

Abstention : défaillance citoyenne ou expression démocratique ?

Anne MUXEL - Directrice de recherches au CEVIPOF - IEP de Paris

CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 23 (DOSSIER : LA CITOYENNETÉ) - FÉVRIER 2008

La participation électorale est considérée comme l'un des traits les plus caractéristiques de la bonne santé d'un régime démocratique. Comme dans bien d'autres pays européens, en France, elle ne cesse pourtant de s'affaiblir depuis une vingtaine d'années. Bien que le scrutin présidentiel de l'année 2007 fasse exception et que la politisation de l'élection aboutissant à une participation record ait été replacée sur le devant de la scène, une abstention récurrente a marqué le paysage électoral français toutes ces dernières années. Considérée comme l'un des symptômes les plus emblématiques d'une profonde crise de la représentation politique, elle touche tous les segments de la société et tous les types d'élection. Sa force de rappel à presque chaque élection conduit à réexaminer la place du vote parmi l'ensemble des outils d'expression politique à la disposition des citoyens. Les élections législatives qui ont suivi en juin 2007 ont atteint le record d'abstention pour des élections de ce type sous la V^e République. Quatre électeurs sur dix n'ont pas participé au scrutin.

Plutôt en déclin et à coup sûr inconstante, la participation électorale apparaît donc moins assurée que par le passé. Mais cela signifie-t-il pour autant une panne de civisme ? Cette fragilisation du rapport au vote implique-t-elle un affaiblissement de la participation politique ? Faut-il considérer l'abstention seulement comme une défaillance et donc comme une menace pour la qualité de l'expression démocratique ? Ne peut-on y saisir un signe de transformation des usages mêmes de la citoyenneté et des significations accordées à l'acte de voter ? Peut-on même se risquer à l'interpréter comme une forme d'expression politique ? Telles sont les interrogations auxquelles cet article tentera de répondre à la lumière des derniers soubresauts de l'actualité électorale.

1. Le rapport au vote des Français

Le devoir de voter n'est pas remis en cause, mais il obéit à un impératif moral et social moins fort que par le passé. Dans un climat de relative désinstitutionnalisation de la politique, de plus grande individualisation des choix et des convictions personnelles, le droit de ne pas voter acquiert une certaine légitimité.

Les Français restent dans l'ensemble attachés aux institutions politiques et aux rouages de la démocratie représentative. Mais ils sont critiques à leur endroit, moins confiants et plus sceptiques quant à leur efficacité. Pour 79 % d'entre eux, il est extrêmement important que les gens votent régulièrement aux élections pour assurer le bon fonctionnement de la démocratie, mais 62 % jugent qu'il est aussi extrêmement important que les gens manifestent pour défendre leurs revendications. ⁽¹⁾

La participation politique s'organise à partir de plusieurs scènes d'expression citoyennes et de plusieurs répertoires d'action : le vote, l'abstention et la manifestation. C'est à partir d'un usage combiné de la démocratie représentative et de la démocratie participative que de plus en plus de citoyens se font entendre. Il est plus facile aujourd'hui de protester et de se positionner contre que d'adhérer à un système ou à une ligne politiques. Et dans l'utilisation de ces formes d'expression protestataire, l'abstention occupe une certaine place.

La « démocratie d'élection » s'est quelque peu érodée, et si l'on est passé, selon les mots de Pierre Rosanvallon, « d'une démocratie politique « polarisée » à des formes de « démocratie civile » plus disséminées », d'autres formes de l'activité politique se sont quant à elles raffermies, telles que la « démocratie d'expression », la « démocratie d'implication » ou encore la « démocratie d'intervention ». ⁽²⁾ Les analyses du comportement électoral ont mis au jour une augmentation des usages intermittents et alternés du vote et de l'abstention. Plus de quatre français sur dix (45 %) reconnaissent s'être déjà abstenus. L'électeur d'aujourd'hui est d'abord un votant intermittent, donc un abstentionniste intermittent. ⁽³⁾

L'indécision et l'intermittence favorisent la montée de l'abstention

Le nombre d'électeurs déclarant avoir fait leur choix dans les jours précédant l'élection, voire le jour même du scrutin, ne cesse

d'augmenter. Lors du 1^{er} tour de l'élection présidentielle de 2007, 27 % se sont décidés au cours même de la campagne et 22 % ont hésité jusqu'au dernier moment (*Panel Electoral Français*, 2007). La perplexité qui caractérise le choix électoral se retrouve aussi en ce qui concerne le choix de l'abstention. Et le passage du vote au non vote est de plus en plus poreux et fluctuant. D'une élection à l'autre, et même d'un tour de scrutin à l'autre, les électeurs font de plus en plus un usage alterné et intermittent du vote et de l'abstention. Le vote systématique ne cesse de s'éroder au sein de la population électorale, et ce tout particulièrement au sein des jeunes générations.

Mais l'abstention systématique est relativement faible et stable en France autour de 12 %. Si l'on ajoute les 5 % environ de personnes non inscrites sur les listes électorales, ce sont à peine deux Français sur dix qui restent totalement à l'écart de la décision électorale. C'est donc la part des abstentionnistes intermittents, tour à tour votants et non votants, qui s'est accrue au fil du temps pour créer un déficit de participation. Entre 1995 et 2002, on observe une baisse assez nette de la participation régulière : dénombrés sur l'ensemble de la présidentielle et des législatives en 2002, seuls 47 % des inscrits ont voté systématiquement aux quatre tours de scrutins alors qu'en 1995, lors de la présidentielle et des élections municipales, ils étaient 55 % dans le même cas. Un électeur sur cinq a participé à tous les scrutins sauf un en 2002 (19 %) contre un électeur sur sept en 1995, 13 % ont voté deux fois et 7,2 % une seule fois. Le retrait systématique aux quatre tours de scrutin du printemps 2002 n'a concerné que 13 % du corps électoral. Le mouvement de mobilisation électorale puis de démobilitation est l'une des particularités de la séquence électorale du printemps 2007. Un écart de 24 points sépare le fort taux de participation du premier tour présidentiel, confirmé au second tour (respectivement 84 %), et le faible taux de participation enregistré au premier tour des élections législatives, également confirmé au second tour (respectivement 60 %). Et de fait, nombre d'électeurs ont adopté un comportement électoral intermittent.

Cette intermittence de l'acte électoral est le signe d'un certain affaiblissement du devoir de voter et révèle des changements réels dans les représentations mêmes de la citoyenneté. À l'exception des pays où le vote est obligatoire, comme la Grèce, la Belgique ou encore le Luxembourg, le même constat peut être dressé dans de nombreux pays en Europe. L'abstention est un outil qui s'est peu à peu imposé dans la palette des outils démocratiques à la disposition des électeurs. Elle n'est pas seulement le signe d'un retrait ou d'un désinvestissement de la scène électorale. Pour des électeurs de plus en plus nombreux et dans le jeu politique, elle est considérée et utilisée comme une réponse électorale à part entière. Elle peut servir à exprimer leur malaise à l'égard d'une offre politique jugée insatisfaisante ou encore une sanction à l'encontre des Gouvernements sortants. Tantôt votants tantôt abstentionnistes, les Français rencontrent l'élection avec de plus en plus de doutes mais aussi de circonspection.

Vers un élargissement des modalités de la participation politique

Dans la seconde vague du Baromètre Politique Français⁽⁴⁾, la place et l'influence accordées au vote par rapport à d'autres formes d'action politique non conventionnelles, comme manifester dans la rue, faire grève, boycotter des entreprises ou des produits, discuter sur Internet dans un blog ou un forum, ou encore militer dans un parti politique, ont été mesurées. Il était demandé aux Français de choisir, d'abord en premier puis en second, les deux modalités de participation qui leur semblaient avoir le plus d'influence. La hiérarchie des pratiques, mais aussi la façon dont elles sont combinées, permet d'apprécier les usages actuels de la citoyenneté et de l'action politique.

Le vote est de loin toujours considéré comme l'outil par excellence d'expression démocratique, capable d'influencer les décisions politiques. Pour 59 % des Français, c'est le moyen le plus efficace. Si le vote est toujours prépondérant, il reste néanmoins une proportion significative de Français (40 %) qui choisit en première réponse une autre modalité de participation politique, non conventionnelle : 16 % considèrent que manifester dans la rue a davantage d'influence sur les décisions politiques, 12 % faire grève, 6 % boycotter des entreprises ou des produits, 4 % militer dans un parti politique, enfin 3 % discuter sur Internet.

La priorité accordée à l'acte électoral est d'autant plus forte que la population est âgée : 70 % des 65 ans et plus citent le vote en premier. En revanche, la référence au vote reste majoritaire mais de façon moins prononcée dans les classes d'âge les plus jeunes : 53 % des plus jeunes le désignent en premier choix.

La participation conventionnelle est d'autant plus privilégiée que l'on est âgé, tandis que la participation non conventionnelle excluant le vote l'est davantage par les générations les plus jeunes (32 % des 18-24 ans contre 17 % des 65 ans et plus). Aux deux bouts de la chaîne des âges le spectre de l'action politique ne s'établit donc pas de la même façon. Même si la majorité des jeunes ne remet pas en cause les fondements de la démocratie représentative, organisés à partir de la décision électorale, une partie d'entre eux expérimente d'autres modalités d'action.

Les clivages politiques ont une incidence sur l'importance accordée au vote. Ainsi parmi les Français se situant dans le camp politique de la droite l'acte électoral est apprécié plus favorablement que parmi ceux qui se reconnaissent dans le camp de la gauche : 69 % des premiers citent le vote comme le moyen le plus influent contre 56 % des seconds.

La gauche reste davantage porteuse d'une culture politique au sein de laquelle la protestation et la contestation ont une place importante. Ainsi les Français se situant à gauche, bien que privilégiant majoritairement la pratique du vote (56 % le citent en premier), accordent-ils plus d'influence à la participation non conventionnelle que les Français se classant à droite (29 % contre 19 % excluent le vote de leurs réponses). Ces derniers, quant à eux, sont les plus nombreux à accorder la priorité à la participation conventionnelle (69 %, soit 13 points de plus que parmi les Français se classant à gauche).

Le rapport au système politique selon les proximités partisanes déclarées introduit aussi des différences significatives ; les Français se déclarant proches d'un parti de Gouvernement accordent une place plus importante au vote (62 % le citent en premier) tandis que ceux qui se situent comme proches d'un parti hors-système ou protestataire le privilégient moins (51 % le citent en premier choix).

L'attrait des pratiques non conventionnelles apparaît particulièrement marqué parmi les sympathisants d'extrême gauche (41 %) qui sont une majorité à les juger comme plus influentes que le vote. Plus du tiers des sympathisants de l'écologie (36 %) optent aussi pour un répertoire non conventionnel d'action politique. Dans les jeunes générations, mais aussi dans la mouvance de la gauche, et notamment de la gauche radicale, des formes d'expression et de participation politiques débordant le cadre de l'élection peuvent être privilégiées et à tout moment réactivées.

2. Les différents visages de l'abstention

Les facteurs censés faire reculer l'abstention, tels que l'augmentation du niveau d'instruction ou encore la montée des classes moyennes, se diffusent dans l'ensemble des démocraties occidentales. Les écarts de participation entre diplômés et non diplômés tendraient même à se réduire. Cette évolution remet en partie en cause les modèles sociologiques classiques d'interprétation de l'abstention, au sein desquels les rôles joués par le diplôme, par le statut socio-économique et par les conditions d'insertion sociale des individus, sont déterminants. Les femmes, les non diplômés, les populations urbaines, les jeunes aussi, se comptent toujours en plus grand nombre dans les rangs des abstentionnistes. Mais l'abstention gagne l'ensemble du tissu social. Il faut chercher d'autres modèles explicatifs, qui figurent de plus en plus les pièces d'un *puzzle*, complexe et difficile à construire, mais dont l'ensemble des éléments sont essentiels pour constituer le tout. C'est ainsi qu'a été relancé l'intérêt pour les modèles dits du « choix rationnel » ou pour les facteurs politiques, privilégiant l'importance des données contextuelles ou encore cherchant à mettre en lumière un nouveau type de comportement électoral.

Les abstentionnistes ne constituent pas un bloc homogène, ni du point de vue sociologique ni du point de vue politique. En France, les travaux consacrés à l'abstention ont montré sa diversité soit en l'associant à un manque d'intégration sociale, soit en privilégiant son instrumentalisation politique, soit encore en la considérant comme l'expression d'un comportement stratégique ou rationnel propre au contexte d'une élection donnée. D'une façon plus large, elle s'inscrit dans une évolution plus globale de redéfinition d'un nouveau modèle de citoyenneté et de nouvelles formes de politisation et d'expression démocratique.

Abstention dans le jeu politique et abstention hors du lieu politique

Dans mes travaux sur l'abstention, j'ai pu différencier deux types d'abstention selon leurs caractéristiques sociologiques et selon leur rapport à la politique : les abstentionnistes « dans le jeu politique » et les abstentionnistes « hors du jeu politique ». ⁽⁵⁾ Les premiers sont souvent jeunes, diplômés et plutôt favorisés quant aux conditions de leur insertion sociale. Ils déclarent par ailleurs s'intéresser à la politique, et peuvent même se déclarer proches d'un parti politique. Ils s'abstiennent sans qu'il s'agisse d'une désaffection politique et se remettent à voter dès qu'ils peuvent à nouveau se reconnaître dans l'offre électorale proposée. Leur abstention est le plus souvent intermittente. Cet abstentionnisme « dans le jeu politique » correspond à un nouveau type d'électeur, plus mobile, plus affranchi des modèles d'identification partisane, relativement critique et exigeant à l'égard de l'offre politique, et pouvant utiliser l'abstention au même titre que le vote pour se faire entendre et peser sur l'élection.

Les abstentionnistes « hors du jeu politique » se distinguent par un retrait de la politique, et par une certaine apathie. On les retrouve en plus grand nombre au sein des couches populaires, disposant d'un faible niveau d'instruction, parmi des catégories en difficulté d'insertion sociale, ainsi que dans les populations urbaines. On compte aussi un plus grand nombre de femmes. Ces absents plus

constants de la scène électorale ne se reconnaissent pas dans jeu politique, ils ont trop de problèmes individuels pour investir la scène collective, et se sentent incompetents. Mais surtout ils sont davantage porteurs que les autres d'un refus et d'une contestation s'ils se déclarent en plus grand nombre que les autres favorables à un changement complet de société. Globalement, les « hors-jeu » contestent la société dans laquelle ils vivent. S'ils votaient ils seraient en nombre significatif plus sensibles aux thèses populistes ou d'extrême droite. Leur comportement s'inscrit dans une logique de refus du système social comme du système politique.

La relative banalisation de l'abstention n'est pas si problématique que de nombreux observateurs veulent bien le dire. Les États-Unis et la Suisse, par exemple, connaissent depuis longtemps une forte abstention ; ils ne sont pas pour autant remis en cause en tant que grandes démocraties. Seule l'augmentation significative de l'abstention « hors-jeu » marquerait une vraie crise de la démocratie. Mais l'abstention « dans le jeu », qui est intermittente et politique, est au contraire l'expression d'une certaine vitalité démocratique.

3. La spécificité du jeu de l'abstention au cours de la séquence électorale 2007

Le séisme électorale du 21 avril 2002 avait marqué le point d'orgue du profond malaise politique et social ressenti par les électeurs. Plus d'un électeur sur deux (53 %) avait alors choisi un petit candidat, et l'abstention atteignait un record pour une présidentielle (28,4 %). Cinq ans après, la présidentielle 2007 donne à voir un tout autre visage de la France électorale. Cette fois, c'est une large majorité qui choisit dès le premier tour l'un des deux grands candidats (57 %), et la mobilisation électorale est forte, 83,7 %, retrouvant un taux inégalé depuis longtemps. Il faut remonter au premier tour de l'élection présidentielle de 1974 pour trouver un taux d'abstention équivalent, 15,7 % soit 0,5 % de moins que cette fois-ci (16,2 %). Si l'on rajoute à l'abstention la part des votes blancs et nuls (1,2 %), le retrait de la décision électorale du premier tour a concerné 7 749 664 millions d'électeurs (17,4 %). Le second tour voit la mobilisation électorale des Français confirmée (84 %).

Cette inversion de tendance indique la fin d'un cycle politique associé au mitterrandisme et au chiraquisme, marqué par une crise de la représentation politique, et au cours duquel le lit d'un abstentionnisme à la fois sociologique et politique s'était peu à peu creusé. Lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2002, parmi les électeurs déclarant s'intéresser peu ou pas du tout à la politique, le choix abstentionniste avait progressé de 10 points par rapport à 1995 (35 % contre 25 %). Mais le retrait électorale avait aussi gagné du terrain parmi des électeurs témoignant pourtant d'une proximité envers un parti politique : plus d'un abstentionniste sur trois reconnaissaient se sentir proches d'un parti politique (36 % contre 25 % seulement en 1995) (Panel électorale français, 2002). Ainsi, voyait-on se conjuguer un abstentionnisme d'indifférence, hors du jeu politique, parmi ceux qui se sentent mal intégrés et marginalisés dans la société, et un abstentionnisme de contestation, dans le jeu politique parmi ceux qui s'y sentent pourtant intégrés mais qui font entendre leur désapprobation ou leur insatisfaction par rapport à l'offre électorale proposée.⁽⁶⁾

Mais ce coup d'arrêt au creuset de l'abstention, entraîné par la forte politisation de la campagne présidentielle sera-t-il durable ? La question mérite d'autant plus d'être posée que l'abstention enregistrée par les deux tours de scrutin législatifs quelques semaines plus tard a atteint un record sous la V^e République. Le mouvement de mobilisation électorale puis de démobilitation restera sans nul doute l'une des particularités de la séquence électorale du printemps 2007. Un écart de 24 points sépare le fort taux de participation du premier tour présidentiel, confirmé au second tour (respectivement 84 %), et le faible taux de participation enregistré au premier tour des élections législatives, également confirmé au second tour (respectivement 60 %). Comment expliquer un tel différentiel ?

Interpréter les soubresauts de la participation électorale

L'intérêt particulier des Français pour l'élection présidentielle et leur forte volonté d'y participer avaient été mis en évidence par les quatre vagues d'enquête du Baromètre Politique Français.⁽⁷⁾ Déjà en décembre 2006, lors de la vague 3,54 % des Français considéraient que la campagne telle qu'elle se déroulait leur donnait envie d'aller voter. À quatre mois du scrutin, 76 % des Français répondaient encore qu'ils étaient décidés à participer au scrutin, 20 % se disant incertains et 4 % déclarant être certains de s'abstenir. Le choix de l'abstention concernait surtout des électeurs irréguliers voire déjà abstentionnistes tandis que la décision de voter apparaissait presque unanime parmi les électeurs systématiques et réguliers. Les intentions de voter ou de s'abstenir au scrutin 2007 sont donc assez largement ancrées dans des dispositions structurelles et dans les habitudes qui façonnent le rapport de l'électeur au vote (et donc au non vote) ; 57 % des abstentionnistes décidés n'ont participé qu'à quelques unes voire à aucune élection depuis qu'ils sont en âge de voter ; 60 % des votants décidés ont participé à toutes les élections et 30 % à presque toutes.

C'est en fonction de la mobilisation de ces 20 % d'électeurs encore indécis dans les semaines ayant précédé l'élection que s'est fixé le niveau final de la participation. On comptait parmi eux davantage de femmes que d'hommes (55 % contre 45 %), un nombre plus important de jeunes que parmi les votants et les abstentionnistes décidés (25 % de 18-30 ans contre 20 % parmi les premiers et 17 % parmi les seconds), enfin davantage d'électeurs pas ou faiblement diplômés que parmi les votants décidés mais moins que parmi les abstentionnistes (74 % contre respectivement 67 % et 82 %). Ils se montraient plus défiants et plus sceptiques que les votants décidés (+10 points en ce qui concerne leur absence de confiance dans la gauche ou dans la droite pour gouverner, +7 points en ce qui concerne leur doute sur le fait que l'élection présidentielle puisse améliorer des choses en France), mais nettement moins que les Français résolus à rester en dehors de la décision électorale.

Le second tour des élections législatives de 2007 clôt une séquence électorale emblématique de la logique du quinquennat. Inscrites dans la foulée de la victoire présidentielle, les élections législatives confirment la majorité qui en a résulté le 6 mai dernier et lui donne les moyens de gouverner. Mais si la cohérence des pouvoirs est bien obtenue, l'importance de la démobilisation des électeurs pour le scrutin législatif n'est pas sans interroger. C'est l'un des résultats les plus importants de ce quatrième tour d'élection où, de toute évidence, le scrutin décisif fut le second tour présidentiel.

Les enjeux de la décision électorale ne sont pas les mêmes selon les types d'élection. Alors que l'élection présidentielle a pour cadre une scène unique et nationale, les élections législatives renvoient à la spécificité des enjeux locaux propres à 577 circonscriptions. Le passage de l'une à l'autre scène suppose donc des réajustements voire des réalignements électoraux complexes à interpréter. Toutefois la logique du quinquennat relie plus que par le passé les deux scènes électorales et introduit une dépendance plus étroite des élections législatives vis-à-vis du scrutin présidentiel. Utilisées davantage comme des élections de ratification, elles peuvent être décryptées dans le prolongement des choix électoraux exprimés lors de la présidentielle. Une part de l'importante abstention enregistrée dès le premier tour des législatives s'explique par cette nouvelle logique électorale.

Cette démobilisation n'a pas été sans conséquence sur l'équilibre des forces politiques dont a résulté la composition de la nouvelle Assemblée. La majorité l'emporte mais plus faiblement que prévu. L'opposition gagne des sièges par rapport à 2002 et se redresse quelque peu alors qu'une débâcle était annoncée. La sensibilité particulière de ce mode de scrutin, qui amplifie de façon importante les mouvements en termes de voix lors de leur traduction en nombre de sièges, explique en partie les décalages enregistrés par rapport à ce qui pouvait être annoncé dans les sondages. Mais les mouvements de mobilisation et de démobilisation des électeurs ne sont pas étrangers à la relative surprise qu'ont pu représenter ces résultats. Et l'abstention n'a pas été sans peser sur l'issue du scrutin.

Les soubresauts de la participation électorale au printemps 2007 conduisent à mettre en perspective deux interprétations possibles. La première privilégie les effets du contexte spécifique de l'élection présidentielle et du climat de forte politisation qu'elle a suscité. La démobilisation des élections législatives indiquerait alors une inconstance persistante des électeurs et une défiance politique toujours à l'œuvre. La seconde, insistant sur la nouvelle logique du quinquennat d'une élection à quatre tours, retient surtout la remobilisation électorale de la présidentielle comme le signe de la fin d'un cycle de politisation négative, qui devrait être confirmé par les élections ultérieures.

Mais, en tout état de cause, c'est l'intermittence du vote qui reste la caractéristique majeure de cette séquence électorale. Elle confirme les transformations du rapport au vote des Français, elle inscrit l'abstention dans la panoplie du comportement électoral, elle est révélatrice d'un autre type de rapport à l'élection où l'importance de l'enjeu apparaît de plus en plus cruciale.

(1) Se reporter à l'ouvrage collectif, *La démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, dirigé par Gérard Grunberg, Nonna Mayer et Paul M. Sniderman, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

(2) Pierre Rosanvallon, « Le mythe du citoyen passif », *Le Monde*, 20-21 juin 2004

(3) Baromètre du CIDEM « Civisme et démocratie » 2006.

(4) Le Baromètre Politique Français est constitué de quatre vagues d'enquête portant sur un échantillon représentatif de la population française en âge de voter, réalisées entre mars 2006 et février 2007 par le CEVIPOF, avec le soutien du Ministère de l'Intérieur.

(5) On peut se reporter au chapitre « La poussée des abstentions : protestation, malaise, sanction », dans l'ouvrage collectif dirigé par Pascal Perrineau et Colette Ysmal, *Le vote de tous les refus. Les élections présidentielle et législatives de 2002*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003

- (6)** Se reporter à Anne Muxel, « La poussée des abstentions : protestation, malaise, sanction » dans *Le vote de tous les refus. Les élections présidentielle et législatives de 2002*, Pascal Perrineau et Colette Ysmal (dir), Presses de Sciences Po, Paris, 2003.
- (7)** Baromètre Politique Français, 2007, op.cit. On peut consulter les analyses et les résultats sur le site du CEVIPOF.