

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

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

- Audition de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la citoyenneté auprès du ministre de l'Intérieur ..... 2

Mardi

9 novembre 2021

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 24

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

**Présidence de  
M. Xavier Breton,  
*Président***



## **Audition de Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée chargée de la citoyenneté auprès du ministre de l'Intérieur**

*La séance est ouverte à 17 heures 30.*

*Présidence de M. Xavier Breton, président.*

**M. le président Xavier Breton.** Chers collègues, nous recevons Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministère de l'intérieur, chargée de la citoyenneté. Elle nous expliquera de quelle manière le Gouvernement analyse la montée de l'abstention et envisage d'y remédier.

**Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'Intérieur, chargée de la citoyenneté.** Il était fondamental que l'Assemblée nationale se saisisse du sujet de l'abstention et je salue l'initiative du président Richard Ferrand. Le ministère de l'Intérieur sera attentif à vos propositions tout comme à celles du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Les élections départementales et régionales de juin 2021 ont été marquées par une abstention sans précédent, notamment chez les jeunes et les habitants des quartiers populaires. La crise sanitaire ne suffit pas à expliquer cette situation. Depuis plusieurs décennies, le taux de participation ne cesse de baisser, les dernières élections européennes faisant figure d'exception. Ne négligeons pas ce signal d'alerte. L'abstention porte atteinte à la légitimité des élus et à la confiance qu'ils inspirent. Il n'y a pas de démocratie sans électeurs et électrices. Nous devons comprendre les raisons de ce comportement.

La première est sans doute la méconnaissance des institutions dont il s'agit d'élire les représentants. C'est particulièrement vrai pour les élections régionales et départementales. Je me suis rendue dans l'Orne et en Sarthe cette semaine. Selon les élus, le calendrier commun des départementales et des régionales aurait été source de confusion pour les électeurs.

Par ailleurs, les responsables politiques ont tendance à penser que tout le monde a en tête les dates des élections mais c'est loin d'être le cas. Lorsque l'on demande à des acteurs pourtant engagés dans la société, au sein d'associations en lien avec les ministères ou les responsables politiques, pourquoi ils n'ont pas voté, beaucoup répondent qu'ils ignoraient la tenue de ces élections, soit parce que l'information ne leur était pas parvenue, soit parce qu'elle n'avait pas retenu leur attention. Ainsi, les compétences des conseillers départementaux et des conseillers régionaux restent floues. Malgré les campagnes d'éducation à la citoyenneté, beaucoup de Français ne sauraient distinguer ce qui dépend du département, de la région ou de l'État.

Surtout, ne minimisons pas l'ampleur de la défiance que nos concitoyens nourrissent à l'encontre des responsables politiques, accusés d'être déconnectés des réalités et incapables de résoudre les problèmes. Ce n'est pas nouveau.

Les Français s'engagent de plus en plus dans différentes causes, qu'il s'agisse du combat pour l'égalité entre les femmes et les hommes, de la lutte contre les violences faites aux femmes, de la préservation du climat, ou de l'accueil des réfugiés. Les jeunes ne se désintéressent pas des débats de société, bien au contraire. L'engagement existe mais il se manifeste autrement qu'en glissant un bulletin dans une urne.

Le ministère de l'Intérieur se mobilise pour répondre à cette désaffection. L'abstention n'est pas un phénomène irréversible à condition que nous nous donnions les

moyens politiques, juridiques et techniques d'inverser la tendance. Dans ce dessein, nous modernisons l'organisation du vote pour lever les obstacles matériels à la participation. Pour avoir été candidate aux dernières régionales, je sais que certains ont beau marquer de l'intérêt pour ces élections, ils préfèrent aller pêcher ou partir en bord de mer, ce qui pose la question de la place que l'on accorde à ce droit de vote, que l'on pourrait assimiler à un devoir. Par ailleurs, nous devons améliorer l'information et la communication autour des scrutins afin de faire renaître chez nos concitoyens un engouement pour les élections.

Concernant l'organisation du vote, le ministère a pris des mesures. Certaines seront appliquées dès les élections de 2022, d'autres prendront plus de temps, du fait de leur complexité ou des questions qu'elles soulèvent.

Ainsi, nous avons fait des progrès importants ces dernières années pour faciliter l'inscription sur les listes électorales. Elle est désormais possible jusqu'au sixième vendredi qui précède le premier tour d'une élection au lieu d'être clôturée le 31 décembre en prévision des scrutins de l'année suivante. Les futurs électeurs à la présidentielle pourront donc s'inscrire jusqu'au vendredi 4 mars 2022. En 2017, elles avaient été clôturées le 31 décembre 2016. L'inscription, simple et rapide, peut être totalement dématérialisée. Nous devons faire connaître cette amélioration à nos concitoyens, qui leur sera notamment utile en cas de changement de domicile. Au-delà, nous devons réfléchir à l'inscription automatique sur les listes électorales de la nouvelle commune de résidence, notamment lorsqu'un déménagement est déclaré à l'administration. Le répertoire électoral unique rendrait possible un tel progrès, tout en fiabilisant les listes électorales communales et en automatisant les échanges entre les communes, ce qui permettrait d'éviter les doubles inscriptions.

Nous souhaitons également moderniser le vote par procuration. Nos concitoyens jugent le système contraignant en ce qu'il implique de trouver un électeur sur la liste électorale de sa commune et de se rendre dans un commissariat ou une gendarmerie. La plateforme en ligne *maprocuration.gouv.fr*, ouverte en 2021, est une première étape. Elle a permis de dématérialiser une partie de la procédure d'établissement de la procuration. En 2021, 42 % des procurations pour les élections régionales et départementales ont été établies par cet intermédiaire. En prévision des élections de 2022, ce téléservice entrera dans sa deuxième phase. Il sera désormais possible de donner procuration à une personne inscrite sur la liste électorale d'une autre commune que la sienne. De surcroît, des mesures seront prises pour faciliter les opérations électorales au sein de chaque mairie. À moyen terme, le ministère de l'Intérieur voudrait dématérialiser complètement la procédure d'établissement de la procuration en supprimant le passage physique devant un officier de police judiciaire. C'est un vaste chantier juridique et technique mais il pourrait grandement améliorer le dispositif. En revanche, le Gouvernement n'a pas reconduit le système de la double procuration, autorisé pour répondre aux contraintes particulières de la crise sanitaire.

D'autres mesures sont à l'étude, à commencer par le vote à distance. Qu'il prenne la forme du vote par correspondance ou du vote électronique, il présente des intérêts indéniables mais nous ne pouvons ignorer les difficultés symboliques et juridiques qu'il pose, en particulier pour garantir la sincérité du scrutin.

Certains craignent que le vote électronique ne fasse perdre à l'élection son caractère solennel. L'électeur qui se rend dans un espace public prend conscience de son appartenance à la collectivité et se place d'emblée dans un environnement propice à faire un choix tourné vers la défense de l'intérêt général. Au-delà, le vote à distance présente des fragilités techniques, ce que le ministère ne saurait ignorer, quand bien même ce système serait plébiscité. Comment, par exemple, stocker les votes par correspondance exprimés par anticipation ?

L'installation de machines à voter dans l'espace public est une autre piste. Le Gouvernement remettra au Parlement un rapport à ce sujet, en présentant divers scénarios pour lever le moratoire. Quelle que soit la décision, elle ne s'appliquera qu'après les élections de 2022.

J'en viens au deuxième thème de mon intervention : comment recréer un engouement pour le vote ?

Il est de notre responsabilité collective de réussir à bien informer les citoyens sur les élections et sur l'importance du vote. Les partis politiques contribuaient jadis à ce travail de propagande, au sens premier du terme. Cette information doit être adaptée à l'évolution des outils de communication et utiliser les bons arguments. Je préside un groupe de travail sur cette question, dont l'objectif est de mettre en place des actions concrètes en 2022 pour inciter à s'inscrire sur les listes électorales et à voter.

J'insiste sur le caractère essentiel de ce premier niveau d'information : les modalités d'inscription sur ces listes, celles d'établissement des procurations, mais aussi les dates des élections sont encore trop souvent méconnues d'un grand nombre de nos concitoyens. Pour les atteindre, il faut une diffusion plus large de l'information, ce qui suppose de s'appuyer sur de nouveaux supports – notamment des sites internet –, de créer des partenariats et de trouver des solutions innovantes.

Deuxième étape : inciter à voter. Nous élaborons une grande campagne d'information sur l'engagement et la participation électorale. Elle pourrait mettre en valeur la pluralité des engagements des Français et présenter le vote comme leur concrétisation. De multiples supports pourraient être employés. Je remercie d'ailleurs les députés de cette mission d'information pour les propositions qu'ils ont déjà faites.

Je travaille aussi avec les acteurs du numérique, afin qu'ils prennent toute leur part dans cette démarche. Nous avons mis en place une *task force* avec eux, en étroite coordination avec mon collègue Cédric O. Les plateformes sont disposées à diffuser des messages d'information générale dans les jours précédant les élections et à mener des campagnes d'incitation plus innovantes pour lutter contre l'abstention.

**M. le président Xavier Breton.** Vous avez évoqué la remise imminente du rapport du Gouvernement sur les machines à voter. Ce document constituerait une contribution précieuse aux réflexions de la mission d'information. Pourriez-vous préciser la date de sa remise ?

**Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée.** Le Gouvernement s'était engagé à remettre ce rapport dans les délais les plus brefs et sa rédaction touche à sa fin. De nombreuses auditions ont été menées, notamment celle des responsables de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), car il n'est pas neutre de mettre fin au moratoire sur l'utilisation des machines à voter.

**M. Stéphane Travert, rapporteur.** Je partage l'avis du président sur l'intérêt d'une remise rapide de ce rapport.

Je relève avec satisfaction que le ministère de l'Intérieur travaille à l'amélioration des modalités de vote, notamment en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification des procédures de procuration.

Plusieurs chantiers juridiques s'ouvrent pour le ministère de l'Intérieur, avec un temps limité pour les mener à bien d'ici à l'élection présidentielle. Le répertoire électoral unique – qui pourrait peut-être permettre de voter dans n'importe quel bureau de vote – devrait cependant être effectif pour cette élection, laquelle aura lieu en période de vacances

scolaires. Tenir les délais pour ce dossier serait de bon augure pour favoriser la participation électorale. Quelle pourrait être la durée des autres chantiers juridiques ?

Pensez-vous réaliser des expérimentations de vote électronique, par correspondance ou par anticipation à l'occasion d'élections ou de référendums locaux – avec l'accord bien entendu des communes concernées ?

De quelle manière le ministère de l'Intérieur, en partenariat avec d'autres ministères dont celui de l'Éducation nationale, entend-il recréer les parcours citoyens nécessaires pour susciter un sentiment de communauté et inciter nos concitoyens à cet acte collectif que constitue le vote ? Dans une société où l'on a tendance à se replier sur soi-même, il est nécessaire que les intérêts collectifs prennent le dessus – ce qui suppose que chacun ait conscience de ses droits mais aussi de ses devoirs, notamment électoraux.

**Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée.** Les parcours citoyens sont absolument fondamentaux. J'échangeais d'ailleurs à ce sujet avec Jean-Michel Blanquer avant de vous rejoindre ; une session de travail associant les ministères de l'Éducation nationale et de l'Intérieur est prévue dans les semaines à venir. Cela renvoie à la question de l'éducation civique. Si celle-ci est principalement dispensée au collège, il apparaît cependant que de nombreux jeunes, mais aussi de nombreux adultes, n'ont pas les informations nécessaires. Nous ferons donc dans les mois à venir des propositions concernant les parcours citoyens pour l'ensemble des générations.

Dans le passé, un travail efficace a été mené par l'école auprès des jeunes en matière de sécurité routière ou de respect de l'environnement. C'est désormais la question citoyenne au sens large qui doit faire l'objet d'un effort de même ampleur pour les jeunes générations. Cela inclut le respect des droits et des devoirs, le civisme et la conscience de l'appartenance à un collectif.

Le ministère de l'Intérieur est favorable à l'organisation d'expérimentations territorialisées, dont les enseignements sont utiles. C'est notamment le cas pour l'amélioration des procédures de délivrance des procurations – y compris en sollicitant ces dernières par visioconférence. Tout cela doit permettre de progresser dans l'élaboration de nouvelles manières d'accéder au vote.

Le Premier ministre a saisi le CESE d'un rapport sur la participation des jeunes à la vie démocratique, et un travail spécifique sera mené à partir de ses conclusions. Les demandes des différentes associations représentatives de la jeunesse que nous avons entendues avec Sarah El Haïry sont très concrètes et portent notamment sur la démocratie participative et les expérimentations locales. Pour y répondre, il nous faut informer.

Le travail mené avec les plateformes numériques vise à atteindre des publics qui ne regardent pas les débats politiques à la télévision et ne sont pas au courant de l'organisation des scrutins. Les retours de ces plateformes sont très encourageants, qu'il s'agisse de Facebook, Twitter, Snapchat, Tik Tok, et j'en oublie. Elles se sont engagées à diffuser les informations nécessaires – au minimum quant aux dates des élections en 2022, mais aussi peut-être avec des messages sur l'utilité du vote. Des discussions sur ce dernier point et sur les modalités pratiques sont en cours avec le ministère de l'Intérieur.

L'élection présidentielle est certes particulière, car elle correspond à la rencontre d'un candidat et du peuple, mais il y a d'autres échéances en 2022, avec les législatives, ainsi qu'à plus long terme ; nous devons informer à leur sujet. Il existe bien un droit de vote et un devoir de vote, mais il existe aussi un droit à l'information pour pouvoir accéder au vote.

**M. Bruno Bilde.** Ma première question porte sur le millefeuille territorial et sur l'absence de lisibilité des scrutins pour les électeurs. Le Gouvernement travaille-t-il sur l'hypothèse d'une fusion des conseils départementaux et des conseils régionaux ?

Vous vous êtes déclarée favorable à titre personnel au scrutin proportionnel lors d'un entretien sur France 3. Pourquoi n'a-t-il pas été instauré ? Quelle est la position du Gouvernement, sachant qu'une telle réforme n'est désormais plus réalisable avant les prochaines élections législatives ?

Quelles sont les remontées des élus locaux dont dispose le ministère de l'Intérieur s'agissant du bilan de l'interdiction du cumul d'un mandat de parlementaire avec un mandat exécutif local ? Cette mesure n'a pas eu l'effet escompté.

Enfin une remarque : vous nous apprenez que vous souhaitez revenir sur la double procuration de vote. C'est selon moi une grave erreur, car elle avait favorisé la participation et avait été saluée unanimement.

**M. Erwan Balanant.** Je suis très attaché à la préservation de ce que j'ai eu l'occasion d'appeler la « liturgie républicaine » : les scrutins se déroulent le dimanche – comme la messe dominicale ! – dans un lieu spécifique où se déroule également le dépouillement.

Il n'en reste pas moins que nous devons également procéder à quelques modernisations et, au premier chef, à celle de la carte électorale, papier qui ne sert pas à grand-chose puisqu'il n'est pas nécessaire de le présenter pour voter. Est-il envisageable de l'associer à un numéro de téléphone et à une adresse électronique sur les registres électoraux, de manière à ce qu'il soit possible d'envoyer une propagande numérisée par mail ou par SMS, sans pour autant supprimer la propagande « papier » – dont nous avons d'ailleurs constaté récemment les difficultés d'acheminement ? Un « R39 » numérique ne serait-il pas envisageable afin, notamment, d'atteindre les plus jeunes, le geste électoral étant conditionné à l'intérêt que lui portent les citoyens ?

De plus, nous devrions mettre en valeur le fait électoral lui-même. Lors des cérémonies de naturalisation, le ministère de l'Intérieur diffuse un excellent film devant les nouveaux Français. Un film analogue ne devrait-il pas être diffusé lors des élections afin de rappeler aux citoyens leur devoir de participer à la vie de la nation ?

Enfin, serait-il possible d'élaborer avec l'Éducation nationale une formation à la citoyenneté dès le plus jeune âge ?

**M. Gérard Leseul.** La question de l'abstention est cruciale en ce qui concerne les relations entre élus et citoyens.

Nos travaux nous ont permis de classer les différentes propositions en deux catégories : techniques et opérationnelles d'une part, structurelles d'autre part.

Dans la première, vous nous avez fait part de vos réflexions sur le vote à distance, électronique et par correspondance. Plusieurs pays y recourent, même si le caractère solennel de l'élection s'estompe un peu. Ne pensez-vous pas que cela permettrait pourtant de faciliter le vote pour les citoyens qui ne sont pas dans leur commune le jour du scrutin ?

De plus, je ne comprends pas vos réticences à propos des procurations : la double procuration ayant fait ses preuves, il serait même possible, soyons fous, d'en envisager une triple ! De la même manière, pourquoi ne pas prévoir un déroulement de scrutin sur plusieurs jours, comme le font certains de nos voisins, afin que chacun puisse s'adapter plus facilement ?

Dans la seconde catégorie, il me paraît urgent de développer une véritable politique d'éducation à la citoyenneté. De très louables initiatives fleurissent dans nos communes. Conseils municipaux d'enfants, de jeunes, devraient être systématisés durant tout le parcours scolaire comme autant d'outils pédagogiques.

L'abstention peut certes s'expliquer par une trop grande complexité institutionnelle mais il ne faut pas oublier, parfois, la rupture de confiance entre les citoyens et leurs représentants. Il convient donc de s'interroger sur la finalité des votes et de l'expression démocratique, or, je regrette, depuis plusieurs années, une pratique du pouvoir un peu verticale, les illusions de la Convention citoyenne pour le climat et l'attente parfois déraisonnable de la parole présidentielle à propos des mesures sanitaires. Tout ceci ne laisse pas entrevoir un changement de braquet... Sans doute le ministère de l'Éducation nationale devrait-il se saisir de cette question pour faire de l'apprentissage à la discussion, au débat et au vote une vraie priorité nationale : le vote ne sera respecté que s'il a une traduction factuelle.

**Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée.** Je le répète : je reste à la disposition de chacun, au-delà de cette commission, pour étudier des propositions visant à favoriser la participation électorale.

C'est le Parlement qui a décidé de l'usage des doubles procurations. Un débat a eu lieu, suivi du vote d'une loi, et je respecte le vote des parlementaires. Les doubles procurations n'ont été en vigueur que lors de la crise sanitaire et ne seront pas possibles lors de l'élection présidentielle compte tenu de son caractère particulier, conformément donc à ce que vous avez voté.

Nombre d'élus locaux nous ont fait part de leur attachement aux cérémonies de naturalisation. Nous étudions très sérieusement la possibilité de convoquer les jeunes de dix-huit ans à une cérémonie citoyenne de réception de leur carte électorale afin de solenniser leur entrée dans la vie civique. Nous examinons son éventuelle organisation avec les mairies ou les préfectures.

Nous travaillons également à faciliter l'accès aux informations grâce à un QR code même si cela ne mettra pas un terme à la diffusion de la propagande électorale « papier » tant l'accès à internet est encore réduit dans certaines zones et nombre de nos compatriotes ne sont pas familiarisés avec les QR code, les applications ou les sites. Il importe surtout de les atteindre le plus largement possible.

À ma connaissance, aucun projet de fusion des élections départementales et régionales n'est à l'étude.

Le rapport sur les machines à voter est en voie de finalisation et il vous sera vraisemblablement remis avant la fin de vos travaux ou, au plus tard, d'ici la fin de l'année.

La propagande électorale a vocation à être accessible en ligne dans la rubrique du site du ministère de l'Intérieur qui lui est consacrée. Nous devons maintenant le faire savoir.

Une réflexion doit également être menée sur le recueil de données permettant d'adresser aux électeurs la propagande « papier » mais, là encore, nous devons faire preuve de prudence sur un plan juridique.

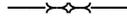
Enfin, s'agissant du scrutin proportionnel comme du cumul des mandats, le mot de la fin revient aux parlementaires. Je suis entrée en politique sous l'égide du sénateur-maire du Mans, Jean-Claude Boulard, hélas décédé, et je ne suis pas à titre personnel opposée au cumul des mandats mais, là encore, je respecte la démocratie et le vote des parlementaires, que nous ne faisons qu'appliquer.

**M. le président Xavier Breton.** Ce dernier point mériterait d'être débattu !

Il me paraît important que notre rapporteur reste en contact avec vos services afin de pouvoir préciser tel ou tel point technique.

Je vous remercie.

*La séance est levée à 18 heures 10.*



**Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Erwan Balanant, M. Bruno Bilde, M. Xavier Breton, M. Gérard Leseul, Mme Jacqueline Maquet, M. Stéphane Travert

*Excusé.* - Mme Muriel Roques-Etienne