t-il ? Le code informatique reste secret et aucun recomptage n'est possible : voici ce qui doit surtout faire débat.

Aux États-Unis, les recommandations officielles vont dans le sens de l'utilisation de machines avec un recomptage possible. Actuellement, l'une de ces machines américaines imprime un bulletin qui tombe dans l'urne. Cette méthode me paraît intéressante, car même si le vote reste électronique, en cas de doute, il devient tout à fait possible de recompter les bulletins imprimés dans l'urne. Or, il faut avoir à l'esprit que l'erreur est humaine et que le doute, aussi, est humain... sans compter les fraudes. En Italie, par exemple, lors de l'introduction des machines à voter, la télévision a filmé des partisans d'un candidat dont je tairai le nom en train d'essayer de frauder. Ainsi, à chaque élection, un recomptage effectué dans un bureau de vote tiré au sort permet-

trait de s'assurer qu'il n'y a aucun trafi-cotage dans l'algorithme se trouvant à l'intérieur des machines.

Une autre machine américaine se trouve, elle, dotée d'un scanner. L'électeur prend un bulletin, coche une croix et son bulletin est scannerisé. Cette méthode s'avère tout aussi intéressante, puisqu'elle rend également possible un recomptage.

Dans les prochains mois après les élections présidentielles, un débat devra être soulevé : si des villes continuent à adopter des machines à voter pour les élections, devra-t-on utiliser les trois modèles officiels actuellement agréés mais ne permettant pas de recomptage, ou mettre en place de nouvelles machines rendant ce recomptage possible ?

D'autres pays utilisent des machines à cause de la complexité de leur scrutin. En France, ce n'est pas le cas. L'intérêt des machines à voter réside surtout dans le fait que, grâce à elles, les candidats peuvent connaître les résultats une heure plus tôt. Cet intérêt est donc relativement faible.

L'argument économique ?

À ma connaissance, il n'existe aucune étude indépendante sur l'apport économique des machines à voter. Réduisent-elles le coût des élections ? On ne sait pas vraiment. Il serait intéressant que des universitaires se penchent sur cette question, sachant que le premier argument des promoteurs du vote électronique – la diminution possible du nombre de bureaux de vote – n'est plus valable, comme l'expérience de Brest le montre.

Participation citoyenne versus machines ?

À Brest comme ailleurs, le nombre de personnes qui s'impliquent dans une élection diminue. Là se situe un vrai

problème. Les partis politiques envoient de moins en moins leurs membres dans les bureaux de vote. Ne peut-on pas essayer autre chose ? Essayer, par exemple, dans les villes moyennes et grandes, d'impliquer les conseils de quartier. À Brest, si la moitié des personnes qui composent ces conseils participaient au déroulement des élections, elles fourniraient deux assesseurs par bureau. Beaucoup de conseils de quartier accepteraient volontiers cette tâche car ils ont à cœur de participer à la vie de la cité. Je pense aussi aux délégués lycéens de 18 ans et plus ; en s'adressant à eux, nous pourrions impliquer davantage de jeunes dans la vie citoyenne.

Il faudrait expérimenter d'autres démarches pour organiser les bureaux de vote et trouver d'autres formes de participation. En envoyant un courrier aux électeurs, ne pourrait-on pas leur donner envie de devenir assesseurs ? Le temps où seuls participaient des représentants des partis politiques semble révolu. En revanche, nous pouvons regarder vers les personnes qui ont déjà des implications citoyennes (associations, conseils de quartier, jeunes, etc.). Cette démarche rendrait le vote plus proche des habitants, et par conséquent, permettrait de remédier aussi aux phénomènes de non-inscription ou de mal inscription sur les listes électorales.

Pour conclure, les machines à voter ont été introduites sur la base d'un décret ancien. Elles ont été homologuées, mais il n'y a eu aucun débat à l'Assemblée nationale. Et aujourd'hui, la plupart des partis politiques ont pris position contre. Nous allons utiliser un système de vote dans certaines villes, pour 1 à 1,5 million d'électeurs, alors que la majorité des candidats à l'élection ont émis des doutes sur ce système et ont exprimé leur opposition. Le débat public sur l'usage ou non des machines à voter est une nécessité.

Débat avec la salle

Bernard Owen (IPAG, université Paris II) : Je voudrais attirer votre attention sur le fait que la participation électorale, aux États-Unis, n'est pas calculée comme dans les autres pays. Elle est calculée à partir d'un chiffre fictif : celui de la population résidant aux États-Unis mais ne possédant pas nécessairement la citoyenneté américaine, ni le droit de vote. Deux États, en effet, ne produisent pas de listes électorales telles que nous les concevons, et donnent des chiffres qui n'ont rien à voir avec les nôtres. Mais si on met de côté ces deux États, nous obtenons des chiffres semblables aux chiffres européens, à savoir de 70 % à 90 % de participation.

Aujourd'hui, en France, les jeunes sont inscrits de manière obligatoire sur les listes électorales quand ils effectuent leur journée militaire. Or, les jeunes, on le sait, votent moins que les plus âgés. La procédure d'inscription automatique ne risque-t-elle pas, dans ces conditions, de faire baisser mécaniquement les chiffres de la participation globale ?

Il existe deux formes de participation électorale : la participation conjonctuelle et la participation structurelle. Relevant du structurel, il est normal que les élections régionales et européennes connaissent une participation faible. Les gens pensent que cela ne vaut pas la peine de se déplacer pour ces scrutins. Dans le cadre conjoncturel, des élections législatives qui suivent des présidentielles, comme en 2002, induisent un taux de participation plus bas, puisque ceux qui ont perdu les élections ne se rendent pas aux urnes. Ces considérations ont-elles été prises en compte par les intervenants ? Quand nous faisons référence à la participation

électorale en 1978, il faut aussi rappeler que, sur le plan national, il s'agissait d'une élection très importante, car les sondages donnaient la gauche gagnante devant Valéry Giscard d'Estaing, et l'on se demandait si le parti socialiste allait l'emporter sur le parti communiste.

Jean-Yves Dormagen : À propos des États-Unis, Bernard Owen a tout à fait raison. C'est pour cela qu'il faut raisonner en valeur absolue et non en pourcentage. Il est important de rapporter les chiffres de la participation au nombre d'habitants et d'électeurs potentiels. Lorsque l'on intègre toutes ces données, on se rend compte que les comportements électoraux en France ne sont pas si différents de ceux enregistrés aux États-Unis.

Si nous avions le même mode de calcul du taux de participation électorale que les Américains – si nous prenions en compte les adultes de plus de 18 ans résidant sur le territoire français mais n'ayant pas nécessairement le droit de vote –, nous obtiendrions des taux très voisins. La mobilisation électorale française demeure tout de même un peu supérieure, d'autant que le nombre de scrutins reste plus important. Aujourd'hui, les trois quarts des Français participent au moins encore une fois de temps en temps à une élection, notamment lors d'élections de haute intensité.

Ces élections mobilisatrices sont les présidentielles, et dans une moindre mesure, les législatives. Le plus faible taux de participation aux législatives ne s'explique pas seulement par le fait qu'elles se tiennent dans le prolongement d'élections présidentielles. Déjà, avant 1981, le 3^e et le 4^e tours de scrutin initiés par une présidentielle se montraient peu mobilisateurs. Mais en 1997, alors que la

conjoncture était différente, puisque se jouait une alternance entre la gauche et la droite, le taux de participation moyen a été inférieur à 70 %. Si l'on procérait à un calcul semblable à celui des Américains, on observerait que moins de 60 % des adultes de plus de 18 ans vivant sur le territoire national (indépendamment du fait qu'ils aient ou non le droit de vote) ont participé à la désignation de l'Assemblée nationale qui a porté Lionel Jospin à Matignon.

En France, depuis plus de vingt-six ans, il n'y a jamais eu plus de 70 % de participation en moyenne aux législatives. L'abstention a toujours été supérieure à 30 points.

Quant aux inscrits d'office, ce ne sont pas des abstentionnistes constants. C'est ce que nous avons observé dans un quartier populaire, alors même que leur environnement les prédisposait, plus qu'un autre, à l'être. L'indifférence à la politique et la faible compétence politique des jeunes des quartiers populaires sont désormais sans égal en France : dans ces quartiers, à 18 ans, on ne distingue plus la gauche et la droite ; on n'attend rien des élections ; on ne connaît pas les candidats. Et, pourtant, même aux régionales, nous n'avons identifié parmi ces jeunes qu'un seul abstentionniste constant – il est d'ailleurs possible que celui-ci soit « mal inscrit ». Du point de vue de la mobilisation et de la probabilité de participer au moins une fois aux élections, l'inscription d'office, dans un premier temps en tout cas, engendre de la mobilisation électorale au sein des populations qui votent le moins.

Il est très probable, en revanche, que l'inscription d'office entraîne une participation plus intermittente. Cette procédure devrait donc avoir pour effet de faire monter les taux d'abstention lors des scrutins de faible intensité. Nous manquons de recul pour le vérifier, mais

elle devrait entraîner encore plus d'abstention aux élections européennes, cantonales, etc.

Le deuxième effet que risque d'engendrer une inscription d'office serait une « mal inscription » massive. Dès que ces jeunes inscrits d'office auront quitté le domicile de leurs parents, eux qui sont souvent peu politisés et qui n'ont même pas effectué la démarche active de s'inscrire sur les listes, seront prédisposés à alimenter le groupe des « mal inscrits ». Cela devrait conduire à de l'abstention structurelle.

Si le but consiste à produire de la mobilisation et de la participation électorales, même intermittentes, il vaudrait mieux adopter un système d'inscription universelle.

Chantal Enguehard (maître de conférences en informatique, université de Nantes) : Au niveau international, les informaticiens ont pris une position très claire, en 2003, à travers une déclaration de l'*Association for Computing Machinery (ACM)* : il n'y a aucun ordinateur fiable à 100 %, et on ne peut pas concevoir le vote sans sa matérialisation grâce, par exemple, à un bulletin papier.

On nous dit souvent qu'il faut « faire confiance » à la machine à voter. Or, seule la *procuration* met en jeu une question de confiance. On donne à quelqu'un une autorisation écrite, et on dit à cette personne pour qui on veut voter. Cette personne traduit notre volonté de vote ou ne la traduit pas, on ne peut pas le vérifier. Ne peut-on alors assimiler le vote électronique à une procuration massive, non librement consentie, à un tiers ? Les informaticiens n'ont pas les compétences pour répondre aux questions juridiques.

Dans le règlement technique du ministère de l'Intérieur, il est écrit en toutes lettres, parmi les principes à respecter : « il doit être possible de vérifier le résul-

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

tat des élections». Or, Michel Briand, qui a été président d'un bureau de vote, a répété que tel n'était pas le cas. Est-il possible qu'en France, un pays démocratique, des élections se déroulent dans des conditions illégales ?

Nous manquons d'éléments juridiques sur cette question. Nous partons dans une aventure qui ne me semble pas raisonnable pour des élections. Alors que, aujourd'hui, en France, le système fonctionne plutôt bien. Comme l'a dit Michel Briand, si l'on faisait des appels plus larges afin d'impliquer la population dans l'organisation des élections, il y aurait certainement davantage de citoyens qui participeraient à la tenue des bureaux de vote.

Par ailleurs, les ordinateurs de vote ne tiennent pas leurs promesses quant à l'accessibilité du vote pour les non-voyants et les personnes handicapées, alors que les fabricants ont fait leur promotion sur cette question.

Gwénaële Calvès : Sur les questions juridiques, vous pouvez vous référer au site de Gilles J. Guglielmi, professeur de droit public à l'université Paris II. Il donne des éléments qui vont dans le sens de votre thèse.

Michel Briand : À ma connaissance, il n'y a eu aucun recours devant le Conseil constitutionnel sur les machines à voter.

Jean-Claude Colliard : La possibilité d'utiliser des machines à voter est légale. Elle est prévue par le code électoral.

Chantal Enguehard : Oui, mais les machines à voter ne respectent pas le règlement technique, où figure en toutes lettres l'obligation de garantir le caractère vérifiable des résultats !

Bernard Malignier : Dire que tout est passé par décret, sans réflexion nationale et d'une façon quelque peu occulte, est une erreur. C'est par la loi que l'utilisation des machines à voter a été adoptée en 1969. Il y a eu un débat. Par ailleurs, dans les travaux du Forum des droits sur l'Internet, qui ont été largement diffusés, la recommandation insiste sur l'obligation absolue que le juge de l'élection soit en mesure de pouvoir vérifier la façon dont se déroulait le vote électronique.

Gabriel Michel (maître de conférences en informatique, université Paul Verlaine, Metz) : Je travaille avec une équipe pluridisciplinaire sur l'ergonomie informatique. Nous nous intéressons au vote électronique depuis dix ans. Le premier vote que nous avons évalué se déroulait au Brésil. Nous avons réalisé ensuite des tests d'utilisation, dans des conditions idéales, avec des aveugles : aucun n'a réussi à voter, alors que tous avaient l'impression d'avoir réussi. Nous avons recommencé l'expérience avec des personnes âgées éloignées des nouvelles technologies : la moitié d'entre elles seulement a réussi à voter.

Nous avons procédé à des comparaisons entre des villes dotées de machines à voter et des villes qui en étaient dénuées. Dans les quatre villes avec machines (soit 200 000 à 300 000 électeurs chacune), les votes blancs ont diminué de plus de 60 %, tandis que dans les villes sans machines, les votes blancs ont augmenté. Cela s'explique par l'interface qui rendait soudain le vote blanc difficile.

En France, il existe au moins 10 % de personnes handicapées, sans compter les seniors et autres personnes éloignées des nouvelles technologies. Si nous prenons en compte ces popula-

tions, nous obtenons un chiffre impressionnant : au moins 20 % de la population française risque de connaître des problèmes pour voter. L'introduction de ces machines dans des bureaux de vote peut se comparer avec l'introduction de nouvelles technologies dans une organisation. Une préparation à ce changement a-t-elle eu lieu ? Le mode d'organisation a-t-il été modifié ? Ce changement n'implique-t-il pas des exclusions ? N'implique-t-il pas des coûts importants, etc. ? Nous devons nous poser ces questions.

Nous avons analysé avec des experts du handicap et des aveugles, en France et à l'étranger, deux des trois systèmes utilisés actuellement en France. Bilan : ils sont inaccessibles. Les choses sont beaucoup plus compliquées qu'on ne le croit ! Par exemple, c'est avec des experts qu'il faudrait concevoir de près les interactions vocales. Ce n'est pas du travail d'amateur. Or, pour le moment, ces interactions sont rédigées par les présidents de bureaux de vote. Ces derniers ne connaissent pas nécessairement les règles d'ergonomie à respecter pour pouvoir suivre des informations et les valider.

Pour beaucoup de personnes handicapées, l'introduction de nouvelles technologies est porteuse d'espoir, mais quand celles-ci sont bien conçues. Ce

qui n'est pas le cas aujourd'hui. Il faut repenser ce qui a été fait jusque-là. Il faut repenser les interactions vocales et les fonctions tactiles des machines. Je le répète : lors de nos tests d'utilisation, sur l'une des trois machines agréées, un seul aveugle sur quatre a réussi à voter. Même chose pour les personnes âgées. Or, ces machines vont être utilisées dans des bureaux de vote, dans trois semaines...

Thierry Laille : Les personnes handicapées ne font pas partie des panels pour l'application des nouvelles technologies. Pourtant, ce panel se révèle très intéressant. Car les personnes handicapées, quand elles utilisent une nouvelle technologie, ne répondent jamais à un effet de mode. Elles manifestent une utilisation très pertinente de ces technologies. Par exemple, les personnes sourdes et malentendantes ont été les premières à utiliser les SMS et des modes de communication de ce type.

Certes, les nouvelles technologies font avancer les choses pour des personnes éloignées de leurs droits, toutefois, il faut faire très attention à certains critères. Il ne faut pas oublier, notamment, d'intégrer ces personnes dans les panels de tests d'utilisation nécessaires à une meilleure conception de ces nouvelles technologies.

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

*Séance de l'après-midi
sous la présidence
de Jean-François Sirinelli*



Jean-François Sirinelli est professeur d'histoire contemporaine à Sciences Po. Spécialiste d'histoire politique et d'histoire culturelle, il a notamment publié : Histoire des droites en France, Paris, Gallimard, « Tel », 3 vol., 2006.

C'est pour moi un plaisir et un honneur que de présider cette séance et en votre nom à tous, je remercie les collègues qui sont présents à cette tribune. Sans plus tarder, je passe la parole au premier orateur, Jean-Daniel Lévy.

Observer

Les sondages « sortie des urnes », par Jean-Daniel Lévy



Jean-Daniel Lévy est directeur adjoint du département Opinion-institutionnel de l'institut CSA, un acteur majeur du secteur des études de marché et des sondages d'opinion en France et en Europe.

Bonjour, je suis content de venir vous exposer certaines méthodes que peuvent utiliser les instituts de sondages, et le CSA en particulier, en ce jour qui est celui où les Français se dirigent vers les bureaux de vote. On m'a demandé de venir vous expliquer non seulement comment fonctionne le sondage « sortie des urnes », mais également l'opération d'estimation des résultats.

Le dimanche 22 avril, vous serez peut-être amenés en vous déplaçant au bureau de vote à rencontrer un enquêteur qui vous posera un certain nombre de questions ou qui vous invitera à répondre plus précisément à un questionnaire. Mon idée est de vous expliquer ce qui se passe avant, pendant et après.

En termes de méthode, nous avons deux types d'interventions le jour des élections : le sondage « sortie des urnes » – qui porte un nom un peu abusif par rapport à ce qu'il est véritablement – et les opérations d'estimations. Le sondage « sortie des urnes »

vise à interroger, le jour du scrutin, un échantillon représentatif d'électeurs et à leur demander leur vote et leurs motivations ; l'opération d'estimation est celle qui vous permet, à 20 heures, alors que tous les bureaux viennent de fermer, de connaître le résultat du vote.

Alors comment procérons-nous, et quelles sont nos méthodes de travail ?

Les sondages «sortie des urnes»

Pour le sondage «sortie des urnes», nous disposons d'un échantillon de bureaux de vote répartis sur toute la France, une petite centaine au total. Nous y envoyons des enquêteurs, qui vont inviter un certain nombre d'électeurs à répondre à une petite consultation. Ces bureaux de vote sont représentatifs en ceci que la somme de leurs résultats aux élections antérieures reflète le résultat obtenu au niveau national. Nous ne visons pas à avoir, pour chaque bureau de vote, le reflet de la France. C'est plutôt l'addition des différences qui nous permet d'avoir cet échantillon global représentatif.

Les électeurs non plus ne sont pas pris au hasard. Nous définissons un pas, c'est-à-dire que nous interrogeons, en fonction de la taille du bureau de vote, un électeur sur trois, un électeur sur cinq ou un électeur sur dix, et nous cherchons à faire en sorte que la plus grande liberté soit offerte à l'enquêté, au votant. En France, traditionnellement, un individu n'aime pas tellement exposer à quelqu'un qu'il ne connaît pas son vote, ses caractéristiques personnelles, ses motivations. Or, c'est bien ce que nous cherchons à faire : reconstituer, en miniature, le vote.

L'enquêteur distribue à l'électeur un petit questionnaire de trois à quatre pages, où il lui demande d'indiquer quel a été son vote bien évidemment, mais

aussi des caractéristiques personnelles qui vont nous aider à analyser les résultats : son sexe, son âge, le vote qui a été le sien lors des opérations électorales antérieures, et puis également quantité de questions qui vont nous intéresser à divers titres (les motivations de vote, le regard sur les différents candidats, l'appréciation de la campagne, éventuellement le pronostic qu'il peut faire concernant le résultat). L'ensemble de ces données n'est pas rempli par l'enquêteur, elles sont directement renseignées par l'électeur. L'enquêteur n'est là que pour aider et guider le votant dans sa réponse au questionnaire. Celui-ci a donc, en quelque sorte, la possibilité de voter une deuxième fois : il place à nouveau son bulletin dans une urne, même s'il s'agit, ici, d'un simple questionnaire. Nous faisons vraiment en sorte de garantir au votant une totale liberté d'expression.

Nous avons ainsi, le soir, la possibilité d'analyser assez finement le vote. Outre les données électorales pures, nous disposons, à 20 heures ou 22 heures, de données d'ordre géographique, statistique et relatives à l'évolution des différents candidats. Sans sondage «sortie des urnes», il n'est pas possible de comprendre ni d'analyser la motivation profonde des électeurs, ou leur caractérisation en termes de données sociologiques, de sexe, d'âge ou de niveau de diplôme. L'intérêt de ce sondage est vraiment d'aider très rapidement à comprendre les motivations et les structurations du vote.

Mais il vrai que le sondage «sortie des urnes» ne permet pas, en tout cas en France, de connaître en cours de journée, ou même le soir à 20 heures, le rapport de forces électoral. Il reste encore une petite différence qui nous interdit d'affirmer, à 20 heures, sur la seule foi de ce sondage, les résultats réels. La raison en est simple : tout le monde ne répond pas de manière

égale ou n'a pas la même propension à répondre à notre questionnaire et aux sollicitations de nos enquêteurs. Pour faire vite et pour caricaturer, quand un individu est jeune, plutôt urbain et plutôt de gauche, il se précipite sur un questionnaire parce qu'il est content de donner son avis. Mais lorsqu'il est plutôt dans un milieu rural, plutôt âgé et un peu à droite, voire très à droite sur l'échiquier politique, il sera nettement plus réticent.

C'est la raison pour laquelle nous devons, pour pouvoir disposer de résultats véritablement fiables, redresser l'ensemble de ces résultats sur la base de nos premières estimations. C'est la deuxième partie de l'activité qui est réalisée un dimanche dans un bureau de vote.

Les estimations des résultats

Pour faire ces estimations, des enquêteurs sont envoyés, dans environ 200 à 250 bureaux de vote dont nous connaissons l'histoire politique. Nous connaissons le vote, dans le bureau en question, en 2002, en 2004, éventuellement en 2005. Nous nous assurons qu'il n'y a pas eu de mouvement de population suffisamment important pour avoir un impact sur les résultats (construction d'une barre HLM, évolution vers des quartiers pavillonnaires, etc.). Cet ensemble de bureaux de vote nous permet d'avoir, dès 18 heures 30, l'ensemble des résultats qui vont être annoncés à 20 heures.

Comment procédons-nous ? D'une manière très simple. Nous disposons d'un échantillon qui est représentatif ; nous avons des enquêteurs et des contacts qui nous appellent dès les cent premiers bulletins dépouillés et

qui nous permettent d'établir une évolution, bureau de vote par bureau de vote, du rapport de forces. Si un bureau de vote qui était très à gauche évolue vers la droite entre 2002 et 2007, nous voyons bien, sociologiquement, que l'évolution observée dans ce bureau se retrouvera dans l'ensemble des bureaux de vote, qu'ils ferment à 18, 19 ou 20 heures. Nous avons la capacité de comprendre dans quelle mesure l'échantillon que nous relevons est légèrement différent de l'échantillon national. En appliquant des matrices de redressement, nous pouvons très vite savoir quel est le résultat de l'élection à 20 heures, à deux ou trois dixièmes près, de l'ensemble du résultat réel qui sera rendu public par le ministère de l'Intérieur, dans la nuit du dimanche au lundi. Nous arrivons, à travers un échantillon bien constitué, à connaître ou à évaluer les résultats à 20 heures avec trois à quatre mille bulletins dépouillés dans la France entière, alors que la totalité des votes n'est pas effectuée.

Vous le voyez, un dimanche au bureau de vote consiste en deux types d'opérations : des sondages «sortie des urnes» pour comprendre, et des estimations pour mesurer, les deux étant complémentaires.

Je voudrais, pour conclure, vous faire apercevoir la face cachée, pour que vous puissiez savoir ce qui se passe dans la «boîte noire» entre 18 heures 30 et 20 heures. Ces résultats restent-ils confinés dans un coffre-fort du CSA, ou dans les différents instituts de sondage ? Y a-t-il une pression importante de la part des responsables politiques, des journalistes ou d'autres acteurs pour connaître les résultats ? Nous divulguons effectivement nos estimations aux respon-

sables politiques et aux chaînes de télévision et de radio, pour que chacun puisse commencer à établir son analyse. Nous sommes donc en face de deux parties de la société française : une immense majorité qui découvre à 20 heures les résultats et une petite partie qui les connaît dès 18 h 30 - 18 h 45. Je suppose que vous vous souvenez des images que diffusaient, le 21 avril 2002 avant 20 heures, les différentes chaînes de télévision. Elles annonçaient toutes qu'il pourrait y avoir «une grosse surprise». Et on voyait un des deux candidats, en l'occurrence Jean-Marie Le Pen, arborer un grand sourire. Cela n'était pas dû au hasard : c'était parce qu'il y avait connaissance à ce moment-là de ce qu'allait être les résultats à 20 heures.

Nos travaux permettent de bien préparer techniquement la mise en scène des résultats à 20 heures et de faire en sorte qu'il puisse y avoir également rapidement une connaissance du rapport de forces et des motivations de vote des électeurs.

Voilà, résumées très rapidement, deux missions qui représentent pour nous à peu près trois mois de travail à temps plein. J'espère vous avoir permis de mieux comprendre les modalités d'organisation, mais aussi les limites et les avantages de chacun des deux instruments que nous utilisons le dimanche au bureau de vote.

Jean-François Sirinelli : Un grand merci à vous, Jean-Daniel Lévy. Un double merci même, d'une part, parce que cet exposé était passionnant et, d'autre part, parce que votre propos était au cœur de notre réflexion et qu'il contribue à éclairer ce qui nous réunit aujourd'hui. Ce que je vous propose, c'est que vous puissiez dès maintenant répondre aux questions que se posent les auditeurs. Vous avez la parole pour intervenir.

Débat avec la salle

Jean-François Laslier (économiste, directeur de recherche au CNRS) : Quel est le taux de réponse aux sondages «sortie des urnes», et comment a-t-il évolué ces dernières années ?

Jean-Daniel Lévy : L'objectif en termes de taux de réponse varie en fonction de la taille du bureau de vote et du nombre d'inscrits dans ces bureaux. Nous avons, en général, de 4 000 à 5 000 réponses sur la base de 80 à 100 bureaux de vote (selon les élections). De mémoire, le pas moyen que nous demandons est un électeur sur cinq interrogé. Effectivement, tout le monde ne répond pas. Nous avons un taux de réponse qui est de l'ordre de 70 % d'acceptation. Encore une fois, nous cherchons à rassurer le plus possible l'électeur sur l'utilisation qui va être faite des données : le questionnaire est rempli et déposé par lui-même dans l'urne. Il arrive qu'il y ait parfois une demande de conseil par l'électeur ou, qu'étant peu à l'aise avec l'outil, il puisse demander une aide de l'enquêteur, mais quoi qu'il en soit, nous sommes dans la réassurance et dans l'assurance du fait que nous travaillons sur des données confidentielles, non nominatives, et qui sont utilisées à des fins statistiques globales.

Jean-Yves Dormagen : La manière dont vous avez exposé ce que vous faites le dimanche électoral pose, à mon avis, un problème par rapport à ce que vous faites en dehors des périodes électorales. Je comprends bien qu'à partir du moment où vous travaillez sur des bulletins réellement produits, à partir de méthodes statistiques bien connues – un certain niveau d'échantillonnage – vous pouvez produire des résultats très proches du résultat final, à quelques dixièmes près effectivement. Cela vous permet de connaître le résultat de l'élection présidentielle à 20 heures

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

et donc de redresser les questionnaires «sortie des urnes», pour lesquels vous nous dites que vous avez un taux de réponse de 70 %. Je pense très sincèrement que c'est en dessous. Je fais moi-même des enquêtes à chaque scrutin, et nous obtenons des taux de réponse de l'ordre de 50 %. Et les 50 % qui répondent ne sont évidemment pas représentatifs des 50 % qui ne répondent pas. On comprend que, disposant des résultats de l'élection à partir de votes réellement produits, vous puissiez à ce moment-là, bien évidemment, redresser les questionnaires «sortie des urnes» que vous avez enregistrés.

Le problème, c'est que, en dehors du dimanche électoral, et donc pour tous les sondages d'intention ou de motivation de vote qui sont faits au cours de la campagne, vous n'avez pas de population de référence. Donc, vous n'avez pas, en réalité, une population par rapport à laquelle vous pourriez redresser vos résultats en termes d'intention ou de motivation de vote. Je veux dire par là que ce que vous faites le dimanche électoral repose sur des fondements statistiques relativement solides, avec des méthodes de correction qui peuvent se faire par rapport à une population de référence électorale effective. Alors que – et c'est tout le problème – en dehors de cette situation tout à fait particulière, vous avez tous les biais de sélection de l'échantillon sur lequel vous travaillez, et les biais liés aux déclarations que veulent bien vous faire les individus. C'est pour cela que les sondages d'intention de vote sont aussi peu performants, et que les populations que vous sondez sont aussi peu représentatives de la population électorale réelle.

Jean-Daniel Lévy : Il y a là deux questions. Une première qui est : à quoi servent les intentions de vote ? Et

une autre : est-ce que votre sondage «sortie des urnes» est véritablement représentatif ?

Les limites que vous pointez sont de vraies limites sur le recueil de l'information, le jour du vote, ou même sur le comportement électoral réel des électeurs. Je dirais que, pour l'instant, le sondage «sortie des urnes» est la moins mauvaise des méthodes que nous ayons trouvée. Nous avons cherché en parallèle à réaliser des enquêtes téléphoniques en cours de journée. Elles ne sont pas véritablement satisfaisantes, notamment parce qu'un peu plus d'électeurs que dans la réalité déclarent qu'ils sont allés ou vont aller voter. L'acte de vote étant un acte citoyen, on a du mal à déclarer qu'on ne remplit pas ses obligations le jour de l'élection.

Des expériences ont été réalisées qui consistaient à interroger les électeurs après l'élection (soit le soir, soit le lendemain), pour analyser leurs motivations de vote et leurs comportements électoraux. Mais il y a parfois des moments forts dans la vie politique qui font que, plus ou moins consciemment, on reconstruit son vote. Je vous invite à regarder les résultats post-électoraux réalisés, notamment le 22 avril 2002 : dans les reconstitutions de vote, Lionel Jospin fait entre 25 et 30 % et les jeunes sont allés voter à hauteur de 90 %. Donc on a, à chaque fois et pour chaque méthode, des limites et des avantages.

Les limites que vous relevez concernant le sondage «sortie des urnes» existent. Nos enquêteurs sont sans doute plus aguerris pour la prise de contact, et c'est peut-être la raison pour laquelle nous avons un taux de retour un petit peu supérieur au vôtre. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, c'est

la moins mauvaise des méthodes. Et puis, effectivement, vous faites la différence entre les intentions de vote d'une part, les estimations d'autre part : nous sommes sur deux types de méthodes complètement différentes. Nous pouvons engager un débat sur les sondages, la manière dont ils fonctionnent, les intentions de vote. Mais je ne suis pas sûr que ce soit le lieu pour le faire.

Jean-Yves Dormagen : Je n'ai pas dû être très clair. Ce que je vous ai dit simplement, c'est que, le dimanche du vote, vous avez une population de référence par rapport à laquelle vous pouvez redresser votre questionnaire «sortie des urnes». Je suis bien conscient qu'il y a des biais de sélection et des biais de déclaration quand on fait des enquêtes par questionnaire. J'en fais moi-même souvent, avec, à mon avis, autant d'expérience et de savoir-faire que vos enquêteurs. Simplement, en dehors de ce contexte très particulier qu'est le dimanche électoral, vous n'avez pas de population de référence, et à partir du moment où vous n'avez pas de population de référence, vous n'avez en réalité pas de moyen de redresser de manière scientifique, sérieuse, les résultats que vous obtenez. C'est pour cela, encore une fois, que les sondages d'intentions de vote sont aussi médiocres, c'est-à-dire avec une marge d'erreur de dix à quinze points quand on les compare aux votes réellement produits les jours de scrutin. Ce n'est pas véritablement un débat technique, c'est tout simplement une impossibilité dans laquelle vous vous trouvez de redresser les résultats auxquels vous parvenez. Mais ce n'est pas de votre faute, c'est que vous n'avez pas de population de référence.

Jean-Daniel Lévy : La marge d'erreur de dix à quinze points est très légèrement exagérée. Nous sommes face à un objet qui ne vise pas à prédire l'avenir mais à regarder ce qui se passe au

moment où l'enquête est réalisée, dans une période où il y a beaucoup moins de cohérence entre position sociale, attitude politique, idéologie politique et comportement politique. Je pense que ce qui se passe à l'heure actuelle avec l'élection présidentielle de 2007 nous montre bien qu'on peut, alors que cela pouvait paraître inimaginable il y a encore une dizaine d'années, se déclarer franchement à gauche et voter en faveur de François Bayrou, par exemple. Donc, nous avons des comportements électoraux en évolution profonde par rapport à ce que nous avons pu mesurer par le passé.

Si on veut utiliser une intention de vote pour prédire l'avenir, effectivement, les sondeurs se trompent systématiquement, ou la plupart du temps. Mais si on a vocation à essayer de regarder, comprendre et mesurer, vague après vague, les évolutions, les comportements de la population électorale, nous analysons des mouvements et des tendances.

Si je ne prends qu'une seule expérience, celle du 21 avril 2002, qui a valu aux sondeurs le reproche de ne pas avoir anticipé le résultat du premier tour des présidentielles, ou pire, de l'avoir provoqué, seules les intentions de vote nous permettent de comprendre ce qui s'est passé. Dans le mois qui précède le 21 avril 2002, cinq ou six enquêtes montrent une très forte baisse de Jacques Chirac et de Lionel Jospin, plus prononcée pour le premier que pour le second, et une très forte montée de Jean-Marie Le Pen qui prend entre un demi et un point par semaine. Le jour où nous réalisons l'enquête, les courbes ne se sont pas encore croisées, mais nous avons une tendance que nous voyons assez franchement. Nous avons, à l'Institut CSA, appelé les conseillers politiques de Lionel Jospin et de Jacques Chirac pour leur dire : «Les chiffres ne nous permettent pas

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

de l'affirmer mais il y a un danger de voir Jean-Marie Le Pen présent au deuxième tour». Cela relevait plus de l'analyse politique que de la statistique pure...

Nous connaissons les limites de l'outil du sondage. Nous ne sommes pas des «Madame Irma» de la vie politique, pour pouvoir déterminer ce qui va se passer à l'avenir. Quoi qu'il en soit, jusqu'à présent les sondages permettent de connaître, je pense, les rapports de forces et de voir dans quelle mesure ils évoluent au cours d'une campagne électorale.

Chantal Millet (journaliste) : Ma question va un peu dans le sens de la précédente. Nous avons vu en décembre une grande affluence dans les mairies et l'arrivée de nouveaux inscrits sur les listes électorales. Comment ces nouveaux inscrits sont-ils pris en compte dans les sondages «sortie des urnes», notamment pour les redressements ?

Jean-Daniel Lévy : Dans les sondages «sortie des urnes», ils sont pris en compte, comme n'importe quel citoyen. Il y a, dans toute période électorale, de nouveaux inscrits ou des personnes décédées. Nous les prenons en compte aujourd'hui exactement de la même manière que l'ensemble des électeurs. Le sondage «sortie des urnes» est redressé sur la base de l'estimation des résultats qui prend en compte l'ensemble du corps électoral, quelle que soit l'ancienneté d'inscription sur les listes électorales. Cette évolution pose des questions en termes de «Comment vont-ils se comporter électoralement?». Mais le jour du vote, ils ne nous posent absolument aucun souci. Comme, en outre, ces nouveaux électeurs sont en général plutôt jeunes et donc, *a priori*, n'avaient pas encore 18 ans en 2002, ils sont exclus de toute forme de reconstitution

politique dans le sens où ils étaient dans l'incapacité d'être présents au moment du vote en 2002.

Bernard Owen : On voit dans certaines nouvelles démocraties des ONG internationales, en particulier d'un pays que je ne nommerai pas, qui font des sondages «sortie des urnes» et j'ai vu des erreurs de 10 % par rapport à ce qu'elles annonçaient. Dans ce genre de situation, que peut-on demander à ces instituts ou ONG, sur leur façon de travailler? Est-ce qu'il y a deux, trois questions clés que l'on peut poser? Pour être tout à fait clair, quand une élection a lieu, une ONG avec beaucoup d'argent, de beaux badges et de beaux rubans rouges, invite les personnes à venir et donne les résultats de l'élection à partir de sondages «sortie des urnes». Quelle question puis-je poser à cette ONG pour m'assurer de son sérieux, moi qui ne suis pas un habitué des sondages ?

Jean-Daniel Lévy : Vous pouvez lui demander si les critères traditionnels de l'enquête ont bien été respectés. Est-ce que nous sommes sur un échantillon de bureaux de vote représentatif de l'ensemble de la population électorale? S'il y a un biais dans l'échantillon au départ, même si on a un nombre considérable de répondants, la quantité ne fait pas la qualité. On a besoin avant tout d'avoir un échantillon qui soit représentatif, et qui le soit à double titre : d'une part, en termes de répartition spatiale, d'autre part, en termes de répartition du corps électoral qui va être interrogé. Est-ce qu'on interroge les personnes tout au long de la journée? Est-ce qu'on ne les interroge que le matin, ou que le soir? A-t-on fait en sorte qu'il y ait un pas d'interrogation de manière à obtenir une réelle représentativité? Est-ce que toutes les garanties,

quant à la confidentialité des données, ont bien été respectées ? Ce n'est pas exactement la même chose de répondre à un enquêteur qui saisit lui-même le vote, ou de mettre soi-même son propre «bulletin» dans une urne. Voilà les premières questions que je poserais à cette ONG.

Jean-François Laslier : Votre exposé portait sur les sondages «sortie des urnes», qui sont une grande réalisation des instituts de sondage dont chacun peut mesurer à chaque élection la qualité. En revanche, les questions beaucoup plus intéressantes me semblent porter sur les sondages préélectoraux, non pas «sortie des urnes», mais avant l'élection. La conversation a naturellement tendance à dévier là-dessus. Pour ma part, je ne suis pas tellement satisfait des réponses que vous avez apportées aux questions précédentes, notamment lorsque vous avez dit : «Nous ne sommes pas des "Madame Irma de la politique", nous mesurons des rapports de forces». Qu'appelez-vous exactement «rapport de forces» ? Il me semble que c'est un mot vague. Vous demandez aux gens : «Quelle est votre intention de vote?». Ils comprennent évidemment que vous avez pour objectif de savoir quel va être le résultat des élections. Vous demandez donc bien une prédiction sur le futur.

Jean-Daniel Lévy : Quelle question posons-nous dans les sondages préélectoraux ? Nous demandons tout simplement, «imaginons qu'une élection ait lieu dimanche prochain, pour qui allez-vous voter» ? On lit la liste des différents candidats, on laisse bien évidemment la possibilité à la personne de nous indiquer qu'elle va s'abstenir, voter blanc ou nul, et donc on a un premier recueil d'informations. Mais une intention de vote, aujourd'hui, n'est pas une réponse publiée telle quelle. Cela recouvre également d'autres types de questions qui permettent de savoir si la

personne, en dehors du fait qu'elle va nous déclarer qu'elle va s'abstenir ou participer, est certaine ou non d'aller voter. Nous lui reposons une seconde fois la question. Nous lui demandons si elle est certaine de son choix ou si elle hésite encore entre différents candidats. Nous lui posons également des questions sur une ou plusieurs intentions de vote de second tour en fonction des configurations envisageables avant que l'enquête ne démarre, et puis sur ses comportements électoraux antérieurs, par exemple lors des élections de 2002 et 2004.

L'établissement d'une intention de vote est le fruit d'un travail à partir de l'ensemble de cette collecte de données en dehors des données traditionnelles à caractère sociodémographique. L'incertitude existe de la part de l'électeur jusqu'au dernier moment et les comportements électoraux qui pouvaient exister par le passé sont nettement moins structurés – je l'ai évoqué tout à l'heure – et sont aujourd'hui soumis à un certain aléa. Si j'en crois nos sondages «sortie des urnes», par exemple, lorsqu'on demande aux électeurs qui viennent de voter à quel moment ils ont arrêté leur décision, l'arrêt de la décision s'opère, pour un peu moins de 20 % des électeurs, le jour même, et pour près de 40 % des électeurs – en tout cas en 2002 – au cours de la dernière semaine. Il y a donc toujours un phénomène d'incertitude et une difficulté à cristalliser son vote.

L'intention de vote permet de dire : «aujourd'hui, si le vote avait lieu à ce moment précis, voilà quel serait l'état du rapport de forces ou des votes, au moment où nous prenons cette photographie, au moment où nous arrêtons notre enquête». Et ceci, en sachant que, notamment en 2007, chaque événement de campagne est de nature à faire évoluer considérablement les intentions de vote.

L'expérience du « vote par note », par [Antoinette Baujard](#) et [Herrade Igersheim](#)



Antoinette Baujard est maître de conférences en économie à l'université de Caen.



*Herrade Igersheim est chargée de recherche au CNRS et va publier *Liberté et choix social. Contribution à l'analyse de la liberté en économie normative*, Paris, Economica.*

Herrade Igersheim : Comme le titre l'indique, cette présentation a pour objet de rendre compte d'un projet que nous mènerons le jour du premier tour des prochaines élections présidentielles, le 22 avril 2007.

Ce projet, soutenu par le Centre d'analyse stratégique, a pour objectif d'expérimenter deux modes de scrutin différents du mode de scrutin uninominal à deux tours, actuellement en vigueur en France pour l'élection du président de la République. Plus concrètement, il s'agit de mettre en place des bureaux de vote expérimentaux à proximité des bureaux de vote officiels. Cette expérimentation se déroulera dans trois communes : l'une en Alsace, une deuxième en Basse-Normandie, une troisième, enfin, dans les Pays-de-la-Loire.

Quand je dis « nous », je fais référence à notre équipe de recherche, composée de dix chercheurs, entre Aix-en-Provence, Caen, Paris et Strasbourg. Outre Antoinette Baujard et moi-même, sont présents aujourd'hui Jean-François Laslier et Vincent Merlin.

Tout d'abord quelques mots sur les motivations et les enjeux du projet. Il s'inscrit dans un champ d'investigation ouvert par l'expérimentation menée par Michel Balinski, Rida Laraki, Jean-François Laslier et Karine Van der Straeten qui a eu lieu le 21 avril 2002. Par « champ d'investigation », j'entends « expérimentation à grande échelle de modes de scrutin alternatifs ».

Notre présentation sera organisée de la manière suivante : j'exposerai dans un premier temps les précédents et les motivations de cette expérience. Puis, Antoinette Baujard présentera les premiers enseignements issus des statistiques globales de l'expérience pilote qui a eu lieu à Caen le 20 mars 2007 avant de revenir, en guise de conclusion, sur les enjeux principaux de ce travail d'expérimentation.

Pour ce qui concerne les motivations et enjeux, ce projet part de deux constats qui mènent à deux hypothèses de travail.

Le premier constat est lié aux résultats du 21 avril 2002 qui nous ont conduits à nous interroger sur le comportement des électeurs et sur le mode de scrutin employé. Parmi les électeurs qui ont voté pour des petits partis, le 21 avril 2002, certains auraient pu « voter utile » s'ils avaient eu connaissance des résultats de l'élection mais d'autres ne l'auraient pas fait parce que leur objet était, précisément, de donner un signal aux hommes politiques. Le débat qui

Les bulletins de vote expérimentaux utilisés lors de l'expérience pilote

Vote par note

Bulletin de vote expérimental n° 1

Instructions :

Vous donnez une note à chacun des 12 candidats: soit 0, soit 1, soit 2 (2 étant la meilleure note et 0 la plus mauvaise). Pour cela, mettez une croix dans la case correspondante. Si vous ne souhaitez pas noter un candidat, ne cochez aucune case de la ligne.

Attention : si plus d'une seule case par ligne est cochée, le bulletin est nul dans sa totalité.

Le candidat élu avec le mode de scrutin expérimental n° 1 est celui qui comptabilise le plus de points.

	2	1	0
Olivier Besancenot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Marie-George Buffet	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Gérard Schivardi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
François Bayrou	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
José Bové	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dominique Voynet	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Philippe de Villiers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ségolène Royal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Frédéric Nihous	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jean-Marie Le Pen	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Arlette Laguiller	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nicolas Sarkozy	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Vote par approbation

Bulletin de vote expérimental n° 2

Instructions :

Vous indiquez, parmi les 12 candidats, quels sont ceux que vous soutenez. Pour cela, entourez le nom du ou des candidats que vous soutenez. Vous pouvez entourer un seul nom, plusieurs noms ou aucun nom.

Attention : entourez les noms un à un. Si plusieurs candidats sont entourés ensemble, le bulletin est nul dans sa totalité.

Le candidat élu avec le mode de scrutin expérimental n° 2 est celui qui reçoit le plus grand nombre de soutiens.

- Olivier Besancenot
- Marie-George Buffet
- Gérard Schivardi
- François Bayrou
- José Bové
- Dominique Voynet
- Philippe de Villiers
- Ségolène Royal
- Frédéric Nihous
- Jean-Marie Le Pen
- Arlette Laguiller
- Nicolas Sarkozy

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

s'installe autour du vote utile questionne aussi le mode de scrutin uninominal à deux tours, qui a, d'une certaine façon, tendance à inciter les électeurs, ou certains électeurs, à taire leurs vraies préférences pour voter utile. Cette idée nous mène à la première hypothèse de travail selon laquelle le vote est aussi pour l'électeur un moyen d'envoyer aux hommes politiques un signal sur ses préférences. Ceci nous fournit donc un premier critère pour déterminer les modes de scrutin à expérimenter : il ne faut retenir que ceux qui offrent à chaque électeur la possibilité d'exprimer ses préférences et d'en retirer, de ce fait, une satisfaction.

Le second constat se rapporte aux résultats théoriques sur les modes de scrutin et aux conclusions qui en sont tirées généralement. Les théoriciens du vote étudient les propriétés théoriques des différents modes de scrutin et, notamment, la question du vote stratégique. Et si les chercheurs ne sont pas unanimes pour sélectionner ou recommander tel ou tel mode de scrutin qui serait plus performant que d'autres sur cette question du vote stratégique, ils tombent généralement tous d'accord pour écarter certains modes de scrutin, notamment le vote majoritaire à deux tours. Qu'est-ce qui peut justifier, pourtant, qu'on continue d'y recourir tant pour les élections législatives que présidentielles, en France, ou dans de nombreux pays d'Europe, d'Amérique latine ou d'Afrique francophone ? L'intérêt du vote majoritaire à deux tours est d'être simple, facilement compréhensible et assimilable par les électeurs, à la différence de nombreux modes de scrutin alternatifs.

On tient là le deuxième critère pertinent pour sélectionner les modes de scrutin à tester, et notre deuxième

hypothèse de travail : il ne faut retenir que les plus simples à comprendre et à mettre en place. C'est l'expérimentation qui nous permettra de vérifier qu'un mode de scrutin satisfait bien à ces conditions.

Notons d'emblée que nous ne considérerons pas le vote à la proportionnelle parmi les modes de scrutin susceptibles de satisfaire à nos deux hypothèses de travail, puisque nous sommes dans le cadre de la désignation d'un seul candidat. Parmi les différents modes de scrutin qui figurent ici, avec nos deux hypothèses de travail en tête, on peut d'ores et déjà exclure deux types de scrutin : le scrutin uninominal à deux tours et le score de Borda.

En effet, le scrutin uninominal à deux tours ne respecte pas notre première hypothèse, à savoir qu'il ne permet pas forcément aux électeurs d'exprimer leur vraie préférence. Quant au score de Borda, d'après lequel chaque électeur doit mettre en place un classement de l'ensemble des candidats, il n'est pas suffisamment simple : il demande beaucoup de données et de réflexion à chaque électeur sur les candidats présents, qu'il doit tous hiérarchiser ; il semble ainsi complexe et difficile à mettre en application. Nous ne le retiendrons donc pas dans le cadre de notre expérimentation.

Restent alors deux autres modes de scrutin : le vote par note, tout d'abord, qui consiste pour chaque électeur à accorder une note à chaque candidat, sur 10 ou sur 20 par exemple. Et, ensuite, le vote par approbation : chaque électeur doit dire s'il soutient, ou pas, chaque candidat. Ce sont les deux modes de scrutin que nous avons décidé de retenir pour notre expérimen-

tation du 22 avril 2007. Ils présentent en effet l'avantage de respecter les deux contraintes que nous avons précédemment décrites : ils permettent à l'électeur de faire valoir ses préférences et ils sont suffisamment simples pour être correctement assimilés.

Voici, pour vous donner une idée un peu plus précise de la manière dont les choses vont se dérouler, nos deux bulletins de vote expérimentaux ; l'un pour le vote par note, l'autre pour le vote par approbation.

Dans le vote par note, le citoyen donne une note à chacun des douze candidats (treize dans le cas de l'expérience pilote, la liste officielle n'ayant été dévoilée que le 19 mars). Il y a trois niveaux de notation : le citoyen peut donner soit 0, soit 1, soit 2. Le candidat élu avec ce mode de scrutin est celui qui comptabilise le plus de points. Dans le second bulletin de vote expérimental, chaque électeur doit soutenir ou pas chaque candidat. S'il souhaite soutenir tel ou tel candidat, il doit entourer le nom de ce dernier sur son bulletin de vote expérimental. Est élu le candidat qui rassemble le plus grand nombre de soutiens.

Cette expérimentation fait suite à celle menée par des chercheurs du CNRS, dont Jean-François Laslier du laboratoire d'économétrie de l'École polytechnique, le 21 avril 2002. Il y avait cinq bureaux de vote expérimentaux à Orsay, et un bureau de vote dans le Loiret, donc environ 4 700 inscrits. Voilà quelques statistiques globales sur cette expérimentation à grande échelle du vote par approbation. Premier constat : nous pouvons noter un fort taux de participation. Entre les gens venus voter expérimentalement et ceux ayant participé au scrutin officiel, le taux de participation était de 77,6 % en moyenne. Le nombre moyen d'approbations par électeur était de

3,15, c'est-à-dire qu'un électeur a, en moyenne, soutenu 3,15 candidats par le biais de son bulletin de vote expérimental.

Pour l'organisation de l'expérimentation du 22 avril 2007 et les premiers enseignements qu'on peut tirer de l'expérience pilote que nous avons réalisée le 20 mars dernier, je cède la parole à Antoinette Baujard.

Antoinette Baujard : Je vais en effet poursuivre cette présentation en expliquant concrètement comment nous comptons mener cette expérience et ce que cela signifie en termes d'organisation. Je conclurai ensuite sur les enjeux généraux.

L'expérimentation se déroulera le 22 avril 2007 dans trois communes : trois bureaux en Alsace, deux en Basse-Normandie, un dans les Pays-de-la-Loire. Notre objectif est d'avoir une certaine diversité en termes de type de communes : des grandes villes, des petites villes périurbaines et des communes de milieu rural caractérisées par un habitat dispersé. Nous avons aussi recherché une diversité en termes politiques puisque nous avons sélectionné des communes partiellement socialistes au niveau local mais aussi traditionnellement ancrées à droite, voire à l'extrême-droite. Nous avons également choisi une commune de tradition socialiste, de «la vieille gauche» et une autre plus conservatrice, «de la vieille droite». De la même manière, nous avons cherché à avoir à la fois des communes composées de beaucoup de jeunes et de populations mixtes et des communes avec des personnes plus âgées ; et enfin des populations de catégories sociales plus ou moins élevées.

Le 22 avril 2007, dans chacune de ces communes, nous inviterons, à la sortie des bureaux de vote, les citoyens à

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

participer à cette expérience. L'objectif est de recueillir, à l'issue de ce second vote, les bulletins expérimentaux et de les comparer aux résultats officiels, bureau par bureau. Nous avons déjà envoyé des lettres d'information pour encourager les électeurs à participer à cette expérience. Le vote expérimental se déroulera dans de parfaites conditions d'anonymat. Il s'agit donc de mimer un bureau de vote officiel puisqu'on leur précise bien que des bulletins leur seront distribués, qu'il y aura des isoloirs, des urnes, et qu'évidemment, la sérénité du scrutin sera assurée. Pour que le plus grand nombre soit au courant de l'expérience, nous communiquerons également par voie d'affichage.

Revenons sur les documents distribués le jour du scrutin expérimental. Dans le bulletin, il y a deux parties, une d'explication très globale, l'autre relative au vote lui-même. Une fois que les citoyens qui auront accepté de participer à ce second scrutin auront voté, nous leur proposerons de remplir un questionnaire dont les réponses nous faciliteront les choses au moment de l'analyse des résultats. Nous essaierons notamment de repérer ce qui relève du vote utile, dans le cadre du scrutin uninominal à deux tours. Nous chercherons enfin à recueillir leur point de vue sur cette initiative et son déroulement.

Pour nous assurer que tout ira bien, nous avons procédé à une expérience pilote, à Caen, le 20 mars 2007, afin de tester les matériels de vote que je viens de vous présenter. Elle s'est déroulée de la façon suivante : nous avons proposé à environ 2 000 étudiants en sciences humaines et sociales, en droit et en sciences de la vie et de la terre, à la sortie du restaurant universitaire, de participer

à ce scrutin pilote. Nous pensions en toucher 200 ou 300. Nous avons finalement eu 447 participants.

Nous leur avons proposé une liste de 13 candidats qui était à cette époque-là encore provisoire, mais néanmoins très proche de la liste définitive. Nous avons été contents de la participation des volontaires, aussi bien dans la phase de vote qu'en ce qui concerne les questionnaires pour lesquels nous avons eu plus de 350 réponses.

Voici les statistiques globales du vote. Sur 447 participants, il y a eu 437 bulletins exprimés, donc 10 bulletins nuls ou blancs. On peut remarquer qu'il y avait là une difficulté, qui était de distinguer les bulletins blancs et les bulletins nuls des bulletins exprimés. Finalement, nous avons pris la décision de faire coïncider les deux expériences. Est blanc un bulletin qui est blanc dans les deux expériences. Est nul celui qui n'est nul que dans une seule. Ce qui nous a rassurées, c'est que nous avons eu très peu de bulletins non exprimés. À l'inverse, un certain nombre de participants ont choisi, alors qu'ils avaient le choix d'approuver plusieurs candidats, de n'en approuver qu'un seul. En effet, les électeurs ont approuvé en moyenne 1,9 candidat seulement.

Quant au vote par note, la moyenne pour l'ensemble des candidats, dans un vote de 0 à 2, est de 0,46, tandis que le vainqueur fictif récolte un peu plus de 1. Mais la tendance de certains participants à donner 2 à leur candidat favori et 1 à quelques petits candidats réduit les écarts.

Au total, nous attendons de cette expérimentation qu'elle fournit des éléments de réponse à trois types de questions.

Tout d'abord, elle peut contribuer à l'analyse des résultats. On ne peut pas en tirer des considérations très générales, mais nous apprenons tout de même des choses en termes de corrélation d'approbation de certains candidats et d'incompatibilité entre certains autres. Certains électeurs peuvent considérer l'expérimentation comme un sondage mais un sondage qui se déroulerait dans de vraies conditions d'anonymat.

Nous recherchons aussi, à travers cette expérimentation, une meilleure connaissance de la logique dont procède le choix des électeurs. Les résultats obtenus peuvent ainsi nous renseigner sur les questions suivantes : les électeurs votent-ils systématiquement «utile» ou bien votent-ils dans l'objectif d'exprimer leur opinion avant tout ? Y a-t-il un arbitrage entre objectif d'expression et vote utile ?

Enfin, le dernier enjeu de notre expérience est de contribuer au débat sur les modes de scrutin. On sait que les modes de scrutin ont une influence sur le résultat final, que certains favorisent le centre ou que d'autres favorisent un vote bipartisane. Nous espérons pouvoir mieux comprendre, grâce à notre expérimentation, ces mécanismes, et voir si les solutions alternatives que nous aurons testées sont susceptibles d'être comprises et acceptées par les électeurs. Je vous remercie.

Voter en temps et en heure : quels rituels ? par Olivier Ihl



Olivier Ihl est professeur des universités en science politique et directeur de l'Institut d'études politiques de Grenoble. Auteur de nombreux textes sur la sociologie historique du vote, il a notamment publié *Le vote, Paris, Montchrestien, 2000* (2^e éd.), *La tentation populiste en Europe, Paris, La Découverte, 2003* et a dirigé le numéro de la revue *Genèses* consacré aux «Formes et formalités de vote» (49, décembre 2002). Il a aussi publié une enquête sur l'usage des équipements électoraux aux États-Unis : «Un battement d'ailes de papillon. Sur les usages des dispositifs de vote aux États-Unis» dans *La politisation, Lagroye J. (dir.), Paris, Belin, 2003*, p. 279-299.

La scène est connue. Un bureau de vote, un isoloir dans un coin, un rideau qui masque l'accomplissement du geste : le moment est solennel. Des scrutateurs à une table veillent jalousement sur l'urne qui va accueillir l'expression de la voix de la France. Voilà le décor planté, c'est celui d'un bureau de vote. Nous y sommes tellement habitués que nous finissons par ne plus nous interroger sur ce qui se joue dans cette pratique.

Autres temps, autre décor : je vous invite 150 ans plus tôt, en 1848, à l'aube d'une ère nouvelle. Le suffrage universel vient d'être décreté le 5 mars. C'est l'effervescence dans un Paris qui, après avoir été révolutionnaire, doit devenir démocratique. La question qui brûle les lèvres est de savoir comment faire pour que 9 millions d'électeurs puissent voter. C'est un défi immense. Nous allons dans quelques semaines faire

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

voter 40 millions de personnes sans que personne ne s'en émeuve. Nous avons peine à comprendre qu'il ait pu, à l'époque, y avoir défi. Et pourtant.

En 1848, le nombre d'électeurs passe, du jour au lendemain, de 250 000 à 9 millions. Face à cette difficulté, Ledru-Rollin, le ministre de l'Intérieur, sollicite les mathématiciens. Des ingénieurs sont notamment invités à réfléchir à la question de savoir comment accueillir autant de voix, dans un si court laps de temps. C'est le premier bureau de vote universel. Nous sommes le 23 avril. Il s'agit d'élire les députés constituants et toute l'élite dirigeante est prise de vertige.

Un polytechnicien oublié, Augustin Cauchy, cherche à résoudre ce problème. Pourquoi vous rappeler cette page d'Histoire ? Pour vous faire prendre conscience du caractère extraordinairement varié des pratiques et des formes de vote. La scénographie du vote est plus qu'un territoire démocratique : c'est un répertoire démocratique. Cauchy va mettre en place des tabulations mathématiques permettant de certifier que, dans cet espace, avec cette urne, il sera possible de faire voter tant de personnes. Si les républicains avaient utilisé la méthode d'expression de la monarchie de Juillet, il aurait fallu 352 jours pour opérer l'élection. Inutile de vous dire que Ledru-Rollin avait quelques raisons d'avoir des sueurs froides.

Lorsque, pour saisir ce qu'est le vote, l'on quitte l'univers historique pour le monde anthropologique, on est frappé, là aussi, par son extraordinaire diversité. Cette diversité nous convainc qu'il n'y a pas une « meilleure » pratique électorale mais des pratiques plus ou moins adaptées à leur société d'accueil. Le vote

existe depuis l'Antiquité. Les Grecs, les Romains, les Africains de l'Ouest étudiés par Balandier, votaient. Et ils continuaient à voter selon des modes très différents des nôtres. On n'y retrouve pas la technologie qui est la nôtre avec ses multiples obsessions – obsession de la régularité, obsession de l'égalité, obsession du secret – mais le vote est bien là. Au fond, le premier piège à éviter est celui du positivisme managérial, celui de la performance technique. Croire que les méthodes de vote s'ordonnent naturellement selon un classement universel qui est celui de leur sophistication technique.

L'Inde, plus grande démocratie du monde avec 600 millions d'électeurs, vote selon des schémas qui nous effraieraient. Certes, on y emploie des écrans tactiles mais avec des circonscriptions réservées à certaines castes et sans que l'acte de vote ne soit partout individualisé. Bref, selon des modes qui nous surprendraient. Prenons un autre exemple : celui de la démocratie qui serait la plus « moderne du monde », les États-Unis. Le scrutin d'octobre 2000 a montré qu'il a fallu, dans cette démocratie *high-tech*, l'intervention de la Cour suprême par un vote de cinq contre quatre pour dire, après plus de trois mois de vérifications impossibles, qui serait le 43^e président des États-Unis.

Ce tour d'horizon le fait comprendre : formes et formalités de vote offrent un spectacle très varié. Un spectacle que l'ethnocentrisme ou le positivisme ont tôt fait de juger. En Afghanistan, pendant longtemps, voter, c'était s'apostropher sur la place publique (*le doladol*), jusqu'à ce que l'un perde la face. Le vote, c'est aussi la palabre. Le vote c'est aussi la main levée. Le vote, c'est aussi le cri, l'acclamation

dans la Sparte antique, ou encore dans les tribus franques dans lesquelles on désigne un supérieur hiérarchique par un cri doté d'une certaine intensité. Les Britanniques ont d'ailleurs pratiqué le vote oral jusqu'en 1872.

Derrière les pratiques de vote, ce qui se joue, c'est la capacité de mettre en accord des compétiteurs sur les procédés de désignation des supériorités sociales et politiques. Le vote, de ce point de vue, ne doit pas être confondu avec l'élection. Le vote, c'est une délibération qui débouche sur un verdict. Une élection, c'est un verdict qui permet de transmuer des voix en sièges grâce notamment à deux caractéristiques : l'existence d'une concurrence et une pluralité d'options possibles proposées à la préférence collective. Autre piège ici : tenir cette offre pour un « choix ouvert » alors qu'il est toujours moins large qu'on ne le pense (logique censitaire de l'investiture). Le nombre de votes blancs témoigne à sa façon de ce que l'offre électorale ne satisfait pas complètement aux attentes des électeurs.

L'autre élément important pour qu'il y ait élection, c'est évidemment l'existence d'entreprises partisanes, des structures qui rationalisent l'art de démarcher les suffrages. Pas d'élection sans partis, pas de démocratie sans partis. Sans partis, il n'y a pas de possibilité d'organiser sur de vastes échelles territoriales ce drainage des soutiens, de favoriser la délibération commune. Alors évidemment, quand on dit cela, on dit quelque chose de terrible et de très simple : « On est moins élu que l'on se fait élire ». L'organisation, disait Roberto Michels dans *Les partis politiques* (1914) parce qu'elle crée la spécialisation, crée l'oligarchie. Les députés se font élire plus qu'ils ne sont élus. On dit également, ce qu'avait relevé Tocqueville dans *De la Démocratie en Amérique*, que l'élection est le règne de l'opinion certes, mais

que c'est surtout le règne de l'argent : un système qui ne fixe aucun plafond de dépense, un système dans lequel la Cour suprême en 1976 fait un amalgame entre la liberté d'expression et la liberté de financer un parti et met le fait de pouvoir payer son élection sous la protection du premier amendement. Vous avez ainsi l'aménagement d'une véritable « ploutocratie ». La bataille électorale est devenue une bataille financière. On le voit, le vote et l'élection sont des réalités bien différentes.

Troisième observation que je voudrais faire : la méthode électorale qui englobe celle des modes de scrutin n'oppose pas technique et politique. Autrement dit : la technique est toujours un travail politique. On le sait sans le savoir. On peut toutefois en faire la démonstration. Prenez cet exemple. Dans le domaine de l'entreprise, on vote de plus en plus, notamment par la pratique du référendum. Au début des années 1990, Air France est sous la direction d'un président qui prend la décision de solliciter les syndicats au moment de la mise en place d'un plan de restructuration. Branle-bas de combat, le plan est perçu comme trop brutal et donc rejeté par la représentation du personnel. Quelques mois plus tard, il cède la place à un nouveau président, Christian Blanc, qui se creuse la tête et se dit : pourquoi ne pas voter derrière un isoloir ? Le plan est adopté, quelques mois plus tard, à une majorité de 80 %. Vous avez changé la technique, l'exemple est radical, vous avez changé le résultat.

Les ingénieurs du marché des équipements électoraux, notamment aux États-Unis, l'ont très bien compris. Depuis le fameux imbroglio d'octobre 2000, la scénographie y a profondément changé. Sous la houlette du gouvernement fédéral mais aussi et surtout à l'initiative des municipalités qui ont abandonné le vote papier au profit du vote sur écran tactile ou du

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

vote par machine. Bref, les méthodes ont changé. Mais en changeant les méthodes, vous avez changé le corps électoral car chaque méthode influe sur qui peut entrer dans le dispositif qu'elle propose. C'est l'effet ségrégatif des méthodes d'expression. Le vote électronique est tout particulièrement sélectif. Il l'est socialement, il l'est ethniquement. Des enquêtes l'ont montré. Il abaisse de 3 à 5 points le vote des noirs et de 5 à 7 points le vote des plus pauvres. Donc, n'ayons pas des technologies de vote une vision naïve. J'ai pris cet exemple. J'aurais pu en prendre un autre. Depuis une dizaine d'années, en Oregon, chaque citoyen reçoit à son domicile le matériel de vote et dispose de 15 jours pour retourner son vote comme on retourne un pli. Le bureau de vote a disparu. Cette technique, d'une élection sur l'autre, a fait augmenter de 15 points le taux de participation.

Quatrième remarque avant de conclure. En France, où en sommes-nous? Lorsque l'on fait la synthèse de ces quelques remarques, force est de constater que la France reste un pays d'une grande fidélité rituelle. Notre scénographie n'a pas bougé depuis 1852 et le grand décret qui organise les opérations électorales. En dehors de quelques éléments (l'isoloir et l'enveloppe adoptés en 1913), la dramaturgie du vote reste la même. C'est un élément tout à fait singulier. Allez aux Pays-Bas aujourd'hui : nul isoloir, nulle boîte de scrutin dans les bureaux de vote, mais des mallettes dont l'accès est commandé par des fonctionnaires asservis et qui permettent d'accéder à un écran tactile. Les Suisses offrent également la possibilité à leurs ressortissants de voter par Internet lorsqu'ils sont à l'étranger. Bref, nous sommes dans un univers en pleine transformation. La France reste comme

une île au milieu de ces transformations. Et on peut soit le regretter, soit s'en féliciter. Le regretter : par exemple, n'est-il pas temps de reconnaître que le vote blanc est bien un «suffrage exprimé»? Et le comptabiliser comme tel. Invariablement, le ministère de l'Intérieur continue de considérer que le vote blanc est comme le vote nul. Ce qui équivaut, en pratique, à le rendre synonyme d'abstention. Vous vous rendez au bureau de vote pour accomplir votre mission de citoyen mais, au final, c'est comme si vous étiez resté chez vous. Car votre vote ne participera pas du calcul pour déterminer le seuil de majorité requis, n'étant pas comptabilisé comme suffrage exprimé. On peut aussi s'en féliciter : les procédures de vote établissent avec le temps un rapport de familiarité qui est gage de démocratisation de l'accès aux instruments du vote.

Le point est important : la première motivation des électeurs n'est pas de voter pour quelqu'un mais de voter... pour le vote. Les femmes ont tout particulièrement ce sentiment lorsqu'elles se déplacent pour voter. Elles le font avec l'assurance d'utiliser un droit fraîchement acquis, ce qui donne toute sa noblesse à l'acte. Ce n'est pas encore ici l'expression de ces certitudes que la tradition installe et qui finissent par déboucher sur l'ennui civique ou la lassitude. Le droit de vote garde chez beaucoup de femmes l'éclat de la conquête. Le dialogue avec leur mère ou leur grand-mère, écartées du scrutin jusqu'en 1945, est suffisamment marquant pour qu'elles sachent, un peu plus, un peu mieux, pourquoi elles viennent voter.

Autre élément : s'engager dans la nouveauté, c'est se jeter dans le vide. Les formes sont essentielles à l'élaboration d'un rituel civique : elles pèsent sur

les rapports sociaux et culturels qui passent par elles, sur les habitudes et les attitudes qui s'en saisissent, se les approprient. Et puis quelles formes retenir qui ne handicapent pas certains compétiteurs ? Quelles forces passent par ces formes ? On peut observer que persistent deux interrogations à propos du vote électronique dont on parle beaucoup en ce moment. La formule scénographique qui est la nôtre, celle que nous n'interrogeons plus, avait un mérite : celui d'organiser le secret du vote et d'organiser le contrôle pluraliste de la vérification des suffrages (des délégués issus de partis différents se retrouvaient autour de la table du dépouillement). Ce sont justement ces deux points qui posent problème dans les formes électroniques du scrutin. Pourquoi dire cela ? On pourrait estimer que c'est une forme de passéisme. Je considère que c'est une observation réaliste dérivée des pays dans lesquels la pratique s'est développée. Et notamment aux États-Unis. Aux États-Unis, le contentieux explose sur un double point. Comment vérifier l'identité des votants ? Notamment pour les votes à distance (vote Internet). Aux États-Unis, organiser une élection était, avant, quelque chose de simple. 1865, élection de Lincoln : deux millions d'agents électoraux, 100 000 dollars de dépenses. En 1994, 4 milliards de dollars de dépenses, 20 000 agents électoraux.

Le deuxième contentieux porte sur la fameuse question des codes sources et de qui contrôle les totalisations opérées. Dans le cadre de ces nouveaux procédés de vote électoral c'est tout le problème qui estposé. Je rappelle que dans le code électoral français, le décompte électoral se fait sous le regard sourcilleux et inquiet des délégués des candidats. Or, en octobre 2000, dans le comté de Palm Beach, on ne peut plus vérifier car l'expérience de dépouillement n'est plus réplicable. Ce caractère – la réplicabi-

lité – qui singularise le vote par scrutin du vote à main levée, par exemple, est ce qui permet de recompter en cas de doute ou d'erreur. Il donne le sentiment d'une régularité du décompte des voix, ce qui participe grandement de la confiance investie dans l'opération électorale elle-même.

La question que pose pour moi le vote électronique en France est là (outre l'absence de débat public sur le sujet : le texte a été mis au point dans le silence des cabinets ministériels) : comment organiser une pluralité de regards sur des circuits électroniques ? C'est toute la question qui se pose à nous. Ne sommes-nous pas ici dans un schéma où le secret devient privé ? Mieux, se voit privatisé ? Je rappelle que les sociétés qui organisent le scrutin sont des entreprises privées : à ce titre, elles risquent d'être à l'origine d'une sorte de recul par rapport aux pratiques de vote existantes, fruit de 150 ans d'ajustement et de négociation. Je ne crois pas à la théorie du complot, à une sorte de *Big Brother* informatique qui contrôlerait les voix de la démocratie. En revanche, je pense – et les exemples néerlandais ou états-uniens le montrent – que le vote électronique n'offre pas encore les garanties nécessaires. L'éclat de la technologie ne doit pas ici faire illusion : c'est la confiance et la simplicité qui font la force d'un dispositif de vote ; en France, le fait également qu'il soit un rituel d'État.

Ce qui nous attend pour les deux prochains tours des élections présidentielles, c'est un rendez-vous à la fois civique, politique mais sans doute aussi un rendez-vous scénographique avec ce rituel. Un rendez-vous peut-être même mythique. Après tout, il ne faut pas l'écartier, il existe un mythe attaché à chaque scénographie de vote. Y croire ou pas n'est pas le plus important (*Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ?* se demandait Paul Veyne). L'essentiel,

c'est de sacrifier une procédure de mise en accord. Là est le point important. Il s'agit d'éviter que l'ordre du vote ne puisse être profané. Car, en ce cas, les vainqueurs ne pourraient plus obtenir des vaincus qu'ils reconnaissent leur défaite. Et la démocratie électorale aura été privée de ce qui fait son point d'appui : la légitimité de ses verdicts.

Débat avec la salle

Jean-François Sirinelli : Merci beaucoup pour cet exposé inspiré et passionnant. Comme les orateurs ont été particulièrement respectueux du temps qui leur était accordé, nous allons tout de suite ouvrir la discussion, sauf peut-être sur le vote électronique, dont nous avons déjà discuté ce matin et qui sera au centre de la prochaine table ronde. M. Ihl, je vous proposerai donc de revenir à la tribune tout à l'heure pour cet aspect précis de votre exposé. Les règles sont claires, la parole est à la salle.

Marc Scherrer (doctorant en théorie politique à Sciences Po) : Ma question concerne le vote par approbation. Si je donne une approbation au premier candidat qui figure sur la liste, et une autre à un deuxième candidat, ou à un troisième, cela ne heurte-t-il pas un principe fondamental de la démocratie ? En démocratie, un homme égale une voix. Or, votre mode de scrutin va à l'encontre de ce principe.

Christophe Voilliot (maître de conférences en science politique à l'université de Paris X) : Une remarque et une question, tout particulièrement à l'attention d'Olivier Ihl. Vous nous avez dit qu'il n'y avait pas d'élection possible sans entreprise partisane. J'aimerais élargir la formule. À mon sens, il faudrait plutôt

parler d'«entreprises de sollicitation», qui ne sont pas nécessairement des partis en tant que tels : ça peut être, comme l'a montré Yves Déloye dans un très beau livre¹, l'Église catholique ; ça peut être aussi, comme cela a été dit ce matin, des agents de l'administration, voire des segments entiers de l'administration. C'était la remarque que je voulais formuler par rapport à votre intervention, avec laquelle je suis en plein accord.

Ma question porte sur la question du verdict. Pour que le verdict soit légitime, c'est-à-dire accepté par la population, le corps électoral et même au-delà, il faut une certaine confiance dans les technologies de vote mises en œuvre. Le risque n'est-il pas qu'à la faveur d'une évolution mal maîtrisée, la confiance d'une partie de l'électeurat ou de certains groupes sociaux dans les technologies de vote décline ? Dès lors, la légitimité du verdict électoral ne pourrait-elle être remise en cause ?

Olivier Ihl : Je vous rejoins lorsque vous dites que les partis n'ont pas le monopole en la matière. Ils partagent avec d'autres – les églises, les associations, les syndicats – la capacité de mobiliser les électeurs, de diffuser un sentiment de devoir civique. La grande question qui se pose à chaque élection est : «pourquoi vont-ils voter» ? Cela ne va pas de soi. Autrement dit, c'est la participation qui est une énigme, plus que l'abstention. Si l'on peut concevoir que l'on s'abstienne le jour du scrutin, il est plus difficile de concevoir pourquoi un électeur va voter. Il va voter parce qu'il est attaché à un certain idéal du rôle du

1 – Déloye Y., *Les voix de Dieu, pour une autre histoire du suffrage électoral : le clergé catholique français et le vote XIX^e-XX^e siècle*, Fayard, 2006.

citoyen dans la démocratie, dans la cité, ou à l'idée d'une participation égale... C'est un point effectivement essentiel. L'électeur peut y être d'autant plus attaché que la dimension rituelle devient son propre objet. C'est là où l'on verse dans une sorte de «bigoterie électorale». Aujourd'hui, dans de nombreux scrutins français, vous pouvez observer ces électeurs qui détournent le code électoral en surenchérissant dans le respect de la forme électorale : l'électeur passe devant la table des bulletins, n'en prend qu'un seul, ostensiblement, et se dirige vers l'isoloir. On est donc bien là dans une pratique de bigoterie : on surenchérit sur le texte et on en abandonne l'esprit. Cette pratique est tout à fait révélatrice.

Ma deuxième observation concerne le lien entre légitimité du verdict électoral et confiance accordée ou non aux technologies en œuvre. Effectivement, le crédit attaché au verdict d'un scrutin est un point très important. Le résultat chiffré a une première fonction, celle de mettre d'accord les vainqueurs et les vaincus quant à l'issue de la compétition. C'est la chose au monde la plus difficile à faire. On peut vérifier cela en prenant l'exemple de l'Algérie. L'Algérie nous donne, en décembre 1991, le spectacle d'un chiffre électoral qui ne suscite pas de crédit suffisant, en tout cas pour ceux qui organisent le scrutin. On ne s'accorde donc pas pour dire que le vainqueur sera effectivement le FIS. De la même façon, le cas des États-Unis est très clair : on a bien vu comment se dérègle la machine à produire de la croyance.

Qu'est-ce qu'il faut pour qu'un verdict soit légitime ? Pas qu'il soit exact ! Je ne crois pas à la notion d'«exactitude» des résultats chiffrés. Les chiffres du vote sont des approximations instrumentales, corrigées par des réquisits juridiques. Autrement dit, il est aussi absurde de croire que l'on peut dénom-

brer exactement le nombre de voix obtenues par un candidat que de dire combien il y a d'individus dans un département à un moment donné. C'est une réalité qui change tout le temps. C'est une réalité qui dépend de conventions. Or, ces conventions ne sont que des mises en accord de nos croyances. Si l'exactitude était du ressort des procédures électoralles, il n'y aurait pas de contentieux, ni de possibilité de renverser le verdict devant les tribunaux. Le dénombrement des voix est toujours l'application de conventions. Par exemple, l'aphorisme «un homme, une voix» n'est jamais réellement respecté du fait de l'existence des circonscriptions, des modes de scrutin, des effets de liste... Les principes de comptabilisation introduisent toujours des biais. Simplement, on peut s'entendre sur ces biais, les accepter, les habiliter par la tradition.

En tout cas, le chiffre du vote n'existe pas sous une forme brute, qui serait source de crédit par elle-même. On le voit à l'issue de chaque scrutin : la suspicion est toujours présente. Un exemple à ce propos : le Mexique. Pendant longtemps, ce pays a traîné une sulfureuse réputation, celle d'être le pays record des pratiques de fraude. Les pratiques de travestissement du suffrage pendant la phase de décompression du régime autoritaire étaient tellement répandues que le Mexique est devenu une sorte de contre-modèle. Comment le gouvernement a-t-il réagi ? En entrant dans une logique de bigoterie. En surenchérissant sur les formes. En mettant en place des cartes d'électeur avec des hologrammes, plastifiées, comportant la photo du titulaire, sa signature, ou encore des numéros d'ordre, des carnets à souche... Tout ce qui est possible en matière de sécurisation de bulletin a été concentré dans ce pauvre petit carré de papier. Sauf que, évidemment, la régularité du suffrage ne tient pas qu'à ce dispositif. La régularité du suffrage tient à ce qui se passe

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

autour du bulletin de papier. C'est donc dans une logique où la forme devient formaliste que l'on peut croire au crédit naturel d'un verdict électoral. Ce n'est pas ce que nous dit l'observation de type réaliste, ou de type sociologique.

Bernard Maligner : Je voudrais faire observer, à propos du vote blanc, que si le vote blanc était comptabilisé parmi les suffrages exprimés, le vote au premier tour serait rendu plus difficile puisqu'il entrerait dans le calcul du quart des inscrits. On peut aussi, sur le plan théorique, imaginer l'hypothèse où le vote blanc arriverait en tête. Dès lors, quel statut convient-il de lui donner ?

Bernard Owen : Ma question s'adresse à Antoinette Baujard et Herrade Iggersheim. Au-delà du caractère informatif de votre système de vote, une élection c'est avant tout le choix d'un représentant. Avec votre système, avez-vous obtenu une majorité absolue ? Avez-vous par ailleurs songé au vote alternatif, qui permet d'élire une personne à la majorité absolue, et qui n'est utilisé qu'en Australie ?

D'autre part, je voulais signaler à Olivier Ihl que son exposé tendait à dire que la France n'avait pas bougé depuis 1852. Or, elle a énormément changé du point de vue des systèmes électoraux ! Notamment avec l'introduction de la proportionnelle aux européennes et d'un système du même type pour les municipales en 1983, jusqu'aux régionales dont le mode de scrutin est également la proportionnelle... quitte à constater que certaines régions ne pouvaient voter leur budget. Il y a donc eu des réformes en 2003, où le mode de scrutin s'est rapproché de celui des municipales, ce qui permet à des membres du Front national de mener des stratégies de notables locaux... Ce

type de stratégies ne serait pas possible si l'on restait dans le cadre d'un mode de scrutin majoritaire à deux tours.

Les modes de scrutin en Europe permettent de voir que les électeurs ne votent pas de la même façon selon le mode de scrutin utilisé. Je suis très favorable à une révision des modes de scrutin adoptés depuis 1978 en France. Si les scrutins municipaux fonctionnent bien, d'autres fonctionnent moins bien et permettent à d'autres acteurs que ceux de la bipolarisation de s'insinuer dans la vie politique. Seul un système favorisant deux grands partis est susceptible d'assurer la pérennité de la démocratie, que l'on songe ici à l'exemple de l'Inde. C'est pourquoi, je pense que c'est une perte de temps de travailler sur le mode de scrutin présidentiel, alors qu'expérimenter des modes de scrutin pour d'autres types d'élection pourrait être intéressant.

Jean-Claude Colliard : Je ne répondrai pas à Bernard Owen et à son idée que le scrutin majoritaire à un tour est l'horizon indépassable de notre démocratie ! Cela mérirait un tout autre colloque.

Je me demandais s'il existe une différence de nature entre les deux modes de scrutin qui nous ont été présentés, ou si l'un est simplement un raffinement de l'autre, permettant, au lieu d'exprimer une approbation entière, d'exprimer une demi-approbation. Ces systèmes produisent-ils des résultats très différents, ou bien ces deux modes de scrutin appartiennent-ils à la même famille ? Dernière demande de précision : votre système ressemble à celui exposé récemment dans le journal *Le Monde* par Balinski. Il indiquait que le nombre de candidats n'avait absolument aucune importance avec un mode de scrutin de ce type... Qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, Olivier Ihl n'est-il pas un peu sévère avec le Mexique ? Je connais bien cette question, et il a tout à fait raison de souligner que ce pays méritait le titre de champion de la fraude électorale... Ça a d'ailleurs culminé avec la grande panne de l'ordinateur de Mexico, ce qui laisse un peu rêveur quant à l'utilisation du vote électronique car s'il n'y avait pas eu de panne, ce n'aurait pas été le même président de la République qui aurait été élu. Ce qu'Olivier Ihl dit sur la carte d'électeur – et pas le bulletin – est tout à fait vrai, mais ça marche, et c'est considéré comme «le» document d'identité valable. Cela dit, la pression sociale autour du vote n'est pas propre au Mexique. On pourrait en dire autant de la France sur ce point. On pourrait en revanche lui reprocher les curiosités de son système électoral : le système uninominal à un tour donne parfois des résultats un peu aléatoires... Enfin, au fur et à mesure que nos connaissances des techniques électorales se raffinent, il faut veiller à ne pas mettre en avant des modes de scrutin dont le résultat serait connu d'avance...

Anne Jadot : En sociologie politique, on sait qu'il y a de plus en plus de gens qui, lorsqu'ils votent, essaient de manifester des sentiments «contre», des sentiments négatifs. N'aurait-il pas été intéressant, dans le vote par note, d'ouvrir la gamme de notation de «plus 2» à «moins 2» ? Le sentiment de «vote contre», qu'on sent se dessiner y compris dans cette élection, serait sans doute mieux pris en compte.

Ma deuxième question est la suivante : si j'ai bien compris, vous ne demandez pas aux personnes de vous indiquer ce qu'elles ont voté pour le scrutin réel. C'est dommage, car on ne peut pas comparer les effets du mode de scrutin expérimenté avec ceux du scrutin réel. Un troisième bulletin rappelant le vote réel n'aurait-il pas été envisageable ?

Jean-François Sirinelli : Bien, de nombreuses questions passionnantes... Je vais vous demander, malgré tout, de répondre assez brièvement car nous devons ensuite laisser la place aux intervenants de la dernière partie de la journée.

Antoinette Baujard : Est-ce que nous avons réussi à obtenir une majorité absolue dans notre expérience pilote ? Oui, mais je ne suis pas sûre que cela veuille dire grand-chose. Un candidat a obtenu plus de 50 % d'approbation, ce qui ne veut pas dire 50 % des approbations en général, puisqu'on peut avoir donné plusieurs approbations. Nous avons également songé au vote alternatif, mis en place en Australie mais aussi en Irlande, sous d'autres formes. Nous sommes par ailleurs conscientes que le choix du type de scrutin a un impact sur le type de résultat qu'on est susceptible d'attendre.

Est-ce qu'il y a une différence de nature entre les deux systèmes, vote par note et vote par approbation ? Je dirais qu'ils appartiennent à des familles très proches et que le vote par note serait une sorte de généralisation. Cela étant dit, ils livrent des résultats extrêmement différents, et l'analyse nécessaire pour les comprendre est très différente. Il y a une différence entre le vote par note que nous proposons et le système proposé par Michel Balinski. Les modes de scrutin ne sont pas tout à fait les mêmes, puisque dans notre système, le nombre de points obtenus par les candidats est très clair et fixé dès le départ, alors que dans le système de Balinski, on a des adjectifs ou des appréciations sur les candidats et on ne garde, au final, que la médiane. Notre objectif est de rester transparent sur les modes de calcul jusqu'à la dernière étape, y compris dans la comptabilisation des votes nuls et blancs.

Quant à la remarque concernant le sentiment «contre», elle est très juste.

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

Ce type d'aspiration est très présent chez les étudiants que nous avons rencontrés. Leur façon de libérer leur sentiment de frustration vis-à-vis du vote ne pouvait pas se révéler par l'intermédiaire d'une note négative, mais uniquement à travers l'attribution d'un zéro pour certains, ou par des corrélations assez étranges de candidats que l'on n'aurait pas pensé associer.

S'agissant de la comparaison entre le vote expérimental et le vote réel, notre première idée était effectivement de savoir comment tous les électeurs qui avaient participé à l'expérimentation avaient voté dans la vraie élection. C'était notre première proposition, mais elle a été refusée par l'un des maires. Nous avons donc choisi d'éliminer cette question et toute l'information qu'on pouvait en tirer, ce qui nous a évidemment déçues. Mais nous pourrons comparer terme à terme les résultats globaux, au niveau du bureau.

Herrade Iggersheim : Un point concernant le vote alternatif : nous ne l'avons pas retenu dans ce cadre, parce que l'information demandée pour pouvoir procéder à ce vote alternatif est assez complexe. Or notre deuxième hypothèse de travail, comme nous l'avons expliqué, nous conduisait à proposer un mode de scrutin simple à comprendre par les électeurs, et facile à mettre en place. C'est une des raisons pour lesquelles nous ne l'avons pas retenu.

Olivier Ihl : Je vais revenir tout d'abord sur la question du vote blanc. Si on privilégie l'efficacité et la stabilité, le vote blanc a toute son utilité. C'est d'ailleurs ce que répondent régulièrement les ministres de l'Intérieur, le dernier étant Jean-Pierre Chevènement : il y a une offre, certes limitée, et c'est à vous, électeurs, de trancher. Cela

permet également d'établir un quorum, ça institue un seuil... donc c'est efficace. Si en revanche on se situe sur un tout autre plan, celui de la représentation et plus encore de la représentativité, on peut considérer que le vote blanc est un suffrage exprimé. Certains pays le font, comme la Belgique, où le vote est obligatoire et où le vote blanc est comptabilisé comme un suffrage exprimé. Ce qui se fait ailleurs n'est pas forcément meilleur que ce qui se fait en France, mais cela correspond à d'autres attendus. C'est pour cette raison que je souhaite situer le débat sur ce terrain-là : quels sont ces attendus ? Si l'on adopte l'une ou l'autre formule, on sait pourquoi on l'adopte. Notre système produit un effet d'«offre imposée» puisque, par définition, il écarte les hésitations, les refus de l'offre, et les renvoie à cette sorte d'«oubliette électorale» que constitue cette catégorie «vote blanc et douteux».

Cela m'amène à signaler que l'expérience du vote électronique supprime le vote «douteux». Une catégorie juridique et pratique de vote est donc en train de disparaître sous nos yeux, sans qu'on l'observe. Il y a donc, déjà, un effet pratique : dans certaines opérations électorales, cela se traduit par un à deux points de vote, ce qui est loin d'être insignifiant, surtout lorsqu'on sait dans quel espace numérique se déclinent, par exemple, les seconds tours de certains scrutins présidentiels.

Une dernière remarque à propos de 1848 : ce qui frappe, chez les commentateurs au lendemain des élections du 23 avril, c'est le fameux «ouf» de soulagement. C'est l'idée que le suffrage universel a tué les barricades. C'est la raison pour laquelle la stabilité est importante, mais la représentativité est gage d'intégration. Les gens croient à

la mécanique électorale, sinon ils voteraient avec leurs pieds ou, par exemple, par d'autres procédés dans certains quartiers.

Je reviens brièvement sur la question du vote au Mexique : de grands progrès y ont été opérés. Je voulais surtout évoquer la phase de décompression autoritaire, qui a suivi l'abandon du monopole de représentation par le PRI (Parti révolutionnaire institutionnel), la reconnaissance du PAN (Parti d'action nationale) et du PRD (Parti de la révolution démocratique) comme partis pouvant rivaliser avec ce parti révolutionnaire institutionnel en place depuis soixante-dix ans. Il y a trois points qui sont engagés dans cette expérience, et qui peuvent nous faire réfléchir.

Premier élément : ces rituels électoraux sont des rituels d'État, dès lors que ce dernier accepte d'être un agent d'égalisation des conditions d'accès à l'expression publique, qu'il accepte cette mission d'administrer les élections en vue d'égaliser les conditions de la bataille électorale, *via* une législation sur les temps de parole, par exemple (législation qui n'existe pas dans le cas en cause).

Deuxième élément : je m'intéresse moins aux modes de scrutin qu'aux « modalités pratiques et organisationnelles du scrutin », pour reprendre la formulation voulue par les organisateurs du colloque. Il y a un deuxième trait d'une culture civique qui fait défaut, celui qui concerne l'individualisation de l'opinion. Le fait que l'électeur, en se rendant dans un bureau de vote, ait l'envie et la capacité de décliner une opinion, c'est-à-dire que le « quant-à-soi civique » soit présent. Si c'est pour simplement ratifier une opinion collective, alors nous ne sommes plus exactement sur le même terrain. Or, au Mexique, notamment dans toutes les provinces du Sud, il n'est pas rare de

voir des villages voter à 100 % pour un candidat, ce qui n'est pas un indice de démocratisation de la vie électorale. En effet, ce qui n'est pas accepté ici, c'est la division des voix. Or, cette division, c'est précisément la démocratie. C'est la concurrence. C'est accepter que l'autre ne soit pas forcément un ennemi, mais un simple adversaire. Ne pas avoir le même avis que son voisin n'est ni grave ni dangereux. Il s'agit simplement d'une différence d'appréciation parfaitement légitime. Cet état d'esprit n'est pas encore généralisé. Mais comment pourrait-il l'être en l'espace de dix ou quinze ans, alors qu'il a fallu 150 ans de pratique pour y arriver à peu près dans les démocraties consolidées ?

Troisième élément : la question des voies de recours. Quelles conditions pratiques sont offertes aux électeurs pour contester un scrutin ? C'est un point extrêmement important, que nous ne devons pas oublier : le lendemain du dimanche au bureau de vote est suivi par un lundi prévu pour déposer plainte dans une enceinte juridictionnelle, parce que l'on estime que telle ou telle liste d'émargement a été travestie, etc. Cela fait partie de la légitimité démocratique, du crédit qui s'attache à une opération de vote. Il faut que les uns et les autres puissent former un recours, alléguer d'une fraude, etc., sans craindre des représailles, et sans se heurter à des obstacles financiers. Là aussi, la démocratie électorale ne se construit pas en un jour.

Jean-François Sirinelli : Merci à Olivier Ihl, merci à tous. Nous avons pris, non pas du retard car tout cela était passionnant, mais un petit décalage par rapport à l'horaire prévu. Je vous propose donc d'enchaîner tout de suite et j'invite les orateurs suivants à me rejoindre à la table pour discuter d'un thème – primordial également – autour duquel nous engagerons un second débat.

Expérimenter

Expérimenter le vote électronique en 2007, par **Éric Delgado**



Éric Delgado est directeur général des services de la ville d'Amiens, qui compte 136 000 habitants et 6 secteurs. L'expérimentation du vote électronique pour la présidentielle de 2007 dans cette ville concerne 25 000 électeurs (sur 78 000), soit 18 bureaux de vote (sur 68) équipés de «machines à voter», et répartis sur les 6 secteurs de la ville, toutes les circonscriptions étant couvertes.

Amiens mettra en œuvre le vote par machines à voter pour les élections présidentielles et législatives à venir. Les élections étant sous la maîtrise d'ouvrage du ministère de l'Intérieur, les collectivités locales et les maires, notamment, ne font que mettre en œuvre le dispositif électoral, tel qu'il a été prévu par la loi. La machine à voter est de ce fait l'un des éléments mis à la disposition des maires pour recevoir le suffrage des électeurs. L'utilisation des machines agréées par le ministère de l'Intérieur est soumise à autorisation préfectorale.

Il est important de ne pas parler de vote électronique mais de vote par machines à voter. En effet, il y a souvent une confusion entre les termes «machines à voter», «vote électronique», «vote sur Internet», etc. Nous parlons bien, ici, de machines à voter, totalement autonomes et n'étant, en aucune manière,

mises en réseau. Il n'y a aucune transmission des résultats par Internet.

Les élus ont différentes motivations pour entrer dans ce dispositif : la déclinaison de la modernisation du service public, un développement volontaire des NTIC sur l'agglomération. Pour nous, l'intérêt de suivre cette voie de modernisation était donc en quelque sorte naturel.

La ville d'Amiens a répondu à l'appel à expérimentation du ministère de l'Intérieur en 2005. Ont été testées, lors du référendum du 29 mai de la même année, trois machines à voter. 3 800 électeurs ont essayé l'outil.

Lors de notre première enquête, le but était de connaître le ressenti de ces personnes en des termes pratiques (compréhension, facilité d'utilisation de la machine). C'est sa facilité d'utilisation qui a été le plus souvent avancée, notamment par les personnes âgées. Nous n'avons recueilli que 3 % d'avis défavorables et l'unanimité quant à la facilité d'utilisation.

L'exécutif décide alors d'équiper 68 bureaux de vote par tranches successives, à raison de 18 machines par tranche. Une première mise en place pour les élections 2007 touchera 25 000 des 78 000 électeurs. Les bureaux ont été répartis sur les six secteurs de la ville. Ils recouvrent ainsi, en termes de représentativité, l'ensemble de la population amiénoise, ce qui permet d'avoir une première photographie intéressante tant sur l'utilisation que sur le vote.

Il n'y a pas eu de vote sur la décision d'utiliser des machines à voter, puisque c'est prévu par la loi. L'exécutif a inscrit au budget 2006 la somme nécessaire pour acheter les 18 machines à voter. L'appel d'offres a été lancé fin 2006. Le

maire souhaitant la plus grande transparence possible sur le sujet, l'avis de la Commission d'appels d'offres a été sollicité sur les modèles présentés, ainsi que celui des présidents des groupes de l'opposition, invités à tester les machines. Les premières réticences se sont alors exprimées, notamment parmi les élus de l'opposition, vis-à-vis de la fiabilité et de la sûreté. Lors d'une séance du conseil municipal, une question a été posée par l'opposition sur l'absence de débat au sein de l'assemblée, sur la fiabilité des machines, sur les risques de piratage, etc. La majorité a néanmoins maintenu le vote électronique car il n'appartient pas aux collectivités de se prononcer sur la fiabilité d'un outil agréé par l'Etat. C'est pourtant le maire qui se trouve interpellé et qui doit justifier que le matériel informatique est fiable, alors qu'il s'agit d'une décision nationale.

Toujours par volonté de rendre l'opération la plus transparente possible alors qu'aucun texte ne prévoit des modalités particulières, les représentants de l'opposition et des candidats seront invités, la veille du scrutin, à venir assister à la programmation des machines. Un constat d'huissier sera également dressé à cette occasion et des scellés apposés sur chacune des machines.

Le personnel, habitué à organiser des scrutins traditionnels, a également dû intégrer cette donnée nouvelle quant à l'organisation des bureaux de vote et au fonctionnement des machines à voter. Il a fallu former le personnel afin qu'il maîtrise parfaitement cet équipement, d'une part pour que l'installation des bureaux «nouvelle génération» soit conforme aux textes en vigueur et, d'autre part, pour qu'il puisse, si nécessaire, assister les présidents des bureaux de vote concernés lors des scrutins.

Parallèlement, une information a été diffusée auprès de la population. Une

conférence de presse a été tenue conjointement avec un représentant du préfet. La Ville a présenté le dispositif général, les motivations de l'utilisation de machines à voter, et le représentant du préfet a répondu à toutes les interrogations relatives à l'agrément des machines. Nous avons eu une couverture médias importante, mais sans parti pris exprimé. Avec ce genre de titres dans la presse : «Les urnes sont mortes» ou «Vive l'électronique».

Une campagne de sensibilisation a été lancée, invitant les 25 000 électeurs concernés à venir découvrir et essayer les machines pendant une semaine. 1 558 Amiénois se sont déplacés, soit 6 % de la population.

Un dépouillement des votes fictifs exprimés a été réalisé pour montrer comment cela fonctionnait. À cette occasion, les opposants au vote par machines à voter ont pu se manifester, relayant localement l'action nationale menée contre cette pratique.

Il a fallu former également les présidents des bureaux concernés, en leur fournissant notamment toutes informations utiles sur le vote électronique afin qu'ils puissent apporter des réponses aux questionnements éventuels d'électeurs le jour du scrutin.

En interne, des «scénarios catastrophes» ont été travaillés pour permettre, le jour du scrutin, de faire face aux différents problèmes envisageables : une ou plusieurs machines défectueuses, panne d'électricité, etc.

Le vote réel nous en dira plus sur la réaction de la population (impact sur le taux d'abstention, réticences exprimées par les électeurs lors des scrutins, etc.). Ces informations pourront être recoupées avec celles émanant des 80 autres villes en France qui utiliseront les machines électroniques.

Renoncer au vote électronique en 2007, par Olivier Simon



Olivier Simon est directeur général de la ville de Vandœuvre-lès-Nancy qui compte 32 000 habitants, 15 885 électeurs et 21 bureaux de vote. La ville se distingue par une pratique avancée des nouvelles technologies (vote par Internet, «kiosque à voter», «machines à voter»).

Je vais vous expliquer pourquoi, en 2007, Vandœuvre n'utilisera pas le vote électronique. De 2002 à 2006, nous avons expérimenté le vote électronique ; il a été mis en application pour 2005 et 2006 et sera suspendu en 2007. Vandœuvre compte 32 000 habitants, 15 885 électeurs lors de la dernière révision, 21 bureaux de vote et une pratique avancée des nouvelles technologies. Dès les présidentielles de 2002, nous avions fait un test de vote par Internet. Nous avions fait une demande de vote par Internet à la CNIL, qui a refusé : le vote par Internet est en effet assimilé à un vote par correspondance, et nous n'étions pas en mesure de garantir que les données transitées ne quitteraient pas le territoire. Nous avons donc organisé un vote par Internet depuis le bureau de vote. L'intérêt était d'en vérifier la faisabilité. 1 500 électeurs ont testé le système. 75 % d'entre eux se sont dits satisfaits. Aux législatives de 2002, nous avons testé le «kiosque à voter», qui a recueilli une adhésion forte de la population. Les machines à voter

étaient interconnectées entre elles sur un territoire. Particularité : le mode d'identification se faisait par empreinte digitale.

En 2004, 100 % des bureaux sont équipés de machines à voter. Le taux de participation est de 40,91 %, similaire au précédent vote. En 2005, nous continuons. Le taux de participation est de 64,60 %, et là encore, assez comparable à la participation nationale. Le bilan est donc positif. Points forts : la sécurité, la modernisation de l'image du vote, la simplicité d'usage, le bon déroulement du dépouillement. Points faibles : la notion d'apprentissage, la lenteur pour les gens qui ne comprennent pas le fonctionnement, le coût, le scepticisme de la part des élus, etc.

Nous avons tiré de ce bilan plusieurs conclusions. Le coût résiduel pour une commune comme la nôtre a été estimé à 120 000 euros (compte tenu des nouvelles dispositions) et nous avons du mal à en justifier l'intérêt économique immédiat. Mais c'est le scepticisme des élus qui nous a préoccupés. En juin dernier, nous avons été en contact avec le bureau des élections du ministère de l'Intérieur. Nous voulions mettre en œuvre un dispositif de contrôle et d'audit afin de rassurer les élus, les partis, les autorités de contrôle. Le fournisseur des machines avait ainsi proposé un dispositif permettant de procéder à la fois à un vote électronique et à un vote papier. Finalement, l'appui indispensable de la part de l'État n'est pas venu. De plus, la pression liée aux scrutins locaux changeait la donne.

Vandœuvre n'a pas décidé de mettre fin au vote électronique en raison de doutes quant à la fiabilité de la

procédure, mais suite à un problème de confiance non partagée. La décision qui a été prise par le comité directeur de la ville de Vandœuvre en octobre 2006 n'est pas un *arrêt*, mais une *suspension*. Nous sommes convaincus que le vote électronique fonctionne, mais pour autant, il semblerait que l'on ait manqué une étape : celle consistant à trouver un moyen de convaincre tout le monde du bon fonctionnement de la procédure et de susciter la confiance des partis politiques et des élus. La ville de Vandœuvre souhaite continuer à participer aux réflexions sur le processus, qui sera forcément un processus d'évolution en France.

Débat avec la salle

Jean-François Sirinelli : Avant de donner la parole aux intervenants, je propose qu'on prenne une série de questions, le temps risquant de nous manquer.

Pierre Muller (président de l'Association «ordinateursdevote.org») : Bonjour, je suis Pierre Muller, président de l'Association «ordinateursdevote.org». Certains d'entre vous ont sans doute entendu parler de notre pétition, qui dépasse déjà les 40 000 signatures.

Je voudrais tout d'abord signaler que plusieurs villes ont renoncé aux machines à voter pour d'autres motifs que ceux qui ont été présentés par le représentant de Vandœuvre. Ces villes n'ont pas suspendu le recours au vote électronique : elles y ont renoncé en raison des problèmes que ce système posait. Je pense à Cannes, Grenoble, Saint-Denis, ou encore Sceaux.

Ma question s'adresse à Olivier Ihl : quelle sera la légitimité du futur président de la République, si, au premier tour, le score est très serré (200 000 voix

par exemple : cela s'est déjà produit), sachant que plus d'un million et demi d'électeurs auront voté par le biais d'un système électronique qui se trouve, de surcroît, contesté par la plupart des candidats à l'élection ? Ne serait-il pas temps de faire machine arrière et de retourner au vote papier ? Cela n'a rien d'irréalisable : les Pays-Bas l'ont fait en trois semaines, lors des législatives de 2006, lorsqu'un des fabricants a été suspendu.

Question de la salle : Je vais peut-être vous choquer, mais je pense que vous êtes d'une naïveté extraordinaire. S'agissant du vote électronique, ce n'est pas parce que, par le passé, les choses se sont déroulées à peu près normalement qu'il en sera de même demain. Je vous rappelle que ces machines sont homologuées par le ministre de l'Intérieur, ministre qui est par ailleurs candidat... Excusez-moi, mais ce n'est pas très démocratique... Pas plus d'ailleurs que la procédure des parrainages. Ce qu'il est important de comprendre, c'est que cette élection risque tout simplement d'être annulée. Vous allez voir !

Jean-François Sirinelli : Bien, il n'y avait pas vraiment de question. Vous nous faisiez davantage part de vos remarques.

Chantal Enguehard (maître de conférences en informatique à l'université de Nantes) : Je suis désolée de ce qui arrive aux municipalités qui ont choisi les machines à voter. Elles se sont fait rouler dans la farine et doivent maintenant faire face à un tas de problèmes. En tant que scientifiques, si nous avions été informés plus tôt des projets de vote électronique, nous aurions pu réagir et tirer la sonnette d'alarme. Mais nous n'étions tout simplement pas au courant... Cela fait un an que je travaille là-dessus et mon rapport est sorti en juillet 2006.

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

Je voudrais préciser deux ou trois choses. D'abord, ce n'est pas parce que ces machines ne sont pas reliées à Internet qu'on ne peut pas parler d'ordinateurs de vote. Ce qui fait que ce sont des ordinateurs, c'est la présence d'un processeur et d'une mémoire électronique à l'intérieur. Il s'agit donc bien d'ordinateurs, qu'on appelle «machines à voter» pour la simple raison qu'elles ont été autorisées par la loi du 10 mai 1969, une loi bien antérieure à l'essor de l'informatique. «Machins à voter» serait une appellation tout aussi juste.

Ensuite, j'ai entendu les intervenants dire des choses comme «le dépouillement s'est parfaitement bien passé», «il n'y a pas eu de panne», etc. Vous n'en savez rien! Vous ne savez pas si tout s'est bien passé au niveau du fonctionnement et du dépouillement. Un dysfonctionnement n'est pas toujours aussi visible qu'une panne. Il peut s'agir d'un mauvais fonctionnement, par exemple quand la machine n'affecte pas le suffrage exprimé par un électeur au candidat pour lequel il s'est exprimé : vous avez choisi le n° 1, et la machine a compté une voix pour le candidat n° 2. Il est tout à fait possible que vos élections précédentes ne se soient *pas* bien passées, mais que vous ne vous en soyez tout simplement pas rendu compte, parce que vous n'aviez aucun moyen de contrôler. Je comprends parfaitement que la préfecture se sente particulièrement mal à l'aise : normalement, c'est elle l'autorité de contrôle, mais là, elle non plus n'a aucun moyen de contrôler.

On s'aperçoit donc que plus personne ne contrôle le résultat des élections. L'agrément peut être mis en cause. Comme je l'ai dit ce matin, dans l'agrément technique du ministère de l'In-

térieur, il est spécifié que les résultats doivent pouvoir être vérifiés. Mais vérifier des résultats, ce n'est pas constater que le nombre de voix est égal au nombre d'émargements. Vérifier des résultats, c'est constater que les voix des électeurs n'ont pas été changées. Lorsque nous posons ce problème, on nous oppose, pour l'instant, trois types de réponses. Premièrement, on nous dit qu'il suffit d'appuyer de nouveau sur les boutons pour s'assurer que la machine sorte un deuxième ticket avec les mêmes chiffres. Mais ce n'est évidemment pas acceptable, car une machine fraudée serait capable de faire ce genre de choses. Deuxièmement, on nous dit qu'avec la machine Indra une vérification est possible car le soir, on peut sortir la liste de tous les votes et recompter. De deux choses l'une : soit la liste respecte l'ordre de passage des électeurs devant les machines et c'est très grave car on peut relier chaque électeur à son vote ; soit c'est dans le désordre, et personne ne pourra bien sûr retrouver son vote parmi ces voix mélangées. Une troisième façon de contrôler consisterait à prendre les mémoires, ou ce que certains appellent à tort l'urne électronique, et les faire vérifier par une autorité. Or, il faut le savoir, cette troisième suggestion n'est d'aucune utilité, car si le vote est fraudé, il est évident que c'est la mémoire elle-même qui sera truquée avant les opérations de vote. Dans ce cas là aussi, les résultats de l'urne électronique seront conformes au ticket. On ne peut donc rien vérifier!

Mon dernier point concerne la fameuse «unanimité» autour de l'utilisation de ces ordinateurs. 97 % d'utilisateurs satisfaits, nous dit-on! Mais 97 % ne font pas une «unanimité» : Olivier Ihl rappelait que de petites fractions de la population pouvaient faire basculer des

résultats. Quand on fait une évaluation, on compare deux choses comparables : si on demandait à la population s'il est facile de prendre un bulletin papier et de le mettre dans l'urne, on obtiendrait sans doute de meilleurs résultats encore !

Gabriel Michel (maître de conférences en informatique à l'université Paul Verlaine de Metz) : Je suis un spécialiste de l'«utilisabilité», ou de la facilité d'usage. J'ai participé à la création des premières normes d'accessibilité aux technologies de différents utilisateurs : handicapés, personnes illettrées, seniors, etc.

Je rebondis sur les remarques d'Olivier Ihl. La technologie ne fait pas tout, et d'ailleurs, aux États-Unis, de nombreux ouvrages sont parus autour des «fantasmes de la technologie». Parfois, le réflexe humain est de se dire que la technologie va résoudre les problèmes organisationnels : même non fondée, cette idée est très présente. Toutes les statistiques signalent qu'il y aurait au moins 20 % d'«exclus technologiques» en France. La mise en place du vote électronique va impliquer un comportement de vote différent et va défavoriser certaines catégories de la population. Un senior qui n'a d'autre choix que le vote électronique va, soit faire demi-tour, soit essayer, mais il ne sera pas dans les bonnes conditions, car il y a la pression sociale, le bruit, le stress, et il risque de se tromper. On a pu faire des tests en France, avec les machines agréées : les seniors se trompent, même ceux ayant un niveau d'études important : un président d'université s'est ainsi trompé, alors qu'il était dans des conditions idéales de vote, dans un environnement calme et détendu.

On ne peut pas décider un tel changement organisationnel sans préparer les gens et ce, à tous les niveaux : employés

des bureaux de vote, utilisateurs. Il faut aussi mener des campagnes de création de confiance. Le fait de demander à 100 utilisateurs si voter était facile n'apporte pas toujours des résultats significatifs, la réponse dépendant des utilisateurs questionnés. Nedap, qui est l'autre constructeur, hollandais, a mené une enquête d'utilisabilité et de satisfaction auprès d'une université : 97 % des personnes trouvaient le vote aisément, mais on ne dispose d'aucun élément sur les personnes qui ont répondu. Ce n'est pas la même chose de poser la question à un ingénieur informaticien ou à un senior qui ne se sert même pas des distributeurs automatiques de billets et pour qui le mot «valider» n'a aucun sens.

Pour finir, même si j'ai pu régulièrement penser que la France ne changeait pas assez vite, je crois que dans ce domaine, la France doit rester prudente – et revenir en arrière s'il le faut, comme d'autres pays l'ont fait. Ces nouveaux systèmes de vote, dont j'ai envoyé les interfaces à des collègues d'universités étrangères, ne sont pas accessibles : tous mes collègues aboutissent à cette même conclusion.

Patrick Nezin (chargé de mission auprès du président du Conseil régional des Pays-de-la-Loire) : Je suis chargé de mission auprès du président du Conseil régional des Pays-de-la-Loire, pour la commission qu'il préside et qui s'occupe de recherche, de développement technologique, d'international, ainsi que de démocratie territoriale et du développement de l'innovation numérique. Je précise cela pour souligner qu'il n'y a, dans mes propos, aucune technophobie : je me bats au quotidien pour la réduction de la fracture numérique. Dernier point : je suis également élu Vert et membre du Conseil national des Verts. Nous avons d'ailleurs pris une position sur le vote électronique,

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

que je suis heureux d'avoir vue mise en perspective dans une publication du Centre d'analyse stratégique.

Ma commune – une commune de plus de 20 000 habitants dans l'agglomération nantaise – a fait le choix d'acquérir des machines à voter. Cela s'est fait en catimini, à l'occasion de l'adoption du budget primitif. La question ne s'est posée que plus tard, quand il a fallu acheter quatre machines supplémentaires, et que, du coup, c'est passé en conseil municipal. Je m'y suis opposé, et de nombreuses personnes ne comprenaient pas pourquoi, puisque les machines à voter sont censées être « écolos ». Ça reste à voir ! Un second argument consistait à dire que j'étais technophobe. Mais enfin, Michel Briand, pour ceux qui le connaissent, est l'un des premiers militants de la démocratisation des nouvelles technologies : il n'y a donc pas de technophobie.

Ce que je reproche, et qui explique le tollé actuel et la montée des pressions, c'est l'absence de débat. Le professeur Ihl l'a bien rappelé aujourd'hui : voter, c'est un rite. C'est donner du sens. On ne peut donc toucher à de tels éléments sous prétexte de choix techniques, en catimini et sans avoir informé les citoyens. La position que nous avons prise, à la fois dans ma commune et au bureau national des Verts, n'est pas une opposition de principe, notamment dès lors que le vote électronique permet de multiplier les consultations. Nous demandons ne serait-ce qu'un débat. Tant que cette condition ne sera pas remplie, les promoteurs du vote électronique apparaîtront comme des apprentis sorciers.

Question de la salle : C'est une question rapide, pas un commentaire. J'ai une double interrogation : sur la disparition

du vote nul, et sur l'introduction du vote blanc avec ces machines à voter. N'y a-t-il pas là une rupture d'égalité entre les citoyens, puisque dans les bureaux de vote classiques, il n'y a pas de papiers blancs sur les tables de vote ? N'y a-t-il pas là un problème juridique ?

Jean-François Sirinelli : Vous avez raison, et Olivier Ihl y reviendra peut-être. Des opinions se sont exprimées, c'était l'objectif de cette rencontre. Ce que je vous propose, c'est de donner la parole très brièvement à nos deux intervenants, sur des questions dont on voit bien qu'elles sont essentielles. Elles ont été cependant largement détaillées aujourd'hui. M. Simon, je vous laisse la parole.

Olivier Simon : Nous sommes démunis en tant que collectivités pour répondre à ces remarques. J'ai simplement envie de dire que tout le monde ne fait pas des choix inconsidérés, que dans les collectivités il y a aussi des gens qui sont compétents en informatique. Finalement, face à toutes ces remarques, face à tous ces discours, nous avons décidé d'un moratoire : on a confiance, mais on suspend... Je ne sais pas quoi répondre de plus à ces critiques récurrentes.

Sur l'accessibilité, par expérience, je dirais que c'est plutôt mieux. Nous avons un conseiller municipal non voyant qui a mis en œuvre toutes les procédures avec la société Indra, et les six non-voyants qui ont testé le système ont réussi à voter. Voilà ce que l'on a observé dans notre commune. Je ne peux pas, bien évidemment, généraliser.

Jean-François Sirinelli : Merci M. Simon. Olivier Ihl, vous avez déjà abordé ces questions tout à l'heure, mais je vous

en prie, reprenez la parole. Vous aurez le mot de la fin de cette séquence, avant la conclusion de Jean-Claude Colliard.

Olivier Ihl : Merci, Monsieur le président. Tout d'abord, j'ai trouvé très intéressantes les remarques des deux intervenants chefs de service car cela permet de confronter les points de vue et les avis. Ce sont des maillons indispensables de la chaîne de l'expérimentation.

Je voudrais revenir très vite sur quelques points qui ont été soulevés.

Tout d'abord, sur le problème de la rupture d'égalité entre le vote blanc sur machines et le vote blanc avec bulletin, je laisserai l'ancien membre du Conseil constitutionnel qui est parmi nous répondre. Peut-être pourra-t-il, éventuellement, mettre en application cette règle du contentieux, celle de la théorie de l'application déterminante. Cette absence sur les tables de bulletins blancs suffirait-elle à annuler des élections présidentielles ? J'en doute... notamment si j'en crois les positions du juge au regard du problème des dépassements de plafond de dépenses autorisées. Le problème s'était posé pour l'élection de Jacques Chirac en 1995, même si cela n'avait pas été constaté par le juge. Si le juge considère l'élection comme étant régulière, elle l'est... puisqu'il n'y a pas de vices – sauf à mettre le feu à un bureau de vote – qui puissent entacher l'élection d'irrégularité.

Je veux maintenant revenir sur quatre points qui me paraissent essentiels, et semblent faire tension sur la question des machines à voter. Je rappelle d'abord deux belles enquêtes qui ont été conduites sur l'utilisation des machines en suite de la loi de 1969 (dans la revue *Genèses*), et sur le contentieux qui a surgi aux États-Unis autour de ces questions.

Premier point : la sélectivité sociale de cette procédure de déclinaison de l'identité politique. Que sait-on des réquisits qui pèsent en la matière sur l'usage des machines à voter ? Les usages sociaux sont-ils les mêmes qu'avec le vote papier, ou cela restreint-il ces pratiques ? Il faut le rappeler, un ménage français sur deux n'est pas équipé en informatique. Quelle en est l'incidence politique ? Quels biais politiques cela peut-il engendrer ? On ne sait pas ; le problème reste entier.

Deuxième point : l'*«effet de listage»* sur lequel les Américains ont beaucoup travaillé. Quelles conséquences résultent du fait de passer du bulletin papier qui se prend, s'appréhende, à une liste ? L'effet de liste a une incidence, c'est le «roll off». La concentration des gens est maximale sur les premiers noms de la liste et diminue ensuite. Vous allez donc avoir un biais : pour caricaturer, on va correctement répondre ou bien s'appliquer sur les premiers noms de la liste, mais beaucoup moins sur les derniers. Il n'y a pas de transitivity, pour reprendre le vocabulaire de Condorcet. Que la liste soit fondée sur l'ordre alphabétique ou sur le tirage au sort, cet effet de listage reste le même, et on peut l'évaluer techniquement et concrètement. Là aussi, on pourrait en débattre.

Troisième point : le caractère non répllicable, mais surtout non vérifiable publiquement, des totalisations effectuées. La totalisation ne s'effectue pas au vu et au su de tous, ce qui est une dimension très importante des dépouilements papier en raison de la présence des délégués des candidats. Pour l'historien des techniques électorales que je suis, nous sommes, avec le vote électronique, dans l'univers des techniques et des procédures sensibles, comme pour le vote à main levée : la main levée n'autorise pas la réPLICATION. Avec le papier,

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

on peut revenir en arrière, procéder à un nouveau décompte si on a un doute. C'est impossible avec le vote électronique.

Quatrième point : le problème du code source, des conditions d'accès aux données numériques totalisées. Qui ? Comment ? Sous quelles formes ? Quel identifiant ? En faire une propriété privée, comme la commission des sondages le fait avec les clés de redressement, pose problème ici. Il faut réfléchir au statut public du code source dans les machines à voter, sous peine de nourrir une tenace suspicion à l'égard de cette nouvelle

scénographie. Vous l'avez mentionné dans votre exposé, la grande difficulté est d'instaurer la confiance, alors même que la pratique est plutôt bien administrée et ne pose pas de problèmes importants. Il ne suffit pas d'être élu. Il faut être élu *en paraissant l'être dans les règles*. Ce qui est en jeu ici, c'est la démonstration de la bonne élection : il faut pouvoir prouver publiquement que la totalisation s'est faite de manière régulière et sincère. On préfère la lourdeur, la cherté, mais en contrepartie avoir la certitude qu'on peut avoir confiance dans les procédures démocratiques, ses formes et ses formalités.

Conclusion

Par **Jean-Claude Colliard**

professeur de droit public et de science politique à l'université de Paris I



Jean-Claude Colliard est professeur de droit public et de science politique à l'université de Paris I. Spécialiste des institutions politiques et des systèmes électoraux, il a été membre du comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé par Georges Vedel (1992-1993) et membre du Conseil constitutionnel (1998-2007).

Je me réjouis de constater que l'intérêt pour la chose électorale renaît. La science politique a eu un peu tendance, ces dernières années, à négliger la question du vote. Nous n'étions guère plus d'une vingtaine à nous en préoccuper, de manière parfois un peu maniaque...

La passion renaît, mais j'observe que l'objet s'est déplacé. Nous étions surtout obsédés par les modes de scrutin (proportionnel ou majoritaire ? majoritaire avec une dose de proportionnelle ?) ; on se passionne aujourd'hui pour le vote électronique. Est-il dangereux ? J'ai eu l'occasion, il n'y a pas très longtemps, de rencontrer les membres de la commission électorale du Venezuela : ils ont beaucoup à nous apprendre là-dessus, car leur vote est entièrement électronique. La délégation vénézuélienne nous a expliqué que leur système est ainsi fait que la machine enregistre et imprime deux tickets : l'un qui reste dans l'urne et porte le nom du candidat pour qui on a voté, sans dévoiler, évidemment, l'identité de l'électeur ; l'autre qui est une sorte de reçu pour l'électeur et qui, à l'inverse, l'identifie clairement, atteste qu'il a voté mais ne dit pas pour qui. Tout cela permet éventuellement une vérification manuelle du verdict délivré par l'urne électronique. Les mauvaises langues diront que c'est complètement idiot et que

si la machine est trafiquée, elle va à la fois enregistrer électroniquement un nom et sortir sur papier le même nom, donc la vérification ne sera pas valable. C'est possible... En tout cas, il me semble que le problème est soluble. Et si nos systèmes bancaires reposent sur des connexions de ce type, pourquoi en irait-il différemment des systèmes électoraux ?

La question du vote « blanc » et « nul » est assez anecdotique. Il me semble me souvenir que nous avions eu à nous poser la question, au Conseil constitutionnel, à propos des procès-verbaux de l'élection présidentielle : entre les bureaux équipés de machines et les bureaux qui votent par bulletins, les procès-verbaux n'étaient pas les mêmes, en raison de la différence entre les techniques de vote. D'où la question de savoir si cette différence ne constituait pas une rupture d'égalité. Il me semble que nous avions suggéré au ministère de l'Intérieur de faire figurer sur les procès-verbaux un même item « blanc ou nul », ce qui permettait que la même ligne serve dans les deux cas. J'entends bien que, dans un cas, il n'y aura que des « blancs » parce qu'il est techniquement impossible qu'il y ait des « nuls », et que, dans l'autre cas, il y aura des blancs et des nuls. Mais cette solution efface la rupture d'égalité, à supposer qu'elle existe.

PARTIE 1

PARTIE 1

PARTIE 1

Sur la campagne maintenant. Ont été évoqués ce matin le contentieux électoral et son rôle. J'ai été heureux que Bernard Maligner signale la part considérable que représentent aujourd'hui les contentieux pour infraction à la législation sur le financement électoral. J'étais un peu surpris au départ des statistiques données, mais elles s'expliquent lorsqu'elles sont replacées dans leur contexte, qui est celui d'un durcissement et d'une complexification de ce droit. Effectivement, aujourd'hui, la moitié du contentieux électoral est un contentieux du financement.

C'est sur cette question du contentieux électoral que je voudrais maintenant, en guise de conclusion, formuler quelques remarques.

Je voudrais, d'abord, souligner que les choses, dans notre pays, ne marchent pas si mal, mais que le système de contrôle est quand même extrêmement compliqué. Ce contrôle fait intervenir une multiplicité de juges. Le contentieux des inscriptions sur les listes électorales? C'est le juge civil. L'organisation des élections, l'installation des bureaux? C'est le juge administratif. Le déroulement de la campagne? Plusieurs juges peuvent intervenir,

y compris le juge pénal en cas d'incident grave. Le contentieux des résultats? C'est tantôt le juge administratif, tantôt le Conseil constitutionnel. Cela fait beaucoup de juges! Et le système est bien compliqué... Par miracle, tous ces juges s'entendent à peu près, mais imaginez que le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, ayant à appliquer le même texte, l'appliquent de manière différente. Nous serions alors dans une situation très difficile. Je ne suis pas sûr qu'il faille, comme dans certains pays – notamment les pays d'Amérique latine – aller vers une justice électorale spécifique. Mais je trouve que, là où ce système existe, il n'est pas forcément absurde.

Ce même foisonnement se retrouve au niveau des autorités administratives indépendantes compétentes en matière électorale. Ici, je pense qu'un regroupement serait le bienvenu. Nous avons en matière électorale une multitude d'organismes, dont le principal est la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, mais aussi la Commission des sondages, le Conseil supérieur de l'audiovisuel pour une partie de ses missions, ou encore la Commission nationale.



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

"VOTER EST UN DROIT, C'EST AUSSI UN DEVOIR CIVIQUE"

CARTE ÉLECTORALE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

1

PARTIE 2

PARTIE 2

PARTIE 2



Les technologies du vote et l'expression du suffrage

Le vote électronique : entre utopie et réalité

par Jérôme Tournadre-Plancq
et Benoît Verrier
Centre d'analyse stratégique

L'introduction de nouvelles technologies dans le processus électoral s'accompagne, de façon récurrente, de débats opposant les « vertus » du progrès au risque d'atteinte à l'intégrité du vote : cela s'est vérifié de l'institution de l'urne à la mise en place de machines à voter en passant par l'imposition de l'isoloir. Le vote électronique ne fait pas exception à cette règle. Souvent présenté comme un des éléments de transformation actuels de la démocratie, le « 3^e âge » du vote électronique² n'en fait pas moins l'objet de remises en question de plus en plus pressantes.

De récents événements tendent ainsi à fragiliser l'usage de cette modalité singulière de l'expression politique. Les dernières élections de mi-mandat aux États-Unis ont encore permis de mettre en lumière quelques incidents liés aux machines électroniques à voter, notamment dans l'État de Virginie, auquel était suspendue la majorité au Sénat. Quelques jours auparavant, le gouvernement des Pays-Bas avait renoncé à l'utilisation de ce même type de machine, arguant d'une impossibilité de garantir la totale sincérité du scrutin.

2 – Thierry Vedel renvoie le vote électronique à différents usages : la comptabilisation centralisée par ordinateurs des résultats, le rôle joué par les médias électroniques (radio, télévision), le vote par Internet. Cf. Vedel T., « Le vote électronique », in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 402-404.

Le développement du vote électronique demeure cependant un objectif d'institutions telles que l'Union européenne, l'Organisation de sécurité et de coopération en Europe (OSCE) ou encore l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)³. Cette ambition est liée à deux types d'arguments abondamment mobilisés. Le vote électronique permettrait, d'une part, de réduire les coûts inhérents au scrutin. Il contribuerait, d'autre part, à revitaliser la participation électorale des citoyens. Un retour sur l'expérience déjà acquise, en France et à l'étranger, et sur les implications de ce vote dématérialisé sur le rite électoral, paraît nécessaire, tant en raison des difficultés avérées du vote électronique que de ses potentialités.

Le vote électronique : modalités et enjeux

Le vote électronique recouvre deux modalités : le vote par machine à voter et le vote par Internet.

Dans le premier cas, l'électeur se rend dans un bureau de vote et exprime son vote dans l'isoloir, en suivant les indications affichées par la machine. Il existe également des « valises à voter », assurant la double

3 – À titre d'exemple, la Commission européenne a lancé en 1999, avec le 5^e programme-cadre « Société de l'information », une campagne de financement de projets de vote électronique. Trois projets principaux expérimentent différentes solutions : Eurociti développe une plate-forme administrative où le vote est abordé au travers de techniques comme Internet ou Wap; Cybervote se focalise sur un système de vote à partir de PC et de téléphones mobiles; E-Poll a pour objectif de créer les conditions d'un vote en réseau qui répondrait aux contraintes juridiques nationales et européennes.

fonction d'urne et d'isoloir, trois pans masquant aux autres électeurs les choix opérés. Ces machines ne sont pas en réseau, ce qui constitue une garantie en termes de sécurité. Seules des attaques locales peuvent, en effet, avoir lieu. En revanche, en cas de transmission de données vers un serveur centralisé, les risques sont beaucoup plus importants⁴. Les bénéfices attendus de l'implantation de telles machines dans les communes, au-delà de l'affichage politique et symbolique d'une forme de « modernité » politique, renvoient tout d'abord à une réduction des coûts de l'élection à moyen terme : si l'investissement initial est important – environ 4 000 euros par machine –, il serait amorti par la diminution des rémunérations des personnels mobilisés le jour de l'élection et par l'économie de papier. Les opérations de dépouillement seraient par ailleurs quasi instantanées, le président du bureau de vote n'ayant qu'à entrer une clé permettant son authentification pour que le résultat des votes apparaisse. De plus, le ministère de l'Intérieur offrait, jusqu'en février 2005, une subvention de 800 euros par machine acquise, montant qui ne s'élève désormais plus qu'à 400 euros. Cette réorientation doit permettre de limiter l'équipement des communes afin de régler un certain nombre de problèmes techniques liés à la sécurité. Un règlement technique existe en effet depuis 2003, qui constraint les industriels à respecter plusieurs critères visant à assurer le secret et la sincérité du scrutin, mais il est envisagé de renforcer cet encadrement réglementaire des machines à voter dans les années qui viennent.

4 – Cf. les recommandations du groupe de travail sur le vote électronique, Forum des droits sur l'Internet, 2003, <http://www.foruminternet.org/telechargement/documents/reco-evote-20030926.pdf>

Dans le second cas, il s'agit d'un vote à distance – de chez soi ou de tout ordinateur disposant d'une connexion Internet. L'expérience la plus aboutie a été, sans nul doute, celle qui devait permettre l'élection des représentants des Français de l'étranger en juin 2006. La procédure est précisée par le décret du 13 mars 2006. Chaque électeur souhaitant voter par Internet était appelé à se faire inscrire comme tel. Une phase de validation permettait ensuite l'envoi d'un identifiant et d'un code secret, ainsi que la vérification du terminal informatique utilisé par l'électeur.

Il faut encore souligner que la perspective de création d'un fichier national électoral centralisé pourrait constituer la première étape vers un vote électronique rendu possible à partir de n'importe quel bureau de territoire⁵.

Le débat actuel autour du vote électronique se déploie essentiellement sur le terrain de la « modernisation et de la démocratisation des élections », autant de visées communes à l'introduction de nouvelles technologies tout au long de l'histoire du processus électoral. Il n'est ainsi pas inutile de noter, en France, l'abandon progressif du terme de « machine » pour celui d'« urne électronique », le premier renvoyant à une image vieillie car associée à une innovation introduite dans les années 1970.

Si les termes du débat semblent clairement posés, il est très délicat d'établir précisément les contours de la sphère des opposants ou de celle des partisans de cette modalité, tant le personnel politique et l'administration ou les

5 – Voir notamment le rapport sur les dépenses électORALES, http://www.audits.performance-publique.gouv.fr/bib_res/v3_200606_rapport_rapport-v3-interieur-depenses-electorales.pdf

PARTIE 2

PARTIE 2

PARTIE 2

associations citoyennes sont traversés par de multiples divisions à ce sujet.

Le vote électronique recèle en effet, pour une part, une forme de rationalisation de l'organisation matérielle du scrutin. Le dépouillement et la communication des résultats pourraient être marqués par un gain de temps notable. Les dépenses seraient, quant à elles, allégées par l'absence de bulletins papier et par une diminution envisagée du nombre de bureaux de vote. Rappelons à ce sujet que le coût total de l'élection présidentielle française, pour ne citer que cet exemple, est passé de 114 millions d'euros en 1988 à 200 millions en 2002. Grâce à ces économies, il serait possible de multiplier le nombre et le type d'élections ou de consultations, étant entendu que la propagande électorale serait diffusée par ce canal.

Cette «modernisation» de la gestion administrative de l'élection est complétée par un argumentaire vantant les propriétés civiques du vote électronique. À cet égard, il convient de relever que l'ensemble des prises de position favorables à cette technique est fondé sur le postulat suivant : le vote par le biais d'Internet permettrait de faire reculer l'abstention en rendant l'acte de vote plus aisément, notamment au sein d'un électeur «jeune», à la fois réticent à la participation et réputé plus ouvert aux nouvelles technologies. De façon presque paradoxale, ce type de vote peut également être considéré comme un mode de résolution de l'abstention «forcée» (personnes âgées ou handicapées).

Nombre d'opposants au vote électronique avancent que ces «vertus» ne sauraient masquer les problèmes de fiabilité technique et les doutes quant à une pleine sincérité d'une telle forme

de scrutin⁶. On ajoutera que ce type de remarques est également saillant au sein même de l'argumentaire des acteurs favorables au développement de la démocratie électronique. Ce sont ainsi les questions liées à la sécurité des systèmes, à l'identification de l'auteur du vote, au fichage des opinions politiques qui sont soulevées. Le vote «nomade», effectué à partir de n'importe quelle machine informatique, présente un risque potentiel quant à son intégrité, en ce sens qu'un chef de famille pourrait «contrôler» les votes des siens ou que des électeurs pourraient être «encadrés» dans l'expression de leur choix.

Si ces scénarios et hypothèses peuvent sembler alarmistes à certains, de nombreux acteurs en charge de l'administration du vote ne souhaitent pas, pour autant, voir se développer de façon non maîtrisée le vote à distance. Par ailleurs, la CNIL met en avant, depuis une délibération en 2003⁷, une série d'exigences notamment techniques qui ne laissent pas prévoir une généralisation du vote électronique, quelles qu'en soient les modalités.

Les expérimentations en France : un développement très maîtrisé

En France, c'est la loi du 10 mai 1969 qui autorise l'emploi de machines à voter. S'il s'agissait alors de «moderni-

6 – En avril 2002, la CNIL rappelait elle-même à ce propos dans un de ses avis que l'expérimentation ne devait pas «porter atteinte aux principes fondamentaux du scrutin et aux valeurs protégées par la loi informatique et libertés».

7 – Cf. délibération 03-036 du 1^{er} juillet 2003 portant adoption d'une recommandation relative à la sécurité des systèmes de vote électronique.

ser» et de «simplifier» la procédure de vote, ces machines étaient cependant appelées à être installées dans des communes de Corse et de la banlieue parisienne, où la fraude électorale était considérée comme très développée. Cette ambiguïté originelle a conduit à la disparition progressive des 600 machines à voter qui avaient été installées dans neuf villes.

Pourtant, des expérimentations locales se sont développées à partir du milieu des années 1980 : d'abord à Brest – la ville la plus «fidèle» au vote électronique, sous forme d'urnes électroniques et de vote en ligne –, puis à Bordeaux, pour l'élection présidentielle de 1989. La première grande expérimentation française s'est déroulée à l'occasion des élections européennes de 1999 : une «valise à voter» était disponible dans certains bureaux de vote de sept villes (Bordeaux, Bourg-en-Bresse, Brest, Marseille, Paris, Strasbourg et Pontoise), l'ensemble du dispositif couvrant près de 12 000 électeurs. Le référendum sur le quinquennat a élargi le périmètre des villes et bureaux de vote concernés (Annecy, Grenoble, Lyon).

C'est également à cette occasion que Brest a expérimenté un vote Internet à partir de trois ordinateurs installés en mairie. Doublant le vote traditionnel qui, seul, était pris en compte, cette opération a permis de tester un procédé mettant en ligne une réplique des bulletins papiers et d'éprouver la confidentialité du vote. Mais, comme on l'a dit, le vote par Internet a surtout été l'affaire des Français de l'étranger : d'abord grâce à la loi du 28 mars 2003 autorisant le vote par correspondance électronique de ces électeurs dans deux circonscriptions des États-Unis, puis à l'occasion de l'élection des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger de juin 2006 qui a constitué un premier test d'envergure

re puisque 500 000 citoyens pouvaient potentiellement voter de façon électronique. Au final, 13,6 % des votants ont choisi cette modalité de vote, soit 10 193 personnes.

Le 18 mars 2004, le ministère de l'Intérieur a, par décret, donné son accord à trois systèmes de vote distincts pour expérimentation : ces modèles de machines à voter ne mettent pas en cause l'existence des bureaux de vote, seuls l'urne et l'isoloir sont «intégrés». Lors du référendum du 29 mai 2005, 56 communes ont utilisé des machines à voter. On comptait en France, en début d'année, environ 900 machines permettant à presque un million d'électeurs de voter électroniquement.

Ces expérimentations locales de vote électronique pour des élections politiques sont devancées ou accompagnées par diverses autres innovations concernant tant des élections professionnelles ou universitaires que des consultations sur des sujets d'ordre local ou encore des désignations de conseil d'administration.

Des systèmes de kiosques électroniques ont été utilisés pour l'élection des Conseils des universités de Nantes et Lyon-2 (vote exclusif) et pour le référendum de 2005 à Issy-les-Moulineaux (vote en doublon). Les élections des représentants dans les Chambres de commerce et d'industrie ont donné lieu à la première grande expérience de vote par Internet – le vote physique était supprimé – qui est considérée comme un succès par ses initiateurs dans la mesure où plus de 26 % de chefs d'entreprise ont voté, contre 19 % lors du précédent renouvellement en 2000. Dans le domaine des élections professionnelles, les prochaines élections prud'homales de 2008 donneront aux électeurs parisiens la possibilité de voter par Internet.

PARTIE 2

PARTIE 2

PARTIE 2

Les expérimentations à l'étranger : un bilan mitigé

Le bilan que l'on pourrait tirer du développement du vote électronique à l'échelle internationale est pour le moins contrasté.

Si les élections présidentielles organisées au Brésil, à l'automne 2006, ont été l'occasion de déployer plus de 400 000 urnes électroniques sur l'ensemble du territoire, réglant ainsi en partie le handicap que constitue l'analphabétisme face à ce type d'événement⁸, d'autres pays ont, à l'instar des Pays-Bas évoqués plus haut, considéré leurs ambitions en la matière. Ainsi l'Irlande, qui avait fait l'acquisition de 7 500 machines en 2004, a décidé, sur les recommandations d'une commission *ad hoc*, de ne pas recourir à ce dispositif.

Loin d'être isolé, l'exemple irlandais traduit avant tout les doutes quant à la fiabilité des machines à voter qui, pourtant, constituent la modalité principale de vote électronique; des doutes déjà présents dans les évaluations conduites en Amérique du Nord notamment.

Récemment, le Brennan Center for Justice (faculté de droit de l'université de New York) pointait ainsi du doigt, au terme d'un rapport de plus de 200 pages⁹, les multiples défaillances des trois principaux systèmes de vote électronique déployés sur le territoire. Les 3 milliards de dollars débloqués par le Congrès, au lendemain des

élections présidentielles de 2000, afin de remettre à jour ces équipements ne suffiraient pas à garantir l'intégrité du vote. Ses experts recommandent notamment l'adoption systématique du recompte des suffrages, l'interdiction des systèmes sans fil ou les contrôles aléatoires dans les bureaux de vote. Les 250 incidents liés à l'utilisation de machines électroniques lors des élections de mi-mandat, en novembre 2006, confortent *a priori* les réticences de ce centre.

Ces interrogations se retrouvent également émises à l'encontre de l'autre procédure de vote électronique : le vote par Internet.

Au sein même des pays « chefs de file » en la matière, une certaine retenue se fait jour, comme en témoigne l'exemple significatif de l'Estonie. Cette dernière est en effet, de l'avis de nombreux experts, l'une des nations les plus avancées dans l'expérimentation du vote par Internet. Cette position s'explique notamment par l'effort fourni par les pouvoirs publics pour développer les nouvelles technologies de l'information et de la communication; un effort que reflète la consécration constitutionnelle du droit de chaque citoyen à accéder au réseau Internet. C'est par ce biais que les électeurs estoniens ont eu la possibilité de s'exprimer lors des élections municipales d'octobre 2005. Sur un plan pratique, ce vote dématérialisé a été rendu possible par l'usage de la carte d'identité électronique que doit désormais, en théorie, posséder tout citoyen estonien. Cette carte, dotée d'une puce électronique et d'un code secret, peut s'insérer dans un lecteur s'adaptant aux ordinateurs personnels. Les électeurs ne disposant pas de ce dispositif pouvaient, cependant, se rendre dans une bibliothèque publique

8 – Les urnes électroniques brésiliennes permettent aux électeurs de distinguer les candidats par un numéro ou un code couleur.

9 – Pour les États-Unis, cf. Brennan Center for Justice, *The Machinery of Democracy*, New York, NYU School of Law, 2006.

afin d'utiliser un poste d'accès gratuit à Internet. Les résultats de cette première expérimentation d'envergure sont, en dépit du soutien que lui a apporté une majorité des partis représentés à l'Assemblée estonienne, relativement décevants : seul 1 % du corps électoral estonien a fait le choix du e-vote. On ajoutera cependant que le taux de participation n'a pas dépassé les 50 % lors de ces élections. Les pouvoirs publics envisagent néanmoins de reconduire l'expérience à l'occasion des législatives de 2007.

L'autre figure de proue de ce type de vote pourrait bien être la Suisse. Il est nécessaire, avant toute chose, de souligner la spécificité suisse en matière de vote. Les Suisses sont en effet appelés aux urnes au moins quatre fois par an. Craignant certainement que cette situation n'engendre une certaine lassitude, les pouvoirs publics ont autorisé le vote par courrier postal, moyen auquel recourt plus d'un électeur sur deux en moyenne. Le fait de se déplacer dans un bureau de vote afin de glisser un bulletin dans une urne ne concerne donc qu'une minorité de citoyens suisses. C'est dans ce contexte qu'a été mis en place, en 2000, un groupe de travail en charge d'évaluer les expérimentations menées autour du vote électronique¹⁰. La principale expérience a été conduite dans quatre villes du canton de Genève, à l'occasion d'un référendum fédéral en septembre 2004. Elle concernait 22 000 électeurs, chacun d'entre eux ayant reçu une carte à usage unique (afin d'éviter les fraudes lors de scrutins futurs) comportant un code secret. Près de 22 % des électeurs ont fait le choix de voter directement depuis leur ordinateur personnel (73 % ont voté par courrier et 5 % ont usé de la procédure «classique») : il leur suffisait de se connecter sur le site de la Chancellerie

fédérale, de s'identifier via leur état civil et leur numéro d'électeur, puis de saisir leur code secret.

Cet événement semble avoir répondu aux attentes des autorités suisses : un net recul de l'abstention a été constaté, d'une manière générale, dans chacune des quatre villes-test (de 3 à 5 points) et le dépouillement des bulletins électroniques a nécessité à peine plus de dix minutes. Néanmoins, le Conseil fédéral, tout en reconnaissant «l'utilité du vote électronique», estime nécessaire de poursuivre les essais et, surtout, de n'introduire cette pratique que «par étapes».

Bien que différents, les exemples estonien et suisse soulignent combien les avancées en matière de vote électronique des pays «avant-gardistes» doivent être relativisées dans la mesure où ces pays n'ont, jusqu'à présent, jamais étendu leurs expérimentations à l'échelle d'une élection nationale.

Au-delà des questions et des enjeux techniques et pratiques, un autre versant du débat pourrait se faire jour dans les prochaines années, à mesure que s'affirmeront les dispositifs de la e-démocratie.

C'est d'abord le risque d'une «démocratie presse-bouton». L'histoire du geste électoral tend en effet à montrer qu'en entrant dans l'espace réservé à l'élection, l'électeur prend conscience de ce qui le relie à la communauté nationale qui, «le même jour, dans des lieux symboliquement identiques sur l'ensemble du territoire national, délègue son pouvoir à des représentants»¹¹. On peut dès lors se demander si le fait de voter à distance – et donc

10 – <http://www.bk.admin.ch/themen/pore/e voting/00776/index.html?lang=fr>

11 – Bernard Lacroix, «Ordre politique et ordre social», in Jean Leca et Madeleine Grawitz (dir.), *Traité de Science politique*, tome 1, Paris, PUF, 1985.

PARTIE 2

PARTIE 2

PARTIE 2

de déterritorialiser le vote –, sur une période plus longue que celle dévolue à un scrutin traditionnel, ne remet pas en cause le caractère «sacré» du rite électoral. C'est ensuite le risque d'une démocratie de techniciens. En effet, la division du travail électoral qui pourrait s'imposer ne manque pas d'être perçue comme l'amorce d'un dessaisissement des citoyens au profit de spécialistes et de techniciens, seuls compétents pour assurer le suivi et le contrôle des urnes électroniques. La protection des procé-

dés de fabrication des machines va à l'encontre de la transparence électorale, et peut même constituer une privatisation de l'élection.

La diffusion de documents électoraux paraît plus aisée à mettre en œuvre rapidement. Il est important de rappeler cependant que les apprentissages de la démocratie et du débat par les citoyens ne se font pas derrière un écran mais dans la confrontation directe des personnes et des groupes.

Les « machines à voter » à l'épreuve du scrutin présidentiel de 2007

par Michel Mazars et Benoît Verrier
Centre d'analyse stratégique

Il est apparu nécessaire d'opérer un *addendum* à l'article précédent («Le vote électronique : utopie et réalité»), à la suite des nombreux développements intervenus lors de la récente élection présidentielle. Cette note se propose de décrire les différents problèmes soulevés par la diffusion du vote électronique à une échelle plus importante qu'auparavant (environ 1,5 million d'électeurs concernés) et, plus encore, à l'occasion d'un scrutin habituellement mobilisateur mais ayant connu cette année un taux particulièrement élevé de participation, de l'ordre de 84 %.

Rappelons que le recours aux machines à voter est rendu possible par les dispositions de l'article L. 57-1 du code électoral, depuis une réforme législative initiée en 1969 par Raymond Marcellin, alors ministre de l'Intérieur, avec pour objectif affiché de lutter contre la fraude électorale en Corse et dans certaines municipalités de la banlieue parisienne. Cette réforme s'est d'abord traduite par la mise en place d'objets à fonctionnement strictement mécanique, rapidement tombés en désuétude, avant de permettre l'expérimentation ponctuelle de machines électroniques. Si elles ne peuvent être installées que dans les bureaux de vote des communes de plus 3 500 habitants, leur utilisation n'en a pas moins connu un nouvel essor à la suite du lancement par le ministère de l'Intérieur d'une nouvelle procédure d'agrément de machines à voter, fondée sur un règlement tech-

nique en date du 17 novembre 2003. Un nombre croissant de communes a décidé de s'équiper de machines choisies parmi les trois modèles agréés (Nedap; iVotronic; Indra), arguant qu'elles permettraient de réaliser des économies tout en facilitant les opérations de dépouillement.

La présente note vise donc à faire un premier bilan de l'utilisation des ordinateurs de vote, en revenant notamment sur les ajustements qui ont pu être opérés par les communes concernées à l'occasion du scrutin des 22 avril et 6 mai 2007. Elle entend également rendre compte des développements juridictionnels dont le vote électronique a fait l'objet, à la faveur d'une cristallisation des oppositions dans le cadre d'une logique contentieuse préélectorale.

Les machines à voter à l'épreuve de la pratique électorale : organisation du scrutin et effets d'ajustement

À l'approche du scrutin, les débats autour de la question du vote électronique se sont multipliés et ont pris une tournure plus vive. Les « opposants » à ce système de vote mettent en avant plusieurs types d'arguments : technique – en renvoyant à la fiabilité des machines –, ergonomique – en insistant sur les difficultés de manipulation pour les électeurs peu familiers de l'outil informatique –, politique ou citoyen – en mettant en évidence le caractère simple, contrôlable et vérifiable du vote papier. Ces critiques ont rencontré un réel écho, comme l'indique notamment la pétition initiée par un groupe d'opposants aux ordinateurs de vote qui a recueilli de nombreuses signatures (plus de 80 000), en particulier dans les dernières semaines qui ont précédé le premier tour. La relative opacité qui a entouré la décision d'équiper les communes en ordinateurs de vote a pu constituer un argu-

ment supplémentaire contre l'adoption de ce dispositif. Si la plupart des communes concernées ont engagé un effort particulier d'explicitation des modalités pratiques d'utilisation des machines à voter (envoi de courriers à tous les électeurs, accompagnés de notices explicatives), la décision même d'adopter ce procédé a souvent été prise sans réel débat sur le fond. Dans la majorité des cas, ce débat s'est limité au seul conseil municipal et surtout, ce dernier n'a été saisi le plus souvent que de délibérations portant sur les appels d'offres relatifs à l'acquisition de machines à voter et non sur l'opportunité même de la mise en œuvre du vote électronique.

À l'origine, 82 communes avaient décidé de s'équiper en ordinateurs de vote agréés par le ministère de l'Intérieur pour l'élection. Les polémiques suscitées ont conduit le maire d'Amiens à revenir sur sa décision initiale, avant même le premier tour et alors que les ordinateurs de vote avaient été commandés et livrés en mairie. Ce sont donc 81 communes qui ont mis en place un vote électronique le 22 avril, jour du premier tour de l'élection présidentielle, de façon soit partielle, soit totale. Environ 1 600 bureaux de vote étaient ainsi concernés.

Si la quasi-totalité de ces communes n'a pas rencontré de problème particulier dans la préparation du scrutin, l'une au moins a dû faire face à une difficulté de dernière minute. L'exemple est particulièrement intéressant dans la mesure où cette ville, Issy-les-Moulineaux, prétend à une position de leader en termes de démocratie numérique. La municipalité a dû renvoyer les nouvelles machines iVotronic qu'elle avait acquises et se faire livrer d'anciens modèles : les machines dites de dernière généra-

tion n'avaient pas reçu, dans les délais, l'agrément du ministère de l'Intérieur au 16 avril et leur utilisation devenait, dès lors, illégale.

Le 22 avril, en dehors d'opérations militantes consistant à boucher les serrures de bureaux de vote équipés de machines à voter, ce sont la gestion de l'affluence et l'organisation des files d'attente qui ont été au cœur des préoccupations. Le taux de participation a certes été exceptionnel lors du premier tour et les difficultés liées à l'affluence n'ont pas concerné les seuls bureaux équipés d'ordinateurs de vote. Il semble toutefois qu'elles y aient été amplifiées. De nombreux articles parus dans la presse ont fait état de délais d'attente allant de 45 minutes à plus de 2 heures pour accomplir son devoir civique, décrivant par le menu les impatiences manifestées et soulignant que de nombreux électeurs auraient renoncé à faire la queue, sans certitude de retour. Ce constat a d'ailleurs conduit le Conseil constitutionnel à rappeler, peu avant la fin de la journée, la possibilité de maintenir les bureaux de vote ouverts au-delà des heures légales de fermeture pour l'ensemble des personnes présentes dans les files d'attente à ce moment-là.

Ces difficultés s'expliquent de plusieurs façons. Il convient tout d'abord de rappeler qu'un bureau de vote ne peut comporter qu'une seule urne et donc, le cas échéant, qu'une seule machine à voter. Or, les ordinateurs de vote remplissent à la fois les fonctions d'urne et d'isoloir. Dès lors, chaque bureau de vote concerné ne comportait l'équivalent que d'un seul isoloir, quand on en compte généralement trois dans un bureau de vote traditionnel, les dispositions légales prescrivant la mise à disposition d'un isoloir pour 300 élec-

teurs inscrits. Certaines communes ont en outre réduit le nombre de bureaux de vote à l'occasion du passage au vote électronique, en raison du coût occasionné par l'achat des machines (de 4 000 à 6 000 euros pièce, soit un budget de 500 000 euros environ pour une ville comme Reims ou de 850 000 euros pour Le Havre). La ville de Lorient est ainsi passée de 45 bureaux de vote à 37. Souvent, les effets de cette diminution ne semblent pas avoir été anticipés. Pourtant, cette dernière avait été jugée rétrospectivement inopportun et inefficace dans la ville de Brest, à l'occasion d'une précédente consultation électorale par vote électronique.

De nombreuses critiques ont également porté sur les difficultés d'apprentissage du fonctionnement des ordinateurs de vote, notamment pour les personnes âgées, en dépit des séances d'initiation qui ont pu être organisées en amont par nombre de municipalités¹². Dès lors, le temps passé dans l'isoloir a pu s'étirer, souvent sous le regard et la pression des autres électeurs ou des responsables de bureaux de vote, faisant ainsi apparaître des formes de «gêne sociale».

Plusieurs autres incidents ont été mentionnés sur procès-verbal. Le plus important sans doute s'est produit dans un bureau de vote de la ville de Reims, où un écart de 48 voix a été constaté entre le nombre des suffrages enregistrés par l'ordinateur de vote et la feuille d'émarginement. Ailleurs, il a été impossible de voter pendant plus d'une heure et demie en raison d'une rupture de l'alimentation en électricité ou bien encore pendant le délai nécessaire au remplacement d'une machine défectueuse.

12 – Sur ces aspects, cf. les travaux menés par l'équipe de Gabriel Michel, maître de conférences en informatique à Metz.

Ces incidents, ajoutés aux critiques formulées par nombre d'acteurs avant le scrutin et au mécontentement exprimé par certains électeurs à l'occasion de ce dernier, ont conduit les maires concernés à prendre des dispositions nouvelles. Certaines municipalités ont purement et simplement décidé de renoncer au vote électronique dans la perspective du deuxième tour de l'élection présidentielle. C'est le cas dès le soir du 22 avril de la ville de Saint-Malo. Trois autres communes ont également fait le choix de revenir au vote papier peu de temps après. Elles ont expliqué leur décision soit par l'incapacité où elles se trouvaient d'acheter des machines supplémentaires en vue du deuxième tour, soit par l'ampleur des réticences suscitées par le vote électronique dans la population. Il faut dire que le 25 avril, à l'occasion de la proclamation des résultats, le Conseil constitutionnel a souligné qu'il «demeurait loisible, lorsque des problèmes sérieux s'étaient produits le 22 avril, de renoncer provisoirement à ce procédé, afin de mettre les prochaines échéances électorales, y compris le second tour de l'élection présidentielle, à l'abri de toute contestation».

Tirant les conclusions des dysfonctionnements constatés, d'autres municipalités ont pris des dispositions susceptibles d'améliorer les conditions de vote sans renoncer aux machines à voter. Certaines ont procédé, par exemple, à une réorganisation profonde des modes de parcours et de circulation à l'intérieur et aux abords des bureaux, recourant pour ce faire à l'emploi de nombreux vacataires, tout en invitant les électeurs à se rendre aux urnes plus tôt dans la journée. De façon plus anecdotique, des chaises et des bouteilles d'eau ont été disposées dans certains bureaux de vote pour rendre l'attente plus «confortable».

PARTIE 2

PARTIE 2

PARTIE 2

En sens inverse, plusieurs communes ont fait valoir leur satisfaction à l'issue du scrutin, soulignant la bonne adaptation des machines pour certains électeurs handicapés ou la rapidité du système – ces villes ayant, en général, anticipé les risques d'affluence et prévu en conséquence un nombre suffisant de bureaux de vote.

Les ajustements réalisés ont semble-t-il été profitables. En effet, aucun incident sérieux n'a en été recensé le 6 mai, date du second tour. Ce constat souligne en creux l'utilité de discussions telles que celles qui se sont nouées à l'occasion du colloque organisé par le Centre d'analyse stratégique sur les modalités pratiques du vote. Il est en effet incontestable que l'acte de vote, au-delà de l'expression d'un suffrage, nécessite une organisation et un encadrement importants. Ce que d'aucuns ont décrit comme une «réhabilitation» du vote électronique à l'occasion du second tour semble avant tout résulter de l'amélioration de l'accueil dans les bureaux de vote (présence plus importante de personnel, signalétique adaptée, repérage des interlocuteurs pertinents, dédoublement des listes d'émargement).

En outre, le vote nécessite un apprentissage pratique. Tout changement opéré dans ses modalités d'exercice implique de nouvelles appropriations de cet acte par les citoyens. À cet égard, il convient de noter que la ville de Mulhouse, qui avait déjà expérimenté le vote électronique, n'a pas rencontré de problème majeur lors du scrutin.

Ce premier bilan des conditions d'organisation et de déroulement du scrutin dans les communes ayant décidé de recourir aux machines à voter devra évidemment être approfondi. Cela

paraît d'autant plus nécessaire que l'abandon du vote papier au profit du vote électronique a déclenché un vif débat au cours des derniers mois. L'utilisation des ordinateurs de vote a en effet suscité de nombreuses oppositions, qui se sont concrétisées par une série d'actions de nature différente, avant de s'inscrire dans une logique contentieuse préélectorale.

Les machines à voter à l'épreuve du droit : oppositions et logique contentieuse préélectorale

Les premières critiques adressées aux «ordinateurs de vote» sont le fait de professionnels de l'informatique. Il est intéressant de relever qu'elles n'ont rien à voir avec un discours à connotation «anti-moderniste». En revanche, elles résultent d'un certain nombre d'interrogations relatives aux spécifications techniques des différents modèles agréés par le ministère de l'Intérieur, lesquelles n'auraient pas fait l'objet de vérifications suffisantes au cours de la procédure d'agrément. À cet égard, plusieurs informaticiens ou chercheurs en informatique¹³ ont estimé que le règlement technique sur lequel elle s'appuie ne contient aucune disposition permettant de détecter d'éventuelles failles de sécurité cependant qu'il n'impose aucune vérification des programmes mis en œuvre. Or, plusieurs études accréditeraient, selon eux, l'idée que les machines à voter pourraient être aisément piratées. C'est ce que révélerait notamment une étude effectuée par des chercheurs de l'université de Princeton aux États-Unis. De même, une étude réalisée par des cher-

13 – C'est le cas, notamment, de Nicolas Barbet ou de Chantal Enguehard.

cheurs hollandais tendrait à contester la fiabilité du comptage opéré par la machine Nedap, qui a pourtant été agréée par le ministère de l'Intérieur et retenue par 80 % des communes ayant choisi de recourir au vote électronique en France. En somme, si l'on en croit les détracteurs des « machines à voter », il serait très difficile de contrôler les effets d'un problème technique affectant leur fonctionnement et de vérifier l'existence ou non de tentatives de fraude. En s'abritant derrière le secret industriel et commercial, les fabricants refuseraient d'ailleurs de divulguer les détails de fonctionnement desdites machines, à commencer par le code source des programmes installés, aux organismes certificateurs ou au ministère de l'Intérieur. Cette grande opacité aurait conduit l'Irlande à renoncer à ces techniques de vote après y avoir consacré un budget très important.

C'est ce constat qui a conduit en 2005 l'informaticien Pierre Muller à fonder l'association *Recul démocratique*, renommée depuis *Ordinateurs de vote*, dont le site Internet (www.ordinateurs-de-vote.org) comporte un véritable fonds documentaire sur les machines à voter en même temps qu'il sert de support à leur dénonciation. C'est depuis ce site qu'a été lancée en février 2007 une pétition réclamant la suppression des « machines à voter » et le retour au vote papier – pétition qui comptait plus de 80 000 signataires à la veille du premier tour. De même, Nicolas Barbet, lui aussi informaticien, a publié de nombreux articles faisant état de l'ensemble des interrogations entourant le fonctionnement des machines à voter sur un autre site Internet (www.betapolitique.fr). Ce dernier ne s'est d'ailleurs pas contenté de dénoncer le vote électronique. Il a mis à disposition des citoyens-internautes les ressources juridiques de la

contestation de son utilisation devant les tribunaux. C'est également ce qu'a fait Gilles Guglielmi, professeur de droit à l'université de Paris II sur son propre site Internet (www.guglielmi.fr).

Il faut relever que les opposants aux machines à voter ont tout d'abord réclamé un moratoire sur leur utilisation. Devant l'accroissement annoncé du nombre de communes ayant décidé d'y recourir à l'occasion de l'élection présidentielle, ils ont alors décidé d'inscrire leur action dans une logique contentieuse préélectorale. Plusieurs d'entre eux ont d'abord mis en ligne des argumentaires juridiques susceptibles de servir de base à une action en justice, avant de diffuser des requêtes-types destinées à engager des procédures de référé visant à obtenir des tribunaux administratifs la suspension de l'utilisation des machines à voter. Allant jusqu'à parler de manière un peu abusive de « class action », ces opposants ont parié sur le développement d'un important contentieux au sujet du vote électronique, grâce à l'appropriation par le plus grand nombre d'outils simples permettant à tout citoyen mécontent d'introduire une action en justice.

Cette démarche ne semble cependant pas avoir été couronnée de succès, au vu du nombre très faible de procédures engagées par de simples citoyens, sur la base de requêtes en référé-suspension ou référé-liberté devant le tribunal administratif. L'une d'elles, qui a connu une certaine publicité, mérite d'être signalée. Il s'agit d'un recours introduit par deux habitantes de Courdimanche (Val d'Oise) sur la base d'une requête en référé-liberté. Largement inspirée par les arguments développés sur les différents sites mentionnés plus haut, cette requête a été rejetée par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise cependant que les requérantes ont été condamnées à

PARTIE 2

PARTIE 2

PARTIE 2

verser chacune 800 euros, au titre des frais de justice. De même, un électeur de Palavas-les-Flots (Hérault) a introduit un recours en référé-suspension contre l'arrêté du préfet, en date du 23 février 2007, autorisant l'utilisation des machines à voter dans certaines communes. Ce recours, rejeté par le tribunal administratif de Montpellier, insistait sur l'absence de débat démocratique précédant la décision d'introduire les ordinateurs de vote en même temps qu'il pointait la situation particulière de la commune du requérant. Ce dernier prétendait en effet que les machines à voter avaient été stockées pendant plusieurs semaines dans un local municipal ne faisant l'objet d'aucune sécurisation particulière.

En dehors de ces démarches isolées, initiées par de simples citoyens, la logique contentieuse préélectorale a été principalement alimentée par un certain nombre d'élus ou militants politiques, engagés dans l'opposition aux maires ayant pris l'initiative de recourir au vote électronique dans leur commune. Si certains se sont contentés de dénoncer les conditions dans lesquelles de telles décisions ont pu être prises ou se sont élevés contre les délibérations relatives aux appels d'offres portant sur l'équipement en ordinateurs de vote, d'autres n'ont pas hésité à agir devant les juridictions compétentes afin d'obtenir la suspension de l'utilisation des machines à voter. À cet égard, il convient de s'intéresser aux cas des communes d'Issy-les-Moulineaux et de Boulogne-Billancourt.

La première, souvent présentée comme le fleuron de la démocratie numérique, a très vite fait l'objet d'une attention particulière de la part des opposants au vote électronique, relayés sur place par plusieurs représentants de l'opposition

locale. Quelques jours avant le premier tour, les uns et les autres ont contraint la municipalité à renoncer à utiliser les machines initialement achetées, ces dernières n'ayant pas encore fait l'objet d'un agrément par le ministère de l'Intérieur. Ils ont ensuite déposé plusieurs recours devant le tribunal administratif de Versailles, dans le cadre d'une procédure en référé-liberté, arguant du fait que les machines de type iVotronic, utilisées à Issy-les-Moulineaux, ne respectaient pas les prescriptions de l'article L. 57-1 du code électoral. En effet, ce dernier dispose que les machines doivent «ne pouvoir être utilisées qu'à l'aide de deux clefs différentes» alors que les ordinateurs de vote objets de la requête en comportent trois, dont l'une permet au président du bureau de vote d'agir sur la procédure d'enregistrement des suffrages. En réponse à cet argumentaire, le tribunal administratif de Versailles a estimé dans sa décision du 17 avril, que même si les machines à voter ne respectaient pas le code électoral, ce n'était pas une raison suffisante pour en interdire l'utilisation, «une telle circonstance ne permettant pas, à elle seule, de caractériser une atteinte grave à la liberté fondamentale que constitue l'exercice du droit de suffrage».

Le chef de file de l'opposition au conseil municipal de Boulogne-Billancourt, avocat et docteur en droit, a également pris l'initiative de déposer un recours en référé-suspension devant le tribunal administratif de Versailles contre l'utilisation des machines de type Nedap, visant leur utilisation à Boulogne-Billancourt ainsi qu'à Châtenay-Malabry, Courbevoie, Colombes et Sèvres. Selon lui, ces machines à voter ne disposeraient pas d'horloge interne, contrairement aux prescriptions légales. L'ordonnance

du juge des référés, confirmée par le Conseil d'État, n'a cependant pas fait droit à sa requête.

Toutes ces actions en justice, qui ont précédé le premier tour de scrutin et étaient destinées à empêcher l'utilisation des machines à voter à cette occasion, n'ont donc pas abouti. Elles ont toutefois contribué à entretenir la controverse autour du vote électronique. Si l'on en croit ses détracteurs, les conditions de fonctionnement des ordinateurs de vote ne permettraient pas de garantir la sincérité du scrutin. C'est pourquoi ils ont également invité les citoyens à faire porter des mentions au procès-verbal le jour du scrutin, lesquelles devaient contraindre le Conseil constitutionnel, juge de l'élection présidentielle, à prendre la mesure de la contestation et à se prononcer sur le sujet. Pour ce faire, certains sites ont mis à disposition un certain nombre de ressources juridiques afin que tout un chacun puisse faire état de ses observations le jour du scrutin, qu'il soit président de bureau de vote, assesseur ou simple citoyen. Il s'agit de permettre, selon le professeur Guglielmi, à «tout citoyen qui a été forcé d'utiliser une machine à voter et qui pense que cette modalité de vote est vulnérable au point de compromettre la sincérité du vote, opaque au point de déposséder l'électeur de son pouvoir de contrôle, inégalitaire en pesant sur une partie des voix exprimées alors que les autres bénéficient du vote papier» de déposer une réclamation.

Certes, un communiqué du 29 mars 2007 des services du Conseil constitutionnel avait rappelé que «l'utilisation des machines à voter pour les élections, notamment présidentielles, est autorisée par le législateur depuis 1969» et que le recours à ces dernières «dans les conditions fixées par l'article L 57-1 du code électoral est conforme à la Constitution». Sans valeur juri-

dique, ce communiqué ne répondait cependant pas aux principales critiques formulées par les opposants au vote électronique. Le bilan du second tour et la décision de proclamation des résultats de l'élection présidentielle effectués par le Conseil constitutionnel¹⁴ fait d'abord état des ajustements intervenus dans l'organisation des bureaux de vote au lendemain du premier tour, qui ont permis de pallier les difficultés créées ou amplifiées par l'utilisation des machines électroniques, avant de dénoncer «l'acharnement déployé dans certains milieux pour jeter le doute sur la crédibilité du vote électronique». Toutefois, et toujours selon ce document, «l'usage de l'urne et des bulletins, le dépouillement manuel rendent palpables et familières les opérations électorales. Un contrôle mutuel, visuel, est rendu possible par la présence physique des scrutateurs». De même, il est précisé que «la participation aux opérations qui se déroulent dans un bureau de vote, que l'on soit assesseur, scrutateur ou simple électeur, associe les citoyens à une sorte de liturgie républicaine». Et de conclure : «L'intrusion des machines à voter dépossède les citoyens de tout cela. Elle rend opaque ce qui était visible. Elle leur confisque un sacerdoce partagé. Elle met fin à une «communion citoyenne». Elle prive le corps électoral de la surveillance collective des opérations dans lesquelles s'incarne le suffrage universel. Elle rompt le lien sensoriel et symbolique que la pratique "manuelle" du vote et du dépouillement avait tissé. Il ne s'agit pas, bien sûr, de condamner l'usage des machines à voter, mais de tenter de comprendre les ressorts profonds et dignes de considération de la résistance qu'elles rencontrent».

14 – Cf. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/presidentielles/2007/documents/tour2/bilan.htm>

PARTIE 2

PARTIE 2

PARTIE 2

La «mise à l'épreuve», à une échelle significative, du vote électronique a permis de détecter différents types de problèmes, qui nécessitent un traitement différencié. La première interrogation, à portée générale, repose sur l'opportunité et la légitimité de la mise en place du vote électronique. Une deuxième série de questions se concentre sur les aspects techniques et informatiques du vote électronique : l'élaboration des critères de l'agrément, le caractère privé de la propriété des codes sources ou encore les conditions de la vérification et de la certification

pourraient constituer autant de sujets d'une discussion à mener pour permettre une transparence plus grande dans la mise au point de ce système de vote. Un troisième élément tient à des questions d'organisation locale du vote électronique : au-delà de la nécessaire amélioration de l'information des citoyens, la mise en place du vote électronique a mis en évidence les inconvénients – en termes de files d'attente notamment – d'une machine à voter qui fait office à la fois d'urne et d'isoloir. Un toilettage du code électoral suffirait à gommer ce dernier inconvénient.

Le vote blanc : un homme, une voix perdue ?

Par **Jérôme Tournadre-Plancq**
Centre d'analyse stratégique

«À dix heures du soir, enfin, le Premier ministre apparut à la télévision. Il avait un visage décomposé, des cernes profonds, le résultat d'une semaine entière d'insomnie (...). Chers concitoyens, dit-il, le résultat des élections qui ont eu lieu aujourd'hui dans la capitale du pays est le suivant, parti de droite, huit pour cent, parti du centre, huit pour cent, parti de gauche, un pour cent, abstentions, zéro, bulletins nuls, zéro, bulletins blancs, quatre-vingt-trois pour cent. (...) Si je prononce ces mots avec un profond chagrin, c'est parce que ces bulletins blancs qui ont asséné un coup brutal à la normalité démocratique de notre vie personnelle et collective ne sont pas tombés du ciel et ne sont pas sortis des entrailles de la terre, ils ont séjourné dans la poche de quatre-vingt-trois électeurs sur cent dans cette ville, lesquels de leur propre main fort peu patriotique les ont déposés dans les urnes. (...) Il est temps de rectifier cette erreur (...). Et l'erreur sera «rectifiée». Persuadées que la marée de bulletins blancs qui vient de marquer les élections municipales est le fruit d'une conspiration, les autorités d'un pays sans nom décident de faire évacuer la capitale, de décréter l'état de siège et de traquer les coupables. C'est sur ce récit ubuesque que s'ouvre *La Lucidité*, dernier roman de José Saramago, Prix Nobel de littérature¹⁵.

Relativement délaissé par les études électorales contemporaines, le vote blanc n'aurait-il d'actualité que dans la

15 – Saramago J., *La Lucidité*, trad. du portugais, Paris, Seuil, 2006, p. 39-40.

littérature étrangère ? Rien n'est moins sûr. Le second tour de l'élection présidentielle de mai 2007, où le recours au bulletin blanc fut parfois évoqué comme une éventualité par les partisans de candidats éliminés à l'issue du premier tour, tend à prouver le contraire¹⁶. Plus encore, le vote blanc reste, au travers de la récurrente question de sa pleine reconnaissance, un sujet régulier quoique mineur du débat politique national¹⁷; un sujet, on le verra, oscillant entre consensus et polémique. Mais avant toute chose, revenons brièvement sur l'histoire de ce vote, et plus précisément sur la construction de cette catégorie juridique qu'il forme avec le vote nul.

S'il est déjà observable sous l'Ancien régime¹⁸, le vote blanc en tant que possibilité naît au cours de la période révolutionnaire, lorsque le vote par bulletin est systématisé¹⁹. Quelques années plus tard, sous le Premier Empire, le Conseil d'État, aux termes d'un avis rendu le 25 janvier 1807, confère un semblant de statut à ce vote en décidant que les «billets blancs» doivent être retranchés des votes émis. La question du vote blanc fait l'objet de diverses reformulations par la suite, certaines élections organisées sous la

16 – Le premier tour de ce scrutin a également donné lieu, à Saint-Pierre et Miquelon, à un appel à voter blanc lancé par un collectif entendant attirer l'attention du gouvernement sur la situation de ces morceaux de France. L'appel paraît avoir été entendu car 7,3 % des électeurs inscrits (soit 11,5 % de votants) ont fait le choix du bulletin blanc.

17 – Au cours de la campagne de la dernière élection présidentielle, plusieurs candidats ont, au travers de leur programme, pris explicitement position sur cette question.

18 – Tanchoux P., *Les Procédures électorales en France*, Paris, Comité des travaux historiques et scientifiques, coll. «Histoire», 2004, p. 100.

19 – Loi du 18 Ventôse an VI.

Restauration allant jusqu'à comptabiliser les bulletins blancs dans le calcul de la majorité.

À partir de 1815, l'obligation faite à l'électeur de collège de voter – et donc, de ne pas s'abstenir – conduit certains individus à recourir régulièrement au bulletin vierge²⁰. L'expression d'un «refus de choisir»²¹ qui s'esquisse ainsi est remise en cause en 1839, lorsque la Chambre des députés décide, à l'occasion de débats relatifs à la validation des élections législatives, de retirer au vote blanc toute valeur politique. Bulletins blancs et bulletins nuls sont alors confondus, ce que confirme le décret impérial du 2 février 1852²². Son article 30 édicte en effet que «les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante, ou dans lesquels les votants se font connaître, n'en trent point en compte dans le résultat du dépouillement, mais ils sont annexés au procès-verbal». Est ainsi légalement fondée l'association des bulletins blancs et nuls au sein d'une même catégorie. Comme un complément à l'abstention, le bulletin blanc devient cependant, en réaction au système des candidatures officiellement choisies par le régime, un moyen pour les républicains et les légitimistes de «matérialiser» leur opposition politique à l'Empire. La relation qui se noue ici entre vote blanc et abstention resurgit, quelques années plus tard, dans le discours adopté par certains socialistes et radicaux-socialistes appé-

20 – Tanchoux P., *op. cit.*, p. 303.

21 – Déloye Y. et Ihl O., «Des voix pas comme les autres. Votes blancs et votes nuls aux élections législatives de 1881», *Revue française de science politique*, vol. 41, n° 2, 1991, p. 144.

22 – *Bulletin législatif*, 10^e série, IX, n° 3636, p. 249.

lant à opposer ces deux pratiques à la «mystification» de la démocratie représentative. Il faut cependant noter que l'appel à voter blanc sera, par la suite, rarement utilisé par les organisations politiques, à l'exception du Mouvement fédéraliste européen lors du référendum de 1962, du PSU au second tour de l'élection présidentielle de 1969, ou du Front national à celui de 1995. Une telle démarche peut en effet être politiquement coûteuse en cas d'incompréhension de l'électorat. Elle reste donc l'apanage d'organisations ne participant pas directement à «la compétition pour les postes et qui, en proposant aux électeurs de recourir à cette expression, tiennent essentiellement des positions idéologiques qui leur permettent de se différencier»²³.

Pensé comme un acte de défiance politique par ses auteurs, le geste consistant à glisser un bulletin blanc dans l'urne s'expose progressivement à une autre lecture au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle. L'affirmation de l'*«individualité citoyenne»*²⁴ s'accompagne en effet de l'idée selon laquelle le vote *en soi* ne suffit pas, mais doit également marquer l'expression d'un choix. C'est ce qu'indique de manière très explicite le républicain Jules Favre lorsqu'il définit le «véritable citoyen» : «Seuls méritent ce nom [ceux] qui parti-

23 – Zaoui S., *Le Vote blanc. Approche historique et sociologique d'une déviance électorale*, mémoire de DEA de science politique, université de Paris I, 1993. Il est en revanche plus courant d'appeler à l'abstention : ce fut le cas du PCF lors de ce même second tour en 1969, du PS lors du référendum d'avril 1972 sur l'élargissement de la CEE, du RPR à l'occasion du référendum de 1988 sur la Nouvelle-Calédonie, et du FN au second tour de l'élection présidentielle de 2007.

24 – Garrigou A., *Histoire sociale du suffrage universel en France. 1848-2000*, Paris, Seuil, coll. «Points – Histoire», 2002, p. 223.

cipent au gouvernement du pays. Cette participation effective est à la fois une obligation primordiale et une condition vitale de salut. L'homme qui s'incline devant le caprice d'un homme viole la loi de son être, il se mutilé moralement (...). Le soin de sa dignité, d'accord avec son intérêt, lui commande donc de mettre au-dessus de tous les autres l'accomplissement de ses devoirs civiques, et le plus important sans contredit est le choix intelligent et consciencieux du mandataire chargé d'exercer le pouvoir qui doit être nécessairement délégué.»²⁵ S'impose alors l'idée qu'il existe un «bon usage»²⁶ du bulletin de vote, celui révélant un citoyen informé, agissant en «connaissance de cause»²⁷. Cette conception est relayée, à la fin du XIX^e siècle, tant par les hommes politiques que par les manuels scolaires et un pan important de la presse. De manière relativement logique, elle conduit à condamner l'abstentionniste, jugé «indigne» du statut de citoyen, et déconsidère, dans un même mouve-

25 – Lettre de Jules Favre à George Coulon, *Guide pratique de l'électeur*, cité dans Garrigou A., op. cit., p. 221.

26 – Déloye Y. et Ihl O., «Légitimité et déviance. L'annulation des votes dans les campagnes de la III^e République», *Politix*, vol. 4, n° 15, 1991, p. 14.

27 – C'est ce qu'atteste l'étude de nombreux manuels civiques : «Mais comment bien voter ? diras-tu. Il n'y a pour cela qu'un moyen ; c'est que tu te fasses une opinion sur les affaires de ta commune, de ton arrondissement, de ton département, de ton pays, de façon à voter toujours en connaissance de cause (...). Ici, tu n'as que deux moyens de te renseigner. Voici le premier. C'est de lire les journaux qui agitent ces grandes questions. C'est là que tu t'instruiras surtout (...). Un second moyen de te renseigner, le voici. Avant les élections, il y a des réunions diverses, tantôt privées, tantôt publiques, où les candidats exposent leur programme, où ils se combattent les uns les autres, où ils rencontrent dans l'assistance des contradicteurs. Ces réunions-là, qu'on nomme réunions électorales, il est de ton devoir d'y assister.» (Bigot C., *Le Petit Français*, Paris, Weil et Maurice, 1884, cité dans Déloye Y. et Ihl O., op. cit., p. 15.)

ment, un vote blanc accusé de dénaturer le geste électoral par son «indécision»²⁸. Au même titre que les bulletins nuls, les bulletins blancs sont alors relégués, presque naturellement, au rang de ces «voix perdues» car tenues à l'écart de l'expression politique.

Un tel jugement mérite réexamen. Parce qu'elle a été reformulée par divers groupes, individus et institutions, parce que certaines associations en appellent désormais régulièrement à une «révolte blanche»²⁹, la question du vote blanc continue de se poser. Cet article entend rassembler certains éléments du débat, afin de prendre la mesure des implications politiques et juridiques qu'induirait une éventuelle reconnaissance de cette pratique électorale.

Qu'est-ce qu'un bulletin blanc ?

En vertu de l'article L. 66 du code électoral, «les bulletins blancs, ceux ne contenant pas une désignation suffisante ou dans lesquels les votants se sont fait connaître, les bulletins trouvés dans l'urne sans enveloppe ou dans des enveloppes non réglementaires, les bulletins écrits sur papier de couleur, les bulletins ou enveloppes portant des mentions injurieuses pour les candidats ou pour des tiers n'en-

28 – Dans son étude sur le vote blanc, Samuel Zaoui évoque à titre d'exemple un texte favorable au «oui» lors du plébiscite du 8 mai 1870 : «Le bulletin blanc n'est que l'abstention sous une autre forme, c'est le refuge des esprits indécis, des consciences timorées qui n'ont pas l'énergie d'adopter une détermination virile. C'est l'équivoque dans le scrutin, dont le sens devient incertain. Un peuple libre et puissant n'abrite pas sa pensée derrière l'équivoque. Il s'exprime hautement et clairement» (BN, LB 56 2883, «Lettre d'un électeur à ses amis», 1870, Épinal, cité dans Zaoui S., op. cit., p. 48.)

29 – Voir notamment le site Internet de l'Association «Blanc, c'est exprimé» : <http://www.premiumwanadoo.com/blanccestexprime>

trent pas en compte dans le résultat du dépouillement. Mais ils sont annexés au procès-verbal ainsi que les enveloppes non réglementaires et contresignées par les membres du bureau. Chacun de ces bulletins annexés doit porter mention des causes de l'annexion. Si l'annexion n'a pas été faite, cette circonstance n'entraîne l'annulation des opérations qu'autant qu'il est établi qu'elle a eu pour but et pour conséquence de porter atteinte à la sincérité du scrutin». La jurisprudence a également entrepris de préciser la chose en établissant une sorte d'inventaire des bulletins nuls. Sont ainsi incorporés dans cette catégorie, des bulletins «froissés de façon anormale», ou «pliés en accordéon», des bulletins «portant des déchirures ou des découpures caractéristiques», ou «dont les noms imprimés des candidats ont été entourés d'un trait d'encre ou de crayon», etc. Rien n'est cependant dit de ce qui, physiquement, distingue bulletin nul et bulletin blanc. La nuance peut sembler sans importance, tous deux étant à l'heure actuelle mélangés au sein d'une même catégorie. Elle pourrait néanmoins prendre un certain relief si, comme le laissent penser les derniers débats parlementaires sur le sujet, les bulletins blancs et nuls devaient à l'avenir être comptabilisés séparément. Les contours légaux des premiers devraient alors être explicitement arrêtés, de manière à homogénéiser des pratiques parfois contradictoires selon les bureaux de vote³⁰. À titre d'exemple, une enveloppe vide constitue-t-elle un vote nul ou un vote blanc? Si l'on en croit Olivier Durand, fondateur de l'Asso-

ciation pour la reconnaissance du vote blanc, le bulletin blanc prend la forme suivante : «Une feuille de papier blanc aux dimensions de l'enveloppe que l'on glisse dans celle-ci. Si l'on ne possède pas de ciseaux ou si l'on répugne aux travaux manuels, il suffit de plier la même feuille de façon à ce qu'elle entre dans l'enveloppe»³¹. On retiendra par conséquent, à la suite de Paul Bacot, qu'un bulletin blanc est un «bulletin de vote qui, dépourvu de toute inscription, ne comporte donc l'expression d'aucun choix parmi ceux autorisés»³². Il s'agit donc d'une feuille blanche et vierge glissée dans l'enveloppe réglementaire. Dès lors, et contrairement à ce que semblent penser certains auteurs d'un tel acte³³, glisser une enveloppe vide dans une urne revient à «voter nul».

Peut-on parler de «vague blanche»?

Une augmentation du vote blanc et nul depuis le milieu des années 1980

Longtemps marginal, le taux de vote blanc et nul connaît, selon certains, une augmentation soutenue depuis plus de deux décennies. Relativement peu présents dans les urnes de la IV^e République et guère plus, exception faite de certains référendums, entre 1958 et le début des années 1980, les bulletins blancs et nuls se multiplieraient depuis la fin du XX^e siècle. L'analyse de ces scru-

31 – Durand O., *Le Vote blanc. Pour un suffrage vraiment universel*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 63.

32 – Bacot P., *Dictionnaire du vote. Élections et délibérations*, Presses universitaires de Lyon, 1994.

33 – Voir à ce sujet les entretiens menés par Samuel Zaoui, *op. cit.*

30 – Bréchon P., «Blanc et nul (vote)» dans Pascal Perrineau et Dominique Reynié, *Le Dictionnaire du vote*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 109.

tins de « haute intensité » que sont les élections législatives et présidentielles semble *a priori* accréditer cette idée. Perçus par une majorité d'électeurs comme les moments centraux de la vie politique nationale, ces scrutins, et plus particulièrement leur premier tour, permettent en effet de prendre la pleine mesure du phénomène. Ainsi, pour ce qui concerne les élections présidentielles, le taux moyen de vote blanc et nul était de 1 % entre 1965 et 1981. Il a plus que doublé (2,1 %) sur la période 1988-2002. La tendance est semblable pour les élections législatives : alors que le taux moyen de vote blanc et nul au premier tour s'élevait à 1,8 % entre 1962 et 1988, il atteignait 3,2 % (+ 78 %) pour la période 1993-2002.

On peut évidemment relativiser l'impact de ces taux de croissance en considérant que rien n'indique qu'au sein de la catégorie « votes blancs et nuls », l'augmentation concerne plus les premiers que les seconds. C'est en effet la conséquence logique de la comptabilisation non différenciée de ces deux types de bulletins. Samuel Zaoui, auteur d'une étude sur le sujet³⁴, considère pourtant que la quasi-totalité des suffrages annulés est constituée de bulletins vierges et d'enveloppes vides (souvent comprises par ceux qui les déposent dans l'urne comme des votes blancs). À l'en croire, les bulletins rayés ou contenant des noms de non-candidats – c'est-à-dire strictement « nuls » – seraient désormais plus que marginaux. Bien qu'approximative, une analyse sommaire des résultats obtenus dans les communes dotées de machines à voter peut étayer ce diagnostic. En effet, si elles disposent d'une touche « vote blanc », les machines à voter ne sont pas dotées d'un mécanisme permettant de « voter nul ». Dès lors,

tous les « suffrages non exprimés » dans ces municipalités recouvrent exclusivement des votes blancs, qui, à l'exception de quelques erreurs de manipulation liées à la nouveauté de la procédure, sont *a priori* intentionnellement formulés. Or, les taux de vote blanc relevés dans ces villes lors du second tour de l'élection présidentielle de 2007 se situent plus ou moins dans la moyenne nationale rendue publique par le Conseil constitutionnel (4,2 % des votants). Ces résultats indiquerait par conséquent combien le vote nul n'occupe qu'une place résiduelle dans le couple qu'il forme avec le vote blanc. Brest affiche ainsi 3,7 % de votes blancs ; Reims et Le Havre, 4,6 % ; Bourges 4,9 %, etc.

La croissance du taux de vote blanc et nul s'avère donc relativement significative. Il est néanmoins manifeste qu'elle s'appuie sur des valeurs qui restent faibles, notamment au regard de celles caractérisant l'abstention. Les deux phénomènes ne manquent pas, néanmoins, d'être régulièrement associés pour mieux dessiner les contours d'une hypothétique « crise de la représentation »³⁵. Comme l'analysait Alain Lancelot, ils sont néanmoins statistiquement autonomes. Si « le vote [blanc ou] nul prolongeait l'abstention, on retrouverait cette parenté dans les mouvements de ces données à travers les consultations : les deux séries évolueraient sans doute corrélativement »³⁶. Or, comme l'indique le graphique ci-après, rien ne semble donner une cohérence d'ensemble à leurs courbes respectives depuis le début de la V^e République. Il n'y a

35 – Sur le caractère contestable de la thèse avançant une crise de la représentation politique, voir Bernard Lacroix, « La “crise de la démocratie représentative en France” », *Scalpel*, vol. 1, n° 1, 1994.

36 – Lancelot A., *L'Abstentionnisme électoral en France*, Paris, Armand Colin, coll. « Cahiers de la Fondation nationale des Sciences politiques », 1968, p. 53.

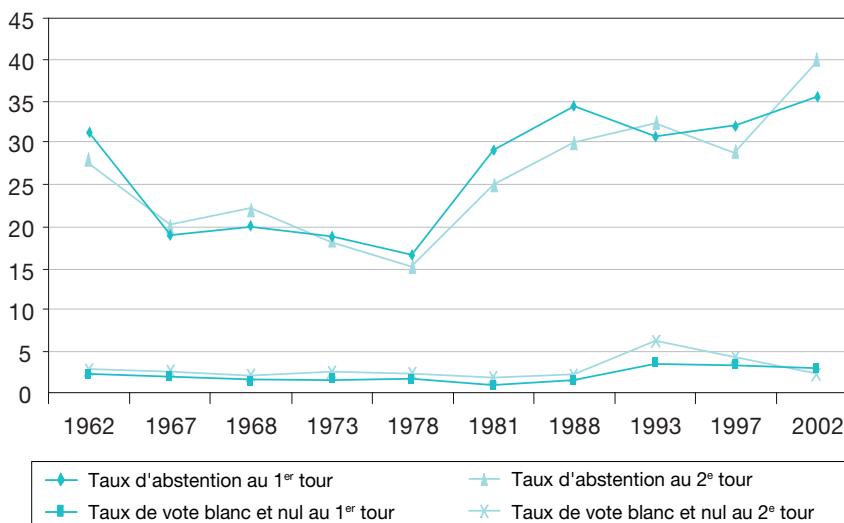
34 – Zaoui S., *op. cit.*, p.101.

«ni parallélisme ni complémentarité». Les «pics» de l'une ne correspondent que très rarement à ceux de l'autre, et lorsque c'est le cas, les variations ne semblent en outre pas comparables. Pour preuve, le taux exceptionnellement élevé de bulletins blancs et nuls du second tour des élections législatives de 1993 cohabite avec un taux d'abstention se situant dans des niveaux semblables à ceux de 1988 et 1997.

Au-delà de ce qui la distingue de celle de l'abstention, l'évolution de la courbe du taux de vote blanc et nul ne semble pas, par ailleurs, s'inscrire dans une tendance régulière et homogène. Cet état de fait n'en rend que plus difficile l'établissement de règles générales permettant de mieux comprendre «l'électeur blanc». En 1988, Jean-Paul Cheylan et Frédéric Bon croyaient pourtant possible d'affirmer que plus l'enjeu électoral était clair et important, plus le niveau du vote blanc et nul serait faible³⁷.

Reste à définir ce qu'est un enjeu électoral «clair et important». Si l'on considère, par exemple, le cas des élections européennes, souvent interprétées comme des scrutins de «second ordre» en raison d'enjeux jugés trop éloignés des préoccupations des citoyens français, on constate que les taux de vote blanc et nul ne diffèrent guère de ceux relevés lors des élections municipales. En revanche, le référendum du 24 septembre 2000 sur la réduction du mandat présidentiel a été marqué par un taux important (4,9 % des inscrits), lequel fut aussitôt interprété comme le signe du désintérêt d'une majorité d'électeurs pour une question institutionnelle secondaire au regard de certaines thématiques politiques et sociales.

**Évolution des taux d'abstention et de votes blancs et nuls
lors des élections législatives (1962-2002)**



Source : ministère de l'Intérieur et Conseil constitutionnel
Graphique réalisé par J. Tournadre-Plançq, CAS

37 – Bon F. et Cheylan J.-P., *La France qui vote*, Paris, Hachette, coll. Pluriel, 1988, p. 309.

Tous égaux devant le dépouillement ?

Il existe deux moyens de calculer le taux de votes blancs et nuls. Le premier consiste à apprécier le nombre de bulletins ainsi répertoriés au nombre d'inscrits. Cette démarche, traditionnellement retenue par le Conseil constitutionnel et le ministère de l'Intérieur, fait l'objet de vives critiques de la part des associations militant en faveur de la reconnaissance du vote blanc. Elle institutionnaliserait, à leurs yeux, une forme d'instrumentalisation de cette pratique électorale. En effet, le taux des « suffrages exprimés » étant calculé par rapport aux nombre de votants, le fait de calculer celui du vote blanc et nul à l'aune du nombre des inscrits revient, selon toute logique, à en relativiser le poids électoral (puisque le nombre des inscrits est, compte tenu de l'abstention, supérieur à celui des « suffrages exprimés »). Les défenseurs du vote blanc regrettent par ailleurs que ces mêmes bulletins annulés soient par la suite opportunément intégrés au nombre des votants afin de déterminer le taux de participation, et de minorer ainsi celui de l'abstention.

Une seconde possibilité de décompte, défendue par ces associations, consisterait à ramener le nombre de bulletins blancs et nuls à celui des votants. Cette mesure a pour première conséquence de confondre les catégories « suffrages exprimés » et « votants », cette distinction ne servant à l'heure actuelle qu'à marquer l'exclusion des votes blancs et nuls de la première catégorie. Dès lors, toutes les voix, tant celles recueillies par les candidats que celles s'étant portées sur le vote blanc et nul, seraient appréciées sur la même base de calcul (le nombre de votants). Tous les individus faisant l'effort de se rendre dans un bureau de vote le jour du scrutin seraient de ce fait placés sur un pied d'égalité. C'est donc une forme d'égalité devant le dépouillement qui serait ainsi consacrée.

Sur un plan symbolique, la nuance méthodologique séparant les deux méthodes de calcul n'est pas négligeable. Elle s'appuie en effet sur des représentations pour le moins divergentes du vote blanc. Statistiquement, elle induit également des interprétations sensiblement différentes de la croissance du vote blanc depuis le début des années 1980. L'application de la seconde méthode, dont on notera qu'elle a été employée par le Conseil constitutionnel lors de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de mai 2007, donne en effet une perspective quelque peu différente de cette évolution ; comme semblent l'attester les tableaux en pages suivantes³⁸.

Le passage du premier mode de calcul du taux de vote blanc et nul au second confère donc une importance plus notable à ces bulletins. Avec un taux moyen de 2,7 % des votants (contre 2,1 % des inscrits) pour les premiers tours des élections présidentielles entre 1988 et 2002, et de 4,8 % (contre 3,2 %) pour ceux des scrutins législatifs organisés entre 1993 et 2002, la question du poids politique de ces bulletins est peut-être plus facile à formuler pour les partisans de leur reconnaissance. À titre d'exemple, un tel mode de calcul aurait placé de manière presque systématique ce même taux au-dessus des 4,5 % à l'occasion des élections législatives de 1993, 1997 et 2002, offrant ainsi au vote blanc des scores supérieurs à ceux de nombreux partis politiques. Le raisonnement est comparable pour ce qui concerne les élections présidentielles. Dans une telle configuration, un « candidat vote blanc » –

38 – Dans la colonne reprenant les taux de vote blanc et nul, le chiffre de gauche est calculé selon la méthode officielle : le nombre de bulletins blancs et nuls est ramené à celui des inscrits. Le chiffre de droite est obtenu en tenant compte du nombre des votants.

PARTIE 2

PARTIE 2

PARTIE 2

ÉVOLUTION DU VOTE BLANC ET NUL AUX ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES DEPUIS 1981	
Année du scrutin	Taux de votes blancs et nuls
1986 – 1 ^{er} tour	3,4 / 4,4
1988 – 1 ^{er} tour	1,35 / 2
1988 – 2 ^e tour	2,3 / 3,3
1993 – 1 ^{er} tour	3,6 / 5,2
1993 – 2 ^e tour	6,4 / 9,5
1997 – 1 ^{er} tour	3,3 / 4,9
1997 – 2 ^e tour	4,5 / 6,3
2002 – 1 ^{er} tour	2,8 / 4,3
2002 – 2 ^e tour	2,6 / 4,4

ÉVOLUTION DU VOTE BLANC ET NUL AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DEPUIS 1981	
Année du scrutin	Taux de votes blancs et nuls
1981 – 1 ^{er} tour	1,3 / 1,6
1981 – 2 ^e tour	2,5 / 2,9
1988 – 1 ^{er} tour	1,6 / 2
1988 – 2 ^e tour	3,1 / 3,6
1995 – 1 ^{er} tour	2,2 / 2,8
1995 – 2 ^e tour	4,8 / 6
2002 – 1 ^{er} tour	2,4 / 3,4
2002 – 2 ^e tour	4,3 / 5,4
2007 – 1 ^{er} tour	1,2 / 1,4
2007 – 2 ^e tour	3,5 / 4,2

Source : ministère de l'Intérieur et Conseil constitutionnel

certes improbable³⁹ – pourrait faire bonne figure au sein du groupe des «petits candidats». Sans pour autant verser dans les excès de la politique fiction, c'est ce que tend à montrer, dans le tableau ci-après, la relecture du premier tour du scrutin de 2002.

La démarche peut également être appliquée au premier tour des élections législatives organisées la même année. Ainsi inscrit dans la compétition politique, au même titre que les organisations partisanes, le vote blanc et nul se serait érigé en «sixième force» et aurait devancé des partis pourtant présents à l'Assemblée nationale.

Ce que voter blanc voudrait dire

Vote blanc et offre politique

Longtemps assimilé à un acte indécis, ou appréhendé sous l'angle du «manque de courage», le vote blanc paraît désormais bénéficier d'une réelle prise en compte de la part d'individus et d'institutions intervenant dans la sphère politique. Ces dernières années, la question de sa reconnaissance semble même s'être muée en un phénomène politique «digne d'intérêt». En témoignent une multiplication des propositions de loi allant dans ce sens depuis le début des années 1990, les prises de position de certaines personnalités politiques nationales ou la place désormais accordée dans la presse

39 – Le Parti blanc, créé en 2000, essaya cependant de recueillir les 500 parrainages nécessaires pour présenter un candidat à l'occasion de l'élection présidentielle de 2002. Dans le même registre, on peut également noter que le mouvement «Blanc, c'est exprimé», fondé en 1989, avait réussi, lors des élections régionales de 1992, à rassembler 5,1 % des voix sur la liste qu'il avait présentée en Bretagne, et disposa ainsi d'un élu régional jusqu'en 1998. En 1995, son président tenta à son tour, et en vain, de rassembler les fameuses 500 signatures.

à la «montée» du vote blanc⁴⁰. En ce qui concerne ce dernier élément, les premiers signes sont en effet observables dès la fin des années 1980 et se précisent, évidemment, au lendemain du second tour des élections législatives de 1993, lorsque le taux de vote blanc et nul atteint 6,4 % des inscrits. De nombreux articles, que viennent parfois appuyer des graphiques, dissèquent alors la «montée en puissance» de cet «électorat mécontent mais civique» (*Libération* du 30 mars 1993) ou de ce «vote protestataire éclairé» (*Le Provençal* du 30 mars 1993). Ces lectures croisent ainsi opportunément la thèse alors en vogue du «vote anti-système».

Cet intérêt presque soudain pour le vote blanc peut certainement s'expliquer par le fait que l'interprétation désormais dominante est que voter blanc et voter nul ne relèvent pas de la même logique. Cela n'en rend d'ailleurs que plus problématique le lien juridique entre les deux pratiques. Si le vote nul peut révéler la maladresse de l'électeur (lorsqu'il place, par exemple, deux bulletins dans une même enveloppe), son incompétence politique, voire, pour certains commentateurs, son «populisme»⁴¹, le vote blanc est pour sa part perçu comme un acte raisonné. En choisissant cette option, l'électeur accomplirait un geste «très pensé», informé, «sophistiqué» et «politique»⁴². On retrouve d'ailleurs ici l'analyse fournie par Alain Lancelot dès la fin des années 1960; analyse en

40 – On retiendra par exemple que le supplément du *Monde*, publié au lendemain du second tour de l'élection présidentielle du 6 mai 2007 et consacré aux résultats, propose sur sa première page deux cartes révélant la répartition géographique du vote blanc et nul en France.

41 – Reynié D., «L'abstention, le vote blanc et nul», www.tns-sofres.com/etudes/dossiers/presi2002/itv_reynie.htm

42 – Muxel A., <http://2007.tns-sofres.com/interview.php?id=206&speed=high>

PARTIE 2

PARTIE 2

PARTIE 2

vertu de laquelle les électeurs faisant le choix du vote blanc représenteraient la «part la plus exigeante» de l'électorat, celle des «électeurs très politisés» et suffisamment «habiles» pour distinguer «les nuances d'un choix et en peser les implications»⁴³. Adélaïde Zulfikarpasic croit dès lors pouvoir avancer que «le vote blanc comme simple erreur mérite [...] d'être réduit à un pourcentage marginal»⁴⁴. En effet, si le nombre de ces bulletins relevant de la simple erreur ne peut être évalué, une chose semble certaine : «s'ils constituaient le

résidu normal de chaque élection, ils devraient atteindre un niveau plus ou moins identique à chaque consultation voire diminuer depuis quelques années puisque l'on constate un déclin de la participation électorale. Or, c'est l'évolution inverse qui s'observe»⁴⁵.

Considérer que le vote blanc concrétise, à la différence de la plupart des bulletins nuls, un acte intentionnel, n'en dit cependant pas plus sur ce qu'il est censé exprimer aux yeux de son auteur. L'absence d'études sociologi-

RÉSULTATS OBTENUS LORS DU PREMIER TOUR DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE DE 2002			
Candidats (par ordre du tirage au sort)	Nombre de voix	Résultats officiels, calculés par rapport aux «suffrages exprimés»	Résultats recalculés par rapport au nombre de votants
Bulletins blancs et nuls	997 262		3,38 %
Bruno Mégret	667 026	2,34 %	2,26 %
Corinne Lepage	535 837	1,88 %	1,81 %
Daniel Gluckstein	132 686	0,47 %	0,45 %
François Bayrou	1 949 170	6,84 %	6,61 %
Jacques Chirac	5 665 855	19,88 %	19,21 %
Jean-Marie Le Pen	4 804 713	16,86 %	16,29 %
Christiane Taubira	660 447	2,32 %	2,24 %
Jean Saint-Josse	1 204 689	4,23 %	4,08 %
Noël Mamère	1 495 724	5,25 %	5,07 %
Lionel Jospin	4 610 113	16,18 %	15,62 %
Christine Boutin	339 112	1,19 %	1,15 %
Robert Hue	960 480	3,37 %	3,26 %
Jean-Pierre Chevènement	1 518 528	5,33 %	5,15 %
Alain Madelin	1 113 484	3,91 %	3,77 %
Arlette Laguiller	1 630 045	5,72 %	5,53 %
Olivier Besancenot	1 210 562	4,25 %	4,1 %

Source : ministère de l'Intérieur et Conseil constitutionnel
Calculs : J. Tournadre-Plancq, CAS

43 – Lancelot A., *op. cit.*, p. 51.

44 – Zulfikarpasic A., «Le vote blanc : abstention civique ou expression politique», *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 1-2, février-avril 2001, p. 248.

45 – Zulfikarpasic A., *op. cit.*, p. 248.

**RÉSULTATS OBTENUS LORS DU PREMIER TOUR
DES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DE 2002
(POUR LA FRANCE MÉTROPOLITAINE ET LES DOM-TOM)**

Organisations politiques	Nombre de voix obtenues	Résultats officiels, calculés par rapport aux «suffrages exprimés»	Résultats recalculés par rapport au nombre de votants
Votes blancs et nuls	1 143 830		4,33
Lutte ouvrière	301 984	1,20	1,14
Ligue communiste révolutionnaire	320 467	1,27	1,21
Extrême-gauche	81558	0,32	0,31
Parti communiste	1 216 178	4,82	4,61
Parti socialiste	6 086 599	24,11	23,06
Parti radical de gauche	388 891	1,54	1,47
Divers gauche	275 553	1,09	1,04
Verts	1 132 222	4,51	4,31
Pôle républicain	299 897	1,19	1,14
Autres écologistes	295 899	1,17	1,12
Régionalistes	66 240	0,26	0,25
Chasse, pêche, nature et traditions	422 448	1,67	1,6
Divers	194 946	0,77	0,74
Union pour la majorité présidentielle	8 408 023	33,3	31,9
Union pour la démocratie française	1 226 462	4,85	4,65
Démocratie libérale	104 767	0,41	0,4
Rassemblement pour la France	94 222	0,37	0,36
Mouvement pour la France	202 831	0,8	0,77
Divers droite	921 973	3,65	3,49
Front national	2 862 960	11,34	10,85
Mouvement national républicain	276 376	1,09	1,05
Extrême-droite	59 549	0,24	0,22

Source : ministère de l'Intérieur et Conseil constitutionnel
Calculs : J. Tournadre-Plancq, CAS

ques conséquentes sur ce comportement électoral rend délicat tout début d'interprétation. Tout au plus, les quelques travaux scientifiques consacrés à l'*«électeur blanc»* avancent-ils comme clefs de décryptage les notions d'*abstention civique* ou d'*expression politique*, mais sans tracer d'une main ferme la frontière les séparant. Bien qu'il soit relativement rare, le seul cas de figure permettant cette délimitation est encore celui renvoyant aux appels à voter blanc lancés par certaines organisations politiques. En effet, si le taux de vote blanc et nul connaît à cette occasion une croissance particulière, on peut alors estimer que le choix du bulletin blanc marque, pour partie, une volonté plus politique que civique aux yeux de certains électeurs.

Si l'interprétation en termes d'*abstention civique* ou de participation politique demeure aventureuse, spécialistes de la sociologie électorale et partisans du vote blanc se rejoignent cependant sur un point : l'électeur faisant le choix du vote blanc est avant tout un citoyen qui, le jour du scrutin, n'a pas trouvé «son» candidat. Les bulletins blancs manifesteraient avant tout une désapprobation ou une insatisfaction à l'égard de l'offre politique. Cette idée de rejet – ou de contestation – du choix soumis aux citoyens par les organisations partisanes trouve, il est vrai, de nombreux fondements. C'est, selon toute vraisemblance, une lecture que tend à confirmer la supériorité presque systématique des taux enregistrés aux seconds tours des législatives – moment où l'offre politique ne se structure plus qu'autour de deux, voire trois candidats – sur ceux des premiers tours. Les résultats enregistrés lors du scrutin du 28 mars 1993 sont en ce sens révélateurs. Il ne restait en effet, dans certaines circonscriptions,

qu'un seul candidat en lice à l'issue du premier tour⁴⁶, ou deux candidats de sensibilités politiques similaires. Dans ces configurations marquées par une offre politique des plus réduites, le taux de vote blanc et nul a atteint jusqu'à 20 % des inscrits. En revanche, dans les circonscriptions proposant un duel «classique» entre gauche et droite, ce taux se situait très en deçà de la moyenne nationale (6,4 %), aux alentours de 4 %. De la même manière, la réaction négative de certains électeurs à l'offre politique qui leur est proposée expliquerait également que le second tour de l'élection présidentielle soit, d'une manière générale, le scrutin le plus marqué par le vote blanc : les deux candidats cherchant le plus souvent à «mordre au centre», la tonalité de la campagne s'avérerait «très insatisfaisante pour une partie des électeurs»⁴⁷. Le recours à cette grille de lecture est conforté par les résultats d'un sondage à réponses multiples réalisé en avril 1998 par l'IFOP et le CECOP (Centre d'études et de connaissances sur l'opinion publique). Si 35 % des personnes interrogées faisaient du vote blanc un outil d'hostilité à l'égard de la politique, 36 % l'associaient à un refus des candidats en présence, 20 % à une difficulté à choisir entre les candidats et 13 % à un désintérêt.

Vote blanc et abstention

Le vote blanc ne renverrait donc pas à une simple indifférence vis-à-vis de la politique – indifférence à laquelle s'ar-

46 – Dans le cadre du scrutin uninominal à deux tours qui caractérise les élections législatives, un candidat ne peut accéder au second tour que s'il a rassemblé au moins 12,5 % des inscrits sur son nom.

47 – Reynié R., *op. cit.*

rimé majoritairement l'abstention. On ajoutera pour s'en convaincre que, si tel était le cas, le taux de vote blanc et nul devrait être plus important lors des élections européennes, scrutins où s'affirme justement l'abstention. Or, il n'en est rien⁴⁸. Pour autant, et nonobstant l'absence de liens entre la courbe d'évolution de l'abstention et celle du taux de vote blanc et nul, une tension peut être parfois isolée entre ces deux pratiques. Et c'est certainement autour de la dimension «civique» que les partisans de sa reconnaissance attribuent au vote blanc, que prend corps cette tension. Selon toute vraisemblance, se rendre dans un bureau de vote afin de glisser un bulletin blanc dans une urne marque indiscutablement un attachement au processus électoral. Certains défenseurs du vote blanc croient dès lors pouvoir avancer que sa reconnaissance constituerait un «remède» à l'abstention, dans la mesure où celle-ci est utilisée «par défaut de vote blanc»⁴⁹: désireux de marquer leur rejet de l'offre politique proposée, et jugeant que voter blanc a finalement peu de poids politique, nombre d'individus feraient ainsi le choix de l'abstention. La consécration légale du bulletin vierge aurait par conséquent pour vertu d'attirer vers les urnes ces électeurs, tout en redonnant à l'abstention son «sens véritable», celui d'un simple désintérêt pour la chose publique. L'argument peut, à première vue, prétendre à la cohérence. Il semblerait même frappé au coin

du bon sens s'il n'omettait pas le fait, démontré par nombre d'études, que l'«abstentionnisme politique» est une attitude électorale plus que marginale. On peut dès lors présager que la pleine reconnaissance du vote blanc ne ferait reculer qu'à la marge un comportement caractérisant, selon les scrutins, jusqu'à un électeur potentiel sur trois.

Les liens, même ténus, entre abstentionnisme et choix du vote blanc peuvent également être mis en lumière par la géographie électorale. Pierre Bréchon relève ainsi «une opposition entre les cartes de l'abstention et celles des votes blancs et nuls. Lorsqu'un département est fortement abstentionniste, il est faiblement touché par le vote blanc et nul, et inversement. Les blancs et nuls se rencontrent plutôt dans des départements ayant une population âgée et rurale»⁵⁰. L'explication la plus souvent donnée à cette complémentarité des cartes est celle consistant à avancer que les zones rurales sont, plus que les zones urbaines, marquées par un fort contrôle social. Les villes favoriseraient au contraire l'anonymat, offrant par là même des cadres plus propices au non-respect du devoir civique. Par conséquent, «là où l'électeur est sous le regard des autres, le vote blanc permet de s'abstenir dans le secret de l'isoloir»⁵¹. La thèse paraît séduisante. En effet, la pression sociale que peuvent exercer la famille ou les relations professionnelles en ville est peut-être moins marquée qu'à la campagne. Cette lecture semble néanmoins faire du vote blanc un moyen stratégique de contourner l'abstention; une abstention qui s'en trouve alors de nouveau, et trop mécaniquement, «politisée».

48 – Lors des scrutins de 1979, 1984, 1989, 1994, 1999 et 2004, les taux de vote blanc et nul étaient respectivement de 3; 2; 1,4; 2,9; 2,8 et 1,4 %, c'est-à-dire sensiblement comparables à ceux constatés dans d'autres types d'élections.

49 – Hersent-Lechatteux B., «Du vote blanc», dans Christophe Boutin et Frédéric Rouvillois, *L'Abstention électorale. Apaisement ou épuisement?*, Paris, François-Xavier de Guibert, coll. «Combats pour la liberté de l'esprit», 2002, p. 217. Voir également, dans le même ouvrage : Berkovicz G., «Autour du vote blanc».

50 – Bréchon P., *La France aux urnes. 60 ans d'histoire électorale*, Paris, La Documentation française, 2003, p. 45.

51 – Chiche J. et Boy D., «Abstention et blancs et nuls au référendum du 24 septembre 2000», *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 1-2, février-avril 2001, p. 244.

Les conséquences d'une reconnaissance éventuelle du vote blanc

À quelques exceptions, et qu'elles soient d'origines parlementaires ou associatives, les revendications en faveur d'une reconnaissance pleine et entière des bulletins blancs se déploient, en France, sur deux niveaux. Le premier se structure schématiquement autour d'une demande : la présence de bulletins blancs dans les bureaux de vote, qui rendrait possible la séparation comptable des bulletins blancs et nuls à l'issue du dépouillement. Le second niveau s'organise autour de l'assimilation des bulletins blancs à des suffrages exprimés. C'est la première orientation qui semble confortée par les débats autour de la proposition de loi examinée par l'Assemblée nationale en janvier 2003. Le texte prévoyait bien à l'origine l'incorporation des bulletins blancs dans la catégorie «suffrages exprimés», mais la version finalement adoptée en première lecture par l'Assemblée ne prescrit qu'une «mention du nombre de bulletins blancs dans les résultats». Pascal Clément, alors président de la Commission des lois, justifiait les amendements ayant conduit à réviser à la baisse l'ambition originelle du texte par le fait que l'intégration du vote blanc dans les suffrages exprimés n'était envisageable que corrélée à l'adoption du vote obligatoire, ce dont «les Français ne voudraient pas». La position du législateur ne doit cependant pas faire oublier que l'utilisation des machines à voter électroniques entérine la séparation comptable des bulletins blancs et nuls. La loi de 1969 relative à l'utilisation de cette technologie électorale «autonomise» en effet le vote blanc en imposant de permettre son «enregistrement». Ces machines sont de ce fait dotées d'une touche «vote blanc» et rendent, *a contrario*, techniquement impossible la réalisation d'un vote nul.

La reconnaissance du vote blanc comme «suffrage exprimé», qui impliquerait de ne plus calculer le taux de votes blancs par rapport au nombre des inscrits mais à l'aune de celui des votants, renvoie à la situation caractérisant la Suède. Cependant, une telle réforme n'irait pas sans soulever de nombreux problèmes, tant politiques que juridiques.

Effets politiques tout d'abord. Qu'il traduise un désintérêt, une neutralité ou une contestation, un fort taux de vote blanc interrogerait inévitablement la légitimité de la représentation et des institutions politiques. Et c'est à de telles situations inédites que conduirait la méthode de décompte préconisée par les partisans du vote blanc. À titre d'exemple, recalculé, le taux de vote blanc et nul enregistré lors du référendum du 24 septembre 2000, déjà marqué par une abstention massive (69,2 %), dépasserait les 16 % (contre 5 % selon le mode de calcul officiel) et amoindrirait donc la victoire du «oui»⁵².

Une modification du code électoral aurait également des implications juridiques, plus ou moins importantes selon les modes de scrutin. Dans le cadre des élections à la représentation proportionnelle (élections européennes et régionales), la reconnaissance du vote blanc n'aurait aucun effet sur la répartition des sièges : des bulletins blancs ne peuvent, logiquement, entraîner l'attribution de sièges au bénéfice d'une liste qui n'existe pas. On peut d'ailleurs penser que c'est en partie ce qui rend possible la comptabilisation des bulletins blancs en Suède, où les élections générales sont organisées à la proportionnelle. Pour

52 – Boy D. et Chiche J., *op. cit.*, p. 241-245.

autant, Bernard Maligner⁵³ estime que le processus de désignation des élus s'en trouverait compliqué : l'attribution des sièges au plus fort reste ou à la plus forte moyenne serait rendue difficile par l'inévitable modification du quotient électoral. La situation est sensiblement différente dans le cas du scrutin majoritaire à deux tours, qui caractérise – avec des particularités – les élections législatives, cantonales et municipales françaises. Pour les deux premières, l'élection au premier tour implique en effet l'obtention de la majorité absolue des suffrages exprimés. Or, le décompte des bulletins blancs entraînerait mécaniquement une élévation du seuil de cette majorité, et rendrait plus souvent nécessaire l'organisation d'un second tour. L'incorporation des bulletins blancs dans les suffrages exprimés au premier tour jouerait donc contre le candidat arrivé en tête. En outre, faudra-t-il un jour constater «la vacance du ou des sièges à pourvoir dans le cas où le nombre de bulletins blancs serait supérieur au chiffre de la majorité requise»⁵⁴ ?

En ce qui concerne les élections municipales, la comptabilisation des votes blancs pourrait, dans une certaine mesure, conduire à une forme d'appauvrissement du jeu démocratique : dans les communes de 3 500 habitants et plus, les listes qui n'obtiennent pas 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges. Dans le cadre d'une prise en compte des votes blancs, ce seuil serait évidemment plus élevé en nombre de voix et pénaliserait par conséquent les «petites» listes.

Au-delà, une pleine reconnaissance du vote blanc aurait des implications parti-

culièrement substantielles dans le cadre de l'élection présidentielle et des scrutins référendaires. En ce qui concerne les référendums, le projet sur lequel le corps électoral est consulté doit, pour être adopté, recueillir la majorité des suffrages exprimés. Une reconnaissance pleine et entière du vote blanc, aux cotés de l'alternative «oui/non», serait, à n'en pas douter, susceptible de bouleverser l'ingénierie électorale. Il ne serait en effet pas exclu qu'un projet soit rejeté alors même que le «oui» l'a emporté sur le «non» : il suffirait que le nombre de bulletins blancs soit supérieur à celui des voix positives. Le vote blanc s'allierait donc au «non» au sein d'une majorité de rejet.

Les implications sont peut-être encore plus lourdes dans le cadre de l'élection présidentielle. En vertu de l'article 7 de la Constitution de 1958, le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Dans le cas du second tour, où ne peuvent se maintenir que les deux candidats arrivés en tête au tour précédent, une telle majorité ne relèverait plus de l'évidence. L'élection de 1995 constitue ici un intéressant cas d'école. Si le vote blanc avait été comptabilisé comme un suffrage exprimé, l'élection de Jacques Chirac n'aurait pu être proclamée : ses 52,6 % se seraient en effet mués en 49,5 %, le plaçant en deçà de la majorité absolue. Selon toute logique, la modification de l'article L. 66 du code électoral n'est donc envisageable qu'à la condition que soit également révisé l'article 7 de la Constitution et que, par conséquent, le président de la République ne soit plus élu qu'à la majorité relative⁵⁵. L'hypothèque qu'une telle réforme ferait

53 – Maligner B., «Le vote blanc est-il un vote nul?», sous-question écrite de M. Henri Collette, n° 16 638, 1^{er} août 1991, JO Sénat, 3 octobre 1991, p. 2 134, *Les Petites Affiches*, 15 janvier 1992, n° 7, p. 5.

54 – Maligner B., *op. cit.*

55 – Par ailleurs, la loi conditionnant le remboursement des frais de campagne au dépassement de la barre des 5 % de suffrages exprimés, les «petits» candidats seraient a priori défavorisés par l'intégration des bulletins blancs dans le calcul de la majorité.

peser sur la légitimité politique du chef de l'exécutif est cependant à relativiser si l'on considère que l'élection des députés n'implique pas, pour sa part, qu'une majorité absolue soit dégagée au second tour du scrutin.

Le vote blanc à l'étranger

Le débat autour de la reconnaissance du vote blanc n'est pas l'apanage de la France. La question se pose en effet en des termes similaires dans le reste de l'Europe, à l'exception évidemment de la Suède, seul pays européen à comptabiliser les votes blancs. Cette homogénéité des débats nationaux a d'ailleurs été confirmée par la constitution en 2006 d'une structure fédérant, au niveau européen, six associations nationales militant pour la reconnaissance du vote blanc dans leurs pays respectifs (la France, la Bulgarie, la Grande-Bretagne, l'Irlande, les Pays-Bas et l'Espagne). Par ailleurs, contrairement à certaines idées reçues, le fait que le vote soit obligatoire en Belgique n'induit pas une pleine reconnaissance des bulletins blancs. Ces derniers se voient certes attribuer le statut de votes « valables » ou « valides », à la différence des votes nuls, mais n'interviennent pas dans le calcul devant permettre de répartir les sièges.

Au-delà des frontières de l'Europe, la réflexion sur ce sujet révèle des particularités propres aux divers contextes politiques. À titre d'exemple, les députés de la Douma, en Russie, se sont récemment interrogés sur l'utilité de conserver un bulletin portant la mention « Pour aucun des candidats » le jour du scrutin. Lors de l'élection présidentielle de mars 2004, qui avait vu la reconduction de Vladimir Poutine dans ses fonctions, 3,45 % des électeurs

avaient en effet fait le choix de cette expression de défiance caractérisée. En juin 2006, une majorité de députés a voté en faveur d'une suppression de ces bulletins lors des élections législatives de 2007 et présidentielle de 2008. Quelques années plus tôt, en 1996, le législateur israélien avait pour sa part décidé de ne plus compter les bulletins blancs parmi les suffrages exprimés. Ainsi dépourvu d'effets électoraux, le bulletin blanc a pourtant été récupéré par la gauche du Parti travailliste afin de signifier son rejet de la bipolarisation (Parti travailliste *versus* Likoud) alors à l'œuvre dans le système politique israélien. Cette forte expression politique conférée au bulletin blanc par ceux qui le manient se retrouve également en Colombie. Le vote blanc y est, en dépit de sa non-reconnaissance légale, utilisé par de nombreuses organisations politiques minoritaires afin de dénoncer la « corruption » d'élites politiques jugées responsables de la situation de guerre civile caractérisant ce pays depuis de nombreuses années.

Signalons enfin le cas du Pérou, en raison de la particularité de sa loi électorale. L'article 365 dispose en effet que le Jury national des Affaires électorales doit déclarer la nullité totale des élections lorsque les votes nuls ou blancs, ensemble ou séparément, sont supérieurs aux deux tiers du résultat des bulletins valides.

À l'instar de l'abstention, la question du vote blanc recouvre donc de réels enjeux politiques et civiques. Au-delà des difficultés juridiques, sa reconnaissance porte en elle un certain nombre, sinon de remises en cause, au moins d'interrogations sur quelques-uns des piliers de la démocratie représentative contemporaine. Pour autant, la complexité du débat qui

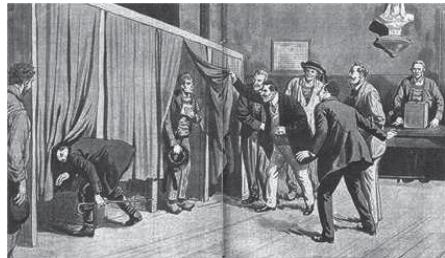
prend forme depuis des années ne doit pas conduire à écarter des pistes de réformes modestes mais pragmatiques. Le développement de l'usage des machines à voter vient en effet conforter la spécificité du vote blanc vis-à-vis du vote nul. Il ne serait dès lors pas incohérent d'institutionnaliser ce statut en entérinant définitivement l'«autonomisation» des bulletins vierges. Le recours aux machines à voter instille en outre une réelle inégalité au cœur du corps électoral. Le million et demi d'électeurs concerné par cette nouvelle modalité a, d'une certaine manière, la possibilité de voir son choix d'un vote blanc pleinement reconnu car distingué d'un vote nul que la tech-

nologie rend impossible. En revanche, les urnes traditionnelles, dans lesquelles quarante-trois millions de citoyens peuvent potentiellement déposer leurs bulletins, continuent de mélanger votes blancs et votes nuls. Dans un premier temps, et selon toute logique, le respect de l'égalité de chacun devant l'urne pourrait par conséquent conduire à rendre obligatoire la présence de bulletins blancs dans chaque bureau de vote non doté de machine à voter. Dans un second temps, et sur un plan symbolique, il ne serait pas inconcevable que les bulletins blancs soient, à l'issue du dépouillement, explicitement distingués des bulletins nuls lors de la proclamation des résultats.

Le vote et les choses : le bureau de vote et l'isoloir



Un bureau de vote en 1891, tableau d'Alfred Brantot.
Photo © H. Josse.



L'introduction de l'isoloir en Bretagne en 1913.

« L'intérêt prépare quelquefois les guerres mais ce n'est point l'intérêt qui fait les guerres, c'est la colère. La colère se calme dans le privé et s'échauffe dans la rue. Nos systèmes démocratiques ont fait voir un paradoxe étonnant. Le suffrage secret est modéré, et porté aux compromis, en somme raisonnable ; mais le suffrage public, qui est diffus, qui s'exprime continuellement et partout, est au contraire passionné, de premier mouvement et vite emporté. Les gouvernants doivent compter avec l'un et avec l'autre. Le suffrage secret leur donne pouvoir, et l'autre les précipite. L'un agit une fois, et puis se tait ; l'autre exerce sans cesse sa pression. Ce sont les mêmes hommes. Mais l'homme est variable. Ses pensées de travail ne sont point ses pensées de dispute. Le matin, devant son bureau ou devant ses outils, il pense en philosophe ; il considère le raisonnable, l'avantageux, le possible. Le soir, en réunion, je dis de quatre personnes, il oublie la prudence. Léviathan se reforme ; Léviathan sent sa force et pense selon sa force. Le progrès ne peut changer cela, pas plus qu'il ne peut changer le cours du sang et des humeurs. Tout l'effet d'une constitution sage est de défaire Léviathan. L'isoloir est un grand symbole. »

Alain, Propos sur les pouvoirs (1934)

Entrer dans le corps électoral

Le suffrage universel

Décret du 5 mars 1848 relatif au suffrage universel

Le gouvernement provisoire de la République,
Voulant remettre le plus tôt possible aux mains d'un gouvernement définitif les pouvoirs qu'il exerce dans l'intérêt et par le commandement du peuple,

Décrète :

Article 1^{er}.

Les assemblées électORALES de canton seront convoquées au 9 avril prochain pour élire les représentants du peuple à l'Assemblée nationale qui doit décréter la Constitution.

Article 2.

L'élection aura pour base la population.

Article 3.

Le nombre total de représentants du peuple sera de 900 y compris l'Algérie et les colonies françaises.

Article 4.

Ils seront répartis entre les départements dans la proportion indiquée au tableau ci-joint.

Article 5.

Le suffrage sera direct et universel.

Article 6.

Sont électeurs tous les Français âgés de 21 ans résidant dans la commune depuis six mois et non judiciairement privés ou suspendus de l'exercice des droits civiques.

Article 7.

Sont éligibles tous les Français âgés de 23 ans et non privés ou suspendus de l'exercice des droits civiques.

Article 8.

Le scrutin sera secret.

Article 9.

Tous les électeurs voteront au chef-lieu de leur canton par scrutin de liste.

Chaque bulletin contiendra autant de noms qu'il y aura de représentants à élire dans le département.

Le dépouillement des suffrages se fera au chef-lieu de canton et le recensement au département.

Nul ne pourra être nommé représentant du peuple s'il ne réunit pas deux mille suffrages.



Article 10.

Chaque représentant du peuple recevra une indemnité de 25 f. par jour, pendant la durée de la session.

Article 11.

Une instruction du gouvernement provisoire réglera dans les détails l'exécution du présent décret.

Article 12.

L'assemblée nationale constituante s'ouvrira le 20 avril.

Article 13.

Le présent décret sera immédiatement envoyé dans les départements et publié et affiché dans toutes les communes de la République.

Fait à Paris,
en Conseil de Gouvernement,
le 5 mars 1848

Les membres du gouvernement provisoire,

Armand Marrast, Garnier-Pagès, Arago,
Albert, Marie, Crémieux, Dupont (de l'Eure),
Louis-Blanc, Ledru-Rollin, Flocon, Lamartine.

Le secrétaire général du Gouvernement provisoire,

Pagnerre

Le scrutin du 23 avril 1848, vu par Alexis de Tocqueville



Le vote au village, 13 avril 1848. Estampe de G. Gostiaux.

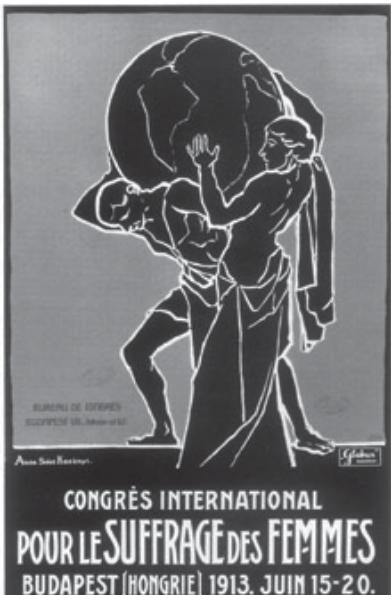
© J. Mainbourg – Rapho

« La population m'avait toujours été bienveillante, mais je la retrouvai cette fois affectueuse, et jamais je ne fus plus entouré de respect que depuis que l'égalité brutale était affichée sur nos murs. Nous devions aller voter ensemble au bourg de Saint-Pierre, éloigné d'une lieue de notre village⁵⁶. Le matin de l'élection, tous les électeurs, c'est-à-dire toute la population mâle au-dessus de vingt ans, se réunirent devant l'église. Tous ces hommes se mirent en rang deux par deux suivant l'ordre alphabétique; je voulus marcher au rang que m'assignait mon nom car je savais que dans les pays et dans les temps démocratiques, il faut se faire mettre à la tête du peuple et ne pas s'y mettre soi-même. Au bout de la longue file venaient sur des chevaux de bât ou dans des charrettes, des infirmes ou des malades qui avaient voulu nous suivre. Nous ne laissions derrière nous que les enfants et les femmes; nous étions en tout cent soixante-dix. Arrivés au haut de la colline qui domine Tocqueville, on s'arrêta un moment. Je sus qu'on désirait que je parlasse. Je grimpai donc sur le revers d'un fossé, on fit cercle autour de moi et je dis quelques mots que la circonstance m'inspira. Je rappelai à ces braves gens la gravité et l'importance de l'acte qu'ils allaient faire; je leur recommandai de ne point se laisser accoster ni détourner par les gens qui, à notre arrivée au bourg, pourraient chercher à les tromper; mais de marcher sans se désunir et de rester ensemble, chacun à son rang, jusqu'à ce qu'on eût voté. « Que personne, dis-je, n'entre dans une maison pour prendre de la nourriture ou pour se sécher (il pleuvait ce jour-là) avant d'avoir accompli son devoir. » Ils crièrent qu'ainsi ils feraient et ainsi ils firent. Tous les votes furent donnés en même temps, et j'ai lieu de penser qu'ils le furent presque tous au même candidat. Aussitôt après avoir voté moi-même, je leur dis adieu, et, montant en voiture, je partis pour Paris. »

Tocqueville, Souvenirs

56 – Saint-Pierre-Église se trouve entre Cherbourg et le château de Tocqueville, à cinq kilomètres à l'est de cette localité. Le vote se déroulait au chef-lieu de canton et les communes étaient admises à tour de rôle dans la salle de vote. Les commissaires avaient donné l'ordre de se ranger par ordre alphabétique. Le grand nombre d'électeurs avait conduit à organiser le scrutin sur deux jours, le dimanche de Pâques 23 avril et le lundi. La commune de Tocqueville alla voter le lundi 24 avril.

La conquête du droit de vote des femmes



Affiche du Congrès international pour le suffrage des femmes à Budapest en 1913.

Bibliothèque Marguerite Durand.

Débat sur l'extension aux femmes du droit de suffrage : Chambre des députés, 8 mai 1919

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi tendant à accorder aux femmes le droit de vote dans les élections aux conseils municipaux, aux conseils d'arrondissement et aux conseils généraux. La parole est à M. le rapporteur dans la discussion générale.

M. Pierre-Étienne Flandin, rapporteur. Messieurs, entreprendre de démontrer, à une Assemblée composée exclusivement de représentants du sexe masculin, que la stricte application des principes démocratiques sur lesquels est fondée la République l'oblige à accorder désormais aux femmes la capacité politique pourrait sembler audacieux. C'est qu'en effet, nos pères et nous-mêmes, nous sommes réclamés de ces principes, que nous pensons même les avoir appliqués dans notre droit public, sans que jusqu'à présent nos institutions politiques accordassent le moindre droit de suffrage aux femmes. En France, les revendications du suffrage universel se sont bornées jusqu'ici aux demandes des hommes et il semblait à nos pères qu'avoir étendu le droit de vote aux électeurs masculins mêmes infirmes et même illétrés, cela suffisait et que point n'était besoin d'y appeler les femmes, car ils se souvenaient de ce que disait notre vieux maître Rabelais.

(...)

Cependant, voici que, depuis vingt ans, autour de notre démocratie un peu fatiguée et vieillissante, de toutes parts, les femmes ont été appelées à prendre part à la vie politique.

C'est la Norvège, la Suède, le Danemark, ce sont les États de l'Amérique du Nord, c'est l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Finlande qui, les premières, ont appelé les femmes à la vie publique. Puis, et surtout depuis que la guerre a bouleversé la quiétude du monde, ce sont les nations plus voisines de la nôtre, c'est l'Angleterre, c'est la nouvelle Allemagne démocratique, c'est la Russie, c'est l'Autriche, c'est, hier, enfin, la Belgique.

(...)

M. le rapporteur. (...) Ne croyez-vous pas que ce serait perpétuer une grande injustice, que de leur refuser de faire entendre directement leur voix dans les affaires publiques ?

Je sais bien qu'on oppose à cette tendance deux raisons d'État. Les voici : on craint que la femme n'apporte dans la discussion des affaires politiques la dictature du sentiment et on redoute que leur idéalisme socialiste ou religieux ne compromette la République. Je ne répondrai pas au premier argument parce que nous pourrions entreprendre une discussion qui serait purement académique et d'où nous ne pourrions guère sortir que par une expérience loyale qui nous fixerait les uns et les autres sur la valeur respective de nos arguments ; et c'est précisément cette expérience que la commission du suffrage universel vous propose de réaliser. (*Très bien ! très bien !*)

Quant à savoir si les femmes voteront demain pour les cléricaux, pour les socialistes ou pour les partis du centre, j'avoue franchement que je n'en sais rien et que je me soucie peu de le savoir. Il me paraît, en effet, inadmissible que nous puissions combiner de telle sorte les principes démocratiques sur lesquels nous fondons les uns et les autres la fortune des partis politiques auxquels nous appartenons, avec l'application de ces principes, de telle sorte que nous en différions l'application toutes les fois que l'intérêt électoral de notre parti le commande. (*Très bien ! très bien !*)

(...)

M. le marquis de Pomereu. (...) M. le rapporteur. La commission du suffrage universel vous demande, en outre, d'accorder l'éligibilité aux femmes dans les conseils municipaux et, pour répondre à la préoccupation de notre honorable collègue, M. Nouhaud, qui certainement n'a pas lu le rapport que j'ai déposé — ce dont je l'excuse, car il est peut-être ennuyeux (*Marques de dénégation*) — nous n'accordons pas aux femmes le droit d'être déléguées aux élections sénatoriales : elles ne participeront donc pas aux élections sénatoriales.

M. Nouhaud. Pourquoi ?

M. le rapporteur. Nous allons vous donner tout de suite l'explication de cette disposition. La commission du suffrage universel a affirmé et consacré hautement, dans son article 1^{er}, le principe de la capacité politique des femmes, mais elle a voulu que la première expérience de cette capacité soit limitée à des élections qui n'ont qu'un caractère politique accessoire, c'est-à-dire qu'avant d'être admises successivement aux élections législatives et aux élections sénatoriales, elles passent par une première étape, celle des élections municipales.

(...)

M. le rapporteur. (...) Notre réforme est modeste, mais elle marque néanmoins une grande date. J'ajoute qu'elle est à ce point prudente que nous espérons bien ne pas trouver dans la Haute Assemblée les mêmes objections que nous rencontrerions si nous lui présentions d'un coup la participation des femmes à toutes les élections en France. Plus tard, probablement dans peu de temps, vous appellerez les femmes à siéger sur ces bancs... (*Mouvements divers*)

M. Mauger. Elles n'y seront pas déplacées.

M. le rapporteur. ... et leur concours ne sera pas inutile. La France sort à ce point meurtrie de la guerre qu'il n'est pas trop de toutes les bonnes volontés pour la ressusciter. Et si certains adversaires du suffrage féminin étaient tentés de reprendre cette ancienne objection, qui a traîné partout et beaucoup vieilli pourtant, que pour le bonheur de l'humanité la grâce et la douceur féminines doivent être réservées à bercer les rêves des enfants, à panser les plaies de l'homme mûr et à rasséréner les angoisses du vieillard, je vous montrerais en terminant ce peuple de France qui aujourd'hui dans son renouveau, tend tous ses espoirs vers un avenir social meilleur, qui sort, dans sa virilité, si meurtri de la guerre et qui, dans sa vieillesse, lourde d'un redoutable passé, chancelle et se trouble quelquefois. Les femmes pourront l'aider. (*Vifs applaudissements*)

M. le président. La parole est à M. Bracke.

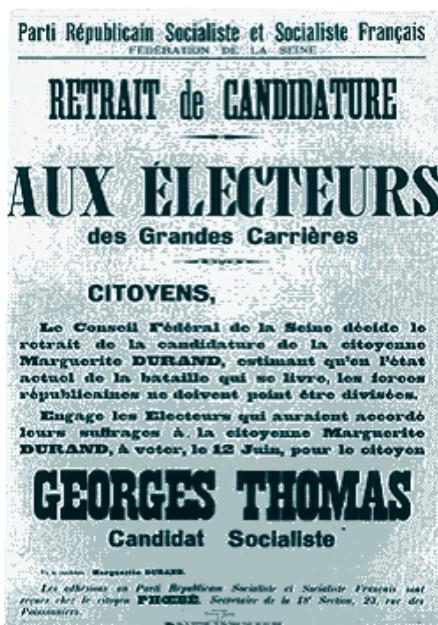
M. Bracke. Avec M. Lafont et d'accord avec le groupe socialiste, nous présentons un amendement qui consiste à donner le droit électoral et l'éligibilité dans toutes les élections à toutes les femmes, sur le pied d'égalité avec les électeurs et les éligibles hommes. (*Applaudissements à l'extrême gauche et sur divers bancs*)

(...)

M. Bracke. L'incapacité de la femme à prendre part à la vie politique, sur quoi la fait-on reposer ? Sur la différence de mentalité ? Mais, par quel système reconnaît-on chez les électeurs hommes le genre de mentalité qui est nécessaire pour bien voter ? Vous avez peur qu'elles votent mal ! Qu'est-ce que voter mal ? Personne n'en sait rien.

MM. Vandame et Jean Bon. C'est voter pour l'adversaire. (*Sourires*)

Les premières candidatures féminines



D'abord sociétaire à la Comédie française (1881-1888), épouse du député boulangiste Laguerre, Marguerite Durand fut une figure de proue du féminisme français de 1896 à sa mort. Elle dirigea plusieurs organes de presse – *La Fronde* (1898-1905), *L'Action* – fonda l'Office de documentation féministe, multiplia discours et conférences. Le préfet de la Seine avait refusé à Marguerite Durand de lui délivrer un récépissé de sa déclaration de candidature aux législatives du 24 avril 1910. Elle porta l'affaire devant le Conseil d'État. Rejet de la requête : «les dispositions législatives qui régissent la composition de la Chambre des députés sont dans leur ensemble sans application au regard du sexe féminin».

Ordonnance du 21 avril 1944 portant organisation des pouvoirs publics en France après la Libération (publiée au Journal Officiel de la République française n° 51 du 22 avril 1944)

Le Comité français de la libération nationale,

Vu l'ordonnance du 3 juin 1943 portant institution du Comité français de la libération nationale ;

Vu l'ordonnance du 17 septembre 1943 portant constitution d'une assemblée consultative provisoire, modifiée par les ordonnances des 15 octobre et 6 décembre 1943 ;

Vu l'avis émis le 27 mars 1944 par l'Assemblée consultative provisoire, conformément aux dispositions de l'article 20 de l'ordonnance du 17 septembre 1943 ;

Le comité juridique entendu,

Ordonne :

TITRE IV

Elections,

Art. 16. - Lorsque, dans un département, l'établissement des listes électORALES est terminé, le préfet convoque le collège électoral pour procéder aux élections des municipalités et d'un conseil général provisoire.

Art. 17. - Les femmes sont électrices et éligibles dans les mêmes conditions que les hommes.

www.strategie.gouv.fr

Centre d'analyse stratégique
18 rue de Martignac
75700 Paris Cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00

Centre
d'analyse
stratégique

Des prescriptions du code électoral à la disposition matérielle des objets placés dans un bureau de vote, l'acte électoral est soigneusement codifié. L'accomplissement de ce rituel démocratique requiert un formidable investissement logistique, dont la vocation – et le meilleur signe de réussite – est de rester largement ignoré.

Cet ouvrage, composé des actes du colloque « Un dimanche au bureau de vote » et de plusieurs études du Centre d'analyse stratégique, voudrait faire découvrir les coulisses de l'organisation des scrutins. Au fil de cette exploration, il aborde des questions encore mal connues, qui ont trait au vote électronique, au vote blanc, à l'inscription sur les listes électorales ou au vote des personnes handicapées.

L'analyse détaillée du déroulement d'une élection permet de dégager des pistes pour l'action publique, mais aussi de souligner le rôle essentiel des services de l'Etat et des collectivités locales dans l'organisation de l'expression citoyenne.

La Documentation française
29-31, quai Voltaire 75344 Paris cedex 07
Téléphone : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
www.ladocumentationfrançaise.fr

9 782110 067982



Imprimé en France
DF : 5RD06590
ISBN : 978-2-11-006798-2
Prix : 10 euros