



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREMIER MINISTRE



Centre
d'analyse
stratégique

N° 11 - 2007

Non-inscrits, mal-inscrits et abstentionnistes

Diagnostic et pistes pour une réforme
de l'inscription sur les listes électorales

La **documentation** Française



Rapports et documents

Non-inscrits, mal-inscrits et abstentionnistes

Ségrégation sociale et ségrégation politique

par Céline Braconnier, université de Cergy-Pontoise
et Jean-Yves Dormagen, université de Montpellier 1

État des lieux et pistes pour une réforme de l'inscription sur les listes électorales

par Benoît Verrier, Centre d'analyse stratégique

2007

Réalisation :
Agence COM&O - www.agence-comeo.com

« 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, août 2007
ISBN : 978-2-11-006847-7

Sommaire

Avant-propos	4
---------------------	---

Première partie

Ségrégation sociale et ségrégation politique

<i>Par Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen</i>	6
--	---

Introduction	7
---------------------	---

1. Quand l'exclusion politique des milieux populaires se joue dans l'inscription	9
---	---

1.1. De la difficulté à mesurer l'inscription électorale en milieu populaire	9
--	---

1.2. Un quart de non-inscrits au seuil des années 2000	12
--	----

1.3. Un adulte de nationalité française sur deux dans l'impossibilité de voter dans son quartier	17
--	----

2. Un retournement de tendances en milieu populaire	28
--	----

2.1. Portée et limites de l'inscription d'office	29
--	----

2.2. Une poussée de l'inscription en milieu populaire dans le prolongement des émeutes urbaines	34
---	----

2.3. Des taux de nouvelles inscriptions record en 2006	49
--	----

En guise de conclusion	60
-------------------------------	----

Deuxième partie

Inscription, non-inscription, mal-inscription.

État des lieux et pistes pour une réforme de l'inscription sur les listes électorales

<i>Par Benoît Verrier, chargé de mission au Centre d'analyse stratégique</i>	62
--	----

1. Inscription, non-inscription, mal-inscription : définition et repérage	63
--	----

1.1. L'inscription en 2006 : données et évolutions	63
--	----

1.2. Les conditions sociales et politiques de la non-inscription	65
--	----

1.3. La mal-inscription : un phénomène diffus et mal connu	67
--	----

2. Les dispositifs d'inscription	67
---	----

2.1. L'inscription d'office des jeunes majeurs : résoudre le problème de la « première fois »	68
---	----

2.2. La simplification de la procédure d'inscription pour les SDF : résoudre le problème de la domiciliation	70
--	----

2.3. L'inscription des détenus	71
--------------------------------	----

3. Deux scénarios d'évolution	73
--------------------------------------	----

3.1. Améliorer le dispositif existant : quatre propositions et une expérimentation	73
--	----

3.2. Une solution globale : l'inscription d'office universelle ?	77
--	----

Le Centre d'analyse stratégique a commandé à deux chercheurs en science politique, Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen, une enquête portant sur l'inscription électorale en milieu populaire. Cette étude pionnière analyse avec la plus grande minutie un ensemble de données relatives à l'inscription, la non-inscription et la mal-inscription depuis le début des années 2000.

Deux aspects méritent d'être soulignés. Tout d'abord, les auteurs du rapport ont réussi à surmonter les redoutables problèmes méthodologiques posés par le recueil des données et leur traitement. Ensuite, l'enquête sociologique aboutit, de façon originale et novatrice, à mesurer précisément plusieurs séries de phénomènes liés à l'inscription sur les listes électorales : les auteurs distinguent différentes formes de démobilisation électorale (non-inscription, mal-inscription) et soulignent les effets de leur cumul dans certains quartiers populaires.

La commande adressée aux chercheurs leur fixait deux objectifs : soumettre au contrôle statistique l'hypothèse d'une « conversion civique » des banlieues à la suite des émeutes de 2005 ; produire des données fiables sur la non-inscription et la mal-inscription, en travaillant sur un échantillon de plus de 100 bureaux de vote situés en Zones urbaines sensibles (ZUS). Pour les inscriptions de 2006, l'enquête est très profondément redevable aux services « Élections » des municipalités, qui ont bien voulu, en dépit de leur charge de travail considérable en cette année 2007 riche en scrutins, répondre aux demandes du Centre d'analyse stratégique et à celles des deux chercheurs.

Les résultats présentés dans ce rapport montrent que, dans les années 2000, certains quartiers populaires ont un taux de non-inscription de l'ordre de 25 %, c'est-à-dire très nettement supérieur au taux couramment admis pour le territoire dans son entier (à savoir 10 %). La mal-inscription, que les auteurs évaluaient dans leur dernier ouvrage à 28 % dans une cité de Saint-Denis en Seine-Saint-Denis, vient s'ajouter au premier phénomène. Force est donc de constater, même si la prudence reste de rigueur, qu'en certains endroits du territoire national une forte proportion de la population en âge et en droit de voter est exclue de la participation aux scrutins parce qu'elle est non ou mal inscrite.

Sur la base de cette étude, le Centre a souhaité réfléchir sur les modalités pratiques de l'inscription, afin d'identifier les éventuelles difficultés qui y font obstacle et, le cas échéant, de proposer des pistes pour l'action publique. C'est ainsi que le rapport remis par Céline Braconnier et Jean-Yves Dormagen est accompagné, dans cet ouvrage, d'une note de Benoît Verrier, chargé de mission au département Institutions et Société.

L'état des lieux qu'il propose permet de souligner certaines modifications qui ont affecté, au cours des dix dernières années, les procédures d'inscription sur les listes électorales. De la loi du 10 novembre 1997 relative à l'inscription d'office des jeunes majeurs aux révisions du code électoral pour permettre une meilleure prise en compte des sans domicile fixe, plusieurs catégories de la population ont bénéficié d'un allègement et d'une simplification des procédures. Pour aller plus loin, certains dispositifs mis en place par nos voisins européens pourraient être pris en considération.

La question de la « qualité » de l'inscription sur les listes ne peut laisser indifférent. Les réponses qu'il est possible d'apporter aux questions soulevées dans ce livre sont sans doute multiples et diversifiées. Mais elles ont toutes le même enjeu : améliorer la représentation démocratique.

Philippe Mills

Directeur général adjoint du Centre d'analyse stratégique

SÉGRÉGATION SOCIALE ET SÉGRÉGATION POLITIQUE

ENQUÊTE SUR L'INSCRIPTION ÉLECTORALE DES MILIEUX POPULAIRES

CÉLINE BRACONNIER

Maître de conférences en science politique à l'université de Cergy-Pontoise

JEAN-YVES DORMAGEN

Professeur de science politique à l'université de Montpellier 1

Avec la participation, pour l'élaboration des données, de *CHRISTINE FAUVELLE-AYMAR*
Maître de conférences en économie à l'université de Tours

Introduction

Les émeutes urbaines de l'automne 2005 ont eu pour effet indirect d'attirer l'attention sur la situation de l'inscription électorale dans les quartiers populaires. Des artistes, des chanteurs, des acteurs, des footballeurs, issus pour la plupart des cités, ont utilisé les médias pour lancer des appels à l'inscription. Des associations sont également apparues à cette occasion, qui ont organisé un sursaut civique et citoyen ; AC le Feu en deviendra l'une des plus emblématiques, en se constituant dans la commune même d'où sont parties les émeutes – Clichy-sous-Bois – et en se déclarant à l'origine de l'inscription de plusieurs centaines de jeunes dès le mois de décembre 2005. Les médias offrent alors une place inhabituelle à la question de l'inscription, relaient largement les initiatives citoyennes et font état, dans les derniers jours de l'année 2005, d'un fort mouvement d'inscription qui aurait concerné en premier lieu les jeunes des cités, jusque-là sous-représentés sur les listes électorales.

L'un des objets de notre rapport est de soumettre au contrôle statistique ce récit d'une conversion civique des banlieues. Mais il est aussi d'éclairer la situation de départ, puisque le contexte des émeutes urbaines aura été l'occasion – non seulement pour les médias mais encore pour les pouvoirs publics et pour nombre de spécialistes – de découvrir que la non-inscription des milieux populaires sur les listes électorales était devenue un fait majeur de notre système politique. Évaluer, au seuil des années 2000, l'ampleur de ce fait social et politique très largement méconnu – puisque nous ne disposons jusqu'à présent d'aucune mesure, même approximative, du phénomène – constitue donc un objectif central de ce rapport. Les difficultés méthodologiques

et empiriques que soulève une question en apparence aussi simple que celle d'établir la proportion de non-inscrits dans une cité ou dans un quartier dit « sensible » expliquent en partie ce trou noir de la science électorale française.

Dans le cadre de recherches antérieures, nous avons identifié un autre phénomène porteur d'exclusion : la mal-inscription. On désigne par ce terme le fait d'être inscrit dans un bureau de vote qui ne correspond plus à son lieu de résidence effectif. Cette situation concerne les personnes qui, ayant déménagé, ne se sont pas réinscrites sur les listes électorales de leur nouveau quartier, sans pour autant avoir été radiées de leur ancien bureau de vote. Selon la distance qui sépare leur nouveau lieu de résidence de leur ancien lieu d'inscription électorale, elles se trouvent plus ou moins mal-inscrites. Un inscrit dont le bureau de vote et le lieu effectif de résidence se situent dans la même commune pourra être considéré comme faiblement mal inscrit, alors qu'une personne dont le bureau de vote se trouve dans un autre département, voire dans une autre région que son lieu de résidence, sera, elle, fortement mal inscrite et donc quasi matériellement empêchée de voter. Cette mal-inscription se révèle, on le verra, l'un des principaux facteurs explicatifs des taux élevés d'abstention que l'on enregistre dans les quartiers populaires¹. Bien que ce phénomène soit lui aussi difficile à identifier et, plus encore, à mesurer avec précision, ce qui explique qu'il soit assez largement ignoré, nous établirons son ampleur et ses effets sur la participation à partir des résultats d'une enquête localisée

1 - Fauvelle-Aymar C., François A. et Vornetti P. (2005), *Les Comportements électoraux dans les ZUS aux présidentielles de 2002. Les électeurs des ZUS, des électeurs comme les autres*, rapport pour la DIV, octobre, p. 5 ; Rey H. (2004), « Vote dans les quartiers : abstention en hausse et recul de l'extrême droite », *Habitat et Société*, n° 36, p. 19-21.

que nous avons effectuée, entre 2002 et 2007, dans un quartier de la banlieue nord de Paris : la cité des Cosmonautes, située dans la commune de Saint-Denis².

Plus globalement, le travail de terrain que nous avons réalisé dans cette cité pendant quatre ans, puis de nouveau à l'occasion des élections présidentielles et législatives de 2007, nous servira de référence pour l'interprétation des résultats établis à une tout autre échelle dans le cadre du présent rapport.

C'est ici, sur la base d'un échantillon de bureaux de vote³ situés en Zone urbaine sensible (ZUS), que nous avons étudié les mouvements d'inscription au cours de la période 2003-2006. Nous nous sommes également employés à comparer ces mouvements à ceux que l'on pouvait observer dans des bureaux situés dans les mêmes communes, mais en zones résidentielles et en centre-ville.

Sur la base des résultats de cette enquête, trois constats principaux nous paraissent devoir être dressés.

1) Pendant deux décennies, on a vu se développer dans les quartiers populaires une (auto)exclusion électorale qui se jouait principalement dans la phase de l'inscription sur les listes. Au début des années 2000, cette (auto)exclusion par l'inscription avait pris une ampleur très importante dans les quartiers clas-

sés en ZUS et plus globalement dans les banlieues populaires, soit parce que leurs habitants français ne s'étaient jamais inscrits sur les listes électorales, soit parce qu'ils ne s'étaient pas réinscrits à la suite d'un déménagement. Dans certaines cités, près de la moitié des électeurs potentiels se trouvaient ainsi dans l'impossibilité de voter dans leur quartier.

2) Entre les élections présidentielles de 2002 et de 2007, on a assisté à une reprise de l'inscription sur les listes électorales, qui a été particulièrement soutenue en ZUS, dans le prolongement des émeutes urbaines de l'automne 2005 et, plus encore, au cours de l'année 2006. Ce mouvement, d'une ampleur très significative, marque un retournement (provisoire ?) de tendance par rapport aux deux décennies précédentes.

3) Comme nous le montrerons, les taux record de nouvelles inscriptions enregistrés au cours de la dernière période et tout particulièrement en 2006, en premier lieu dans les quartiers populaires, devaient logiquement produire des taux de participation très élevés lors de l'élection présidentielle. En effet, lors d'un scrutin de haute intensité comme celui-ci, les bien-inscrits (les individus inscrits sur leur lieu de résidence effectif) sont presque toujours des votants. Or les nouvelles inscriptions enregistrées en 2005 et, plus encore, en 2006 ont eu pour conséquence une amélioration très sensible de la qualité de l'inscription. Et les effets de cette amélioration se sont manifestés dans les records de participation du premier et second tour de l'élection présidentielle de 2007, aussi bien dans les quartiers de centre-ville ou les zones pavillonnaires que dans les cités les plus populaires.

2 - *La Démocratie de l'abstention. Aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, 2007.

3 - Nous tenons à remercier Sébastien Bauvet, Aude Guedry, Marie-Thérèse Jourda, Lylia Lanasri, Julien Préau et Aurélia Troupel pour l'aide précieuse qu'ils nous ont apportée dans la recherche et la production des données qui permettent de mieux comprendre l'évolution récente de l'inscription sur les listes électorales en milieu populaire.

1

Quand l'exclusion politique des milieux populaires se joue dans l'inscription

1.1 De la difficulté à mesurer l'inscription électorale en milieu populaire

Une absence de données

Si, jusqu'aux émeutes urbaines de l'automne 2005, les problèmes d'inscription sur les listes électorales des milieux populaires étaient aussi mal connus, c'est notamment parce que l'on ne disposait d'aucune donnée en la matière. Et si les chiffres manquent sur un point aussi essentiel, c'est qu'il est difficile, en France, de produire des taux d'inscription à l'échelle des cités et, de manière plus générale, à l'échelle de territoires urbains déterminés et localisés. En effet, les niveaux d'agrégation territoriaux les plus fins conservés par l'INSEE pour traiter les données du recensement – les « îlots » – et les territoires des bureaux de vote ne sont pas faits pour correspondre, et dans la pratique, en milieu urbain, ne correspondent presque jamais. Le chercheur ne peut donc disposer des populations de référence qui lui permettraient de mesurer des taux d'inscription localisés. Autrement dit, la manière dont sont agrégées, dans le cadre d'« îlots de population », les données du recensement ne permet pas de savoir combien de Français de plus de 18 ans résident sur le territoire d'un bureau de vote déterminé. À partir des données directement disponibles, il est impossible d'établir, même de façon approximative, l'ampleur de la non-inscription dans les cités et, plus globalement, dans les péri-phéries populaires des grandes villes⁴.

4 - Une difficulté que les chercheurs travaillant

1

Face à ce constat, nous avons été amenés à produire nous-mêmes, avec la collaboration de l'INSEE et des services des élections d'un certain nombre de communes, les données électorales indispensables à la réalisation de cette étude. Et cela dans une double perspective : établir des taux d'inscription en milieu populaire et déterminer l'ampleur d'une éventuelle reprise de l'inscription à partir de 2005, reprise qui paraissait s'amplifier encore en 2006 et qui était donc susceptible de modifier la donne de façon substantielle à la veille des présidentielles de 2007.

L'hétérogénéité des ZUS

Nous avons commencé par construire une population de bureaux de vote qui puisse nous fournir un échantillonnage satisfaisant. Il s'agissait de disposer d'un nombre significatif de bureaux situés en milieu populaire mais aussi, à titre de comparaison, dans des zones résidentielles ou des centres-villes aux caractéristiques démographiques et socioprofessionnelles très différentes.

Les bureaux de vote qui devaient nous servir de plan d'observation ont été sélectionnés à partir de la seule catégorie disponible lorsqu'on cherche à appréhender les propriétés sociales et politiques des milieux populaires : celle des ZUS. Cette catégorie est censée réunir des quartiers où se concentrent des populations moins diplômées, plus touchées par le chômage et la précarité, aux revenus plus faibles que le reste de la population ; donc aussi des quartiers qui concentrent les difficultés et cumu-

sur la vie politique britannique ou américaine, par exemple, n'ont pas à affronter, les territoires des bureaux de vote aussi bien que les données du recensement étant géoréférencés. Nous remercions Christine Fauvelle-Aymar de nous avoir signalé que la situation française était, de ce point de vue, bien particulière.

lent les handicaps sociaux. Il n'en reste pas moins que les ZUS constituent une catégorie administrative et politique qui n'a pas été construite sur la base de critères sociaux ou économiques clairement objectivés et qui réunit donc des quartiers très dissemblables, composant un ensemble au final assez hétérogène⁵.

La comparaison de deux territoires situés en ZUS suffit à illustrer cette forte hétérogénéité. Les quartiers des Prés Saint-Jean à Alès et du Bois des Roches à Saint-Michel-sur-Orge sont tous deux classés en ZUS, bien qu'en réalité ils diffèrent profondément. Sur les bases du recensement de 1999, on constate qu'aux Prés Saint-Jean la proportion d'étrangers est de 19,2 % contre 9,3 % au Bois des Roches, le taux de non-diplômés de 32,8 % contre 14,8 %, le taux de chômage de 46,8 % contre 10,3 %, et enfin le revenu médian annuel de 11 260 contre 27 107 euros⁶. Ces quelques chiffres révèlent à quel point, au-delà de leur appartenance commune à la catégorie des ZUS, les Prés Saint-Jean et le Bois des Roches réunissent des populations aux caractéristiques socioprofessionnelles différentes, très inégalement affectées en particulier par le chômage et la pauvreté.

Cette hétérogénéité représente un inconvénient majeur pour les études sociologiques : elle risque d'annuler ou du moins de réduire l'identification et la mesure des déterminants sociaux des comportements en général, et des attitudes électorales en particulier. En réunissant des quartiers qui concentrent les segments les plus populaires et des

quartiers habités par une population relevant plutôt de la classe moyenne, toute étude statistique établie à l'échelle des ZUS dans leur ensemble peut passer à côté de ce qui fait la spécificité des milieux les plus populaires. Mais, dans une autre perspective et à condition d'en tenir compte, cette hétérogénéité présente aussi des avantages : les ZUS constituent de fait un échantillon représentatif de la diversité des milieux populaires urbains, puisque les populations qui résident dans ce type de territoires vont des segments les plus pauvres et les plus précarisés jusqu'aux fractions inférieures de la classe moyenne (celles que l'on désigne en anglais par le terme de *lower middle class*).

Construction d'un indice de précarité et de pauvreté

En tenant compte de cette diversité, nous avons procédé à la construction d'un échantillon de 242 bureaux de vote, tous situés en ZUS. Pour cela, nous sommes partis d'un premier ensemble de 199 quartiers, sélectionné en 2002 par les auteurs d'un rapport sur les comportements électoraux dans les ZUS⁷. Pour ces 199 quartiers répartis sur l'ensemble du territoire national, nous avons recueilli les données du recensement de 1999, ce qui nous a permis de construire un *indice de précarité et de pauvreté* reposant sur douze indicateurs :

- le taux de chômage au sein de la population active de la ZUS,
- le taux de chômage de plus d'un an,
- le taux de chômage des 20-24 ans,
- le taux d'emplois précaires,
- le taux de non-diplômés,

5 - Observatoire national des zones urbaines sensibles, *Rapport 2004*, Éditions de la DIV.

6 - Le revenu n'est pas une donnée issue du recensement, mais de la base de la Direction générale des impôts (« revenus fiscaux des ménages »).

7 - Fauvelle-Aymar C., François A. et Vornetti P. (2005), *op. cit.*

- le taux de logements laissés vacants,
- le taux de ménages monoparentaux,
- la part des familles monoparentales dont le chef de ménage est une femme inactive ou chômeuse,
- le taux d'étrangers dans la population de la ZUS,
- le taux de logements HLM,
- le niveau du revenu médian,
- la proportion de jeunes entre 20 et 24 ans dans la ZUS.

L'objectif était de classer ces 199 ZUS de manière à établir leur position relative en matière de pauvreté et de précarité. En fonction de leur rang sur chacun des critères retenus, nous avons attribué à chacune d'entre elles une notation de 1 à 199 points. Par exemple, si l'on prend le chômage comme indicateur, les Prés Saint-Jean à Alès présentent le taux le plus élevé parmi les ZUS étudiées (55 %) et se sont vu attribuer 1 point, tandis que le quartier du Cilof à Viry-Châtillon, qui affiche le taux de chômage le plus faible (10 %), recevait 199 points. Au terme de cette opération, nous avons effectué la somme des points alloués à chaque ZUS selon les douze critères retenus, afin de les classer de la plus pauvre et la plus affectée par la précarité (celle qui recueillait le plus faible nombre de points) à la moins pauvre et la moins affectée par la précarité (celle qui recueillait le plus grand nombre de points).

Construction d'un échantillon raisonné

Une fois réalisé, ce classement a permis de procéder à une sélection raisonnée. Nous avons retenu, au sein de l'échantillon des 199 ZUS, les 3 les moins bien placées (c'est-à-dire en position 1 à 3) sur chacun des douze critères, les 3 placées en position médiane (99, 100 et 101) et les 3 placées dans la position la plus favorable (197, 198 et 199). Compte tenu des recoupements possibles – par

exemple, la ZUS en position 1 pour le pourcentage de logements vacants est également en position 2 pour la part des sans-diplôme, en position 2 pour le taux de chômage et pour la proportion d'étrangers –, nous avons abouti à la sélection de 75 ZUS.

Ces 75 zones, situées dans 53 communes réparties sur l'ensemble du territoire national, comprennent 228 bureaux de vote représentatifs de leur diversité : 37 bureaux relevant des ZUS les plus pauvres et les plus marquées par la précarité, pour 141 bureaux relevant de ZUS situées en position médiane et 50 bureaux relevant des ZUS les moins pauvres et les moins marquées par la précarité. 228 bureaux de vote, donc, pour lesquels nous avons cherché à obtenir des informations concernant les inscriptions sur les listes électorales.

Comme nous voulions également disposer d'un point de comparaison avec des bureaux de vote correspondant à des contextes socio-démographiques très différents, nous avons systématiquement demandé aux mairies contactées de nous fournir des données sur un ou deux bureaux situés dans des quartiers « bourgeois », en nous précisant s'ils étaient localisés en « centre-ville » ou dans une « zone résidentielle ». Cette seconde population de 106 bureaux n'a évidemment pas été construite avec la même rigueur méthodologique que celle des bureaux situés en ZUS. Mais les personnels qui nous ont offert leur collaboration paraissent identifier assez facilement ce type de territoires et les choix qu'ils ont opérés permettent de se livrer à des premières comparaisons dont les résultats semblent assez réalistes.

Pour mener cette enquête à son terme, nous dépendions de la disponibilité des communes à qui nous demandions de nous adresser, dans un délai relativement bref, un certain nombre d'informations concernant les bureaux

sélectionnés. Pour mesurer l'évolution de l'inscription sur les listes, il nous fallait obtenir le nombre d'inscrits des bureaux concernés en 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 et 2007, ainsi que le nombre et – si possible – la composition de la population des nouveaux inscrits au cours des quatre dernières années. Pour cela, nous avons dû procéder en deux étapes. Dans un premier temps, entre avril 2006 et janvier 2007, nous nous sommes employés à réunir les informations concernant les nouvelles inscriptions de 2003, 2004 et 2005. Concernant ces données, sur les 53 communes contactées, 20 ont pu nous apporter une collaboration suffisamment rapide, de sorte que nous disposions de données utilisables sur 96 des 348 bureaux sélectionnés initialement (dont 58 en ZUS et 38 hors ZUS). Soit une population de bureaux permettant de mesurer de manière assez solide et réaliste l'évolution de l'inscription sur les listes électorales au cours de ces trois années et d'établir, en particulier, l'ampleur de la reprise survenue au cours de l'hiver 2005.

Dans un second temps, pour obtenir les données concernant les nouvelles inscriptions de 2006, nous avons à nouveau contacté les mairies, entre avril et juin 2007. Comme nombre d'entre elles disposaient encore des listes des nouveaux inscrits en fichier électronique, nous sommes parvenus à constituer une base de données d'une ampleur significative : 280 bureaux, dont 248 hors ZUS et 32 en ZUS⁸. Cette seconde base

8 - Comme nombre de communes qui nous avaient fourni des informations concernant la séquence 2003-2005 ne nous ont pas communiqué celles de l'année 2006, nos deux bases de données sont composées de bureaux différents. Sur les 280 bureaux étudiés en 2006, seuls 21 sont communs aux deux bases (13 hors ZUS et 8 en ZUS). Il aurait été préférable de comparer les mêmes bureaux sur l'ensemble de la période 2003-2006, mais les bases

de données permet de mesurer l'évolution des nouvelles inscriptions au cours de l'année 2006 et d'étudier ce phénomène de manière continue entre les élections présidentielles de 2002 et de 2007.

1.2 Un quart de non-inscrits au seuil des années 2000

Mais avant même de mesurer l'ampleur du mouvement d'inscription enregistré depuis la dernière élection présidentielle, il fallait chercher à évaluer le niveau de la non-inscription en milieu populaire au seuil des années 2000.

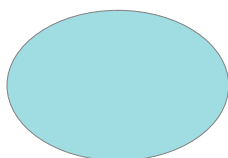
Cette opération, comme on l'a évoqué en préambule, se révèle particulièrement délicate à réaliser. En raison de son coût, elle ne pouvait être conduite que sur un nombre restreint de bureaux. Au départ, nous espérions établir les taux d'inscription dans 30 bureaux de vote, tous situés dans des quartiers classés en ZUS. Mais pour des raisons qui relèvent ou d'un obstacle méthodologique, ou d'un déficit de données empiriques fournies par les mairies, il n'a été possible de le faire de manière relativement fiable que dans 6 quartiers situés en ZUS.

Calculer les taux d'inscription en ZUS

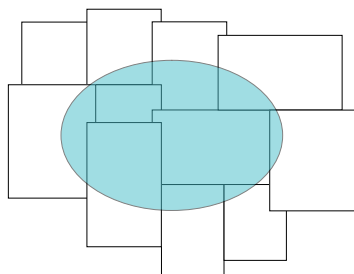
Établir les taux d'inscription des populations de cités ou plus globalement de quartiers urbains – en ZUS ou non – suppose de vaincre de sérieuses difficultés méthodologiques. Et cela pour deux raisons principales. La première

de données ainsi constituées permettent d'identifier les tendances à l'oeuvre au cours de cette période.

Territoire du bureau de vote fictif n° A



Reconstitution de la population résidant sur le territoire du bureau de vote n° A, à partir des îlots INSEE (recensement de 1999)



a déjà été signalée : le niveau d'agrégation le plus fin des données du recensement établies par l'INSEE – l'« îlot » – ne permet pas de reconstituer, même avec une légère approximation, les contours de la population résidant sur les territoires des bureaux de vote étudiés. « Îlots de population » de l'INSEE et territoires des bureaux de vote ne peuvent pas être superposés. Il en résulte que l'on ne peut pas connaître le nombre de Français de plus de 18 ans (soit la population électorale de référence) résidant sur le territoire d'un bureau déterminé. On ne peut donc pas calculer, même approximativement, le taux de non-inscription en vigueur dans le quartier concerné.

La seconde difficulté méthodologique tient au fait que les données du recensement de la population datent de 1999, tandis que les listes électorales fournies en version électronique par les mairies ont été arrêtées au 28 février 2006⁹. Autrement dit, on peut – au mieux – comparer une population électorale de référence (le nombre de Français de plus de 18 ans résidant sur le territoire

étudié) établie en 1999 à une population d'inscrits établie, elle, en 2006. Or, sur une période de six ans, les migrations résidentielles (et donc le renouvellement de la population d'un quartier) peuvent être très importantes. Ainsi, dans une cité comme les Cosmonautes, plus de 40 % des habitants ont emménagé dans le quartier entre les deux derniers recensements, c'est-à-dire entre 1990 et 1999.

C'est en tenant compte de ces deux difficultés que nous nous sommes employés à produire les estimations les plus réalistes possibles. En étroite collaboration avec l'INSEE, nous avons procédé en quatre temps¹⁰.

■ Dans un premier temps, nous avons demandé à l'INSEE de nous fournir la liste de tous les îlots qui se trouvaient compris, plus ou moins entièrement, sur le territoire géographique des 30 bureaux de vote étudiés. L'INSEE nous a communiqué également les principales caractéristiques de la population ainsi sélectionnée, à commencer par le nombre de Français de plus de 18 ans

9 - Les données du recensement INSEE en cours ne sont pas encore disponibles à l'échelle des îlots.

10 - Ce travail a été réalisé grâce à la collaboration de Jean-Luc Lipatz, chef de la division Études territoriales de l'INSEE.

(ce qui allait constituer notre population électorale de référence).

■ Dans un deuxième temps, toujours grâce à la collaboration de l'INSEE, nous avons pu identifier sur les listes électorales tous les inscrits résidant au sein des îlots correspondant aux territoires géographiques sur lesquels nous avons décidé de travailler. Nous disposions alors d'une population de référence (le nombre de Français de plus de 18 ans résidant sur le territoire étudié) et d'une population électorale (le nombre d'inscrits sur les listes électorales résidant sur le territoire étudié).

■ Dans un troisième temps, il restait à corriger les effets du décalage entre la date de constitution de la population de référence – le recensement de 1999 – et la date de constitution de la population électorale – le 28 février 2006. Cela revenait à tenter d'évaluer et prendre en compte les effets de l'évolution de l'inscription dans les territoires concernés. La seule méthode qui nous est apparue praticable, à partir des données dont nous disposions, a consisté à établir le rapport entre le nombre d'inscrits au bureau de vote du quartier étudié en 1999 et le nombre d'inscrits à ce même bureau en 2006. Ce rapport fournit un coefficient correcteur qui permet d'estimer la non-inscription dans le quartier concerné à la date du recensement, c'est-à-dire au seuil des années 2000.

■ Dans un quatrième et dernier temps, il nous a fallu évaluer le caractère plus ou moins réaliste des territoires électoraux ainsi reconstitués. En effet, pour qu'un territoire puisse être considéré comme réaliste, le volume de la population électorale obtenue à partir de l'identification des inscrits résidant dans les îlots de l'INSEE ne doit pas trop différer de celui de la population inscrite

dans le bureau étudié : lorsque le premier volume est trop excédentaire par rapport au second, ce qui est fréquent, se posent des problèmes majeurs de méthode. Cet excédent signifie que le territoire reconstitué à partir des îlots déborde largement celui du bureau que nous cherchons à étudier. Ce qui introduit deux risques de biais difficilement contrôlables. Le premier réside dans le fait d'intégrer au sein de notre territoire des quartiers et des populations qui présentent des propriétés différentes de celles qui nous intéressent (par exemple, des zones pavillonnaires qui peuvent être contiguës au quartier classé en ZUS sur lequel nous travaillons, avec pour conséquence de modifier substantiellement les taux de non-inscription que nous cherchons à mesurer). Le second problème de méthode réside dans le fait que nous ne disposons plus alors de coefficient correcteur permettant d'intégrer l'évolution de l'inscription entre 1999 et 2006. Si notre population comprend deux, trois ou quatre fois plus d'inscrits que le bureau qui nous sert de point de référence, cela signifie qu'elle se répartit en réalité sur au moins deux, trois ou quatre bureaux dont nous ne connaissons pas l'évolution au cours des sept dernières années. Pour ces deux raisons, nous avons dû éliminer tous les bureaux reconstitués dont le nombre d'inscrits était plus de deux fois supérieur au nombre de personnes inscrites dans le bureau de référence.

Le choix de ne conserver que les bureaux dont les résultats pouvaient être considérés comme réalistes nous a conduits à éliminer 6 des 12 bureaux sur lesquels nous étions parvenus à obtenir les informations nécessaires auprès des mairies et avec la collaboration de l'INSEE.

Un quart de non-inscrits

En suivant cette méthode de calcul et ces critères de sélection des bureaux, nous sommes parvenus au résultat suivant : au seuil des années 2000, dans

les 6 bureaux retenus, environ 25 % des habitants de nationalité française, âgés de plus de 18 ans, n'étaient pas inscrits sur les listes électorales et se trouvaient donc dans l'impossibilité de participer aux élections.

Exemple du calcul du taux d'inscription dans le bureau n° 64 de Montpellier (quartier du Petit Bard)

Nombre de Français de plus de 18 ans résidant dans les îlots ayant une partie commune avec le territoire du bureau (recensement INSEE 1999) : 1 196

Nombre d'inscrits sur les listes électorales de la commune de Montpellier, dont l'adresse correspond aux îlots ayant une partie commune avec le territoire du bureau (à partir de la liste électorale établie au 28 février 2006) : 920

Taux brut d'inscription $920/1\ 196 = 76,9\ %$

Calcul d'un coefficient correcteur : nombre d'inscrits au bureau n° 64 en 1999 / nombre d'inscrits au bureau n° 64 en 2006 = $638/742 = 0,86$

Taux corrigé d'inscription (tenant compte de l'évolution du bureau entre 1999 et 2006) = $76,9 \times 0,86 = 66,1\ %$

Exemple d'un bureau dont le taux d'inscription ne peut être considéré comme réaliste

TOULOUSE, bureau n° 186

Nombre d'inscrits

- en 1999 : 847

- en 2006 : 966

Nombre d'inscrits identifiés sur les listes électorales de Toulouse à partir des îlots INSEE chevauchant le territoire du bureau : 5 864

Le bureau reconstitué apparaît ainsi six fois plus important que le bureau réel.

Le taux d'inscription mesuré dans le territoire couvert par les îlots ($5864/6455 = 90,8\ %$) ne peut donc être considéré comme réaliste.

Il ne peut pas non plus être corrigé.

Le bureau n° 186 ne peut donc être traité à partir des données dont nous disposons.

Tableau n° 1 : Estimation de la non-inscription dans 6 bureaux de vote situés en ZUS

Bureaux	Nombre d'inscrits	Nombre de Français de plus de 18 ans	Taux brut d'inscription	Coefficient correcteur (évolution 1999/2006)	Taux corrigé d'inscription	Nombre d'inscrits dans les îlots INSEE/ nombre d'inscrits réels en 2006 dans le bureau étudié
Montpellier n° 64	920	1 196	76,9 %	0,86	66,1 %	1,24
Montpellier n° 67	970	1 212	80 %	0,90	72 %	1,01
Alès n° 26	621	1 053	59 %	1,29	76,1 %	1,03
Alès n° 27	1 036	1 585	65,4 %	0,92	60,2 %	0,83
Boulogne n° 28	1 456	1 837	79,3 %	1,01	80,1 %	1,36
Laval n° 1	1 555	2 113	73,6 %	1,16	85,4 %	2,10
Moyennes			72,9 %		74,3 %	

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies et l'INSEE

Cette estimation repose sur un nombre restreint de bureaux de vote, et doit donc être considérée avec une certaine prudence. Mais deux informations complémentaires paraissent conforter ce résultat.

La première réside dans le fait que nous sommes parvenus exactement au même taux de non-inscription dans la cité des Cosmonautes, où nous avons établi l'ampleur de l'inscription à partir d'une enquête de terrain de plus de quatre ans : il y a dans la cité environ 700 Français de plus de 18 ans et le nombre d'inscrits au bureau de vote du quartier était de 519 en 1999 (l'année du recensement)¹¹.

Il en résulte qu'environ 26 % des adultes en âge et en droit de voter étaient absents des listes électorales à la fin des années 1990.

La seconde information qui tend à conforter cette première estimation tient au fait que les territoires étudiés présentant le plus haut niveau de réalisme sont également ceux où le taux d'inscription se rapproche le plus de la moyenne obtenue. Ce niveau de réalisme peut être mesuré en établissant le rapport entre le nombre d'inscrits en 2006 dans les îlots de l'INSEE

produits par la mairie de Saint-Denis puisque nous avons construit notre population de référence en ne retenant que les habitants de la cité elle-même et ceux de la petite rue adjacente, « Villa Monjardin », mais en excluant les gendarmes installés de l'autre côté de la route nationale, dans une caserne dont la fermeture définitive s'est produite en 1999.

¹¹ - Les chiffres de l'inscription et de la participation du bureau de vote des Cosmonautes utilisés dans ce rapport ne sont pas identiques à ceux

et le nombre d'inscrits en 2006 au bureau de vote ayant servi de base à la construction des populations étudiées. Plus ce rapport est proche de 1, plus il est possible de considérer que la population étudiée correspond effectivement à la population des inscrits au bureau de vote étudié. À l'inverse, plus ce rapport s'éloigne de 1, plus la population étudiée déborde celle des inscrits au bureau de vote étudié. Or on constate que ce sont bien les territoires où ce rapport est sensiblement supérieur ou inférieur à 1 qui se révèlent les plus éloignés de la moyenne de 74 % d'inscrits ; le territoire censé correspondre au bureau n° 1 de Laval est, dans cette perspective, tout à fait emblématique avec un rapport de 2,1 et un taux d'inscription de 85,4 %. Et comme on peut le constater, ce sont les deux bureaux dont les rapports sont les plus proches de 1 qui présentent des résultats conformes à la moyenne (et au taux mesuré cité des Cosmonautes) : le territoire couvert par le bureau n° 67 de Montpellier avec un taux d'inscription de 72 % et celui du bureau n° 26 d'Alès avec un taux d'inscription de 76,1 %.

S'il n'est pas possible sur la base de 7 territoires, et a fortiori de 3, d'effectuer une montée en généralité et de prétendre déterminer l'état de l'inscription sur les listes électorales en milieu populaire à l'échelle nationale, on peut cependant d'ores et déjà affirmer que dans certains quartiers populaires la proportion de non-inscrits était, à la fin des années 1990, 2,5 fois supérieure aux estimations disponibles pour l'ensemble de la population française (aux alentours de 10 %).

1.3 Un adulte de nationalité française sur deux dans son quartier¹²

La mal-inscription, un phénomène dont la mesure implique des enquêtes de voisinage

À cette non-inscription de grande ampleur, il faut ajouter un second phénomène devenu décisif, lui aussi, en matière de (non)participation électorale : celui de la mal-inscription. On entend par là le fait d'être inscrit sur les listes électorales mais dans un autre quartier, dans une autre commune, voire dans un autre département ou une autre région que ceux où l'on réside effectivement. Cette mal-inscription est donc un effet de la mobilité résidentielle, particulièrement élevée dans les quartiers populaires, a fortiori lorsqu'ils se composent exclusivement de locataires : les individus tendent alors, dans des proportions significatives, à ne pas se réinscrire après un déménagement. Ce phénomène est sans doute accentué lorsqu'il s'agit de quartiers que l'on n'a pas choisis et où on ne souhaite pas résider trop longtemps. Les individus concernés peuvent alors demeurer, plus ou moins longtemps, inscrits au bureau de vote de leur ancien domicile. Et selon la distance qui sépare leur nouveau lieu de résidence de leur ancien lieu d'inscription, ils seront plus ou moins empêchés de voter les jours de scrutin.

Cette mal-inscription est encore plus difficile à établir que la non-inscription. Aucune donnée disponible, même retravaillée, aucune procédure standardisée et répliquable ne permettent de la

12 - Le contenu de cette partie du rapport est une version abrégée des conclusions d'une enquête de terrain réalisée entre 2002 et 2006 dans la cité des Cosmonautes et restituée dans les chapitres 1, 2 et 3 du livre *La Démocratie de l'abstention*, op. cit.

mesurer. Le fait que des courriers des services des élections reviennent avec la mention « n'habite plus à l'adresse indiquée » (NPAI) offre une première indication du phénomène, mais insuffisante pour en saisir l'ampleur. En effet, dans le cas – fréquent – des enfants inscrits à l'adresse du domicile parental, les courriers ne sont pas retournés alors même que leurs destinataires sont susceptibles d'avoir déménagé depuis longtemps et donc d'avoir basculé durablement dans la mal-inscription.

En conséquence, mesurer la mal-inscription de manière précise implique de mener des enquêtes de terrain, voire de voisinage, afin de vérifier l'identité des habitants d'un territoire donné. Il faut pouvoir confronter la liste électorale avec la liste des habitants résidant dans les immeubles ou les cages d'escalier des grands ensembles concernés. Cette confrontation permet d'établir la proportion de personnes inscrites sur les listes qui ne résident plus à leur adresse électorale officielle et qui se trouvent donc en situation de mal-inscription.

Deux exemples de mal-inscription dans des quartiers populaires (2005)

En collaboration avec des étudiants qui résidaient dans des quartiers classés en ZUS ou présentant des propriétés analogues – et qui connaissaient bien leur environnement immédiat – nous avons enquêté dans quelques cages d'escalier de grands ensembles, afin d'établir les dimensions de la mal-inscription.

1) UNE CITÉ DES MUREAUX

- *Au n° 21 de cette cité*

17 inscrits à cette adresse sur les listes électorales

Parmi eux, 4 ne résident plus à cette adresse

Taux de mal-inscription : $4/17 = 23 \%$

- *Au n° 22 de cette cité*

14 inscrits à cette adresse sur les listes électorales

Parmi eux, 8 ne résident plus à cette adresse

Taux de mal-inscription : $8/14 = 57 \%$

Taux d'inscription, au bureau de vote de la cité, des Français de plus de 18 ans résidant à ces deux adresses : $20/35 = 57 \%$

Âge moyen de ces non-inscrits : 33 ans

2) UNE CITÉ DE COLOMBES

- *Au n° 2 de cette cité*

32 inscrits à cette adresse sur les listes électorales

Parmi eux, 10 ne résident plus à cette adresse

Taux de mal-inscription : $10/32 = 31 \%$

Taux d'inscription, au bureau de vote de la cité, des Français de plus de 18 ans résidant à cette adresse : $17/27 = 63 \%$

Âge moyen des non-inscrits : 52 ans

Il s'agit là seulement d'exemples, qui ne peuvent évidemment prétendre à une quelconque représentativité. L'échelle choisie – la cage d'escalier au sein d'un

ensemble de bâtiments pouvant en comporter une vingtaine – n'est pas elle-même exempte de défauts. Même bons connaisseurs du terrain, les enquêteurs risquent d'ignorer d'éventuels déménagements au sein même de la cité, accroissant ainsi de manière artificielle l'évaluation de la mal-inscription. L'échelle la plus pertinente pour repérer ce phénomène demeure celle de la cité tout entière, mais les enquêtes de voisinage menées sur des populations aussi étendues requièrent un très important investissement en temps.

Les résultats obtenus ont donc seulement pour vocation d'attirer l'attention sur l'ampleur que la mal-inscription peut atteindre aujourd'hui dans des cités de banlieue populaire, en région parisienne comme ailleurs. En 2005, dans ce type de quartiers, il n'y a, semble-t-il, rien d'exceptionnel à ce que plus du quart des inscrits n'habite plus à l'adresse indiquée sur les listes électorales ; de même qu'en raison de cette mal-inscription, il ne semble pas exceptionnel que seule une grosse moitié des habitants soit en situation de voter au bureau le plus proche de son domicile.

Plus d'un quart de mal-inscrits sur les listes électorales de la cité des Cosmonautes

Pour établir l'ampleur précise de la mal-inscription et ses effets sur la participation électorale en milieu populaire, nous avons décidé, au printemps 2004, de visiter tous les bâtiments de la cité des Cosmonautes de manière à vérifier que les inscrits sur les listes d'émargement y disposaient d'une adresse effective. Cette première vérification a permis de confirmer l'ampleur de la mal-inscription. Sur les 514 inscrits au moment des élections régionales de 2004, 75 – soit près de 15 % – ne disposaient d'aucune boîte aux lettres à leur nom dans la cité. Ils auraient même été encore plus nombreux si l'on avait tenu compte des 20 gendarmes toujours présents sur les listes du bureau, alors que leur caserne, située en face de la cité, était déjà fermée depuis cinq ans¹³.

Comme nous l'avons déjà signalé, cette première manière de contrôler la

mal-inscription se révèle insuffisante. Les boîtes aux lettres ne permettent qu'une vérification très approximative de la présence des inscrits sur les listes. En rester là amènerait à sous-évaluer sensiblement l'ampleur de la mal-inscription. Cela conduirait, par exemple, à ignorer les enfants ayant quitté le domicile de leurs parents, mais restés inscrits au bureau de vote d'une cité dans laquelle ils ne résident plus, parfois depuis longtemps. Ou encore les ex-conjoints de locataires ayant quitté la cité.

Pour prendre en compte ce type de situations, il nous a donc fallu compléter ce contrôle par une enquête de voisinage plus précise, destinée à mieux déterminer la proportion effective de mal-inscrits au bureau de vote des Cosmonautes. Nous sommes ainsi parvenus à obtenir des informations sur 319 des 514 personnes inscrites au moment des élections régionales de 2004. Sur ces 319 personnes, 254 (79,6 %) nous ont été indiquées comme résidant effectivement dans la cité et 65 (20,4 %) comme n'habitant plus le quartier. Cette nouvelle information permet de calculer de manière plus fine l'ampleur de la mal-inscription en 2004. En effet, 62 % de ceux que l'on nous a désignés comme

13 - Quatorze de ces gendarmes étaient encore inscrits sur les listes électorales de la cité au moment de l'élection présidentielle de 2007, alors que leur caserne était désormais fermée depuis huit ans.

n'habitant plus le quartier ont encore leurs noms inscrits sur les boîtes aux lettres des immeubles. En conséquence, ce sont 13 points de mal-inscription qu'il convient d'ajouter aux 15 % établis initialement sur la base du seul critère de l'absence de boîtes aux lettres. Il en résulte que plus du quart – environ 28 % – des inscrits au bureau de vote de la cité étaient en 2004 des mal-inscrits¹⁴.

Quant aux adultes de nationalité française habitant effectivement aux Cosmonautes, on peut estimer que le cinquième d'entre eux était inscrit dans un autre quartier ou dans une autre commune et se trouvait donc en situation de mal-inscription¹⁵. De tels chiffres – 24 % de non-inscrits et 20 % de mal-inscrits habitant la cité, auxquels s'ajoutent les quelque 28 % de mal-inscrits n'y résidant plus – révèlent à quel point l'ampleur et la qualité de l'inscription s'étaient détériorées en milieu populaire. Comme aux États-Unis, l'inscription était devenue, au début des années 2000, la principale cause de ségrégation électorale. On le voit particulièrement bien en comparant la participation des « bien-inscrits » à celle des « mal-inscrits ».

14 - Il est probable que l'enquête de voisinage sous-évalue encore l'ampleur du phénomène, puisqu'on peut supposer que les habitants identifient plus facilement ceux des inscrits qui résident sur le territoire de la cité que ceux qui l'ont quitté parfois depuis longtemps ; donc qu'il y a une proportion plus importante de mal-inscrits parmi les 218 inscrits sur lesquels nous n'avons recueilli aucune information.

15 - Par convention, on considère qu'il y a, proportionnellement, autant d'habitants des Cosmonautes inscrits ailleurs qu'il y a d'inscrits au bureau de la cité qui n'habitent plus dans le quartier. Le taux de mal-inscription au bureau des Cosmonautes (28 %) est établi à partir des seuls inscrits. Si l'on applique ce taux à une population résidant dans le quartier qui comprend environ un quart de non-inscrits, il en résulte que le cinquième environ de cette population doit se trouver en situation de mal-inscription, c'est-à-dire être inscrite, mais dans un autre bureau que celui des Hautes Noëilles.

La mal-inscription, principal facteur d'abstention électorale au début des années 2000

Entre le milieu des années 1980 et le milieu des années 2000, les taux d'abstention ont été particulièrement élevés aux Cosmonautes. Ainsi, entre les législatives de 1997 et le référendum de 2005, ils ont toujours été supérieurs à 30 %¹⁶. De même, la participation aux quatre tours de scrutin du printemps 2002 a oscillé entre un minimum de 41,2 % (au second tour des législatives) et un maximum de seulement 69,8 % (au second tour des présidentielles, qui constituait pourtant un contexte de haute intensité électorale). Mais les apparences sont en quelque sorte trompeuses. Car lorsqu'on neutralise les effets imputables à la mal-inscription, on s'aperçoit que la population de la cité reste très largement mobilisable vers les urnes : contrairement à ce que pourraient laisser croire les seuls taux de participation, les inscrits au bureau de vote qui résident effectivement aux Cosmonautes ne se comportent pas, au cours de cette période, très différemment du reste de l'électorat français.

16 - Le plus faible taux d'abstention enregistré au cours de cette période le sera à l'occasion du second tour des élections présidentielles, le 5 mai 2002 : 30,2 %.

Tableau n° 2 : Taux de participation selon la présence dans la cité¹⁷

	Inscrits disposant d'une boîte aux lettres n = 428	Inscrits disposant d'une boîte aux lettres + présence contrôlée n = 243	Inscrits ne disposant pas de boîtes aux lettres n = 112	Inscrits disposant d'une boîte aux lettres + absence contrôlée n = 43	Inscrits ne disposant pas de boîtes aux lettres + absence contrôlée n = 34	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 %	25 %	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 %	8,3 %	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 %
Moyenne	56,1 %	64,3 %	23,7 %	42 %	19 %	64,51 %

Légende : P = Présidentielles - L = Législatives - R = Régionales - E = Européennes

Source : La Démocratie de l'abstention, *op. cit*

Si l'on ne prend en compte que les inscrits dont les noms apparaissent sur les boîtes aux lettres de la cité, on observe que le taux moyen de participation aux deux tours des élections présidentielles de 2002 est au final presque identique à celui enregistré au niveau national : 74 % contre 75,6 %¹⁸. Ce qui signifie

17 - La mal-inscription a été établie en 2004. Ce qui signifie qu'en 2002 on compte sans doute parmi les mal-inscrits des personnes en réalité bien inscrites, et qu'en 2004 on compte sans doute parmi les bien-inscrits des personnes devenues mal inscrites. Ici également, les gendarmes n'ont pas été pris en compte, ce qui réduit un peu le poids de la mal-inscription sur l'abstention, puisque les gendarmes encore inscrits sur les listes sont tous des mal-inscrits et des abstentionnistes systématiques. Les taux de participation ont été établis directement à partir de la consultation des listes d'émargement du bureau de vote des Cosmonautes.

18 - Ce taux correspond au taux moyen de participation des inscrits disposant d'une boîte lors des deux tours du scrutin présidentiel de 2002. La comparaison n'a ici qu'une valeur indicative, puisque le taux de participation nationale réunit les bien-inscrits et les mal-inscrits.

qu'à l'occasion des scrutins de haute intensité – le niveau d'intensité dépendant d'une part de la plus ou moins grande attention accordée au scrutin par les principaux médias et, d'autre part, de l'ampleur des micro pressions à la participation auxquelles sont exposés les individus dans leurs groupes d'appartenance – ceux des inscrits qui conservent un ancrage dans le territoire (qu'ils y résident ou qu'ils y aient encore de la famille lorsqu'ils sont mal inscrits) se mobilisent dans des proportions comparables à ce que l'on relève sur le reste du territoire national.

L'observation du comportement électoral de ceux dont on a pu vérifier qu'ils habitent effectivement la cité au printemps 2004 ne fait que conforter ce constat initial¹⁹. Ces bien-inscrits restent

19 - Il s'agit des inscrits qui disposent de leur nom sur une boîte aux lettres et dont le voisinage nous a

largement mobilisables. Et ils ne sont des abstentionnistes constants que de façon exceptionnelle : même sur une très courte séquence électorale comme celle du printemps 2002, seuls 8 % (16 sur 199) ont ignoré les quatre tours de scrutin²⁰. On remarquera que, sur l'ensemble du territoire national, ce sont 13 % des inscrits qui n'ont pris part à aucun des quatre tours du printemps 2002 selon l'INSEE²¹. Mais la comparaison ne peut être menée ici avec rigueur puisqu'on ne sait (presque) rien de la qualité de l'inscription au niveau national. Quoi qu'il en soit, cette très faible proportion d'abstentionnistes systématiques parmi les bien-inscrits des Cosmonautes ne doit pas être interprétée comme la seule conséquence de la présence de Jean-Marie Le Pen au second tour de l'élection présidentielle. Car, même en ne tenant pas compte de ce second tour particulier, l'abstention systématique des bien-inscrits aux trois autres tours de scrutin ne s'élève qu'à 15,6 %²².

indiqué qu'ils résidaient effectivement dans la cité.

20 - Ce résultat est obtenu à partir d'une population sélectionnée sur trois critères : 1) être inscrit sur les listes électorales en 2002, 2) avoir son nom de famille indiqué sur l'une des boîtes aux lettres de la cité au printemps 2004, 3) être désigné par l'entourage comme habitant effectivement la cité lors d'une enquête de voisinage menée au printemps 2004. 199 inscrits satisfont ces trois critères et composent ainsi la population de bien-inscrits étudiés dans ce chapitre.

21 - Clanché F. (2003), « La participation électorale au printemps 2002 : de plus en plus de votants intermittents », *INSEE Première*, n° 877, janvier.

22 - Le taux enregistré par l'INSEE au niveau national d'abstentionnisme constant sur les trois tours de scrutin concernés est de 17,8 %, *ibid.* Il faut cependant souligner que le chiffre de l'INSEE ne prend pas en compte les effets de l'inscription sur la participation et n'est donc pas comparable à celui que nous avons construit, après neutralisation des problèmes d'inscription, aux Cosmonautes. Il est d'ailleurs probable qu'une proportion non négligeable de l'abstentionnisme constant mesuré par l'INSEE soit un effet de la mal-inscription sur les listes électorales.

En conjoncture de haute intensité, les bien-inscrits de la cité des Cosmonautes sont également susceptibles de se mobiliser dans des proportions remarquables, jusqu'à atteindre 87,6 % de participation au second tour des présidentielles de 2002 (contre 79,7 % pour l'ensemble de l'électorat national²³).

Le comportement des jeunes inscrits d'office confirme, lui aussi, le caractère déterminant de la bonne inscription dans la participation. Inscrits par la mairie au cours de l'année 2003, après vérification de leur domiciliation dans la cité, ces jeunes gens bénéficient pour les scrutins de l'année 2004 d'une présomption de bonne inscription : il y a peu de chances qu'ils aient déménagé depuis²⁴. Or ils votent, eux aussi, nettement plus que la moyenne du bureau : 75 % aux régionales de 2004 contre 50,8 %. Il est également exceptionnel qu'ils s'abstiennent de manière systématique : parmi les 13 inscrits d'office que les documents administratifs ont permis d'identifier, un seul s'abstient aux trois tours de scrutin du printemps 2004. Ils sont pourtant très jeunes et peu politisés. Et quelques-uns d'entre eux n'auraient sans doute pas accompli par eux-mêmes la démarche de s'inscrire sur les

23 - En toute rigueur, il faudrait comparer la mobilisation des bien-inscrits de la cité avec celle des bien-inscrits au niveau national ; ce que les données dont nous disposons ne permettent pas de réaliser. Le taux de participation national serait alors, bien évidemment, sensiblement supérieur.

24 - L'inscription « d'office » n'est repérable sur les listes électorales du bureau de vote des Hautes Noëllés que pour l'année 2004 (donc pour les nouveaux inscrits au 31 décembre 2003 ou ayant atteint leur majorité avant le premier tour des régionales). 12 individus sont concernés sur une population de 67 nouveaux inscrits (18 sont des « premiers inscrits » qui ont fait la démarche de se rendre à la mairie, 3 ont changé d'adresse à l'intérieur de la commune et 3 proviennent d'une autre commune ; enfin, pour 31 nouveaux inscrits, aucune indication ne nous a été communiquée).

listes. Si ces inscrits « automatiques » sont aussi participationnistes, c'est parce que, comme (presque) tous les nouveaux inscrits, ce sont d'abord des bien-inscrits.

De cette observation du comportement des bien-inscrits, il ressort que, lorsque le vote reste aisément praticable parce que le bureau se trouve à proximité immédiate du domicile, on ne constate aucun basculement dans un abstentionnisme structurel et durable²⁵. L'évolution du contexte politique et de l'offre électorale ainsi que les éventuelles désillusions ou frustrations qui y sont associées ne produisent donc (presque) jamais de basculement dans l'abstentionnisme constant, pour peu que l'on soit bien inscrit.

À l'inverse, la mal-inscription engendre un abstentionnisme constant, que l'on peut qualifier de structurel. Ainsi, plus du tiers (37,3 %) des inscrits identifiés comme absents de la cité lors de l'enquête de voisinage n'ont voté à aucun des quatre tours de scrutin du printemps 2002. De même, plus des deux tiers (69,2 %) de cette population n'ont pris part à aucun des quatre tours organisés entre le premier tour des régionales de 2004 et le référendum du

printemps 2005. Cet abstentionnisme constant se révèle encore plus élevé si l'on ne retient que les absents qui n'ont plus de lien apparent avec les Cosmonautes – ceux qui nous ont été indiqués comme absents lors de l'enquête de voisinage, en plus de n'avoir plus leur nom sur les boîtes aux lettres. Dans ce cas de figure, l'abstentionnisme constant s'élève à 50 % au printemps 2002 et atteint le niveau impressionnant de 70 % au cours de la séquence électorale 2004-2005. Ainsi, les chances d'être un abstentionniste constant entre les régionales de 2004 et le référendum de 2005 sont environ 3,5 fois plus élevées parmi les mal-inscrits que parmi les bien-inscrits (52,3 % d'abstentionnistes constants contre seulement 15,5 %). En conséquence, et bien que les mal-inscrits soient une minorité (28 %), la mal-inscription est à elle seule à l'origine d'environ la moitié de l'abstentionnisme permanent (46,6 % sur la période 2004-2005). Au-delà de cet abstentionnisme constant, elle réunit près de 40 % des abstentions enregistrés au bureau de vote de la cité au cours de la période 2002-2005.

Elle constitue donc bien le principal facteur d'exclusion du jeu électoral.

25 - Il ne faudrait pas déduire trop hâtivement que tous les habitants restent mobilisables. Ce constat ne vaut que pour ceux qui ont accompli, à un moment ou à un autre, la démarche de s'inscrire sur les listes. Car parmi les non-inscrits – a fortiori s'ils n'ont jamais été inscrits – il se trouve peut-être des individus qui rejettent le monde politique et la pratique électorale, ou plus simplement qui entretiennent un rapport aux institutions et aux normes dominantes sans doute peu favorable à la pratique électorale. L'effet de la bonne inscription ou de la mal-inscription ne se mesure, par définition, que sur une population d'inscrits, c'est-à-dire sur un segment de la population ayant accompli une démarche pour figurer sur les listes électorales. L'analyse ne vaut donc que sur ce segment. Seule une modification des conditions de l'inscription aboutissant à ce que tous les citoyens figurent sur les listes électorales permettrait de contrôler si la bonne inscription va de pair avec des chances de voter (au moins de façon intermittente) très élevées dans l'ensemble de la population.

Tableau n° 3 : Poids de la mal-inscription dans l'abstention enregistrée aux Cosmonautes²⁶

Scrutins	Pourcentage de bien-inscrits parmi les abstentionnistes	Pourcentage de mal-inscrits parmi les abstentionnistes
1 ^{er} tour P 2002	48 %	52 %
2 ^e tour P 2002	49 %	51 %
1 ^{er} tour L 2002	61 %	39 %
2 ^e tour L 2002	65 %	35 %
1 ^{er} tour R 2004	62 %	38 %
2 ^e tour R 2004	62 %	38 %
E 2004	73 %	27 %
Référendum 2005	65 %	35 %
Moyennes	61 %	39 %

Légende : P = Présidentielles - L = Législatives - R = Régionales - E = Européennes

Source : La Démocratie de l'abstention, *op. cit*

Des milieux populaires largement sous-représentés dans les urnes au début des années 2000

Si l'on cherche à déterminer l'ampleur de la démobilisation électorale en milieu populaire, les taux de participation

26 - Ce tableau a été construit à partir de la fraction de la population électorale inscrite entre les présidentielles de 2002 et les régionales de 2004, sur laquelle nous avons pu obtenir des informations lors de l'enquête de voisinage, soit 335 personnes (hors gendarmes), dont 254 nous avaient été indiquées comme résidant effectivement dans la cité et 81 comme n'y habitant plus. Le poids de la mal-inscription dans l'abstention globale du bureau varie en fonction de l'intensité des scrutins : plus fort lors des scrutins de haute intensité comme le second tour des présidentielles de 2002, plus faible lors des scrutins de faible intensité comme les européennes de 2004. Car si les mal-inscrits se mobilisent davantage lors des scrutins de haute intensité, leur poids relatif dans la population électorale effective diminue alors puisque les bien-inscrits, beaucoup plus nombreux, votent presque tous. D'où une sur-représentation de ces mal-inscrits dans l'abstention globale du bureau au cours de ces scrutins très mobilisateurs.

à travers lesquels on établit en France la proportion de citoyens ayant pris part aux scrutins ne sont guère satisfaisants. En ne tenant compte que des inscrits, ils ignorent inévitablement toute cette frange de la population absente des listes électorales.

Si l'on avait établi la mobilisation sur les mêmes bases qu'aux États-Unis – c'est-à-dire par le rapport entre le nombre de votants et l'ensemble de la population en âge de voter²⁷ – on se serait mieux rendu compte que la France était en voie d'« américanisation électorale »²⁸. Cal-

27 - Le taux de mobilisation est calculé aux États-Unis par le rapport entre le nombre de votants et l'ensemble de la population présente sur le territoire et âgée de plus de 18 ans, quelles que soient la situation juridique ou la nationalité des personnes concernées. Ce taux est donc calculé par rapport à une population de référence plus étendue que la seule population des électeurs potentiels.

28 - Nous entendons par là une situation où les taux de mobilisation ne dépassent qu'exceptionnellement la barre des 50 %, y compris lors des scrutins les plus mobilisateurs.

culé de cette manière, le taux de mobilisation n'était, au niveau national, que de 62,1 % aux quatre tours de scrutin du printemps 2002. Et il n'y avait guère plus d'un électeur potentiel sur deux (54,2 %) pour se rendre aux urnes lors du second tour des législatives de 2002.

Surtout, raisonner en termes de « mobilisation » – et non plus de « participation » des seuls inscrits – présente l'avantage de mieux mettre en évidence les caractéristiques socio-démographiques de la démobilisation électorale à l'œuvre entre le début des années 1980 et le début des années 2000. Donc, également, sa dimension spatiale, puisque la ségrégation sociale se double d'une ségrégation territoriale. Une telle approche se révèle indispensable pour qui veut évaluer l'ampleur réelle de la démobilisation électorale dans une cité comme les Cosmonautes. La progression de l'abstention y était déjà assez spectaculaire : seulement 40,7 % de participation aux municipales de 2001, 44,1 % aux législatives de 2002, 28,7 % aux européennes de 1999, et un maximum de 69,8 % au second tour des présidentielles de 2002. Mais de tels chiffres n'en occultent pas moins partiellement les véritables dimensions du retrait des urnes qui affectait alors ces milieux populaires. En réalité, il y avait au début des années 2000, selon les scrutins, entre deux et trois fois moins de votants que dans les années 1970 : deux fois moins pour les scrutins les plus mobilisateurs, comme les présidentielles, et trois fois moins lors des élections de « second ordre », comme les européennes²⁹.

29 - Même si on ne retient que l'élection la plus mobilisatrice, on constate qu'entre le premier tour des présidentielles de 1974 et le 21 avril 2002 les votants sont passés de 556 à 291. Ils sont donc deux fois moins nombreux. Lors des scrutins les moins mobilisateurs, la chute est encore plus marquée, comme aux européennes, où le nombre d'électeurs diminue des deux tiers, passant de 398 en 1979 à 148 en 2004.

C'est ce dont rendent compte des taux de mobilisation particulièrement bas et sans commune mesure avec ceux que l'on pouvait enregistrer dans le reste du pays³⁰. Ainsi, le 21 avril 2002, seuls 50 % environ des électeurs potentiels de la cité s'étaient rendus aux urnes, contre 64,4 % dans l'Hexagone³¹. Et ce taux de mobilisation – déjà faible – chutait encore lorsqu'il s'agissait de voter à des scrutins locaux ou de « second ordre ». Seule une fraction très minoritaire des adultes de la cité participait alors à la désignation des élus. Aux élections européennes du mois de juin 2004, le taux de mobilisation atteignait ainsi un niveau particulièrement faible, 24 % seulement des électeurs potentiels s'étant rendus aux urnes,

30 - Le calcul des taux de mobilisation au niveau local est plus complexe qu'au niveau national, en raison des difficultés que soulève le phénomène de la mal-inscription. Pour calculer ces taux, il faut établir le rapport suivant : nombre d'habitants des Cosmonautes ayant voté au bureau de la cité + nombre d'habitants des Cosmonautes ayant voté dans un autre bureau/population totale de la cité en âge et en droit de voter. Pour établir le nombre d'habitants des Cosmonautes ayant voté dans un autre bureau, on attribuera à ce segment de la population un comportement identique à celui des mal-inscrits du bureau de la cité. Par exemple, si 20 % des mal-inscrits présents sur les listes de ce bureau sont venus voter, on considérera que 20 % des mal-inscrits résidant dans la cité sont, eux aussi, allés voter. Comme on ne peut établir précisément ces comportements que sur les scrutins les plus récents, les taux de mobilisation ne peuvent pas être calculés sur les scrutins antérieurs aux présidentielles de 2002.

31 - Au niveau des Cosmonautes, le taux de mobilisation peut s'obtenir de la manière suivante :

$$T = \frac{(T1 \times 400 + (T2 + T3)/2) \times 120}{700}$$

T : taux de mobilisation aux Cosmonautes,

T1 : taux de participation des inscrits disposant d'une boîte aux lettres dans la cité et dont la présence a été contrôlée lors d'une enquête de voisinage,

T2 : taux de participation des inscrits disposant d'une boîte aux lettres mais dont l'absence a été contrôlée lors de l'enquête de voisinage,

T3 : taux de participation des inscrits ne disposant pas de boîte aux lettres dans la cité et dont l'absence a été contrôlée lors de l'enquête de voisinage.

Pour comprendre l'identification de ces populations et de leurs taux de participation, on pourra se reporter au tableau n° 2.

contre 38,5 % dans l'ensemble du pays. À l'œuvre également dans les autres quartiers de Saint-Denis, une telle démobilisation a eu pour conséquence un impressionnant rétrécissement du corps électoral dionysien. En 2001, il fallait par exemple réunir deux fois moins de voix que dans les années 1970 pour espérer devenir maire de Saint-Denis. Lors des dernières élections municipales, en 2001, Patrick Braouezec a pu conserver sa mairie grâce aux 7 457 voix qui se sont portées sur sa liste (53 % des suffrages exprimés), quand son prédécesseur Marcelin Berthelot en avait réuni, lui aussi au premier tour, 20 515 en 1977 (75,5 %).

La démobilisation électorale à laquelle on a assisté pendant deux décennies, dans une cité comme les Cosmonautes, a représenté l'une des évolutions majeures de notre histoire politique. Dans un quartier de ce type, les taux de mobilisation sont le plus souvent tombés en dessous de 50 %. Ainsi, depuis le milieu des années 1980, dans une relative indifférence, s'étaient constitués de véritables ghettos électoraux, dont la cité des Cosmonautes offrait un exemple. Aux quatre tours de scrutin du printemps 2002, alors qu'il s'agissait d'élire le président de la République et un représentant à l'Assemblée nationale, le taux moyen de mobilisation n'y avait été que de 47 %. Ce qui signifie qu'en moyenne plus de cinq électeurs potentiels sur dix ne s'y déplaçaient plus pour voter³². Ce qui signifie également que la mobilisation

32 - Si l'on ajoute à cela le fait que le quart des adultes sont ici de nationalité étrangère, on se rend compte à quel point l'acte de voter ne concerne plus qu'une minorité des habitants de ce quartier. On le mesure également en confrontant les noms des « familles » résidant dans la cité que nous avons relevés sur les boîtes aux lettres avec les listes d'émargement : 52 % de ces « familles » n'ont aucun de leurs membres inscrits au bureau de la cité.

avait été, au cours du printemps 2002, de près de 20 points inférieure dans une cité de ce type à ce qu'elle était dans le reste du pays. Comme les cités concentrent les populations les moins diplômées, les plus affectées par le chômage et la précarité, les plus touchées par la pauvreté, cela signifie bien qu'en France la ségrégation sociale et spatiale avait tendance à se doubler d'une réelle ségrégation électorale.

Coût de l'acte électoral, chances de voter et exclusion du vote des milieux populaires

Des constats établis précédemment, il ressort que les chances de voter pour un habitant des Cosmonautes dépendent du coût de l'acte électoral, si l'on entend par là de l'investissement en temps et en procédures bureaucratiques qu'il faut accomplir pour produire un vote³³. Lorsque cet investissement est très faible, les chances de voter – au moins de façon intermittente – sont très élevées. Mais dès que s'accroît l'investissement nécessaire, la participation diminue et les chances de ne jamais voter augmentent.

Et c'est précisément parce que la pratique électorale n'est viable aujourd'hui, dans certains milieux, que lorsque son coût est très réduit, que l'inscription est à ce point déterminante. Elle représente un coût d'entrée qui avait tendance à devenir prohibitif dans les banlieues populaires au seuil des années 2000. Il apparaissait de plus en plus improbable d'accomplir

33 - Une définition un peu différente de celle que donnent du coût électoral les analyses économiques du vote, pour lesquelles celui-ci tend à se réduire au temps passé à s'informer sur l'offre pour produire un vote rationnel, c'est-à-dire qui serait conforme aux intérêts bien compris des électeurs.

une démarche individuelle auprès des services administratifs de la mairie dans le seul but de s'inscrire sur les listes. Une démarche devenue d'autant plus improbable que ce type de territoire est tout particulièrement sensible à l'intensité des campagnes électorales, alors que cette procédure requiert des individus qu'ils accomplissent la plupart du temps cette demande en dehors de tout contexte de mobilisation collective. Cela revient à attendre des électeurs potentiels qu'ils s'inscrivent sur les listes six mois à l'avance pour participer à un futur scrutin dont ils ignorent parfois jusqu'à la tenue, puisque les campagnes ne sont, en général, pas encore engagées au moment de la clôture des inscriptions sur les listes, le 31 décembre de l'année précédant l'élection. La mal-inscription, qui résulte d'une absence de réinscription à la suite d'un déménagement, obéit aux mêmes causes. Elle est largement entretenue, elle aussi, par ces obstacles institutionnels situés en amont de la participation elle-même.

La comparaison du comportement des mal-inscrits avec celui des bien-inscrits confirme l'existence d'une relation très forte entre chances de voter et coût de l'acte électoral.

Il n'y a pas de raison, en effet, que les mal-inscrits soient très différents des bien-inscrits sous l'angle de leur rapport au politique. En quoi le fait d'avoir déménagé prédisposerait-il plus au rejet de l'offre électorale que le fait de ne pas avoir changé de lieu de résidence ? A fortiori dans une cité comme les Cosmonautes, où la plupart des habitants manifestent leur désir de quitter les lieux ? Faute de disposer des relations sociales ou des ressources économiques suffisantes pour emménager dans un quartier mieux coté, ce sont les plus démunis qui demeurent souvent dans la cité, et donc ceux qui ne sont pas a priori, sous l'angle de la politisation, les plus prédisposés à se

rendre aux urnes. De même, le fait que les mal-inscrits aient (presque) toujours été des électeurs participationnistes avant de quitter le quartier incite à penser qu'ils voteraient dans des proportions identiques s'ils étaient à nouveau bien inscrits, c'est-à-dire s'ils n'avaient qu'à se rendre au bureau de vote de leur nouveau lieu de résidence. Car c'est le coût du déplacement entre leur nouveau domicile et leur ancien lieu d'inscription électorale qui explique la très forte différence de participation entre ces mal-inscrits et les bien-inscrits.

À l'intérieur de la population des mal-inscrits, le fait d'avoir conservé un point d'ancrage dans la cité paraît constituer un facteur déterminant de la mobilisation. Ceux des mal-inscrits qui ont encore leur nom sur l'une des boîtes aux lettres, et qui possèdent donc encore de la famille aux Cosmonautes, se révèlent beaucoup plus participationnistes que les autres. Ainsi, près des trois quarts (72,5 %) d'entre eux ont voté au second tour de la dernière élection présidentielle³⁴. De même, leur participation moyenne aux deux tours des régionales du printemps 2004 était encore de 35 %. C'est sans commune mesure avec ce que l'on enregistre parmi les mal-inscrits qui n'ont apparemment plus de parents dans la cité. Seule la conjoncture de très haute intensité électorale que constituait le duel Chirac/Le Pen du 5 mai 2002 a pu amener à se rendre aux urnes 48,5 % de ces mal-inscrits sans ancrage apparent aux Cosmonautes. Mais leur participation chute à 8,5 % aux régionales de 2004, et même à 4,3 % lors des dernières élections européennes.

De tels écarts entre les mal-inscrits eux-mêmes ne s'expliquent pas principalement par des raisons politiques. On peut en effet supposer que, pour ceux

34 - L'enquête de voisinage ayant été menée au printemps 2004, certains mal-inscrits identifiés à cette occasion étaient peut-être encore bien-inscrits au printemps 2002.

qui conservent un ancrage dans la cité, la journée électorale offre une occasion de retrouver des parents ou des amis restés aux Cosmonautes. Le fait d'avoir des attaches affectives dans le quartier constituerait ainsi une incitation supplémentaire – et qui peut se révéler décisive – à se déplacer pour, entre autres, voter.

Le coût du vote, particulièrement réduit ici pour les bien-inscrits, apparaît comme la condition de leur attitude participationniste. Aux Cosmonautes, le bureau de vote se trouve dans l'école primaire située au centre de la cité. Et compte tenu de la configuration des lieux, il ne faut guère plus d'un quart d'heure pour se rendre aux urnes, voter et regagner son domicile.

L'analyse des listes d'émargement et l'enquête de voisinage effectuées dans cette cité de Seine-Saint-Denis permettent donc de dessiner avec plus de précision les contours de la démobilisation électorale en milieux populaires au tournant des années 2000. L'objectivation statistique des pratiques de vote conduit à rompre avec la représentation d'un divorce irrémédiable entre les habitants de la cité et l'institution électorale, qui reposerait sur un rejet consolidé de la représentation politique. Car ce n'est pas ce type d'abstention protestataire qui semble ici s'imposer. Une telle attitude ne concerne éventuellement qu'une (petite) partie des non-inscrits. Sinon, on ne comprendrait pas pourquoi il suffirait d'être bien inscrit pour continuer à voter dans de telles proportions.

Ce que révèle l'enquête menée aux Cosmonautes, confortée par les résultats obtenus dans d'autres territoires populaires exposés précédemment, c'est à quel point l'(auto)exclusion électorale des milieux populaires se joue, en premier lieu,

dans l'inscription sur les listes électorales. Car, contrairement à ce que l'on pouvait observer jusqu'au début des années 1980, devoir s'inscrire ou se réinscrire était devenu, au seuil des années 2000, un obstacle à la participation des populations les moins diplômées, les plus touchées par le chômage et la précarité, les plus fréquemment issues de l'immigration, donc un puissant facteur de ségrégation électorale.

2 Un retournement de tendances en milieu populaire³⁵

Il est difficile d'établir avec précision la chronologie de la montée de la non-inscription et de la mal-inscription en milieu populaire. Si l'on observe la progression du phénomène à l'échelle d'une commune comme Saint-Denis, on constate que l'inscription – comme d'ailleurs la participation – s'est rapidement dégradée à partir du début des années 1980. Entre 1981 et 1989, alors que le nombre de Français de plus de 18 ans reste stable sur la commune, le nombre des inscrits diminue, lui, de plus de 10 000 personnes sur un total d'environ 40 000. En moins d'une décennie, la ville perd donc un quart d'électeurs potentiels. Et cette perte apparaît, en premier lieu, comme une conséquence de ce qui se produit alors dans les cités, où les jeunes et les nouveaux arrivants accomplissent de moins en moins fréquemment la

³⁵ - Les statistiques de cette seconde partie du rapport ont été produites et mises en forme par Christine Fauvelle-Aymar, maître de conférences en économie à l'université de Tours, aidée de Julien Préau, doctorant en science politique à l'université de Montpellier I.

démarche de s'inscrire. On le mesure très bien aux Cosmonautes. En l'espace de vingt-cinq ans, le nombre des inscrits au bureau de vote des Hautes Noëllles est passé de 719 (pour les municipales de 1977) à 490 (le 21 avril 2002). Ce qui signifie que le corps électoral du quartier a perdu le tiers de ses membres entre ces deux scrutins.

C'est une chute de longue durée que nous sommes parvenus à établir à ce stade ; une chute qui s'étale sur plus de vingt ans et qui se traduit par une (auto)exclusion électorale de grande ampleur, puisque dans certaines cités près de la moitié des adultes français se trouvaient absents des listes électorales de leur quartier de résidence. Or cette situation va se modifier substantiellement, tout particulièrement dans le prolongement des émeutes urbaines de l'automne 2005. Si, en 2003 et 2004, les taux de nouvelles inscriptions sont déjà légèrement supérieurs en ZUS à ce que l'on observe sur le reste du territoire national, l'écart devient plus significatif encore dans le prolongement des émeutes de l'automne 2005 (cf. tableau n° 4). En effet, à partir de l'hiver 2005, les bureaux de vote situés en ZUS se caractérisent par des taux de nouvelles inscriptions inhabituels, qui vont encore s'amplifier au cours de l'année 2006. Entre les présidentielles de 2002 et celles de 2007, le corps électoral va donc connaître dans les quartiers populaires une croissance encore plus forte qu'au niveau national. Cette reprise massive des inscriptions en milieu populaire se traduira à l'occasion de la présidentielle de 2007 par des taux de participation (et plus encore de mobilisation) sans commune mesure avec ceux de 2002. Cette progression de l'inscription sur les listes électorales s'explique non seulement par la mise en œuvre de l'inscription « d'office », mais aussi par un très grand nombre de « premières inscriptions volontaires ».

2.1 Portée et limites de l'inscription d'office

« Art. L. 11-1. Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L.11, sont inscrites d'office sur la liste électorale de la commune de leur domicile réel les personnes qui remplissent la condition d'âge depuis la dernière clôture définitive des listes électorales ou la rempliront avant la prochaine clôture définitive de ces listes, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prescrites par la loi » (code électoral).

Comme toute mesure établie pour bénéficier à l'ensemble des individus entrant dans une même catégorie – en l'occurrence définie par la nationalité et l'âge –, quelle que soit par ailleurs leur position dans l'espace social, l'inscription d'office instituée en 1997 par le législateur a visiblement contribué à réduire le fossé qui, selon toute vraisemblance, séparait le niveau d'inscription des jeunes des banlieues populaires de celui de la jeunesse plus privilégiée. La science électorale comparée, quand elle cherche à mesurer les effets de l'instauration du vote obligatoire dans certaines contrées, montre ainsi qu'outre une augmentation globale de la mobilisation électorale, de l'ordre de 15 %, la réduction des écarts de participation entre groupes sociaux constituerait l'avantage le plus évident d'un tel cadre contraignant : les populations les moins favorisées et les moins enclines à voter seraient celles dont la participation augmenterait le plus³⁶. On attendait le même type d'effets de l'inscription d'office, censée ménager à

36 - Lijphart A. (1997), « *Unequal Participation : Democracy's Unresolved Dilemma* », *The American Political Science Review*, 91 (March) ; Franklin M. N. (1999), « *Electoral Engineering and Cross-National Voting* », *British Journal of Political Science*, 29 ; Simon Jackman repère les mêmes effets pour le vote obligatoire dans « *Compulsory Voting* » in Neil Smelser J. et Baltes P. B. (dir.) (2001), *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, New York, Elsevier.

tous les jeunes Français majeurs, l'année de leurs 18 ans, l'accès aux urnes. Et, de fait, les premières observations de ce dispositif en termes d'inscription et de participation semblent aller dans ce sens.

Les inscriptions d'office occupent désormais une place essentielle en matière d'entrée de la jeunesse des quartiers populaires sur les listes électorales : dans les bureaux de vote situés en ZUS, elles représentent, à elles seules, près du tiers (30,48 %) des nouvelles inscriptions de la période 2003-2005 (cf. tableau n° 6). C'est une part sensiblement supérieure à celle que représente l'inscription d'office dans les bureaux situés en centre-ville ou en zones pavillonnaires (23,82 %). Cette différence s'explique par le fait que la population des ZUS est, en moyenne, plus jeune et donc comprend potentiellement plus de candidats à l'inscription d'office. Mais l'écart pourrait être plus élevé encore. Car la procédure d'inscription d'office paraît moins bien fonctionner dans les milieux les plus populaires.

La difficulté provient du fait que, la procédure d'inscription d'office n'ayant rien d'automatique, elle ne profite pas en réalité à tous les jeunes Français majeurs de façon égale. Ne bénéficient de cette inscription que les jeunes qui, entre leur seizième et leur dix-huitième anniversaire, se sont rendus à la mairie de leur domicile pour se faire recenser auprès des services du ministère de la Défense afin d'effectuer leur Journée d'appel de préparation à la défense (JAPD)³⁷. Après, c'est trop tard : s'ils veulent pouvoir voter, les retardataires, qui ont jusqu'à leurs 25

37 - Les mineurs peuvent toutefois se faire recenser par leur représentant légal. Le délai légal est établi au troisième mois qui suit le seizième anniversaire, mais des régularisations peuvent être opérées jusqu'au vingt-cinquième anniversaire.

ans pour régulariser leur situation à l'égard du recensement, devront accomplir par eux-mêmes la démarche d'inscription, en fournissant auprès des services municipaux les papiers prouvant leur identité et leur domiciliation. Or une partie de la jeunesse, tout particulièrement dans les ZUS, est peu prédisposée à opérer ce recensement dans les délais impartis.

Les motivations d'ordre identitaire font parfois défaut. On a pu constater aux Cosmonautes combien, dans un environnement marqué par le sentiment largement partagé de n'être pas reconnu comme français à part entière, les jeunes étaient moins disposés qu'ailleurs à afficher des signes d'attachement à la collectivité nationale³⁸.

De nombreux parents, dans ce type de territoire, peinent également à guider leurs enfants dans l'accomplissement des démarches administratives. La maîtrise de la langue, l'aisance au guichet, le fait d'être français et inscrit soi-même sont des qualités moins répandues ici qu'ailleurs, avec pour conséquence de reporter la prise en charge de l'incitation à se faire recenser des familles vers l'école et l'espace public de façon générale.

Or l'incitation institutionnelle au recensement est, jusqu'à aujourd'hui, très limitée : quelques affiches dans les mairies et les lycées, dont le contenu

38 - Le dispositif mis en place pour le recensement ménage en outre une position particulière aux jeunes qui sont en mesure de pouvoir décliner ou refuser la nationalité française entre 16 et 18 ans. Contrairement aux autres, qui doivent théoriquement se faire recenser dans les trois mois qui suivent leurs 16 ans, ils ont jusqu'à leurs 19 ans pour opérer leur recensement. Or, quand on se fait recenser à 19 ans, on ne bénéficie pas de l'inscription d'office. Voir l'« Instruction du 5 janvier 2004 relative aux opérations de recensement en vue de l'exécution du service national », JO n° 27, 01/02/04.

est parfois quelque peu ambigu. L'une d'entre elles, par exemple, apposée dans les locaux d'une annexe de la mairie de Nantes située au cœur de la cité Malakoff, interpelle les adolescents en ces termes : « Si tu n'es pas recensé, il ne va rien se passer ! » – un message pour le moins complexe à déchiffrer alors même que le recensement militaire est supposé produire des « effets » parmi lesquels figure l'inscription d'office. Quelques jeunes nous diront avoir entendu parler du recensement par leur professeur d'histoire. La plupart cependant, dès lors qu'ils n'ont pas été poussés à le faire par leurs parents, laissent passer le délai sans même identifier l'enjeu et ses conséquences pratiques éventuelles³⁹.

C'est fort tardivement, à plus de 18 ans, au moment où ils réalisent qu'ils ne peuvent pas, en théorie, s'inscrire à l'examen du baccalauréat ou sont empêchés de passer leur permis de conduire, que de nombreux jeunes se rendent enfin à la mairie de leur domicile pour opérer leur recensement. Le cas particulier des Français d'origine algérienne, incités à se faire recenser pour ne pas avoir à accomplir un service militaire de trois années en Algérie, a aussi été évoqué par les agents municipaux pour expliquer le calendrier d'accomplissement de la démarche. Dans tous les cas, il est alors trop tard pour bénéficier de la procédure d'inscription d'office sur les listes électorales. Certains – une poignée – profitent toutefois du déplacement à la mairie pour opérer également ce jour-là l'inscription, encouragés par les agents des guichets municipaux. À Montpellier, à Bobigny, à Toulon, des responsables de bureaux des élections nous ont expliqué

qu'ils incitaient volontiers les individus se présentant aux guichets à régulariser leur situation électorale. Nous avons vu une fonctionnaire opérer en ce sens à Nantes, notamment au cours d'une scène où un jeune garçon de 20 ans, Français d'origine ivoirienne scolarisé en 1^{re} ST et désirant s'inscrire dans une auto-école, suivait timidement les recommandations qui lui étaient faites :

– Je vais faire le recensement et je vais vous inscrire sur les listes électorales.

(*Silence.*)

– Mais seulement si ça vous intéresse ?
(*Silence d'incompréhension.*)

– Est-ce que ça vous intéresse ?

– Oui.

– Moi, je n'impose rien...

– Oui.

Les statistiques municipales enregistrent d'ailleurs chaque année leur lot de très jeunes majeurs au sein de la catégorie des « premiers inscrits » (pour les années 2003 à 2006, 18,32 % d'entre eux ont entre 18 et 20 ans, et 17,47 % ont entre 21 et 25 ans), dont une partie concerne les jeunes ayant déménagé depuis leur recensement et une autre, sans doute, les « loupés » de l'inscription d'office. S'il est difficile à établir de manière précise, le pourcentage global des jeunes Français de 18 ans échappant à l'inscription d'office dans les territoires de ZUS est certainement plus élevé que celui de ces seuls « premiers inscrits » âgés de 18 ans à 25 ans enregistrés en mairie. Alors qu'au niveau national les taux communiqués par le ministère de l'Intérieur et le CIDEM s'établissent autour de 10 %⁴⁰, certains indices tendent à montrer qu'ils pourraient être nettement plus importants dans les quartiers populaires. Une responsable du bureau des élections d'Évry nous confiait avoir assisté à une réunion

39 - Les mesures préconisées en 2001 par Jean-Pierre Dufau dans son rapport d'information (n° 3314), sur « le suivi de l'application de la loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997 relative à l'inscription d'office des personnes âgées de 18 ans sur les listes électorales », ou bien n'ont pas été mises en œuvre, ou bien, lorsqu'elles l'ont été, n'ont pas produit les résultats escomptés.

40 - Selon d'autres sources, citées dans la presse, 75 % des jeunes ayant eu 18 ans en 2005 auraient été inscrits d'office sur les listes contre 66 % en 2004 : Bronner L. (2007), « Une démarche plus complexe que dans le reste de l'Europe », *Le Monde*, 8 février.

rassemblant des représentants départementaux des ministères de l'Éducation nationale et de la Défense, au cours de laquelle le chiffre de 40 % de jeunes de 18 ans échappant au dispositif aurait été avancé pour rendre compte de la situation dans certains territoires de l'Essonne. Sans atteindre de telles proportions, les données du recensement pour la JAPD établies par le ministère de la Défense, agrégées au niveau départemental, enregistrent pour l'année 2005 un écart de 10 points entre le pourcentage des jeunes majeurs d'un département comme la Seine-Saint-Denis ayant effectué leur recensement à 18 ans (et donc susceptibles de bénéficier de l'inscription d'office) et la moyenne nationale : 85 % contre 95 %. Or cette estimation produite dans un département populaire rejoint les observations éparses que nous avons pu faire ailleurs, au cours de nos enquêtes, et incite à penser que les « loupés » de l'inscription d'office contribuent encore aujourd'hui à expliquer les taux de non-inscription mesurés dans les ZUS.

La nouvelle législation n'a donc pas définitivement réglé le problème de l'inscription des jeunes sur les listes électorales, ne serait-ce que parce que l'inscription dite d'office implique malgré tout une démarche auprès des administrations, et que les familles de milieu populaire ne sont pas toujours les mieux préparées ni les plus susceptibles d'inciter à la mobilisation des adolescents⁴¹. Elle a

41 - Sur ce point, les données du recensement pour la JAPD du ministère de la Défense sont instructives. Elles montrent que c'est au cours de leur dix-huitième année, sans doute sous la menace des sanctions établies par le dispositif, que les jeunes de Seine-Saint-Denis s'inscrivent et que l'écart avec la moyenne nationale se réduit. Car seuls 25 % des jeunes de ce département se font recenser dans le délai légal, à 16 ans, contre 59 % des jeunes Français dans leur ensemble (soit un écart de 34 points).

cependant contribué à réduire la non-inscription des plus jeunes adultes des quartiers populaires.

Cette inscription d'office se révèle d'autant plus importante en milieu populaire que les jeunes adultes qui en bénéficient participent – au moins de façon intermittente – aux consultations électorales. Aux Cosmonautes, on l'a vu, sur la séquence électorale composée des trois tours de scrutin de l'année 2004, la (quasi)totalité des jeunes inscrits d'office a voté au moins une fois⁴². Si l'on imagine que figurent parmi eux des individus qui n'auraient auparavant pas accompli la démarche de s'inscrire, car leur intérêt pour la politique est trop faible, on peut en déduire que la procédure a contribué à maintenir à un certain niveau la fréquentation du bureau de vote dans cette cité populaire de Saint-Denis.

Toutefois, pour conclure sur ce point, il faut souligner que l'inscription d'office est aussi potentiellement porteuse d'une mal-inscription de grande ampleur. Bien qu'il soit encore tôt pour le mesurer, on peut faire l'hypothèse que nombre de ces jeunes inscrits d'office risquent de ne pas se réinscrire après avoir

Mesuré à 17 ans, l'écart est encore de plus de 26 points avec la moyenne nationale (54 % contre 80,6 %). Ce qui laisse supposer que les sanctions jouent un rôle incitatif plus important que l'entraînement familial. De même, le fait que le recensement soit effectué plus tardivement dans un département comme la Seine-Saint-Denis accroît sans doute les risques, pour les jeunes, de ne pas être pris en compte dans la procédure d'inscription d'office, qui fonctionne probablement d'autant mieux que le recensement se fait bien avant que l'individu concerné n'atteigne sa majorité électorale.

42 - Ils votent, en premier lieu, nettement plus que la moyenne du bureau : 75 % aux régionales de 2004 contre 50,8 %. Il est également exceptionnel qu'ils s'abstiennent de manière systématique : parmi les treize inscrits d'office que les documents administratifs ont permis d'identifier, un seul s'abstient aux trois tours de scrutin du printemps 2004.

quitté le domicile de leurs parents. En conséquence, une partie d'entre eux est susceptible de basculer dans une mal-inscription durable et difficilement identifiable, puisque les courriers des services des élections pourront conti-

nuer à être réceptionnés au domicile familial. Pour éviter une telle situation, il faudrait que l'inscription d'office devienne universelle et ne concerne pas uniquement les jeunes adultes atteignant l'âge de la majorité électorale.

Quelques effets sociaux des usages politiques du droit électoral Le cas de la procédure d'inscription d'office

Certaines décisions politiques locales ont pu affaiblir considérablement le rendement attendu de la procédure d'inscription d'office. La mise en œuvre de l'article L11-1 du code électoral peut aller dans certaines villes jusqu'à recouvrir la disparition pure et simple de l'innovation législative de 1997 et, tout en respectant apparemment la lettre des textes, contredire manifestement l'esprit de la loi instituant l'inscription d'office. La vérification de la domiciliation effective des personnes âgées de 18 ans proposée par l'INSEE pour l'inscription d'office constitue une obligation légale pour les mairies. Le fichier INSEE étant composé à partir de données d'un recensement effectué deux années auparavant, il s'agit, avant d'inscrire les jeunes majeurs sur les listes électorales, de vérifier qu'ils n'ont pas déménagé depuis lors. Mais comme le législateur n'indique pas la forme que doit prendre cette vérification, sa mise en œuvre se fait de façon très différenciée. Dans la grande majorité des communes, le courrier informant le jeune de son inscription d'office, dans la mesure où il ne revient pas en « NPAI » à la mairie, est considéré comme une preuve suffisante de sa domiciliation réelle. Dans certains cas, comme à Montpellier, en cas de retour du courrier, le service des élections opère même des recherches pour tenter d'identifier l'adresse effective des futurs inscrits d'office qui pourraient avoir déménagé au sein de la commune. C'est tout le contraire de la manière dont la loi est interprétée aux Ulis, par exemple. Dans cette commune populaire de la banlieue parisienne, la mairie soumet l'inscription des jeunes majeurs à un déplacement physique au guichet, où a lieu la vérification des papiers classiques prouvant la domiciliation et la nationalité du jeune. De telles pratiques, déjà relevées par le député Jean-Pierre Dufau dans son rapport de 2001 sur l'application de la loi de 1997, s'expliquaient à cette date par les termes de la première circulaire d'application qui, pour pallier les déficiences initiales des fichiers sources utilisés, incitaient les mairies à une grande vigilance. Cette circulaire légitimait par avance le zèle de certaines municipalités tentées de soumettre l'inscription effective des personnes âgées de 18 ans à un déplacement physique en mairie. Mais les termes utilisés dans les circulaires ultérieures du ministère de l'Intérieur ne sont plus les mêmes. Dès celle du 28 septembre 2001, il est tenu compte de la plus grande qualité des fichiers, tous issus désormais du recensement militaire et qui ne justifient donc plus, notamment, le contrôle de la nationalité : « Les informations transmises par l'INSEE aux mairies n'auront pas à faire l'objet d'un contrôle de la nationalité de la part de ces dernières mais seulement d'un contrôle de la réalité du domicile. Ce contrôle pourra être effectué par simple lettre adressée au jeune au domicile figurant au fichier pour l'informer qu'il va être inscrit. Si la lettre ne revient pas à la mairie avec la mention « NPAI » (n'habite pas à l'adresse indiquée) ou « PSA » (parti sans laisser d'adresse), la réalité du domicile pourra être présumée et le jeune pourra être inscrit d'office »

(ministère de l'Intérieur, circulaire du 28 septembre 2001). La perpétuation, dans ce nouveau contexte, des pratiques administratives antérieures a pour effet de priver les jeunes d'inscriptions auxquelles ils auraient droit ailleurs. Dans ce domaine particulier de l'accès à la citoyenneté, la rupture du principe d'égalité par la mise en œuvre différenciée des textes entraîne des conséquences que l'on peut précisément évaluer. En 2006, le maire des Ulis estimait à environ la moitié la proportion de jeunes de la liste INSEE qui effectuaient le déplacement toujours exigé par la mairie pour prouver leur domicile et leur nationalité. L'autre moitié, elle, n'était tout simplement pas inscrite. Ce qui revient à vider la procédure d'inscription d'office de son contenu et donc de ses effets attendus, puisque les jeunes majeurs doivent accomplir une démarche identique à celle des « premiers inscrits », c'est-à-dire à la situation en vigueur avant la promulgation de la loi instaurant une inscription d'office, la seule différence consistant dans le fait d'avoir été averti par un courrier de la nécessité de s'inscrire sur les listes électorales.

Les Ulis ne sont pas les seuls à continuer de vider l'inscription d'office presque intégralement de son contenu. À Toulouse, l'exigence de la commission administrative à l'égard des jeunes inscrits de la liste INSEE ne va pas jusqu'au déplacement physique à l'hôtel de ville : un courrier comportant les papiers nécessaires à une inscription ordinaire suffit (soit la photocopie d'une pièce d'identité et une preuve de domiciliation). Dans tous les cas cependant, les jeunes majeurs se trouvent dans l'obligation d'accomplir une démarche, alors même que le législateur, en 1997, avait pris la décision de les en affranchir. Le résultat est que, d'après les déclarations d'un agent du bureau des élections de Toulouse, chaque année, environ les deux tiers des jeunes de la liste INSEE sont effectivement inscrits sur les listes. Le tiers restant ne le serait donc pas, dont seulement un cinquième parce que les deux courriers adressés par la mairie à l'automne sont revenus « NPAI ». Les quatre cinquièmes restants sont donc des jeunes privés par la mairie d'une inscription à laquelle ils auraient eu droit dans la plupart des autres communes françaises.

2.2

Une poussée de l'inscription en milieu populaire dans le prolongement des émeutes urbaines

Que s'est-il donc exactement passé en 2005 en matière d'inscription sur les listes électorales ? Pour répondre à cette question, nous disposons d'informations que l'on peut considérer comme suffisamment solides. D'une part, notre base de données est importante :

nous sommes parvenus à rassembler des données exhaustives relatives à l'inscription sur 96 bureaux de vote en France pour les années 2003, 2004 et 2005. Ces bureaux sont répartis sur l'ensemble du territoire national et 58 appartiennent à des ZUS qui se situent à tous les niveaux par rapport à l'indice de pauvreté et de précarité que nous avons construit⁴³. En outre, nous

43 - Parmi ces 58 bureaux de vote en ZUS, 7 sont en position de grande précarité sur notre échelle de précarité, 39 sont en position médiane, et 12 sont en position plus favorisée.

disposons systématiquement, à titre de comparaison, des données concernant un bureau de centre-ville et un bureau de zone résidentielle pour les communes dont nous étudions les bureaux situés en ZUS (38 bureaux de vote hors ZUS). Ce qui nous permet de vérifier si les dynamiques éventuelles que nous identifions sont propres à ces territoires populaires ou bien plus largement distribuées.

Les chiffres bruts des nouveaux inscrits des bureaux de notre échantillon pour les années 2003, 2004 et 2005, rapportés aux effectifs globaux des inscrits de ce même ensemble, offrent une première indication de l'évolution qui s'est produite en matière d'inscription sur les listes électorales. Et ces données peuvent être considérées comme relativement fiables, puisqu'elles concordent assez fidèlement, on le verra, avec les tendances que l'on enregistre au niveau national.

De l'analyse de ces données se dégage un premier constat : sur l'ensemble de notre échantillon, l'année 2005 se caractérise par un taux de nouvelles inscriptions (nombre de nouveaux inscrits/nombre total d'inscrits) supérieur à celui de 2004 : 7,79 % contre 5,92 %. Mais ce taux reste légèrement inférieur à celui de 2003 : 8 %.

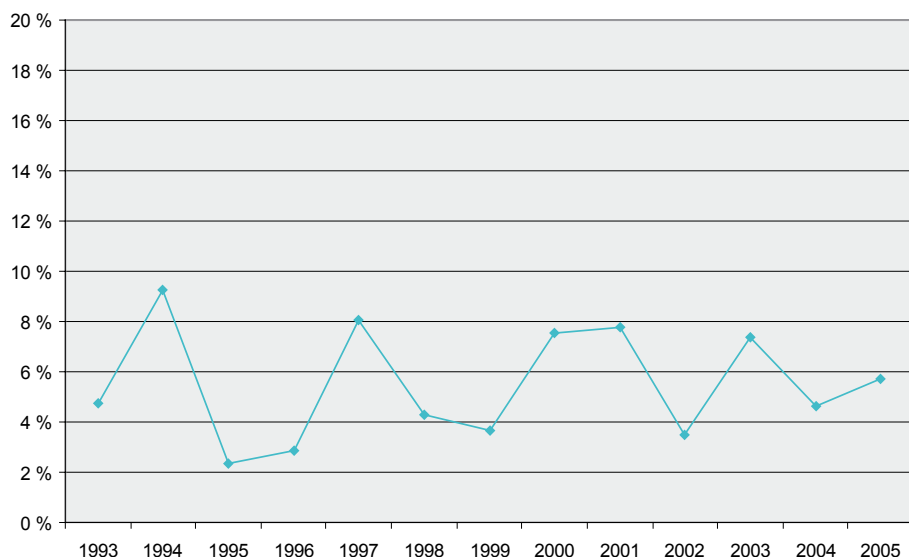
Il n'y a donc pas eu de rupture significative en 2005, puisque les taux enregistrés cette année-là sont comparables à ceux de 2003 au sein de notre échantillon (et sensiblement inférieurs au niveau national). Mais l'augmentation enregistrée par rapport à 2004, y compris au niveau national, était inattendue et doit être analysée. En effet, on s'inscrit et se réinscrit principalement les années précédant une consultation électorale, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'un scrutin majeur tel que les présidentielles.

Tableau n° 4 : Évolution des taux de nouvelles inscriptions 2003/2005

	2003	2004	2005	Total
Bureaux de ZUS + hors ZUS	8 %	5,92 %	7,79 %	7,24 %
Bureaux hors ZUS	8,33 %	5,43 %	6,20 %	6,65 %
Bureaux de ZUS	7,78 %	6,24 %	8,83 %	7,62 %
Ensemble du territoire national	7,39 %	4,62 %	5,74 %	-

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies et le ministère de l'Intérieur

Graphique n° 1 : Taux des nouvelles inscriptions au niveau national 1993/2005



Source : ministère de l'Intérieur

Tableau n° 5 : Évolution des taux de nouvelles inscriptions par motifs 1993/2005

Révision	Inscrits (en fin de révision)	Premières inscriptions	Réinscriptions	Total des inscriptions	Premières inscriptions	Réinscriptions	Total des inscriptions
1993-1994	38 157 332	749 368	1 066 309	1 815 677	1,96	2,79	4,76
1994-1995	39 170 824	1 509 361	2 127 181	3 636 542	3,85	5,43	9,28
1995-1996	38 558 730	310 403	592 539	902 942	0,81	1,54	2,34
1996-1997	38 372 133	373 253	711 299	1 084 552	0,97	1,85	2,83
1997-1998	39 216 581	1 497 677	1 654 584	3 152 261	3,82	4,22	8,04
1998-1999	39 200 780	720 555	953 072	1 673 627	1,84	2,43	4,27
1999-2000	39 231 550	583 418	843 075	1 426 493	1,49	2,15	3,64
2000-2001	39 595 771	958 692	2 035 993	2 994 685	2,42	5,14	7,56
2001-2002	40 377 517	1 112 212	2 026 027	3 138 239	2,75	5,02	7,77
2002-2003	40 311 014	718 403	682 540	1 400 943	1,78	1,69	3,48
2003-2004	40 817 108	1 283 662	1 731 132	3 014 794	3,14	4,24	7,39
2004-2005	40 956 249	866 258	1 024 904	1 891 162	2,12	2,50	4,62
2005-2006	41 451 366	1 163 403	1 214 115	2 377 518	2,81	2,93	5,74

Source : calculs des auteurs

Cette condition était remplie en 2003, puisque des régionales et des européennes étaient organisées en 2004. Elle ne l'était plus en 2004, puisque la date du référendum du printemps suivant n'a été établie qu'au début de l'année 2005, ce qui explique que le renouvellement des bureaux par l'inscription ait été en recul par rapport à l'année précédente. Mais cette condition n'était pas non plus remplie en 2005, aucun scrutin n'étant prévu à l'horizon 2006. La tendance à la reprise des inscriptions, cette année-là, était donc a priori imprévisible et ne peut s'expliquer par le calendrier électoral officiel.

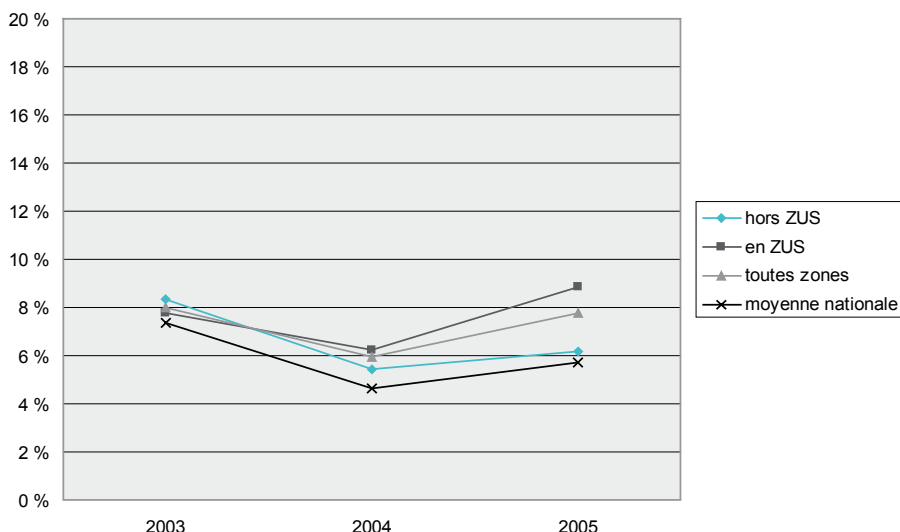
On enregistre la même évolution, mais de façon atténuée, au niveau national : un recul des inscriptions en 2004, puis une reprise en 2005, mais sans attein-

dre les taux de nouvelles inscriptions de 2003.

Une tendance à la reprise des inscriptions en ZUS

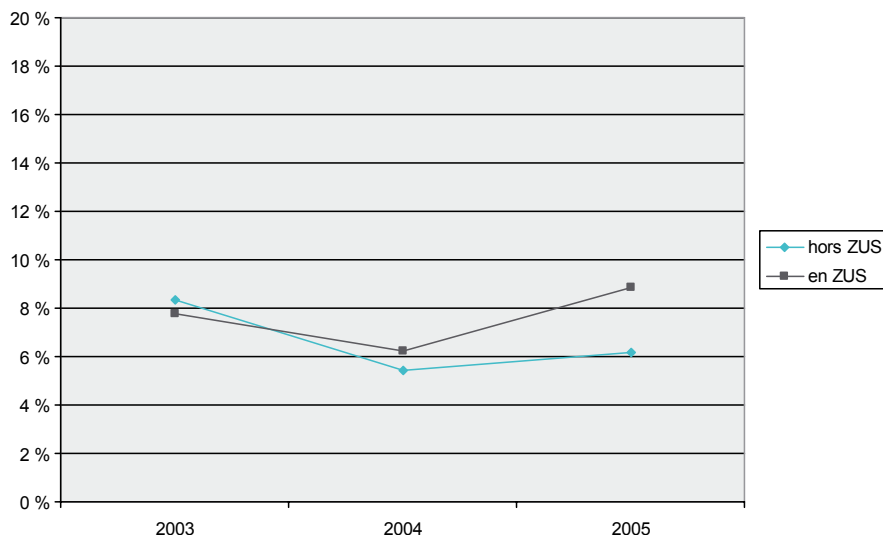
L'intérêt pour ce qui a pu se passer en 2005 grandit encore lorsque l'on distingue, dans notre échantillon, les bureaux de ZUS des bureaux situés dans des environnements socialement plus favorisés. On constate alors que les territoires les plus populaires présentent les taux de nouvelles inscriptions les plus élevés au cours de cette année 2005 : + 2,63 points de pourcentage par rapport aux bureaux situés hors ZUS et, plus significatif encore, + 3,09 points par rapport à la moyenne nationale.

Graphique n° 2 : Évolution des taux de nouvelles inscriptions par type de territoires (2003-2005)



Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies et le ministère de l'Intérieur

Graphique n° 3 : Évolution des taux de nouvelles inscriptions en ZUS et hors ZUS 2003-2005



Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

Dans les bureaux composant l'ensemble de notre échantillon, la répartition des nouvelles inscriptions au cours de ces trois années est un peu plus conforme à ce que l'on observe au niveau national. On s'inscrit très légèrement moins en 2005 que deux ans auparavant (- 0,21 point de pourcentage dans notre échantillon, - 1,65 point au niveau national) ; en 2003, sans doute les élections régionales et européennes prévues pour le printemps suivant avaient-elles motivé une partie des citoyens à se rendre au bureau électoral. Le contexte peut y avoir également contribué : s'agissant des premières élections postérieures à 2002, la mémoire du 21 avril a peut-être joué un rôle dans la sensibilité particulière des citoyens aux diverses formes de appel à l'ordre civique⁴⁴.

44 - Ce possible effet « post-21 avril » n'est cepen-

En outre, il ne faut pas oublier de mentionner que 2003 fut, au niveau national, une année de refonte des listes électorales, avec pour effet, dès lors que les radiations sont opérées massivement, d'entraîner comme par ricochet la réinscription d'au moins une partie de ces radiés, précisément les plus prédisposés à s'inscrire, à se réinscrire et à voter. Autant de facteurs cumulés qui peuvent expliquer la hausse particulière des nouvelles inscriptions en 2003.

La légère reprise des inscriptions en 2005, par rapport à 2004, ne paraît en revanche guère explicable par le calendrier électoral ou les pratiques adminis-

dant pas perceptible, au niveau national, à la fin de l'année 2002, puisque le taux de renouvellement est deux fois moins important cette année-là qu'en 2001, à la veille des élections présidentielles (3,48 % contre 7,77 % de nouveaux inscrits en 2001).

tratives. Cette reprise est d'une ampleur assez modeste hors ZUS : + 0,77 point de pourcentage entre 2004 et 2005. Mais elle est beaucoup plus nette en ZUS. Ici, l'on s'est non seulement plus inscrit en 2005 qu'en 2004 mais même plus inscrit qu'en 2003 : le taux de nouvelles inscriptions atteint 8,83 % en 2005 contre 6,24 % en 2004 et 7,78 % en 2003. Les ZUS paraissent avoir plus contribué que le reste du pays à l'augmentation des taux de nouvelles inscriptions observable en 2005.

Des motifs d'inscription très différents selon les territoires

Encore faut-il s'assurer, avant de prolonger l'analyse, que cette dynamique observable en ZUS n'est pas largement liée à une hausse des inscriptions d'office, et n'est donc pas un effet induit de la structure démographique des quartiers populaires. Les jeunes majeurs ayant bénéficié de l'inscription d'office n'ont pas opéré de démarche volontaire et leur intégration sur les listes ne doit donc pas être prise en compte, dès lors que c'est un éventuel « sursaut civique » que l'on cherche à mesurer.

L'attention prêtée aux « motifs » des inscriptions, tels qu'ils ont été établis entre 2003 et 2005, conduit à attribuer une partie conséquente des nouvelles inscriptions enregistrées dans les bureaux de ZUS à l'évolution démographique

de ces territoires. L'inscription d'office y occupe une position importante en matière de nouvelles inscriptions, alors que son poids se révèle un peu plus faible dans les zones résidentielles et les centres-villes : 30,48 % en ZUS contre 23,82 %. En ZUS, l'inscription d'office constitue ainsi près du tiers des nouvelles inscriptions. Alors que dans les quartiers plus résidentiels et bourgeois, les nouvelles inscriptions liées à un changement d'adresse ou à une arrivée dans la commune sont de loin les plus fréquentes : 61,44 % du total. Ce qui paraît logique, puisqu'il s'agit de quartiers où le prix de l'immobilier est (de plus en plus) élevé, donc de territoires qui accueillent des populations disposant de revenus plus importants et/ou de situations professionnelles mieux établies que celles résidant dans les ZUS, donc de populations qui présentent de grandes probabilités d'avoir déjà été inscrites ailleurs et de plus grandes prédispositions à la réinscription. Dans ces zones résidentielles, les populations sont également plus âgées en moyenne.

À l'inverse, du fait de la jeunesse des ZUS, il n'est pas étonnant que les inscrits d'office occupent une place proportionnellement plus importante qu'ailleurs. Et encore toute la jeunesse des cités ne bénéficie-t-elle pas de ce dispositif, on l'a vu.

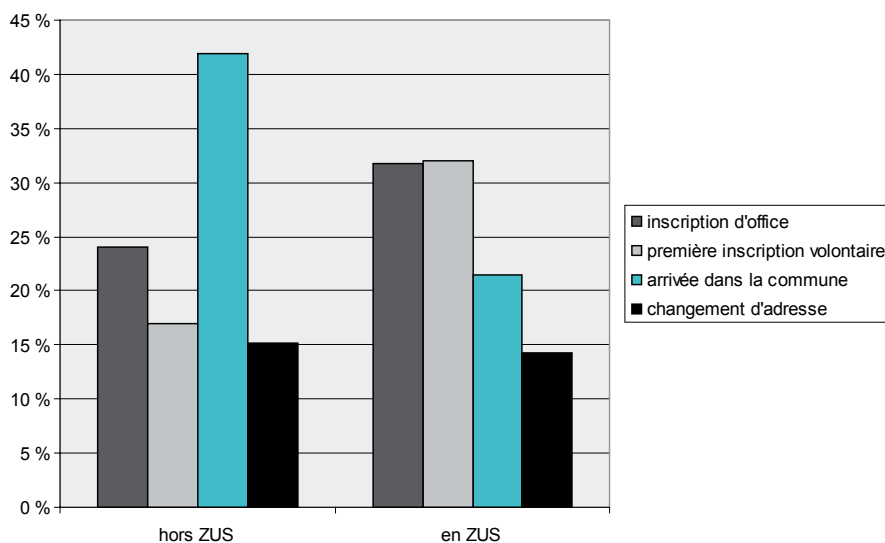
Il n'empêche, retirer les inscrits d'office ne suffit pas, loin de là, à annuler la reprise des inscriptions perceptible en ZUS au cours de l'année 2005.

Tableau n° 6 : Répartition des motifs d'inscription en ZUS et hors ZUS 2003-2005

		2003	2004	2005	Moyenne
Hors ZUS	Inscription d'office	20,58 %	28,43 %	22,46 %	23,82 %
Hors ZUS	Première inscription volontaire	14,61 %	15,90 %	20,33 %	16,94 %
Hors ZUS	Arrivée dans la commune	46,00 %	38,05 %	42,19 %	42,08 %
Hors ZUS	Changement d'adresse	17,38 %	17,74 %	13,59 %	16,24 %
En ZUS	Inscription d'office	29,54 %	34,23 %	27,74 %	30,48 %
En ZUS	Première inscription volontaire	29,07 %	27,81 %	38,69 %	31,95 %
En ZUS	Arrivée dans la commune	24,73 %	21,91 %	19,96 %	22,21 %
En ZUS	Changement d'adresse	17,08 %	15,62 %	14,02 %	15,57 %
Toutes zones	Inscription d'office	26,04 %	31,94 %	25,68 %	27,87 %
Toutes zones	Première inscription volontaire	23,40 %	22,95 %	31,49 %	25,99 %
Toutes zones	Arrivée dans la commune	33,19 %	28,58 %	28,80 %	30,21 %
Toutes zones	Changement d'adresse	17,20 %	16,50 %	13,85 %	15,84 %

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

Graphique n° 4 : Répartition des motifs d'inscription en ZUS et hors ZUS pour la période 2003-2005



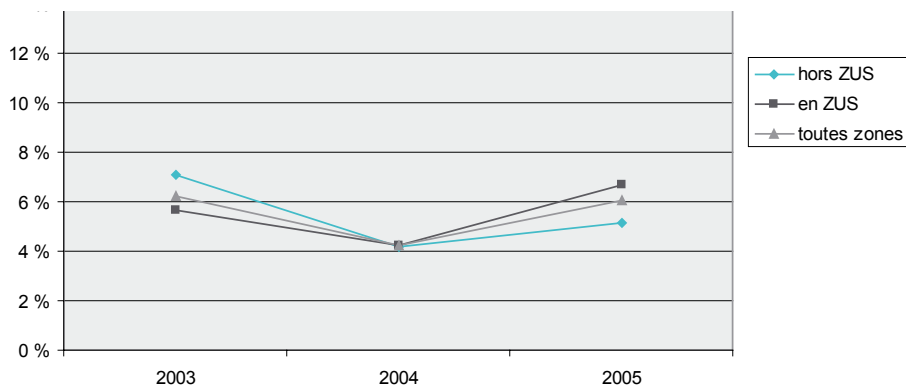
Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

Tableau n° 7 : Taux de nouvelles inscriptions sans les inscrits d'office

	2003	2004	2005	Moyenne
Hors ZUS	7,08 %	4,18, %	5,14 %	5,46 %
En ZUS	5,67 %	4,24, %	6,69 %	5,54 %
Toutes zones	6,22 %	4,21 %	6,08 %	5,51 %

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

Graphique n° 5 : Évolution des taux de nouvelles inscriptions sans les inscrits d'office



Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

Même après avoir exclu les inscrits d'office, on constate que les ZUS continuent de se distinguer des autres territoires par leur dynamisme de 2005 : 6,69 % de nouveaux inscrits en 2005, contre 4,24 % en 2004 et 5,67 % en 2003.

Dans quelle mesure peut-on pour autant rapporter cette hausse plus sensible en ZUS aux émeutes de novembre et décembre 2005 ?

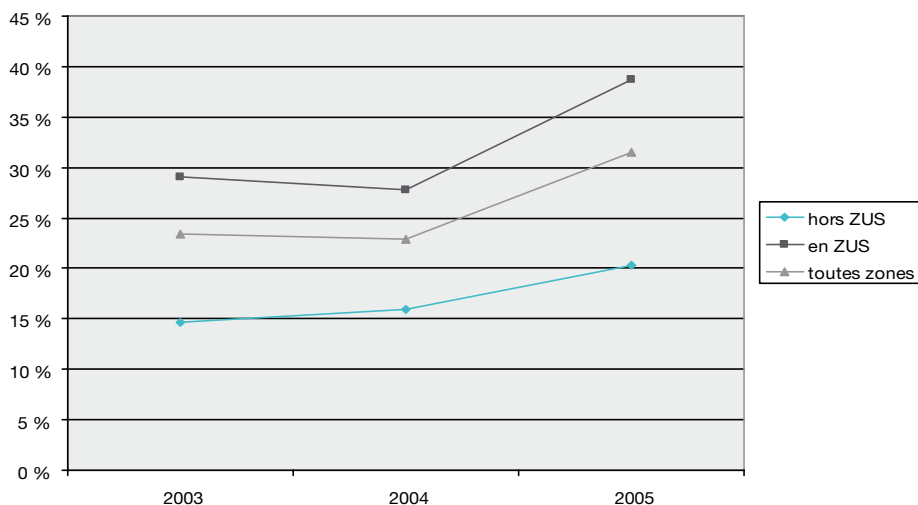
ce sont, en ZUS, les « premières inscriptions » qui ont le plus augmenté en proportion au cours de cette même année 2005, comme le montrent les données présentées dans le tableau n° 6 (+ 9,62 points de pourcentage entre 2003 et 2005). Cette évolution est encore plus nette quand on prend pour point de comparaison l'évolution hors ZUS (+ 5,72 points entre 2003 et 2005) ou au niveau national (+ 6,4 points)⁴⁵.

Un effet (indirect) des émeutes

Un premier indice paraît conforter la thèse d'une dynamique d'inscription s'inscrivant dans le prolongement des émeutes. Lorsqu'on distingue les différents motifs d'inscription volontaire,

45 - Une précision, toutefois : les données au niveau national, émanant du ministère de l'Intérieur, ne prennent pas en compte les réinscriptions liées aux changements de bureau au sein des mêmes communes. Nous donnons ici le pourcentage de « premiers inscrits » par rapport à un ensemble de nouveaux inscrits ne comportant pas cette catégorie. Ce taux est donc un peu surévalué.

Graphique n° 6 : Évolution de la proportion des « premiers inscrits » parmi les nouveaux inscrits



Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

Or la catégorie des « premiers inscrits » paraît a priori la plus conforme à l'image de la conversion collective des jeunes de cité à la pratique électorale que les médias s'étaient employés à décrire au lendemain des émeutes.

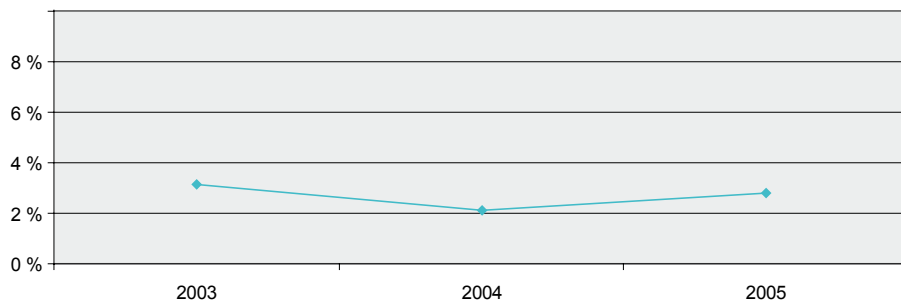
Cette évolution est encore plus manifeste lorsqu'on rapporte le total des « premiers inscrits » au total des inscrits et que l'on produit ainsi un taux de croissance des premières inscriptions.

Tableau n° 8 : Taux de « premières inscriptions » par année et par territoire

	2003	2004	2005
hors ZUS	1,17 %	0,89 %	1,28 %
en ZUS	2,19 %	1,80 %	3,48 %
toutes zones	1,81 %	1,44 %	2,62 %
moyenne nationale	3,14 %	2,12 %	2,81 %

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies et le ministère de l'Intérieur

Graphique n° 7 : Évolution des taux de « premières inscriptions » au niveau national (2003-2005)



Source : ministère de l'Intérieur

On constate alors que cette croissance des premières inscriptions est une spécificité des ZUS : + 1,29 point de pourcentage de croissance en ZUS entre 2003 et 2005, contre seulement + 0,11 point hors ZUS et une décroissance au niveau national avec - 0,33 point. Ce qui signifie que les « premiers inscrits » alimentent bien une part significative de la sensible reprise des inscriptions observable en ZUS en 2005.

Plusieurs facteurs permettent de mieux interpréter la dynamique d'inscription électorale de 2005 en ZUS, mais aussi dans les quartiers résidentiels. Celle-ci nous apparaît comme un effet indirect des émeutes, lié aux dimensions particulières prises par la campagne d'incitation à l'inscription cette année-là. Au lieu de connaître le reflux habituel des conjonctures non électorales, l'année 2005 se caractérise par un niveau d'inscription équivalent à celui d'une année précédant un scrutin de moyenne intensité – municipale, régionale – probablement parce que la mobilisation médiatique autour des émeutes s'est prolongée par une focalisation inhabituelle autour de cette question.

Un premier élément de contrôle permettant d'établir un éventuel « effet émeute » provient de la connaissance que l'on a de la répartition mensuelle des inscriptions. Si « effet émeute » il y a eu, c'est en décembre que l'on doit l'enregistrer. Dans cette perspective, il faut pouvoir ôter les inscrits d'office de l'échantillon sur lequel nous travaillons, puisque ceux-ci sont fréquemment inclus sur les listes lors du dernier mois de l'année et que cette date d'inscription ne recouvre, bien évidemment, dans ce cas, aucune démarche volontaire. Or, pour déléster le mois de décembre du poids des inscrits d'office, il faut disposer sur les nouveaux inscrits de données individualisées facilement utilisables (sous format informatique), ce que nous ne sommes parvenus à obtenir pour les années 2003 à 2005 que sur un nombre réduit de communes (8) et de bureaux de vote (59 dont seulement 17 en ZUS)⁴⁶. C'est donc plus prudemment que nous nous avancerons sur ce terrain précis.

46 - Alès (5 bureaux), Besançon (6 bureaux), Boulogne-sur-Mer (5 bureaux), Caen (5 bureaux), Créteil (3 bureaux), Montpellier (3 bureaux), Rennes (4 bureaux) et Vénissieux (28 bureaux). Parmi les 17 bureaux en ZUS, 12 sont en position médiane sur notre échelle de précarité, 4 sont en position défavorisée et 1 en position favorable.

Ce qui ressort de l'analyse de ces données peut se résumer de la manière suivante : le pourcentage de citoyens ayant accompli volontairement la démarche de s'inscrire en décembre 2005 est moins important qu'en décembre 2003 (50,42 % contre 60,22 %), a fortiori en ZUS (52,57 % contre 67,13 %). Mais il est, partout, nettement plus important qu'en décembre 2004 (+ 5,5 points de

pourcentage en décembre 2005 par rapport à décembre 2004 hors ZUS et + 13 points en ZUS).

C'est ainsi plus de la moitié des nouveaux inscrits de l'année 2005 qui s'est rendue à la mairie pour s'inscrire sur les listes, dans le prolongement des émeutes, alors qu'aucun calendrier électoral ne l'y incitait⁴⁷.

Tableau n° 9 : Répartition mensuelle des nouvelles inscriptions⁴⁸ (2003-2005)

	Décembre	Autres mois
2003	60,22 %	39,78 %
2004	42,17 %	57,83 %
2005	50,42 %	49,58 %

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

Tableau n° 10 : Répartition mensuelle des nouvelles inscriptions par type de territoire (2003-2005)

	Hors ZUS	Hors ZUS	En ZUS	En ZUS
	Décembre	Autres mois	Décembre	Autres mois
2003	57,42 %	42,58 %	67,13 %	32,87 %
2004	43,66 %	56,34 %	39,35 %	60,65 %
2005	49,16 %	50,84 %	52,57 %	47,43 %

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

47 - Même si certains responsables de bureaux des élections ont évoqué la confusion qui régnait alors, entretenue par les médias, sur les dates limites d'inscription permettant de participer aux présidentielles de 2007. Ce serait ainsi par peur de ne pas pouvoir prendre part à ce scrutin que certains nouveaux inscrits se seraient précipités, fin 2005, dans les mairies. En soi, cette confusion, que l'on observera aussi l'année suivante au moment de la clôture des listes - de nombreuses personnes s'étant rendues à la mairie par méconnaissance des procédures d'inscription -, indique quelque chose : la place prise par des médias généralistes, peu informés eux-mêmes et participant donc largement à entretenir la confusion, dans la mobilisation en faveur de l'inscription.

48 - Soit, ici, le cumul des « premières inscriptions » et des « arrivées dans la commune ».

Tableau n° 11 : Répartition mensuelle des « premières inscriptions » par type de territoire (2003-2005)

	Hors ZUS	Hors ZUS	En ZUS	En ZUS
	Décembre	Autres mois	Décembre	Autres mois
2003	62,79 %	37,21 %	71,35 %	28,65 %
2004	34,65 %	65,35 %	27,73 %	72,27 %
2005	51,71 %	48,29 %	54,47 %	45,53 %

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

On établit le même constat, quelle que soit l'échelle d'analyse : à prêter attention à la répartition mensuelle des inscriptions par motifs, par exemple, l'on s'aperçoit ainsi que ceux qui, en ZUS, viennent s'inscrire sur les listes électorales pour la première fois en décembre 2005 sont nettement plus nombreux que leurs homologues de 2004 (+ 26,7 points de pourcentage).

En résumé, l'année 2005 a bien été marquée par un taux de nouvelles inscriptions anormalement élevé, puisqu'il est largement supérieur à celui de 2004, alors que cela n'aurait pas dû être le cas s'agissant d'une année ne précédant aucune consultation électorale. Ce taux est particulièrement élevé en ZUS, où, contrairement à ce qu'on observe sur le reste du territoire, le taux de nouvelles inscriptions de 2005 est même supérieur à celui de 2003. Et ce taux anormalement élevé s'explique par une mobilisation soutenue en décembre, puisque c'est au cours du dernier mois de l'année que la majorité des nouvelles inscriptions a été enregistrée : 52,57 % en ZUS et, peut-être plus étonnant encore, 49,16 % hors ZUS.

Des prédispositions inégales à s'inscrire ou se réinscrire

Il n'est pas exclu que, lorsque Joey Starr ou Jamel Debbouze ont appelé les

jeunes des quartiers sensibles à se faire entendre dans les urnes, leur message ait été entendu aussi dans les quartiers résidentiels et y ait produit des effets. Ce dernier chiffre paraît bien indiquer, en tout cas, que les émeutes n'ont en réalité exercé qu'un effet indirect en matière d'inscription électorale. Autrement dit, ce n'est pas un afflux de jeunes des quartiers sensibles ayant directement participé aux émeutes que l'on enregistre dans les bureaux électoraux au cours du mois de décembre 2005. Les taux de nouvelles inscriptions élevés de cette période ne sont pas le prolongement direct, dans l'ordre électoral, de ce type très particulier d'action collective que constituent les émeutes urbaines. Ils renvoient plutôt au fait que celles-ci constituèrent une occasion d'inscrire sur l'agenda médiatique et politique la question de la non-inscription de la jeunesse des cités. Des chanteurs, des acteurs, des footballeurs – eux-mêmes issus des quartiers en rébellion – ont fait connaître ce problème, jusque-là largement ignoré, et, plus encore, ont lancé des appels à l'inscription, puissamment relayés par les principaux médias et sans doute entendus. C'est très certainement l'exposition médiatique de cette question, dans des proportions inhabituelles – y compris en période préélectorale –, qui explique la sensible recrudescence des inscriptions qui s'est produite en décembre, partout mais en ZUS plus qu'ailleurs. En ZUS, la

proportion de ceux qui viennent s'inscrire pour la première fois sur les listes lors du dernier mois de l'année passe d'un gros quart en 2004 à plus de la moitié en 2005 et cette croissance demeure importante quand on se réfère à l'ensemble des nouvelles inscriptions (tableaux n° 9 et 10). Elle est, en tout cas, nettement plus marquée que dans les bureaux situés en centre-ville et en zone résidentielle. Télévision, radio, stars affichant leur proximité avec les populations des cités ont donc bien contribué, chacune à sa façon, à une entreprise de rappel à l'ordre civique qui rejouait l'histoire politique d'après 1848, lorsqu'il fallait convaincre les humbles d'abandonner leurs fusils pour le bulletin de vote. Ces rappels, par leur intensité nouvelle, sont manifestement parvenus à mettre en branle l'environnement immédiat des jeunes. Et les parents, en particulier, se sont sans doute faits, au domicile familial, les relais de ces injonctions à s'inscrire sur les listes, puisque très nombreux sont les primo inscrits à être venus à la mairie sous micro pression familiale, comme

nous l'ont confié plusieurs responsables de bureaux des élections⁴⁹.

Quoi qu'il en soit, il est important de souligner que les individus sont inégalement prédisposés à répondre à ce rappel à l'ordre citoyen relayé par les médias et, sans doute, par les leaders d'opinion au sein de leurs groupes d'appartenance. Aussi, ce ne sont pas les plus jeunes des adultes – le segment de la population que l'on retrouve parmi les participants aux émeutes et auquel était adressée prioritairement l'invitation à entrer dans la civilisation électorale – qui semblent avoir été les plus réactifs⁵⁰. On s'en rend compte en analysant les caractéristiques de ceux qui ont nourri le mouvement d'inscription en provenance des banlieues populaires. Parmi ces « premiers inscrits », les très jeunes sont minoritaires.

L'âge moyen des nouveaux inscrits résidant en ZUS est de presque 35 ans en 2005, ce qui correspond assez mal à l'image du jeune émeutier se convertissant au bulletin de vote.

Tableau n° 12 : Répartition par âge des premières inscriptions de 2003 à 2005, tous bureaux confondus

	18 ans	19-20 ans	21-25 ans	26-30 ans	31-35 ans	36 ans et plus
Première inscription	6,47 %	9,31 %	15,28 %	14,00 %	11,51 %	34,04 %

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

49 - Certains de ces responsables nous ont également indiqué que les personnes venaient s'inscrire dans une certaine précipitation, parce qu'elles étaient convaincues que c'était la dernière occasion pour participer aux futures élections présidentielles. Face à l'afflux de nouveaux inscrits dans les derniers jours de décembre, la mairie de Montpellier a par exemple adressé des communiqués, par l'intermédiaire de la presse et de la télévision locales, de manière à préciser que les citoyens disposeraient de toute l'année 2006 pour régulariser leur situation électorale dans la perspective des scrutins présidentiels et législatifs de 2007. Si la jeunesse des banlieues populaires était la cible de cette campagne, c'est surtout, semble-t-il, la génération des « grands frères » qui a répondu à l'appel.

50 - Cf. Centre d'analyse stratégique, *Enquêtes sur les violences urbaines : comprendre les émeutes de novembre 2005*, Rapport et Document n° 4, La Documentation française, 2007

Tableau n° 13 : Âge moyen des nouveaux inscrits selon l'année, la zone et le motif d'inscription

	2003	2003	2003	2004	2004	2004	2005	2005	2005	Moyenne
	Hors ZUS	En ZUS	Toutes zones	Hors ZUS	En ZUS	Toutes zones	Hors ZUS	En ZUS	Toutes zones	Toutes zones et années
Arrivée dans la commune	40,31	42,00	40,63	41,85	42,97	42,13	42,97	40,75	42,44	41,63
Changement d'adresse	39,64	40,35	39,96	41,62	40,27	41,02	40,80	44,67	43,50	41,50
Inscription d'office	18,13	17,93	18,04	18,76	17,92	18,38	18,32	17,96	18,14	18,18
Première inscription volontaire	32,86	33,26	33,04	33,72	33,39	33,56	35,10	34,04	34,58	33,80
Autres motifs		41,70	41,70	45,00	23,00	40,11	35,00	25,13	31,05	41,41
Motif inconnu	33,70	29,32	32,82	31,10	27,09	30,18	31,66	29,48	31,10	31,57
Moyenne	34,44	35,81	34,98	33,42	31,49	32,78	33,46	34,82	34,02	34,11

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

Beaucoup plus que le public adolescent des concerts de rap, ce sont donc, dans ces territoires, leurs « grands frères » que les stars issues des quartiers, elles-mêmes trentenaires, ont aidés à prendre le chemin des urnes. « La jeunesse n'est qu'un mot », comme le rappelait Pierre Bourdieu⁵¹. Dans les quartiers populaires, là où les rites de passage à l'âge adulte, en particulier l'accès à un emploi stable et à un logement indépendant, se font de plus en plus tardivement, cette « jeunesse subie » dure longtemps⁵². Et ce sont, semble-t-il, ces (plus très) jeunes adultes des cités, ceux qui n'avaient pas bénéficié de l'inscription d'office – et qui, fréquemment, n'avaient jamais été inscrits sur les listes et donc n'avaient

jamais voté –, qui, dans le prolongement du 21 avril 2002 et de la crise des banlieues, ont alimenté une dynamique d'inscription d'une ampleur particulièrement significative en une période qui ne précédait aucun scrutin.

Combinée aux effets de l'inscription d'office, qui, bien que ne bénéficiant pas à l'ensemble des jeunes majeurs, ne manque pas d'accroître le taux d'inscription au sein des nouvelles générations, cette reprise de l'inscription sur les listes s'est prolongée en s'amplifiant au cours de l'année 2006, contribuant à réduire sensiblement les tendances à la ségrégation électorale que l'on observait depuis plus de deux décennies en milieu populaire.

51 - Bourdieu P. (2004), *Questions de sociologie*, Paris, Éditions de Minuit.

52 - Beaud S. et Pialoux M. (2003), *Violences urbaines, violences sociales. Genèse des nouvelles classes dangereuses*, Paris, Fayard.

La production administrative des statistiques sur les motifs L'exemple des « premiers inscrits »

Lorsqu'ils tiennent à jour les listes électorales de leur commune, les maires agissent en tant que représentants de l'État, soumis au contrôle hiérarchique du préfet. Ils sont chargés, dans le cadre des commissions administratives électorales qu'ils coprésident avec les préfets et les présidents de TGI, de la mise en œuvre des dispositions du code électoral. Ces deux caractéristiques – un domaine relevant des compétences de l'État déconcentré et un domaine régi par des textes législatifs apparemment clairs et regroupés dans un code communément diffusé – pouvaient laisser penser que les pratiques d'inscription étaient relativement standardisées au niveau national. L'observation attentive des façons de faire et le maniement de données administratives produites par de nombreuses commissions électorales montrent qu'il n'en est rien.

Ainsi la production et l'usage qui est fait des catégories administratives à travers lesquelles sont répertoriés les différents motifs d'inscription méritent-ils qu'on s'y arrête.

En premier lieu, la plupart de ces catégories ne reposent que sur l'enregistrement des déclarations des nouveaux inscrits eux-mêmes, sans que celles-ci soient soumises à vérification. Ce qui motive les nouveaux inscrits indiffère l'administration, qui ne se mêle qu'à la marge et comme de mauvaise grâce de l'enregistrement des paroles des intéressés sur leur propre situation, l'objectif poursuivi étant seulement de faciliter le repérage des individus déjà inscrits qui n'auraient pas encore été radiés. La fragilité des données ainsi recueillies n'échappe d'ailleurs à personne au guichet, la plupart des individus qui accomplissent la démarche d'inscription avouant facilement ne pas connaître leur situation en la matière. Très nombreux sont ceux qui ignorent s'ils sont inscrits ou non. Tout aussi nombreux sont ceux qui, conservant le souvenir d'avoir déjà voté, ne savent pas quand ni où ils ont été inscrits et sont donc intégrés dans une catégorie par défaut, en quelque sorte. Lors des commissions administratives, seules habilitées à valider les inscriptions enregistrées au guichet par les agents communaux, seules les preuves de l'identité et de la domiciliation font d'ailleurs l'objet d'un contrôle. Le reste relève seulement des ressources que la mairie peut investir dans des stratégies de communication, par exemple quand elles apportent leur lot à la mise en scène d'une dynamique d'inscription censée, au niveau national, affecter particulièrement les jeunes.

En second lieu, l'usage qui est fait de ces catégories est très hétérogène, ce qui incite à manier les additions de données fournies par les différentes municipalités avec d'innombrables précautions puisqu'elles peuvent, derrière une apparente homogénéité des motifs, recouvrir des situations très contrastées au regard de l'inscription.

Certaines communes alimentent la catégorie des « premières inscriptions »

avec les seuls nouveaux inscrits majeurs qui n'ont pas bénéficié de la procédure d'inscription d'office et n'ont jamais, au cours de leur vie d'adulte, été inscrits sur les listes électorales. Dans ce cas, la catégorie administrative recouvre effectivement le parcours civique que son nom évoque pour le profane et on peut déduire d'une poussée importante de « premiers inscrits » d'un certain âge, par exemple, qu'un événement notable s'est produit, incitant des individus restés jusque-là en retrait des urnes à s'en rapprocher. Mais il existe d'autres usages de cette même catégorie. D'autres communes considèrent comme « premiers inscrits » les intermittents de l'inscription, soit les personnes qui ont été inscrites sur les listes dans un passé lointain et sont depuis restées en dehors de la « civilisation électorale ». Dans leur rapport à l'inscription et au vote, ceux qui n'ont jamais été inscrits et ceux qui l'ont été il y a longtemps présentent certes des points communs : une certaine distance entretenue à l'égard de l'institution électorale. Mais la diversité des situations de référence composant cette catégorie est d'autant plus importante et l'agrégation des données statistiques en la matière pose d'autant plus de problèmes d'interprétation que, selon les endroits, le temps estimé nécessaire pour qu'un électeur recouvre sa « virginité électorale » pour redevenir un « premier inscrit » là où cela est possible diffère beaucoup. Ainsi, dans telle mairie d'arrondissement de la capitale, considère-t-on comme « premier inscrit », au motif qu'il aura sûrement été radié dans son ancien lieu d'inscription, un électeur qui demande son inscription en 2006 en expliquant n'avoir pas voté sur son ancien lieu d'inscription depuis 2002. Ce faisant, on présume d'une homogénéité des pratiques de radiation sur le territoire national qui ne correspond pas à la réalité puisque le temps moyen d'attente avant radiation autoritaire des inscrits présumés avoir déménagé va du simple au triple en fonction des communes.

2.3 Des taux record de nouvelles inscriptions en 2006

Plus de nouvelles inscriptions en 2006 qu'en 2001 et en 1994

L'année 2006 a été marquée par une mobilisation d'une ampleur exceptionnelle en matière d'inscription sur les listes électorales. Dans notre échantillon, les taux de nouvelles inscriptions ont été nettement supérieurs à ceux enregistrés en 2005 : + 5,59 points dans les bureaux situés hors ZUS et + 3,85 points dans les bureaux situés en ZUS.

Tableau n° 14 : Évolution des taux de nouvelles inscriptions 2003-2006

	2003	2004	2005	2006	Moyenne 2003-2006
Bureaux de ZUS + Hors ZUS	8 %	5,92 %	7,79 %	11,88 %	8,40 %
Bureaux Hors ZUS	8,33 %	5,43 %	6,20 %	11,79 %	7,94 %
Bureaux de ZUS	7,78 %	6,24 %	8,83 %	12,68 %	8,88 %
Ensemble du territoire national	7,39 %	4,62 %	5,74 %	-	-

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies et le ministère de l'Intérieur

Enregistrée aussi au niveau national, cette progression était prévisible puisque l'année 2006 précède une séquence électorale composée de l'élection présidentielle et des élections législatives, ce qui constitue traditionnellement le contexte le plus mobilisateur en matière d'inscription (cf. graphique n° 1). Néanmoins, les taux de 2006 paraissent supérieurs à ceux enregistrés en 2001 et en 1994, soit à l'occasion de deux années qui précédaient, elles aussi, des séquences comprenant le scrutin présidentiel. Alors que le taux de nouvelles inscriptions de 2006 doit se situer, au niveau national, entre 10 % et 12 %, il n'était que de 7,77 % en 2001 et de 9,28 % en 1994⁵³. On s'est donc

sensiblement plus inscrit ou réinscrit en 2006 qu'en 2001 (et, dans une moindre mesure, qu'en 1994).

Second constat : comme en 2005, les bureaux situés en ZUS ont connu des taux de nouvelles inscriptions encore plus élevés que ceux hors ZUS (12,68 % contre 11,79 %) ⁵⁴. Après deux décennies de progression de la non-inscription en milieu populaire, on assiste bien, tout particulièrement depuis 2005, à une inversion de tendance aussi manifeste que spectaculaire.

Une croissance du corps électoral encore plus importante dans les ZUS

C'est dans les quartiers sensibles que la croissance du corps électoral a été la

53 - Nous ne disposons pas encore des taux de nouvelles inscriptions de 2006 pour l'ensemble du territoire national. Mais le tableau n° 5 fait apparaître que les écarts entre les taux de nouvelles inscriptions mesurés sur l'ensemble du territoire national et ceux que nous avons mesurés sur notre échantillon hors ZUS sont, au cours de la période 2003-2005, toujours inférieurs à un point. Sur la base de ce constat, nous pouvons faire l'hypothèse que les taux nationaux de nouvelles inscriptions de 2006 devraient être compris entre 10 et 12 %.

54 - Il faut cependant rappeler que les échantillons utilisés pour étudier l'inscription au cours de la séquence 2003-2005 et de l'année 2006 ne sont pas composés des mêmes bureaux. Il se peut que certaines des variations marginales observées soient une conséquence de ces différences d'échantillons.

Tableau n° 15 : Répartition des motifs d'inscription en ZUS et hors ZUS en 2006

		2006	Moyenne 2003-2006
Hors ZUS	Inscription d'office	9,79 %	15,19 %
Hors ZUS	Première inscription volontaire	22,01 %	22,01 %
Hors ZUS	Arrivée dans la commune	58,06 %	58,06 %
Hors ZUS	Changement d'adresse	9,44 %	13,41 %
En ZUS	Inscription d'office	17,12 %	17,12 %
En ZUS	Première inscription volontaire	40,40 %	40,40 %
En ZUS	Arrivée dans la commune	32,73 %	32,73 %
En ZUS	Changement d'adresse	9,15 %	13,12 %
Toutes zones	Inscription d'office	10,59 %	18,32 %
Toutes zones	Première inscription volontaire	24,02 %	23,48 %
Toutes zones	Arrivée dans la commune	55,29 %	55,29 %
Toutes zones	Changement d'adresse	9,41 %	9,41 %

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

plus soutenue. L'explication de ce phénomène réside pour une part dans les taux de nouvelles inscriptions que l'on vient d'évoquer, mais aussi dans les caractéristiques différentes des nouvelles inscriptions en ZUS et hors ZUS.

Dans les quartiers qui ne sont pas classés en ZUS, les nouvelles inscriptions correspondent dans plus des deux tiers des cas à des réinscriptions : 58,06 % d'arrivées dans la commune + 9,44 % de changements d'adresse.

Plus encore que dans la période 2003-2005 (cf. tableau n° 6), les taux de nouvelles inscriptions sont alimentés hors ZUS par des individus faisant la démarche de se réinscrire après avoir emménagé dans un nouveau quartier ou, plus fréquemment, dans une nouvelle commune. Autrement dit, les nouvelles inscriptions, enregistrées au cours de l'année 2006

hors ZUS, relèvent principalement d'un mouvement de régularisation électorale de grande ampleur, particulièrement soutenu dans les zones résidentielles et les quartiers de centre-ville. Il en a résulté une réduction de la mal-inscription sur les listes qui ne sera pas pour rien, on y reviendra, dans les taux de participation record enregistrés au premier et au second tours de l'élection présidentielle de 2007.

En comparaison, dans ce type de territoire, les premières inscriptions volontaires apparaissent relativement réduites, puisqu'elles ne représentent que 22,01 % des nouvelles inscriptions enregistrées. Quant aux inscriptions d'office, leur part se réduit mécaniquement dès lors que les taux de nouvelles inscriptions augmentent ; leur nombre est par définition assez stable car il correspond, avec plus ou moins de précision, aux

individus de nationalité française qui atteignent 18 ans et se sont fait recenser. En conséquence, dès que les premières inscriptions volontaires et les réinscriptions augmentent, le poids des inscrits d'office dans les nouveaux inscrits diminue. Ce qui explique qu'ils représentaient 22,46 % des nouvelles inscriptions hors ZUS en 2005 contre seulement 9,79 % en 2006.

La répartition des motifs d'inscription se révèle totalement différente, et même quasiment inversée, dans les ZUS. Ici, en 2006 (comme au cours de la séquence 2003-2005), les réinscriptions sont minoritaires parmi les nouvelles inscriptions : 41,88 % (arrivée dans la commune + changement d'adresse). À l'inverse, les premières inscriptions (volontaires et d'office) composent une large majorité des nouvelles inscriptions : 57,52 %. Ce qui s'explique, partiellement, par l'ampleur de l'inscription d'office dans ce type de quartier (17,12 % des nouvelles inscriptions) ; une ampleur qui est elle-même la conséquence de la jeunesse de cette population. Mais l'explication principale réside dans la proportion très importante des premières inscriptions volontaires : 40,40 %, soit nettement plus qu'en 2003 (+ 11,33 points) et qu'en 2004 (+ 12,59 points). En 2006 comme en 2005, mais dans le cadre d'une mobilisation de bien plus grande ampleur, ce sont donc des individus qui n'avaient jamais été (ou n'étaient plus depuis longtemps⁵⁵) inscrits sur les listes qui ont alimenté des taux record de nouvelles inscriptions. En ZUS, ces nouvelles inscriptions sont très largement le fait d'une

55 - Sur le fait que la catégorie « première inscription volontaire » peut réunir des personnes n'ayant jamais été inscrites mais également des personnes ayant été inscrites dans un passé plus ou moins lointain, voir l'encadré : « La production administrative des statistiques sur les motifs. L'exemple des premiers inscrits ».

partie de ces 25 % de citoyens qui, on l'a vu, n'étaient plus et, dans la plupart des cas, n'avaient même jamais été inscrits sur les listes électorales.

En conséquence de cet afflux de « premiers inscrits », on observe une croissance du corps électoral encore plus importante en ZUS que sur le reste du territoire national. Entre les deux dernières élections présidentielles, le nombre des inscrits au niveau national est passé de 39 432 043 à 44 472 834, soit une progression de 12,3 % en cinq ans. Cette croissance du corps électoral a été particulièrement soutenue à la veille des élections, atteignant 4,2 % entre le 31 décembre 2005 et le 31 décembre 2006⁵⁶. C'est nettement plus qu'en 2001 (+ 2,3 %), qu'en 1994 (+ 2,1 %) et même qu'en 1980 (+ 3,7 %). Et cette croissance se révèle plus forte encore en milieu populaire : ainsi le corps électoral a-t-il crû en moyenne d'environ 14 % entre 2002 et 2007 dans les bureaux de vote situés en ZUS de huit des communes composant notre échantillon et pour lesquelles nous disposons des informations nécessaires⁵⁷. Il semble que cette croissance ait été notamment soutenue dans les quartiers les plus marqués par le chômage, la précarité, l'immigration. Ainsi, dans la cité des Cosmonautes, le nombre des inscrits est-il passé de 490 en 2002 à 582 en 2007, soit une progression de 15,8 %, légèrement supérieure à la moyenne nationale⁵⁸.

56 - Il faut également signaler que 535 000 électeurs ont accompli en 2006 la démarche de s'inscrire sur les listes électorales des consulats à l'étranger.

57 - Cet échantillon se compose des bureaux situés en ZUS des communes de Bezons, Caen, Fumay, Laon, Laval, Saint-Michel-sur-Orge, Saint-Quentin, Vénissieux. Il faudrait disposer des données concernant les évolutions démographiques des quartiers étudiés pour identifier ce que cette croissance du nombre des inscrits doit éventuellement à une augmentation de la population électorale potentielle, c'est-à-dire du nombre de Français en âge et en droit de voter.

58 - À titre d'exemple, on observe des croissan-

Tableau n° 16 : Taux de premières inscriptions par année et par territoire

	2003	2004	2005	2006	Moyenne 2003-2006
Hors ZUS	1,17 %	0,89 %	1,28 %	2,62 %	1,49 %
En ZUS	2,19 %	1,80 %	3,48 %	5,27 %	3,19 %
Toutes zones	1,81 %	1,44 %	2,62 %	2,88 %	2,19 %

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par les mairies

Une telle croissance corrobore le constat que nous avons établi concernant la non-inscription des milieux les plus populaires. Il fallait en effet que l'« armée de réserve » électorale soit très importante, pour que les taux de premières inscriptions volontaires soient aussi élevés, en particulier à partir de l'hiver 2005, dans les bureaux de vote situés en ZUS.

Il résulte de cette croissance exceptionnelle de l'inscription en ZUS une réduction significative de la non-inscription. Alors que l'(auto)exclusion électorale par l'inscription était devenue l'une des caractéristiques politiques majeures des quartiers populaires, la situation en la matière se rapproche désormais un peu plus des standards nationaux. Si l'on prend l'exemple de la cité des Cosmonautes, on observe que le nombre d'inscrits au bureau du quartier est passé de 519 en 1999 à 490 en 2002 avant de remonter à 514 en 2004, puis à 520 en 2005, pour culminer à 582 en 2007. Entre 2002 et 2007, le bureau a ainsi gagné 92 inscrits, soit un taux de croissance de 18,8 %. Si l'on fait l'hypothèse que le nombre de Français

de plus de 18 ans résidant dans le quartier est resté stable depuis le dernier recensement effectué en 1999 – environ 700 –, la non-inscription aux Cosmonautes devrait être passée d'environ 26 % en 1999 à 17 % en 2007 (après avoir atteint un pic de 30 % en 2002). Au cours des deux dernières années, l'écart entre les habitants de la cité des Cosmonautes et l'ensemble de la population française s'est sensiblement réduit. Et il en va probablement de même pour l'ensemble des quartiers du même type, même s'il nous est impossible de fournir des données précises et réalistes sur ce point⁵⁹. Il est frappant de constater, à titre d'exemple, que sur deux des six bureaux sur lesquels nous étions parvenus à produire des taux d'inscription en 1999 et qui n'ont, semble-t-il, pas subi de nouveau découpage depuis lors, l'évolution de l'inscription demeure extrêmement proche de celle des Cosmonautes⁶⁰.

ces comparables dans deux des bureaux de notre échantillon situés à Montpellier : le bureau n° 64 (+ 18,9 %) et le bureau n° 67 (+ 11,2 %).

59 - Sur la difficulté de produire des mesures localisées de la non-inscription, voir la première partie du présent rapport.

60 - L'évolution des bureaux d'Alès, de Boulogne et de Laval à partir desquels nous avons tenté de produire des taux d'inscription localisés (cf. tableau n°1) a, selon toute vraisemblance, subi des découpages au cours des dernières années qui ne permettent pas de mesurer l'évolution de l'inscription entre 1999 et 2007.

Tableau n° 17 : Estimation de la non-inscription en 2007 dans deux bureaux de Montpellier situés en ZUS⁶¹

Bureaux	Nombre d'inscrits en 2006	Nombre de Français de plus de 18 ans en 1999	Taux brut d'inscription en 2006	Coefficient correcteur (évolution 2007-2006)	Taux corrigé d'inscription en 2007	Taux corrigé d'inscription en 1999
Montpellier n° 64	920	1 196	76,9 %	1,11	85,4 %	66,1 %
Montpellier n° 67	970	1 212	80 %	1,03	82,4 %	72 %

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par la mairie de Montpellier

Mais un écart de moindre ampleur subsiste malgré tout entre les quartiers populaires et le reste du pays, puisqu'il est probable que la non-inscription soit passée en dessous de la barre des 10 % au niveau national⁶². Alors que l'écart pouvait être de 15 points au moment de l'élection présidentielle de 2002, il s'est sans doute réduit de moitié au cours des cinq dernières années.

Bien-inscrits, donc votants

La séquence électorale du printemps 2007 confirme que la participation se joue principalement dans la qualité de l'inscription. Aux taux record de nouvelles inscriptions de l'année 2006 correspondent, au niveau national, les taux de participation record du premier et du second tours de l'élection présidentielle de 2007. La participation atteint des niveaux extrêmement élevés au premier tour (83,77 %) ainsi qu'au second (83,97 %), approchant les taux des années 1960 et 1970. Si l'on se réfère au

premier tour, cela représente 12 points de participation de plus qu'aux présidentielles de 2002 et même 2,5 points de plus qu'aux présidentielles de 1981, qui avaient déclenché la première alternance droite/gauche de la V^e République.

Observable au niveau national, ce retour aux urnes l'est encore plus nettement dans les banlieues populaires : c'est dans les quartiers où la démobilisation avait été la plus prononcée que la remobilisation est la plus spectaculaire. On le mesure très bien aux Cosmonautes, où la participation ne s'élevait qu'à 59,4 % des inscrits au premier tour des présidentielles de 2002, soit un écart d'environ 12 points avec le niveau national. Or, le 22 avril 2007, la participation atteint dans la cité 84,8 %, soit un niveau encore supérieur à celui du reste du pays (+ 1,03 point). En pourcentage des inscrits, la progression par rapport à la dernière présidentielle se révèle exceptionnelle : + 25,4 points. Et il faut remonter aux grandes mobilisations des années 1970 – présidentielles de 1974, législatives de 1978 – pour retrouver, dans la cité, des taux de participation comparables. Cette remobilisation n'est pas une spécificité des Cosmonautes. On l'observe, avec une moindre ampleur, dans tous les quartiers du même type :

60 - Ce tableau a été construit selon la même méthode que le tableau n° 1.

62 - Nous ne disposons pour l'instant d'aucune donnée sur ce point précis.

+ 14,47 points entre le premier tour des présidentielles de 2002 et le premier tour des présidentielles de 2007 sur un échantillon de bureaux situés en ZUS répartis dans huit communes françaises⁶³. Le taux de participation d'un département comme la Seine-Saint-Denis, réunissant un électorat appartenant majoritairement aux milieux populaires, est passé de 64,5 % le 21 avril 2002 à 83 % le 22 avril 2007.

Ces taux de participation, déjà impressionnants, ont pourtant tendance à occulter encore l'ampleur de la remobilisation électorale. Si l'on raisonne en nombre d'électeurs (et non en pourcentage des inscrits), on constate que le nombre de votants est passé, à l'échelle nationale, de 29 495 733 au premier tour des présidentielles de 2002 à 37 254 242 au premier tour des présidentielles de 2007, soit une augmentation d'environ 21 %. Et, mesurée de cette manière, la reprise de la participation a été deux fois plus importante citée des Cosmonautes : 291 votants le 21 avril 2002 contre 494 le 22 avril 2007 (soit une progression de 41 %). Une telle augmentation s'explique par les taux de participation très élevés, mais aussi par la croissance du nombre des inscrits entre le printemps 2002 et le printemps 2007.

Ce qu'il est important de souligner, c'est que ces taux de participation record s'expliquent, pour une part non négligeable, par la mobilisation pour l'inscription à laquelle on a assisté, en particulier en 2005 et plus encore en 2006. Comme nous l'avons montré précédemment, l'ampleur de la participation se joue dans la qualité de l'inscription, puisque les chances de voter dépendent très largement du fait d'être bien ou mal inscrit (cf. tableau n° 2). Or les taux très élevés

de nouvelles inscriptions enregistrés depuis 2003, et plus particulièrement en 2006, ont eu pour conséquence une augmentation très sensible de la bonne inscription sur les listes électorales. Les premiers inscrits ou les inscrits d'office l'année précédant un scrutin sont en effet presque toujours des bien-inscrits. Tout comme les individus qui régularisent leur situation électorale en se réinscrivant sur les listes de leur nouveau lieu de résidence après avoir déménagé.

Compte tenu de la croissance exceptionnelle du corps électoral au cours des cinq dernières années, et tout particulièrement en 2006, mais aussi de l'ampleur des réinscriptions, il y avait en proportion beaucoup plus de bien-inscrits sur les listes électorales en 2007 que lors des scrutins précédents (en particulier lors des élections présidentielles et législatives de 2002, où la mal-inscription comme la non-inscription se situaient, selon toute probabilité, à des niveaux très élevés).

Comme les bien-inscrits sont (presque) toujours des votants, au moins intermittents, et comme ils se mobilisent massivement dès que la campagne atteint un certain niveau d'intensité, les taux record de premières inscriptions et de réinscriptions enregistrés en 2006 devaient mécaniquement produire une forte augmentation de la participation électorale. Particulièrement en milieu très populaire, où l'inscription sur les listes a progressé sensiblement plus vite que sur le reste du territoire national. C'est ce qui explique que dans ces milieux, pourtant moins politisés, la participation aux élections présidentielles ait pu progresser deux fois plus vite que dans le reste du pays.

En résumé, les taux record de participation enregistrés le 22 avril et le 6 mai 2007 se sont largement joués dans les niveaux record d'inscription sur les listes enregistrés au 31 décembre 2006.

63 - Il s'agit des bureaux situés en ZUS de Bezons, Caen, Fumay, Laon, Laval, Saint-Michel-sur-Orge, Saint-Quentin, Vénissieux.

On peut vérifier cette relation entre nouvelle inscription, bonne inscription et participation aux élections de haute intensité à partir de l'examen des listes d'émargement du bureau de vote de la cité des Cosmonautes. Les nouveaux inscrits de la période 2003-2006 n'ont été que très exceptionnellement abstentionnistes aux deux tours de scrutin

présidentiel du printemps 2007, puisque seuls 5,5 % n'ont pas voté.

Et leur taux moyen de participation aux deux tours de la présidentielle se révèle encore sensiblement supérieur à celui de l'ensemble du bureau : 89,8 % contre 82 %.

Tableau n° 18 : Participation aux deux tours de scrutin présidentiel des nouveaux inscrits de la cité des Cosmonautes au cours de la période 2003-2006

	Nouveaux inscrits	Ensemble des inscrits
Ont voté aux deux tours	85,3 %	77,4 %
Ont voté à un seul des deux tours	9,2 %	9,9 %
N'ont voté à aucun des deux tours	5,5 %	12,7 %

Sources : calculs des auteurs à partir des listes d'émargement

Tableau n°19 : Participation aux deux tours de scrutin présidentiel des nouveaux inscrits de la cité des Cosmonautes au cours de la période 2005-2006 selon le motif de l'inscription⁶⁴

	Arrivée dans la commune	Changement d'adresse	Première inscription volontaire	Inscription d'office
Ont voté aux deux tours	80 %	100 %	87,7 %	79,5 %
Ont voté à un seul tour	20 %	0 %	7,6 %	10,3 %
N'ont voté à aucun des deux tours	0 %	0 %	4,7 %	10,2 %

Sources : calculs des auteurs à partir des listes d'émargement

64 - Compte tenu de la taille des effectifs (arrivée dans la commune : 10 individus, changement d'adresse : 4 individus, première inscription volontaire : 106 individus, inscription d'office : 39 individus), ces résultats doivent être considérés avec prudence. Il est tout à fait possible que l'abstention aux deux tours de l'élection présidentielle de certains nouveaux inscrits soit la conséquence d'un basculement rapide dans la mal-inscription. Entre le moment où la démarche de l'inscription sur les listes a été accomplie et le moment du vote, certaines personnes ont sans doute déjà déménagé. Plus la date de la procédure d'inscription est proche de celle du scrutin, plus l'abstentionnisme constant semble se réduire. Si l'on ne retient par exemple que les inscrits d'office faisant leur entrée sur les listes en 2007 (soit 13 individus), on se rend compte qu'un seul parmi eux ne vote à aucun des deux tours du scrutin présidentiel tandis qu'ils sont 11 à participer aux deux tours de ce scrutin. Si les plus récents des inscrits d'office sont aussi participationnistes, c'est sans doute que ce sont presque tous des bien-inscrits.

Ces données permettent de mieux comprendre les taux record de participation lors de l'élection présidentielle au bureau de vote de la cité des Cosmonautes (mais aussi sur l'ensemble du territoire national). Si la participation a atteint un niveau si élevé, c'est parce que les nouveaux inscrits, qui sont pour la plupart des bien-inscrits, étaient très nombreux sur les listes électorales : les individus s'étant inscrits après la présidentielle de 2002 composaient à eux seuls 40,3 % de la liste électorale de la cité au moment de la présidentielle de 2007. Or ces nouveaux électeurs sont presque toujours votants lors des scrutins de haute intensité. Ce qui a bien été le cas en 2007, où la campagne présidentielle a précisément atteint une intensité élevée.

Des facteurs de mobilisation conjoncturels ?

Reste à expliquer le retournement de tendance en matière d'inscription (et donc de participation), observable entre les présidentielles de 2002 et celles de 2007. On se contentera ici, en guise de conclusion, d'évoquer plusieurs hypothèses et d'ouvrir quelques pistes de recherche, avec prudence, car les données et le recul manquent encore pour interpréter ces nouvelles tendances, dont rien ne permet d'ailleurs de dire aujourd'hui si elles se révéleront durables.

Il nous semble que les facteurs structurels qui nourrissent le processus de démobilisation électorale, particulièrement fort en milieu populaire, n'ont guère été modifiés. Les populations des quartiers dits « sensibles » restent faiblement politisées, la norme civique est toujours relâchée, et les environnements populaires sont toujours aussi déstructurés, ce qui réduit leur capacité à opérer comme des dispositifs informels de

mobilisation électorale⁶⁵. On a d'ailleurs pu l'observer dès les législatives de juin 2007. Alors que la participation à l'élection présidentielle avait atteint dans les ZUS des niveaux comparables à ceux du niveau national, les législatives ont été marquées par une démobilisation encore supérieure, dans les quartiers les plus populaires, au niveau déjà très élevé qu'elle atteignait au niveau national. Selon un schéma assez classique, ce sont les populations les plus jeunes, les moins diplômées, les plus affectées par le chômage et la précarité, donc en premier lieu les territoires des cités, qui se démobilisent le plus dès que chute l'intensité électorale. On le voit bien aux Cosmonautes, où la participation est passée de 84,8 % au premier tour des présidentielles (+ 1 point par rapport à la moyenne nationale) à 50,2 % au premier tour des législatives (- 11 points par rapport à la moyenne nationale). On observe une relation similaire à l'échelle d'un département populaire comme la Seine-Saint-Denis : l'écart avec l'ensemble du territoire national passe d'à peine 2 points aux présidentielles à 7 points aux législatives.

La séquence électorale du printemps 2007 confirme que, si la pratique électorale est bien devenue de plus en plus intermittente, c'est tout particulièrement le cas dans les environnements les plus populaires. Cette intermittence concerne également les bien-inscrits, comme le montre l'attitude des nouveaux inscrits de la période 2005-2006 à la cité des Cosmonautes. Seul un gros tiers d'entre eux (37,1 %) a voté aux quatre tours de scrutin du printemps 2007.

⁶⁵ - Sur ces différents points : *La Démocratie de l'abstention, op. cit.*

Tableau n° 20 : Participation aux quatre tours de scrutin du printemps 2007 des nouveaux inscrits de la cité des Cosmonautes pour la période 2005-2006

	Nouveaux inscrits	Ensemble des inscrits
Ont voté aux quatre tours de scrutin	37,1 %	36,5 %
Ont voté à trois tours de scrutin	22,5 %	19,1 %
Ont voté à deux tours de scrutin	29,2 %	25 %
Ont voté à un tour de scrutin	6,2 %	7 %
N'ont voté à aucun tour de scrutin	5 %	12,4 %

Sources : calculs des auteurs à partir des listes d'émargement

Si les facteurs structurels qui nourrissaient la démobilisation électorale en milieu populaire n'ont probablement guère été modifiés, le contexte politique et l'offre électorale nous paraissent en revanche avoir été différents en 2007 de ce qu'ils étaient en 2002. Quatre facteurs conjoncturels ont sans doute contribué aux mouvements record d'inscription puis de participation électorale, observables au cours des deux dernières années.

1) Une campagne pour l'inscription de haute intensité

Tout d'abord, depuis les émeutes urbaines de l'automne 2005, une forte campagne de mobilisation autour de l'inscription a été orchestrée. Alors que cette question est d'habitude assez largement ignorée, les appels à l'inscription lancés par des acteurs, des chanteurs, des footballeurs ou des associations issues des quartiers populaires ont été largement relayés dans les médias. De même le mois de décembre 2006 a-t-il été marqué par une médiatisation inhabituelle de la question de l'inscription, qui a pu fonctionner comme un vaste rappel à l'ordre collectif.

2) Les effets intégrateurs de la « crise des banlieues »

Dans les cités, la « crise des banlieues » de l'automne 2005 a paradoxalement opéré comme une crise d'intégration citoyenne : dès l'hiver 2005, des adultes qui n'avaient jamais été inscrits sur les listes ont fait la démarche de prendre leur carte électorale. L'âge moyen de ces premiers inscrits est, en effet, de 35 ans. De même, en 2006, les premiers inscrits volontaires se recrutent-ils toujours dans la même tranche d'âge puisqu'ils ont en moyenne 34 ans.

Ce qui paraît indiquer une volonté de se faire entendre par la voix des urnes dans ce segment de la population des quartiers sensibles, qui n'avait pas bénéficié de la procédure d'inscription d'office (mise en œuvre à partir de la fin des années 1990) et où la proportion de non-inscrits était particulièrement élevée. La place prise par les émeutes de l'automne 2005 dans cette conversion à la pratique électorale reste à analyser. Il faudra notamment comprendre ce qui s'y est joué en termes identitaires et a pu favoriser l'intégration à l'espace

**Tableau n° 21 : Âge moyen des nouveaux inscrits de 2006
selon la zone et le motif d'inscription**

	2006	2006	2006	Moyenne 2003-2006
	Hors ZUS	En ZUS	Toutes zones	Toutes zones et années
Arrivée dans la commune	36,41	37,38	36,60	40,45
Changement d'adresse	40,90	39,39	40,88	41,34
Inscription d'office	17,97	17,86	17,95	18,13
Première inscription volontaire	32,18	34,17	32,43	33,40
Autres motifs	44,54	43,08	42,86	38,93
Motif inconnu	46,32	46,38	46,11	35,05
Moyenne	36,39	36,38	36,14	34,48

Sources : calculs des auteurs à partir des données fournies par la mairie de Saint-Denis

électoral de personnes qui, jusque-là, en étaient restées éloignées⁶⁶.

3) La mémoire du 21 avril 2002

D'autres facteurs, plus directement politiques encore, ont sans aucun doute exercé une influence importante. Le spectre du 21 avril 2002 semble avoir hanté l'ensemble de la dernière séquence électorale. Le 22 avril 2007 peut, dans cette perspective, être interprété comme un anti-21 avril 2002 : mobilisation électorale record et forte concentration des voix sur les « principaux candidats » dans une logique de « vote utile », alors que le 21 avril 2002 s'était caractérisé par un taux record d'abstention et une très forte dispersion des voix au profit des « petits candidats ».

4) Les effets mobilisateurs d'une candidature de rupture

Enfin, la campagne doit aussi, probablement, son très haut niveau d'intensité au

fait que pour la première fois depuis 1981 l'un des prétendants – Nicolas Sarkozy – était perçu dans de larges fractions de la population comme incarnant une « rupture » économique, sociale et culturelle. Étant parvenu à polariser l'ensemble du scrutin autour de sa personne et de ses propositions, le président de l'UMP a mobilisé en sa faveur, mais aussi, dans des cités comme les Cosmonautes, contre lui, puisque nombre d'électeurs se sont inscrits et ont voté, dans les quartiers de grands ensembles, pour lui barrer l'accès à l'Élysée. En conséquence, cette campagne de très haute intensité s'exerçant sur un électoral composé dans des proportions inhabituelles de bien-inscrits ne pouvait que produire les taux de participation record enregistrés aux deux tours de la dernière élection présidentielle, marquant ainsi le retour aux urnes d'une fraction non négligeable des milieux populaires qui avaient eu tendance à désertier la pratique électorale au cours des deux dernières décennies.

66 - *La Démocratie de l'abstention*, op. cit., chapitres 7 et 8.

En guise de conclusion

Tout ce que l'on a pu observer entre la présidentielle de 2002 et celle de 2007 confirme que l'essentiel en matière de participation se joue dans l'inscription sur les listes électorales.

Entre le début des années 1980 et le début des années 2000, on a assisté, en milieu populaire, à une détérioration de l'inscription se traduisant par une progression de la non-inscription et de la mal-inscription qui a sans doute atteint son point culminant à l'occasion de la présidentielle de 2002. Au début des années 2000, dans certains quartiers, jusqu'à 50 % des Français de plus de 18 ans se trouvaient dans l'impossibilité de voter sur leur lieu de résidence. C'est la principale raison pour laquelle le non-vote avait fini par devenir majoritaire dans les milieux les plus populaires.

Depuis la présidentielle de 2002 et, plus encore, depuis les émeutes urbaines de l'automne 2005, on a assisté à une impressionnante reprise de l'inscription sur les listes électorales, alimentée par la vaste « armée de réserve » qui s'était développée en milieu populaire lors de la période précédente. Si les régularisations électorales, et donc la réduction de la mal-inscription, ont été nombreuses depuis 2005, les taux record de nouvelles inscriptions enregistrés en ZUS ont été principalement nourris par des premières inscriptions (d'office et, plus encore, volontaires). Il en a résulté une croissance spectaculaire du corps électoral.

En l'espace de cinq ans, la situation en matière d'inscription s'est donc sensiblement améliorée dans les ZUS

et, plus globalement, dans les quartiers populaires. Dans la mesure où la participation électorale dépend très largement de la bonne inscription (donc du fait de résider effectivement sur son lieu de vote), il était logique et prévisible que ces taux record de nouvelles inscriptions trouvent leur prolongement dans les taux record de participation aux deux tours de la dernière élection présidentielle. Il faut ainsi remonter aux années 1970 pour retrouver une telle participation électorale dans les cités.

S'agit-il, pour autant, d'un retournement de tendance qui se traduira par une amélioration durable de la mobilisation en milieu populaire ?

Il est évidemment impossible de répondre à cette question, ne serait-ce que parce que l'inscription et la participation vont dépendre, pour une part, de l'évolution du contexte politique et de l'offre électorale. Mais on peut cependant souligner que les facteurs structurels qui avaient nourri la progression de la non-inscription, de la mal-inscription et de l'abstention ne se sont pas soudainement évanouis : les milieux populaires restent faiblement politisés, la norme participationniste est toujours relâchée et les environnements déstructurés sont moins à même que par le passé de fonctionner durablement comme des dispositifs informels de mobilisation électorale. Dès lors, il suffirait que le contexte politique soit moins mobilisateur et que les campagnes perdent de leur intensité pour que reprennent la non-inscription, la mal-inscription et l'abstention, ouvrant ainsi un nouveau cycle de démobilité électorale. Les dernières élections législatives en ont offert, en quelque sorte, l'illustration, avec une démobilité qui a atteint

une amplitude record, tout particulièrement en milieu populaire.

Le « sursaut civique » observable au cours des deux dernières années ne règle donc sans doute pas de manière définitive le problème représenté par ce « surcoût » que constitue l'inscription sur les listes électorales. Il n'y aura probablement pas toujours une conjonction de facteurs – mémoire du

21 avril 2002, candidat perçu comme incarnant une « rupture », émeutes urbaines, et, plus décisif encore, intense campagne pour l'inscription sur les listes – favorable à la bonne inscription. Et puisque la preuve est faite que les bien-inscrits sont (presque) toujours des votants, le maintien de hauts niveaux de mobilisation pourrait être facilité par la mise en œuvre d'une inscription (et d'une réinscription) d'office s'appliquant de manière universelle.

INSCRIPTION, NON-INSCRIPTION, MAL-INSCRIPTION. ÉTAT DES LIEUX ET PISTES POUR UNE RÉFORME DE L'INSCRIPTION SUR LES LISTES ÉLECTORALES

BENOÎT VERRIER

Chargé de mission au Centre d'analyse stratégique

En France, si le vote est un droit, son exercice suppose d'être inscrit sur une liste électorale. Cette inscription, bien qu'obligatoire (article L. 9 du code électoral), relève d'une démarche individuelle et volontaire des citoyens, contrairement à ce qui se pratique dans de nombreux pays européens – à l'exception des jeunes atteignant l'âge de leur majorité, qui sont en principe inscrits d'office depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 novembre 1997. En 2007, la France compte ainsi 44,5 millions d'électeurs inscrits sur les listes électorales d'après le ministère de l'Intérieur, contre 39,9 en 2004⁶⁷. Le taux d'inscription, c'est-à-dire le nombre des inscrits rapportés à la population totale en âge et en droit de voter, est évalué à 90 % depuis le début des années 1980 (ce chiffre – stable – est établi à partir des enquêtes conduites par l'INSEE sur le fondement des déclarations des personnes interrogées).

Rappelons que l'inscription sur la liste électorale de la commune se matérialise notamment par la distribution au domicile de la carte d'électeur. La présentation de celle-ci le jour du vote, accompagnée d'une pièce d'identité dans les bureaux de vote des communes de plus de 5 000 habitants, permet de faciliter l'acte de vote.

À partir de différentes études et de monographies récentes, à commencer par l'étude précédente, il s'agit ici de faire le point sur les pratiques en matière d'inscription sur les listes électorales, avant de proposer des scénarios d'évolution des dispositifs existants. Trois parties seront ainsi successivement abordées. Tout d'abord, un exercice de repérage et de définition de l'inscription et de ses corollaires, la non-inscription et la mal-inscription, permettra de clarifier

les enjeux d'une « inscription de qualité » sur les listes. Ensuite, les procédures et dispositifs actuels seront passés en revue. Enfin, une troisième partie abordera des pistes qui pourraient être explorées pour remédier aux problèmes décelés.

1 Inscription, non-inscription, mal-inscription : définition et repérage

Deux dimensions liées à l'inscription sur les listes électorales peuvent être évoquées : la non-inscription et la mal-inscription. La première consiste à ne pas être inscrit sur les listes, quelle qu'en soit la raison ; la seconde concerne toute personne inscrite sur une autre liste électorale que celle de son lieu de résidence. Ces deux phénomènes produisent une distorsion entre le nombre d'électeurs potentiels et le nombre d'électeurs réels, c'est-à-dire réellement et régulièrement inscrits sur les listes électorales.

1.1 L'inscription en 2006 : données et évolutions

L'étude publiée dans cet ouvrage traitant de façon précise de l'inscription dans certains bureaux de vote sélectionnés, il n'est ici question que de décrire l'état général de l'inscription des citoyens à partir des données les plus récentes, publiées par le ministère de l'Intérieur en mars 2007. Il est important de rappeler que la révision des listes électorales a lieu chaque année entre les mois de septembre et de décembre. Les chiffres consolidés ne sont ainsi disponibles

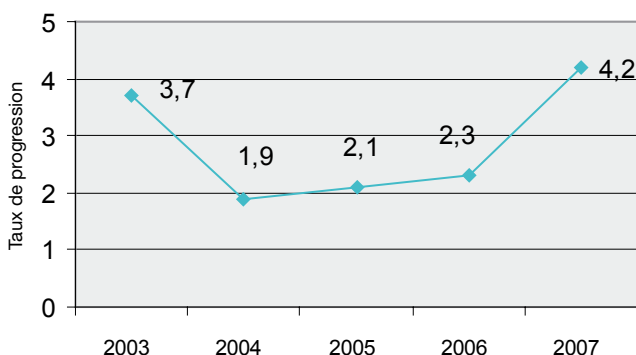
67 - Désesquelles A., « La participation électorale au printemps 2004 », *INSEE Première*, n° 997, décembre 2004.

qu'à compter de la fin du mois de février de l'année $n+1$.

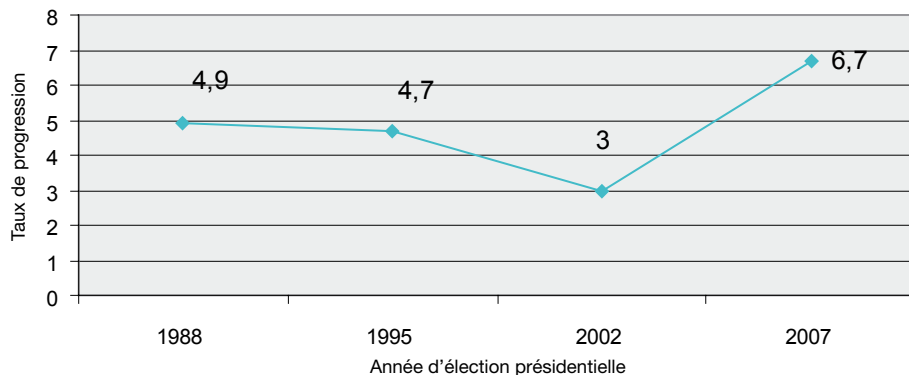
Le ministère de l'Intérieur fait le constat, pour l'année 2006, d'une augmentation de 4,2 % du nombre d'inscrits sur les listes par rapport à l'année 2005 (cf. graphique n° 1). Même si les années électorales précédant les scrutins présidentiels enregistrent généralement un nombre d'inscriptions plus important que les années sans scrutin ou à scru-

tins de basse intensité, ce taux constitue la plus forte progression enregistrée depuis le début des années 1980. Plus encore, si l'on s'intéresse aux évolutions des inscriptions d'un scrutin présidentiel à l'autre, cette progression apparaît tout à fait remarquable : la croissance des inscriptions entre 2002 et 2007 est de 6,7 % quand elle n'était que de 3 % entre 1995 et 2002 ou encore de 4,9 % entre 1981 et 1988 (cf. graphique n° 2).

Graphique n° 1 : Taux annuel de progression des inscriptions



Graphique n° 2 : Taux de progression des inscriptions



Source : ministère de l'Intérieur. calculs du CAS

Il est évidemment très difficile d'expliquer une telle augmentation lors de l'année 2006, sans disposer du recul nécessaire offert par des études spécifiques. Le ministère de l'Intérieur avance que, « outre l'attractivité des scrutins présidentiels et législatifs, la hausse s'explique notamment par l'accession à la majorité de classes d'âge plus nombreuses et par les mesures d'incitation à l'inscription »⁶⁸. En effet, l'accroissement démographique paraît constituer un facteur d'explication. La comparaison de l'estimation de l'INSEE de la population des 15-19 ans de 2000 à 2005 permet de souligner qu'après une baisse légère le nombre de personnes entrant dans cette catégorie augmente légèrement à partir de 2004 pour atteindre 3,927 millions en 2005 et revenir ainsi vers les chiffres de l'année 2000 (3,943 millions). Cette première explication paraît confortée par une seconde : la mise sur agenda du problème de l'inscription sur les listes électorales à l'issue des « violences urbaines » de l'automne 2005 et l'engagement fort d'associations locales dans la promotion de l'inscription ont pu également favoriser cette hausse des inscriptions – ce point semble confirmé par les résultats avancés par C. Braconnier et J.-Y. Dormagen dans leur étude.

1.2 Les conditions sociales et politiques de la non-inscription

Si le taux d'inscription paraît stable dans le temps (de 88,7 % en 1982 à 91,4 % en 1995 selon l'INSEE), il recouvre de fortes disparités démographiques et sociales. Cette relative stabilité globale ne doit cependant pas masquer la grande fluidité du groupe des non-inscrits. À l'instar des abstentionnistes, les non-

inscrits constituent un regroupement dont le noyau dur est certainement moins conséquent qu'on ne pourrait le croire : il est soumis à des renouvellements de sortie, et donc à un renouvellement régulier de sa composition.

Pour autant, il est possible de mentionner quelques-unes des causes récurrentes de la non-inscription sur les listes électorales. En dehors d'une « manifestation raisonnée, voire militante, d'antidémocratie, d'anarchisme ou de rejet de la délégation politique »⁶⁹, ce sont le manque d'intégration sociale des populations non inscrites et leur indifférence à la politique⁷⁰ ou encore leur sentiment d'incompétence politique qui permettent de comprendre ce phénomène. Dans ce cadre, le « cens caché »⁷¹ a des effets majeurs sur l'inscription électorale : une grande part des non-inscrits est constituée par une population mal intégrée à la société, tout particulièrement les jeunes et les personnes culturellement ou scolairement défavorisées ; ce constat est à nouveau établi dans l'enquête ci-dessus. Les deux auteurs y avancent en effet l'hypothèse d'un coût de l'inscription sur les listes, touchant de façon inégale les différentes catégories de la population. Ce coût est proportionnel à la distance que chacun entretient avec les institutions – géographiquement, lorsque les quartiers sont très éloignés du centre-ville, mais également et surtout, symboliquement, lorsque le « guichet » d'une institution apparaît comme un espace redouté, où l'on risque d'être mal compris, méprisé, voire insulté⁷².

68- Cf. le communiqué du ministère de l'Intérieur le 27 mars 2007, http://www.interieur.gouv.fr/misill/sections/a_la_une/toute_l_actualite/demarches-administratives/inscriptions-listes-electorales/view

69 - Offerlé M., *Un homme, une voix ? Histoire du suffrage universel*, Paris, Découvertes Gallimard, 1993.

70 - Alain Lancelot renvoyait ainsi la non-inscription à cinq types de motivations : l'ignorance, la paresse, l'indifférence, la fuite et le refus. Cf. Lancelot A., *L'Abstentionnisme électoral en France*, Paris, Armand Colin, 1968.

71 - Gaxie D., *Le Cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique*, Paris, Seuil, 1978.

72 - Dubois V., *La Vie au guichet. Relation adminis-*

Le taux d'inscription varie avec l'âge et la position sociale. Jusqu'à la loi de 1997 relative à l'inscription d'office des jeunes majeurs, 25 % des moins de 20 ans ne figuraient pas sur les listes de leur commune de résidence. Plus généralement, le taux d'inscription, comme celui de la participation aux différents scrutins politiques, augmente avec l'âge. Il varierait également selon les catégories sociales et se trouve corrélé au niveau de capital scolaire (et donc à l'idée de compétence politique), aux comportements culturels, à l'insertion sociale mesurée entre autres par la stabilité dans le logement et l'appartenance à des groupes sociaux spécifiques (partis, associations, groupements professionnels, etc.) et enfin à la position sociale déterminée par le revenu et la situation professionnelle⁷³.

Il est aussi communément admis que l'environnement social et sa structure contribuent à faire varier le taux d'inscription. Ce dernier est ainsi plus élevé dans les zones rurales qu'en ville, dans les milieux sociaux où la norme démocratique est acceptée et diffusée, que dans ceux où l'indifférentisme politique domine. Dans un ouvrage déjà ancien, à partir des données du recensement de 1982 et des inscrits de 1981, Frédéric Bon et Jean-Paul Ceylan mettaient en évidence deux France : l'une « urbaine et industrielle au nord-est de la fameuse ligne Le Havre-Marseille, où l'on s'inscrit peu ; l'autre, rurale, au sud-ouest de cette ligne », où l'on s'inscrit davantage. Pour ces auteurs, la mobilité résidentielle expliquait statistiquement 78 % de l'information sur la non-inscription⁷⁴.

A. Lancelot estimait quant à lui que les erreurs « graves ou vénielles » dans la constitution des listes électorales devaient être relativisées eu égard aux questions posées par la mobilité. À partir d'une enquête menée dans la durée au sein d'un quartier d'une ville de banlieue parisienne, C. Braconnier et J.-Y. Dormagen opèrent un constat relativement similaire : un environnement immédiat d'étrangers, d'abstentionnistes, de personnes non inscrites, ou encore l'individualisation voire l'atomisation des rapports sociaux (non corrigés par l'insertion dans des groupes favorisant, le cas échéant, la participation politique et électorale) tendent à produire une augmentation de la non-inscription⁷⁵.

Des variables lourdes concourent ainsi, notamment par leur cumul, à expliquer pour partie la non-inscription en France. L'étude menée pour le Centre d'analyse stratégique met en évidence un taux particulièrement élevé de non-inscription dans les ZUS, de l'ordre de 25 %. Il faut cependant préciser que le développement de la mobilité géographique, notamment pour des raisons professionnelles, peut nuancer ces constats. À titre d'exemple, les cadres a priori nombreux à s'inscrire sur les listes électorales peuvent, au moins par intermittence, figurer parmi les non-inscrits, soit qu'ils n'aient pas pris le temps de modifier leur inscription, soit que leur lieu de résidence habituelle ne corresponde pas à la localisation de leur bureau de vote.

trative et traitement de la misère, Paris, Economica, 2003.

73 - Pan Ke Shon J.-L., "Déterminants de la non-inscription électorale et quartiers sensibles en France", *Populations-F*, 59(1), 2004.

74 - Bon F., Ceylan J.-P., *La France qui vote*, Paris,

Hachette, 1988.

75 - Sur ces constats, cf. Braconnier C., Dormagen J.-Y., *La Démocratie de l'abstention*, Paris, Folio Actuel, 2007.

1.3 La mal-inscription : un phénomène diffus et mal connu

À ce premier processus d'exclusion de l'exercice du vote s'ajoute une autre dimension plus difficile à évaluer et à analyser : la mal-inscription. Si sa définition précitée paraît claire, ce phénomène constitue un véritable angle mort des études de sociologie électorale. Il recouvre des réalités diverses et affecte des populations différentes : des salariés en mobilité professionnelle, des étudiants inscrits dans la commune de leurs parents mais n'y résidant plus, ou encore des personnes issues des milieux populaires ayant déménagé dans la même commune ou à proximité. En certains endroits, d'après l'étude *Ségrégation sociale et ségrégation politique*, la mal-inscription ne représente pas moins de 25 % des inscrits : à Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), dans la cité des Cosmonautes, cette part s'élève à 28 %.

Si la mal-inscription constitue encore une réalité peu connue, la monographie rédigée par C. Braconnier et J.-Y. Dormagen se révèle particulièrement précieuse. En effet, les auteurs montrent que les bien-inscrits, y compris en application de la loi de 1997 relative à l'inscription d'office des jeunes majeurs, votent beaucoup plus que la moyenne et ne sont qu'exceptionnellement des abstentionnistes structurels. Dans un contexte de développement d'une « démocratie de l'abstention »⁷⁶, ce dernier constat signale, selon eux, le rôle que peut jouer l'inscription sur les listes comme facteur d'apprentissage de l'acte électoral et comme protection contre l'abstention permanente.

Cette réalité de l'inscription sur les listes électorales invite alors à ne pas se

contenter d'inscrire davantage de personnes susceptibles de pouvoir voter mais à se pencher également sur la « qualité » de l'inscription.

2 Les dispositifs d'inscription

La procédure générale d'inscription sur les listes électorales – obligatoire en vertu de l'article L.9 du code électoral – paraît a priori simple. Les inscriptions sont reçues en mairie tout au long de l'année. Il suffit de présenter à l'agent municipal une pièce d'identité et un justificatif de domicile datant de moins de trois mois. À défaut d'une demande déposée en personne, est également prévue une procédure d'inscription par correspondance ou par un tiers dûment mandaté. Le caractère obligatoire de cette démarche entraîne deux conséquences : d'une part, l'impossibilité de participer au scrutin pour un électeur non inscrit et, d'autre part, l'impossibilité de se faire radier volontairement de la liste électorale (ou de renoncer à une inscription d'office) pour un électeur qui n'a pas perdu le droit d'y figurer.

Si cette procédure semble parée de nombreux attraits (simplicité, clarté, rapidité), le législateur, constatant la sous-inscription de certaines catégories de la population, a mis en œuvre des mesures spécifiques à leur endroit. Trois dispositifs spécifiques d'inscription sur les listes électorales sont détaillés ci-après, qui permettent de souligner à la fois les problèmes rencontrés, les solutions imaginées et codifiées, ainsi que, le cas échéant, leurs difficultés d'application. Précisons immédiatement que les procédures ici décrites, à savoir l'inscription d'office des jeunes majeurs, l'inscription des sans domicile

76 - *Ibid.*

fixe et celle des détenus, ne révèlent pas nécessairement les catégories de personnes qui sont les plus sous-inscrites mais tout simplement celles auxquelles le législateur s'est intéressé en priorité. Seules des études fines, à l'instar de celle proposée dans cet ouvrage, permettraient de caractériser des taux de sous-inscription de façon fiable, par exemple pour l'ensemble des catégories socioprofessionnelles.

2.1 L'inscription d'office des jeunes majeurs : résoudre le problème de la « première fois »

La loi du 10 novembre 1997 relative à l'inscription d'office des personnes âgées de 18 ans sur les listes électorales a été mise sur l'agenda politique, sous le double patronage de Lionel Jospin, Premier ministre, et de Jacques Chirac, Président de la République. Il s'agissait de tirer les leçons d'élections législatives anticipées, souhaitées par le Président, qui avaient été l'occasion de constater que de nombreuses personnes, et en particulier les jeunes majeurs, n'avaient pu s'inscrire sur les listes électorales. Il est en effet ordinaire de ne s'inscrire sur les listes que dans la perspective d'une élection politique l'année suivante – le nombre d'inscrits l'année précédant une élection présidentielle notamment est beaucoup plus important que lors des années sans scrutin prévu à la date de clôture des inscriptions.

Des débats parfois vifs ont eu lieu, mettant en évidence, d'après certains parlementaires, les risques potentiels de délégitimation des élections (en raison d'une augmentation mécanique de l'abstention) et d'approfondissement de la « crise » de la représentation politique.

Un effet a priori évident d'une croissance du nombre d'électeurs inscrits réside effectivement dans l'augmentation possible du nombre d'abstentionnistes et du taux d'abstention, pourtant considéré par les élus et les acteurs de la vie politique comme le véritable étalon de la légitimité d'une consultation électorale. Cette question a focalisé une partie des débats : à titre d'exemple, le sénateur Christian Bonnet faisait état, dans son rapport au nom de la commission des lois sur ce projet relatif à l'inscription d'office, de trois effets possibles « inattendus » : « un gonflement "arithmétique" du taux d'abstention ; un nombre élevé de seconds tours de scrutin dans des circonscriptions où un candidat aurait pourtant obtenu dès le premier tour la majorité des suffrages exprimés ; un durcissement de fait du seuil de maintien des candidats au second tour, ce seuil étant exprimé en pourcentage du nombre des inscrits »⁷⁷. Si la dernière élection présidentielle de 2007 a infirmé, et de façon particulièrement spectaculaire, ces effets présumés, sources de réticences politiques aux améliorations du dispositif existant, les élections législatives qui ont suivi pourraient apparaître a contrario comme un exemple, là aussi frappant, de confirmation de la possibilité de fortes hausses de l'abstention.

En revanche, les questions techniques posées par ce projet de loi relatif à l'inscription d'office (du point de vue du droit ou de la constitution et de l'utilisation de fichiers, par exemple) ont été particulièrement travaillées. Dès lors, elles semblaient faire l'objet d'un relatif consensus. Celui-ci était suffisamment solide pour que la réforme s'impose rapidement à partir du moment où les

⁷⁷ - Cf. Rapport n° 417, *Projet de loi relatif à l'inscription d'office des personnes âgées de dix-huit ans sur les listes électorales*.

problèmes pratiques de procédure étaient réglés : quelles structures et quels services seraient mobilisés, quels fichiers seraient constitués, quelles seraient les modalités de transmission entre les différents acteurs.

La loi introduit dans le code électoral un nouvel article L. 11-1, qui dispose que : « Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L. 11, sont inscrites d'office sur la liste électorale de la commune de leur domicile réel les personnes qui remplissent la condition d'âge depuis la dernière clôture définitive des listes électorales ou la rempliront avant la prochaine clôture définitive de ces listes, sous réserve qu'elles répondent aux autres conditions prévues par la loi. » Les conditions d'application de cet article sont précisées dans l'article L. 17-1 : « Pour l'application des dispositions des articles L. 11-1 et L. 11-2, les autorités gestionnaires du fichier du recensement établi en application du code du service national et des fichiers des organismes servant les prestations de base des régimes obligatoires d'assurance-maladie⁷⁸ transmettent aux commissions administratives les informations nominatives (...) des personnes remplissant la condition d'âge mentionnée aux dits articles. »

En pratique, la procédure d'inscription d'office nécessite de nombreux échanges, entre les mairies, le ministère de la Défense et l'INSEE. La mise en œuvre des nouvelles dispositions du code électoral s'appuie très largement sur le recensement opéré à l'échelle des communes⁷⁹, en vue de la Journée d'appel

de préparation à la défense (JAPD). Ce recensement doit se dérouler entre 16 ans et 16 ans et trois mois (les personnes dans cette situation ont jusqu'à 25 ans pour régulariser leur situation). Les mairies transmettent à la direction du Service national, de façon trimestrielle, la liste des personnes nouvellement recensées. En année électorale, la liste des personnes recensées et atteignant leur majorité entre le 1^{er} mars et le 28 février est transmise à l'INSEE. Un premier envoi a lieu en juin, un second en décembre afin d'intégrer les personnes recensées entre-temps. Dans un troisième temps, l'INSEE propose l'inscription d'office des intéressés aux commissions de révision des listes électorales. Ces dernières peuvent envoyer un courrier pour informer la personne de son inscription d'office et, le cas échéant, valider son adresse : en effet, si le courrier ne revient pas en mairie avec la mention « NPAI » (n'habite pas à l'adresse indiquée) ou « PSA » (parti sans laisser d'adresse), l'inscription d'office est effectuée.

Cette mesure, spécifique et destinée aux jeunes atteignant leur majorité, a très certainement permis une meilleure inscription de cette population. Si le taux d'inscription des 18-20 ans était auparavant évalué à 75 %, le taux des seuls majeurs de 18 ans serait désormais de 85 % d'après le ministère de l'Intérieur (contre 80 % en 2003)⁸⁰. Toutefois, le « parcours citoyen », bien qu'obligatoire, n'est pas systématique⁸¹ et ceux qui ne s'y conforment pas ne sont pas toujours repérés à temps. La nécessité de produire une attestation de recensement à l'occasion de l'examen du permis de conduire ou du baccalauréat ne permet pas, à

78 - Il faut préciser que ces fichiers ne seront pas utilisés dans la mesure où leur manque de fiabilité et leur caractère lacunaire constituaient des obstacles majeurs à l'inscription des jeunes femmes atteignant l'âge de 18 ans. En outre, le temps de mise en œuvre de la loi relative à l'inscription d'office a permis par la suite d'utiliser le recensement effectué par les mairies en vue de la JAPD.

79 - Ces procédures sont notamment détaillées dans la circulaire ministérielle n° NOR INT A/06/00093/C

relative à la révision et à la tenue des listes électorales et des listes électorales complémentaires.

80 - *Libération*, 11 décembre 2003.

81 - Cf. l'instruction du 5 janvier 2004 relative aux opérations de recensement en vue de l'exécution du service national.

elle seule, de consolider l'inscription d'office, ces examens se déroulant à un âge souvent trop avancé pour que la procédure d'inscription d'office puisse encore jouer.

En outre, malgré des circulaires détaillées, certaines mairies faussent le sens de l'inscription d'office en opérant une vérification de la capacité électorale de la personne pouvant conduire jusqu'à une convocation en mairie avec un justificatif de domicile et une pièce d'identité⁸². Il faut préciser que certaines mairies ne disposent pas, par ailleurs, de tableaux séparant avec netteté les nouveaux inscrits et les inscrits d'office. A contrario, d'autres peuvent mener des recherches approfondies pour trouver les nouvelles adresses de jeunes à inscrire d'office lorsque leur courrier est revenu en mairie. Les pratiques locales de l'inscription peuvent ainsi varier d'une commune à l'autre, entraînant une structure de l'inscription parfois très différenciée.

2.2 La simplification de la procédure d'inscription pour les SDF : résoudre le problème de la domiciliation

L'article 40 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions vise à permettre aux SDF d'accéder à l'exercice du droit de vote en organisant les modalités de leur inscription sur les listes électorales. Pour les promoteurs de cette mesure, il s'agit de notamment de :

- résorber une zone de « non-droit » et se conformer à la loi, en ce sens que

les personnes concernées ne peuvent s'inscrire sur les listes électorales du fait qu'elles ne disposent pas de domicile, et cela alors que l'inscription est obligatoire (art. L. 9 du code électoral) ;

- combattre l'exclusion civique. L'idée est ici de ne pas ajouter un espace d'exclusion supplémentaire. Du fait d'une carence de la loi, les SDF sont privés de toute vie citoyenne ; dès lors, l'impossibilité d'exercer le droit de vote constitue un pas supplémentaire vers la rupture sociale ;

- réaliser la citoyenneté. Pour les défenseurs de cette loi, la qualité d'électeur découle de la citoyenneté et nullement de l'inscription sur les listes électorales, qui ne serait qu'une formalité administrative conditionnant la mise en œuvre d'un droit. Le Conseil constitutionnel ne disait pas autre chose en jugeant qu'une disposition législative relative à la refonte des listes électorales est « susceptible d'affecter le lieu d'exercice du droit de vote » mais qu'elle « n'affecte pas cet exercice lui-même » (Conseil constitutionnel, décision n° 91-290 D.C. du 9 mai 1991). Les seuls cas d'incapacité sont énumérés de façon limitative par la loi ;

- se conformer aux dernières évolutions législatives en matière de droit électoral, qui tendent à rapprocher les citoyens des urnes, par exemple avec la loi n° 93-814 du 6 juillet 1993, qui encourage le vote par procuration, de manière à lutter contre l'abstentionnisme, ou la loi précitée du 10 novembre 1997, qui vise à inscrire d'office les jeunes majeurs sur les listes électorales.

La procédure d'inscription sur les listes électorales des SDF est ainsi rendue possible par l'article L. 15-1 du code électoral : les personnes sans domicile sont, sur leur demande, inscrites sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil agréé, dont l'adresse figure depuis au moins six mois

82 - Pour une première évaluation du dispositif avant l'élection présidentielle de 2002, cf. le rapport d'information sur le suivi de l'application de la loi 97-1027 du 10 novembre 1997 présenté par Jean-Pierre Dufau le 10 octobre 2001.

sur leur carte d'identité ou bien qui leur a fourni une attestation établissant leur lien avec lui depuis au moins six mois.

Cette disposition législative ne paraît pas avoir modifié en profondeur la réalité de l'inscription électorale des populations visées : d'après le ministère de l'Intérieur, cité par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), en février 2001, à peine un millier de personnes étaient inscrites à ce titre. Le ministère de l'Intérieur avait effectué une enquête en 2000 auprès des préfetures pour mesurer l'impact de cette disposition : le rapport indiquait la grande diversité des pratiques territoriales en termes d'habilitation de structures et d'organismes agréés, et, dans tous les cas, la très faible quantité de structures habilitées. Le nombre de SDF inscrits grâce à cette procédure était de 640. En 2006, la FNARS établit un constat tout à fait similaire : certains départements sont dépourvus d'organismes habilités et seuls 2 % des 86 500 SDF étaient inscrits sur les listes⁸³. Il semble que la crainte du travail supplémentaire représenté par cette procédure ait freiné son développement au sein des différentes organisations qui auraient pu prétendre à l'habilitation. Des structures et des associations ont en effet exposé leur crainte d'être débordées par les contraintes de gestion représentées par la domiciliation. Les centres communaux d'action sociale, qui sont considérés comme le premier niveau de l'information et de l'orientation des personnes arrivées sur le territoire de la commune, n'ont également pas fait acte de candidature – d'une façon générale – pour obtenir le statut d'organisme d'accueil agréé.

83 - L'estimation du nombre de SDF est de la FNARS. Évaluer de façon précise le nombre de personnes ne paraît pas aisé. Sur ce point, cf. Damon J., « En quête du chiffre : trois décennies d'estimations du nombre de SDF dans la presse », *Recherches et Prévisions*, n° 60, 2000, p. 117-124.

2.3 L'inscription des détenus

Une grande partie des détenus possède le droit de vote, notamment ceux en attente d'un jugement définitif ou purgeant une peine sans qu'une incapacité électorale ait été prononcée. Les détenus condamnés ne sont plus automatiquement privés de leur droit de vote, depuis le 1^{er} mars 1994. Cependant, l'exercice effectif du droit de vote dépend de l'implication de l'administration pénitentiaire.

Deux modalités d'inscription sont possibles. Premièrement, toute personne détenue peut demander son inscription dans la commune de l'établissement pénitentiaire, par courrier ou par l'intermédiaire d'une tierce personne munie d'une procuration, à condition d'y résider depuis six mois consécutifs. C'est l'établissement pénitentiaire qui délivre le justificatif de résidence, et plus généralement qui doit prendre les dispositions nécessaires pour permettre l'inscription sur les listes électorales des personnes détenues. Deuxièmement, un détenu peut s'inscrire sur la liste électorale de sa commune d'origine à la condition qu'il ait conservé un domicile et qu'il soit en mesure de produire une attestation de domicile.

Les modalités de vote sont complexes et diversement appliquées localement. Le vote s'effectue par procuration, soit dans la commune d'origine si le détenu n'a pas été radié de la liste électorale, soit dans la commune d'implantation du centre pénitentiaire si son inscription a été opérée. Il est à noter qu'il est parfois particulièrement compliqué pour un détenu de trouver un mandataire inscrit sur la commune de l'établissement dès lors que celle-ci est éloignée de son lieu de résidence habituel – il n'y a pas de raison, a priori, que le détenu ait un lien quelconque avec son lieu d'enfermement. En outre, l'inscription sur la liste

électorale de la commune de l'établissement pénitentiaire soulève des problèmes importants d'après les maires de ces communes. Certains considèrent que le « passage » en prison n'est que temporaire et qu'il peut être comparé à celui dans un hôtel : à ce titre, ils ne souhaitent dès lors pas inscrire les détenus. D'autres, notamment ceux dont les communes sont de petite taille, estiment qu'une forte proportion de détenus inscrits fausserait en quelque sorte le résultat électoral et le panorama général de la vie politique locale.

Jusqu'à présent, les conditions d'inscription sur les listes et d'organisation du vote des détenus n'avaient que peu mobilisé l'administration pénitentiaire. De fait, moins de 500 personnes incarcérées ont voté lors des élections européennes de 2004 ou à l'occasion du référendum sur le Traité d'union européenne en 2005. Il semble cependant que le nombre de 500 votants constitue une approximation fournie par l'administration pénitentiaire : il est en effet avancé pour tous les scrutins depuis 2002, façon sans doute de souligner qu'il n'existait pas de recensement exhaustif jusqu'aux élections de 2007.

Très récemment, des associations ont pu sensibiliser à cette question l'administration pénitentiaire, qui s'est engagée dans une campagne d'information des détenus sur les modalités de l'inscription et les possibilités qui leur sont offertes pour effectuer leur devoir de citoyen. L'engagement de l'administration dans ces actions d'information a permis le vote de 2 300 détenus au premier tour de l'élection présidentielle et de plus de 2 700 au second tour, selon le bilan communiqué par Julien Morel d'Arleux, chef de cabinet du directeur de l'administration pénitentiaire en mai

2007⁸⁴. Si ces chiffres demeurent modestes en regard de la population carcérale totale (plus de 60 000 personnes), ils sont en très nette hausse et indiquent que les actions mises en œuvre par l'administration – aussi limitées soient-elles, selon les associations de défense des droits des prisonniers – peuvent favoriser une meilleure expression de ces citoyens temporairement privés de liberté.

Si le dispositif permettant aux détenus de voter s'est nettement amélioré, en termes de communication et d'information notamment, le nombre d'inscrits reste faible et le nombre de votants très restreint. L'hypothèse d'une population particulièrement peu sensible à la participation politique est sans doute réaliste, mais l'augmentation significative du nombre de votants lors des deux tours de l'élection présidentielle tend à montrer que la mobilisation de l'administration est indispensable pour faciliter l'accès des détenus au droit de vote. Reste cependant la question du vote par procuration, qui soulève des problèmes très concrets. Pour pallier ces carences, des associations ont été jusqu'à tenter de fournir des listes de personnes susceptibles d'être mandataires ; cette « solution » ne peut cependant qu'être très circonscrite et pose de redoutables problèmes déontologiques, voire politiques.

Les différentes catégories évoquées ici ne sont pas exhaustives. D'autres types de personnes, en année électorale, rencontrent des difficultés pour s'inscrire sur les listes, notamment du fait de leur situation « temporaire » ou « transitoire » du point de vue de la résidence. Les personnes hébergées en foyer de

84 - Cf. http://www.justice.gouv.fr/audio/itw_Morel_20070511_3.mp3

jeunes travailleurs, en hôtel au mois ou hébergées chez des connaissances ne peuvent en général bénéficier de l'inscription sur la liste de la commune où elles vivent (ou travaillent) au moment de l'élection.

3 Deux scénarios d'évolution

Si l'objectif est de rendre les modalités d'inscription sur les listes électorales plus simples et plus efficaces, afin de favoriser une meilleure qualité de l'inscription, deux scénarios d'évolution peuvent être envisagés. Le premier peut être qualifié de scénario ad hoc et se résume ainsi : chaque catégorie de population déterminée comme sous-représentée sur les listes électorales se voit proposer des mesures favorisant une meilleure inscription. Le second scénario, plus ambitieux, consisterait dans la définition et la mise en place d'un système d'inscription d'office universelle.

3.1 Améliorer le dispositif existant : quatre propositions et une expérimentation

Avant de décrire quelques mécanismes susceptibles d'améliorer l'inscription sur les listes, il est utile de souligner le caractère hétérogène des pratiques existantes. Dans chacun des cas de figure évoqués plus haut, le législateur a prévu des modalités particulières d'inscription sur les listes électorales, correspondant aux « exigences » des situations spécifiques de chacune de ces catégories. Malgré ces tentatives de simplification des procédures, les obstacles demeurent nombreux pour les catégories les plus fragilisées de la population (SDF,

détenus, gens du voyage). Pour les personnes placées en détention pouvant exercer leur droit de vote – ce qui est le cas le plus fréquent –, les dispositions paraissent claires mais leur application par les maires des communes concernées est très mesurée. Ainsi, certaines municipalités comptant une prison sur leur commune ignorent ce dispositif ou interprètent les textes avec légèreté, considérant que la prison ne peut servir de « domicile ». L'augmentation du nombre d'inscrits est, au final, très dépendante des collaborations engagées entre les municipalités et les associations de défense des détenus, et de la volonté de l'administration pénitentiaire.

Si des textes paraissent aller dans le sens d'une simplification des procédures d'inscription, il est moins évident, malgré des circulaires détaillées, que les pratiques au guichet des mairies correspondent toujours à l'esprit de ces dispositions. Ces aspects mériteraient sans doute une enquête approfondie mais il est déjà possible de formuler quelques remarques, à titre d'exemple. Certains maires considèrent que des personnes « hébergées » en foyer ou chez des amis ne peuvent être inscrites sur les listes en raison du caractère temporaire de leur situation ; d'autres estiment qu'une « prison, c'est un peu comme un hôtel : les gens ne peuvent utiliser cette adresse pour s'inscrire sur les listes électorales » ; certains services Élections des communes ne distinguent pas, dans leurs inscriptions, entre les différentes « origines » de l'inscription (nouveaux inscrits, inscrits d'office, etc.) ; d'autres enfin dénaturent le sens de l'inscription d'office en opérant une vérification complète de la capacité de la personne à être inscrite sur les listes.

On constate ainsi assez aisément que la segmentation fine de la population, si elle permet des politiques adaptées et a priori efficaces, peut également conduire à des interprétations et à des

pratiques localisées très hétérogènes et, peut-être, contre-productives en termes de qualité d'inscription.

Le premier scénario envisagé pourrait pourtant se situer dans le prolongement des politiques en matière d'inscription, à savoir une action publique s'appuyant sur une forme de segmentation de la population. L'idée générale est de prendre pour « modèle » ce qui a pu se faire pour les jeunes atteignant leur majorité (loi du 10 novembre 1997 relative à l'inscription d'office) ou bien les mesures à destination des SDF, précisées dans la loi relative à la lutte contre les exclusions (1998).

Mieux recenser pour favoriser l'inscription d'office des jeunes majeurs

Si les taux de recensement et d'inscription sur les listes électorales des jeunes majeurs ne paraissent pas mauvais eu égard à la faiblesse et au caractère tardif des incitations au recensement, leur inégale répartition dans l'espace social et géographique reste problématique. Le taux de recensement « dans les délais » (entre 16 ans et 16 ans et trois mois) est de 59 % quand celui à 17 ans est de 79 % et de 94 % à 18 ans pour les personnes nées en 1986. Tout l'enjeu du recensement si l'on souhaite améliorer la qualité de l'inscription d'office est d'obtenir de meilleurs résultats à 17 ans afin que, dans les délais impartis, toutes les personnes recensées puissent être prises en compte et proposées à l'inscription. Par ailleurs, les taux présentent de fortes variations locales – on entend ici les variations qui affectent les taux de recensement selon le bureau ou le centre du Service national qui collecte ces données. Le

taux le plus faible pour le recensement dans les délais légaux est 34 %, le plus élevé 90 % ; pour le recensement à 17 ans, ils sont respectivement de 61 % et de 93 %⁸⁵.

Ces importantes disparités constituent un argument fort pour envisager de réduire le « coût » de l'inscription sur les listes en intervenant très en amont afin de favoriser un meilleur taux de recensement. Des incitations « administratives » devraient donc avoir lieu vers 16 ou 17 ans, lors de l'inscription au baccalauréat de français ou à d'autres examens de ce type. Ce dispositif pourrait être complété par la mise en place de partenariats entre le ministère de la Défense et celui de l'Éducation nationale, de telle sorte que les enseignants – formés dans ce but – prennent en charge l'incitation au recensement. Des représentants de la direction du Service national pourraient présenter, dans les classes, non seulement la JAPD et le recensement mais également les droits qui y sont attachés. Des déplacements planifiés et groupés en mairie, encadrés par des enseignants, pour découvrir le rôle et les services d'une mairie et pour faire recenser les jeunes présents permettraient de rapprocher ces jeunes des institutions et de contourner les stratégies d'évitement déployées par certains d'entre eux. Ces suggestions ne sont ni coûteuses ni complexes à mettre en œuvre. En revanche, elles ont le mérite d'abaisser le coût individuel du recensement pour des jeunes aux rapports parfois malaisés avec les institutions.

⁸⁵ - Ces calculs ont été effectués à partir des données nationales du recensement recueillies par la direction du Service national.

Inscrire d'office les personnes qui viennent d'acquérir la nationalité française

Une deuxième piste pour l'action publique pourrait consister à faire évoluer l'inscription des personnes venant d'acquérir la nationalité française. Dans un esprit proche de l'inscription d'office des jeunes sur les listes électorales, il serait bénéfique de prévoir l'inscription d'office de cette catégorie de population, qui, dans la période récente, comprend environ 80 000 personnes par année. La procédure ne paraît ni coûteuse ni complexe à mettre en œuvre, dans la mesure où l'administration dispose des informations nécessaires à leur inscription (identité, adresse, etc). Le ministère de l'Intérieur pourrait ainsi aisément transmettre ces données à l'INSEE – comme le fait le ministère de la Défense pour les jeunes majeurs – afin que les personnes en question soient proposées à l'inscription d'office, à l'instar des jeunes atteignant leur majorité dans l'année.

L'inscription d'office de cette population constitue sans doute le meilleur moyen d'initier un mouvement vers leur plus grande inscription dans l'espace civique français ; les auteurs du rapport soulignent combien l'inscription et plus encore la « bonne » inscription paraissent empêcher une abstention systématique. Plus généralement, cette pratique devrait être envisagée pour l'ensemble des individus accédant à la capacité électorale : seraient ainsi concernés non seulement les jeunes majeurs et les personnes ayant acquis la nationalité française mais également les individus recouvrant leurs droits civiques.

Inscrire ou réinscrire d'office les personnes ayant perdu le droit de vote

Une grande partie des détenus possède le droit de vote, notamment ceux en attente d'un jugement définitif ou purgeant une peine sans qu'une incapacité électorale ait été explicitement prononcée. Cependant, l'effectivité de ce droit est fortement fonction de la bonne volonté de l'administration pénitentiaire. Depuis mars 1994, les détenus condamnés ne peuvent plus se voir supprimer le droit de vote de façon automatique. Ils doivent, pour cela, être condamnés à une peine complémentaire de privation des droits civiques (à l'exception des condamnations pour manquement au devoir de probité ou atteinte à l'administration publique, deux cas où l'automatisme s'exerce). L'interdiction de droits civiques ne peut excéder une durée de dix ans en cas de condamnation pour crime et de cinq ans en cas de délit. La durée de détention ne s'impute pas sur celle de la privation des droits.

Pour ce qui concerne l'inscription sur les listes électorales, toute personne radiée de la liste électorale de la commune où elle avait sa résidence avant l'incarcération peut demander, par courrier ou par l'intermédiaire d'une tierce personne munie d'une procuration manuscrite, son inscription sur les listes de la commune où l'établissement pénitentiaire est implanté, à condition d'y résider depuis au moins six mois consécutifs depuis la clôture des listes électorales. C'est à chaque établissement que revient la responsabilité de prendre les dispositions nécessaires pour permettre l'inscription des personnes détenues. Pour voter, les détenus doivent être informés des possibilités de vote par procuration. Ils doivent donner procuration à un mandataire inscrit dans la même commune (commune d'origine s'ils n'ont pas été radiés ou commune

où est implantée la prison). Les détenus qui souhaitent voter par procuration doivent s'adresser au greffe de l'établissement pour les formalités à accomplir. Un officier de police judiciaire se rend à la prison pour établir la procuration.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme s'est attachée, en juin 2004, à mettre en évidence les principaux dysfonctionnements dans l'exercice du droit de vote dans les prisons. Elle note, en premier lieu, qu'une commission sénatoriale en juin 2000 soulignait que le vote « est quasiment inexistant en prison car aucune disposition n'est prévue pour en faciliter l'exercice ». Ensuite et surtout, la seule obligation qui pèse sur les chefs d'établissement est d'informer les personnes détenues suffisamment longtemps à l'avance de leur possibilité de voter par procuration. Cependant, il n'existe aucune mesure significative

pour s'assurer de la bonne exécution de cette obligation.

La Commission a également avancé des préconisations (des « solutions pratiques ») afin de renforcer l'intérêt des détenus pour l'exercice de la citoyenneté. Ainsi, elle suggère que soit systématiquement proposée aux détenus (et plus encore aux condamnés) l'inscription sur les listes électorales de leur lieu d'incarcération. Les prévenus pourraient être recensés et approchés par un agent public chargé de les inscrire sur les listes de leur domicile ou de leur lieu de détention. La Commission suggère également l'ouverture d'un bureau de vote dans l'enceinte de l'établissement afin de promouvoir un vote personnel de la part des détenus qui ne peuvent quitter l'établissement, et une permission de sortir pour les autres détenus le jour de l'élection.

Un exemple d'expérimentation locale « Prévenir » et anticiper l'inscription

Une dernière piste mériterait d'être creusée afin d'inscrire au mieux – c'est-à-dire d'éviter le phénomène de la mal-inscription – les habitants sur les listes électorales. Une politique innovante en ce domaine a été conduite à Besançon au cours de l'année 2006. La généralisation de ce type de politique peut être aisément envisagée.

La ville de Besançon (122 310 habitants) a souhaité à la fois lutter contre l'absentéisme et anticiper le « rush » de citoyens se présentant en mairie les tout derniers jours de l'année afin de s'inscrire sur les listes électorales. Dans ce but, trois services ont été incités à travailler ensemble, dès le début de l'année 2006, pour mettre à jour les listes électorales. Auparavant, les agents du service des formalités administratives ont dressé une carte de l'absentéisme sur les 61 bureaux de vote de la ville correspondant assez bien à la carte des déménagements les plus fréquents et des populations les plus jeunes. Le taux d'absentéisme mis en évidence était de 24,7 % dans les zones résidentielles et atteignait 43,29 % dans les quartiers d'habitats sociaux.

À la suite de ce constat, la ville a établi un partenariat avec la Poste afin de pouvoir accéder au fichier des changements d'adresses et envoyer aux citoyens une

enveloppe prépayée leur permettant de s'inscrire ou de préciser leur nouvelle situation. Cette expérience paraît concluante dans la mesure où, sur les 3 454 formulaires d'inscription envoyés, 972 réponses avaient été reçues à la mi-novembre. En outre, les services municipaux ont pu, par ce biais, signaler aux communes concernées l'arrivée de 2 738 électeurs ayant quitté Besançon.

Il reste que, sauf réglementation unifiée et homogène sur l'ensemble du territoire, l'initiative d'une telle démarche ne peut être laissée à l'appréciation des communes : en matière électorale et de constitution de listes nominatives, l'État doit garder toute son autorité. Il est le garant de l'impartialité des procédures engagées. Cette démarche très particulière, associée à la création d'une interface informatique permettant à chaque habitant de prendre connaissance de sa situation, notamment par rapport à l'inscription sur les listes électorales, permet à la ville de disposer d'une liste électorale plus fiable et de transmettre des données de qualité aux autres communes.

Faire entrer les gens du voyage dans le droit commun

Cette catégorie de la population se voit appliquer un droit dérogatoire : le droit de vote ne leur est accordé que trois ans après leur rattachement administratif à la commune. Ce délai est de six mois pour tous les citoyens, y compris pour les SDF depuis la loi de 1998. Selon un rapport du préfet Delamon au Premier ministre en 1990, plus de 75 % des gens du voyage se verraient ainsi privés de la possibilité d'exercer leur droit de vote. Il pourrait être préconisé de modifier les dispositions en vigueur afin de substituer le délai de droit commun de six mois à celui de trois ans.

Finalement, c'est un double problème qui apparaît dès lors qu'une réforme des modalités d'inscription sur les listes électorales est envisagée. La complexité et la technicité de chacune des procédures évoquées contribuent sans doute à produire des approximations dans la prise en compte de l'inscription sur les listes électorales par les différents services chargés de cette activité, sauf à transformer ces difficultés en occasion de réformer les services

municipaux, comme cela a pu être le cas à Besançon (cf. infra). D'une façon plus générale, la question se pose également de savoir si cette « segmentation » du corps électoral ne va pas à l'encontre de sa représentation, produite par deux siècles d'histoire électorale, comme un corps unifié et se donnant à voir ainsi le jour de l'élection.

3.2 Une solution globale : l'inscription d'office universelle ?

Il s'agirait de mettre en place un système d'inscription d'office et automatique pour l'ensemble des personnes de plus de 18 ans et de nationalité française, quel que soit le motif d'inscription.

Importer un modèle européen ?

Un système d'inscription d'office et automatique, comme il en existe dans plusieurs pays européens, serait conforme à l'esprit de l'article 3 de la Constitution, qui dispose que « sont électeurs,

dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ». C'est donc bien l'effectivité d'un droit garanti par la Constitution qui est ici en jeu.

Un dispositif d'inscription d'office prévaut en Allemagne, Belgique, Danemark, Italie et Pays-Bas notamment⁸⁶, où elle est effectuée dès la première inscription sur les listes électorales. Les listes sont établies à partir des fichiers municipaux de population, de façon fiable dans la mesure où la déclaration domiciliaire est obligatoire et très répandue : cette disposition est en effet applicable notamment en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas, en Suède et en Suisse. Elle résulte de l'obligation faite aux communes de presque tous les pays européens de tenir le registre de leurs habitants, ce qui est pris en charge par les services municipaux (à l'exception de la Suède, où l'administration fiscale gère ces fichiers). Le non-respect de l'obligation de déclarer le changement de domicile (en général dans les huit jours) constitue une infraction punie d'une amende dans ces pays. Cette dernière obligation permet également la mise à jour automatique des listes, sans que les intéressés aient à effectuer de démarche spécifique.

L'adoption d'une telle disposition en France pourrait constituer une piste particulièrement pertinente pour réduire l'effort à fournir en vue de s'inscrire sur les listes et favoriser la constitution de listes électorales de qualité. Les catégories les moins inscrites actuellement (jeunes, milieux populaires, Français naturalisés) ou rencontrant des problè-

mes de mal-inscription (dus à la mobilité) entreraient de facto dans la population inscrite et susceptible de voter.

Socialiser le coût de l'inscription : l'impulsion par les pouvoirs publics

L'idée de transférer le coût de l'inscription du citoyen vers la collectivité n'est pas complètement nouvelle. Des initiatives ont déjà pu être mises en place en ce sens.

Une proposition de loi, enregistrée le 26 mars 2003, envisageait d'élargir à l'ensemble des citoyens français l'inscription d'office sur les listes électorales à leur domicile réel, à partir du recouplement de trois fichiers, celui du ministère de l'Intérieur (personnes ayant la nationalité française), de l'INSEE et de l'assurance-maladie. L'utilisation de ce dernier fichier n'est pas des plus aisées ni des plus fiables, comme a pu le montrer l'application de la loi de novembre 1997, qui prévoyait le recensement des jeunes femmes sur la base de ce fichier.

Une autre initiative, opérée par le ministère de l'Intérieur à compter du 20 octobre 2003 et pour une période de cinq mois, devait permettre de mieux suivre les personnes ayant déménagé afin de leur proposer de se réinscrire. Cette opération, du nom d'ELISE pour « Envoyez une lettre pour vous inscrire sur les listes électorales », consistait dans l'envoi de 5,8 millions de lettres accompagnées d'un formulaire d'inscription sur les listes électorales aux personnes qui avaient demandé à la Poste, entre mars 2002 et août 2003, la réexpédition de leur courrier à leur nouvelle adresse. Une société privée se chargeait d'expédier les formulaires aux mairies du nouveau domicile pour inscription sur les listes. 690 000

86 - *L'inscription sur les listes électorales*, Étude de législation comparée, Sénat, n°161, mars 2006.

réponses ont été traitées, soit un taux de retour de 11,82 %. Ce taux limité s'explique notamment par l'impossibilité de déterminer l'âge ou la nationalité des personnes figurant dans le fichier de la Poste. D'autres problèmes ont surgi après réception des dossiers par les mairies, celles-ci n'ayant pu traiter avant le 31 décembre les formulaires qui leur sont parvenus. La plupart du temps, les rejets des demandes d'inscription dans la nouvelle commune n'ont pas privé les électeurs de toute possibilité de participer aux scrutins de mars et juin 2004, puisqu'ils conservent leur droit de vote dans leur ancienne commune d'inscription tant qu'aucune mesure de radiation n'est prononcée. Les juges d'instance ont également procédé à l'inscription sur les listes électorales de ceux qui ont pu démontrer qu'ils n'avaient pas réexpédié leur formulaire Elise au dernier moment et que le retard de son acheminement en mairie ne leur était pas imputable. Au final, cette opération n'a pas été reconduite, sans doute tant pour des questions de coût qu'en raison de la faiblesse de l'encadrement juridique.

Les conditions de mise en œuvre d'une inscription d'office universelle

Cette piste nécessite une réflexion portant sur la déclaration domiciliaire. Celle-ci a fait l'objet d'une proposition de loi, déposée en des termes identiques dans les deux assemblées, et discutée au Sénat le 18 octobre 2005 et à l'Assemblée le 9 novembre 2005. S'appuyant sur une étude du Sénat publiée en novembre 2004⁸⁷, députés et sénateurs mettent en exergue le renouvellement des compétences, notamment en matière sociale, des communes et leurs difficultés à identifier finement leurs publics, dans la

perspective d'améliorer l'offre de services publics.

Concrètement, la proposition de loi suggère, en l'état, de modifier les articles 103 et 104 du Code civil afin d'introduire une obligation de déclaration domiciliaire – un récépissé valant justificatif de domicile serait alors remis au déclarant – et d'insérer un article L-2121-22-2 dans le code général des collectivités territoriales précisant les modalités du recueil et du traitement des données individuelles par les maires.

Cette disposition juridique ne serait pas sans poser question. C'est ce que la CNIL a conclu, à la suite d'une saisine pour avis. Dans cette note, la CNIL se montrait ainsi réservée sur le caractère obligatoire de ce dispositif mais reconnaissait que la déclaration domiciliaire pourrait « faciliter l'inscription sur les listes électorales ainsi que leur mise à jour ». Elle soulignait également que les dispositions essentielles de la loi de 1978 étaient respectées, qu'il s'agisse du respect des droits des personnes fichées, de la définition limitative des destinataires des informations traitées ou du rappel du dispositif pénal en cas de violation des obligations posées par la loi.

Portée et limite d'une inscription « universelle »

Cette disposition pourrait permettre, d'après ses promoteurs, d'inscrire d'office sur les listes électorales l'ensemble des personnes résidant sur une commune. Les problèmes actuels concernant des personnes ayant déménagé ou été naturalisées, des non-inscrits ou des étrangers de l'Union européenne seraient en grande partie résolus par une double mesure de ce type (déclaration domiciliaire et inscription d'office à partir des fichiers municipaux à jour). La

87 - *La Déclaration domiciliaire*, Les Documents de travail du Sénat, série Législation comparée, n° LC-141, novembre 2004.

mise à jour pourrait être rendue plus efficace et serait de la responsabilité des collectivités locales. Les problèmes de domiciliation des SDF ou des nomades resteraient cependant sans réponse.

Les détracteurs d'un tel dispositif observent, quant à eux, qu'il a existé en France jusqu'en 1975, mais qu'il a été abandonné en raison notamment des fraudes et des inscriptions multiples. Certains contestent, plus fondamentalement, l'institution de telles bases de données entre les mains des maires.

Au-delà du débat de principe, il convient pour conclure de rappeler que les moyens informatiques d'aujourd'hui n'ont rien à voir avec ceux des années 1970, et que des contrôles dans la procédure de recueil et de traitement des fichiers locaux peuvent être mis en place. En outre, des listes d'inscrits d'office sont déjà produites en vue d'élections importantes dans le domaine social. L'inscription d'office en vue des élections prud'homales – soulignons leur importance en ce sens qu'elles contribuent à établir la représentativité et la hiérarchie syndicale – s'opère ainsi à partir du croisement de plusieurs fichiers, croisement effectué par une société privée.

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

Pour pouvoir exercer son droit de vote, encore faut-il être inscrit sur les listes électorales. C'est à cette étape cruciale de la participation démocratique que cet ouvrage est consacré.

Il propose une étude inédite sur l'inscription électorale en milieu populaire. Le taux de non-inscription en France, généralement estimé à 10 %, serait de plus de 25 % dans les bureaux de vote analysés, tous situés en zones « sensibles ». En outre, plus du quart de la population concernée serait inscrit sur des listes électorales ne correspondant pas à son lieu de résidence. À travers la mise en lumière de ces données, les auteurs placent les phénomènes d'inscription, de mal-inscription et de non-inscription au cœur du processus de (dé)mobilisation électorale.

À partir d'un état des lieux des procédures d'inscription en France, un second document met en évidence quelques-unes de leurs limites, et suggère des pistes de réforme.

