



Face à l'essoufflement démocratique, réformer les institutions

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 92, juin 2026

La démocratie française montre des signes d'essoufflement qui ne relèvent plus d'une simple défiance conjoncturelle. La participation électorale recule, la confiance dans les institutions décroche, les mouvements protestataires se multiplient et les votes populistes progressent. En outre, les citoyens soutenant des partis différents éprouvent une animosité croissante les uns envers les autres. Ces évolutions entravent le fonctionnement de la démocratie et sa capacité à produire des politiques publiques légitimes.

La crise démocratique actuelle comporte aussi une dimension économique. La défiance institutionnelle réduit le consentement à l'impôt et complique les arbitrages collectifs, alors même que la France doit financer une augmentation des dépenses de défense, la transition écologique et l'innovation, tout en faisant face à un endettement élevé. À moyen terme, l'affaiblissement démocratique accroît le risque d'une dérive autoritaire ou populiste, dont l'histoire a montré les coûts considérables.

Pour autant, les citoyens ne se désintéressent pas de la chose publique. Les nouvelles générations votent moins souvent mais expriment davantage leurs préférences par des pétitions ou des manifestations. Une culture politique déférente, dans laquelle le vote était conçu comme un devoir, a progressivement cédé la place à une culture plus critique, où les citoyens demandent à être associés aux décisions.

Les réformes institutionnelles que nous proposons, toutes compatibles avec la Constitution de la V^e République, visent à inverser ces tendances, même si elles ne peuvent constituer la seule réponse. En premier lieu, il convient de réduire le coût du vote. L'inscription automatique sur les listes électorales permettrait de corriger une anomalie française, qui laisse de nombreux citoyens « non inscrits » ou « mal inscrits ». L'alignement des élections locales limiterait la fatigue électorale et renforcerait la participation.

La démocratie doit aussi redevenir attractive pour ses représentants. Les violences envers les élus, leurs difficultés à concilier mandat et carrière professionnelle, et l'affaiblissement des ressources qui leur sont consacrées détournent de la fonction électorale. Il importe d'évaluer la réforme récente du statut de l' élu local, d'en étendre les dispositifs efficaces aux parlementaires, de revaloriser leurs indemnités et de renforcer les moyens dont ils disposent.

Enfin, la crise de représentativité impose d'agir sur les règles du jeu politique. L'élection d'une partie des députés à la proportionnelle ouverte, dans des circonscriptions de petite taille, permettrait de mieux traduire les préférences des électeurs en sièges, tout en évitant l'éclatement du Parlement et en préservant l'ancrage territorial des élus. Cette réforme gagnerait à être complétée par un meilleur usage de la démocratie participative : conventions citoyennes associant les élus, initiative partagée entre différentes institutions et suivi plus systématique de leurs conclusions.

Cette Note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage qu'eux.

Les signes d'essoufflement de la démocratie française se multiplient depuis plusieurs décennies, avec une accélération récente particulièrement préoccupante. On observe ainsi une montée de la défiance à l'égard des institutions et des élus, et une baisse de l'attractivité des fonctions électives qui rend plus difficiles le renouvellement et la diversification du personnel politique. À ces évolutions s'ajoute une diminution de la participation électorale, qui affecte aujourd'hui tous les types de scrutins. En outre, les votes en faveur de formations populistes progressent, tandis que les mouvements de protestation se multiplient, suggérant que les élections ne suffisent plus à canaliser les débats politiques les plus saillants. Enfin, ces tendances s'accompagnent d'une montée de la polarisation affective, c'est-à-dire d'une défiance et d'une hostilité croissantes entre groupes de citoyens aux préférences politiques opposées.

Ce diagnostic, que nous étayons dans cette *Note*, ne peut rester sans réponse. Les réformes institutionnelles que nous proposons visent à inverser ces tendances, même si elles ne peuvent constituer la seule réponse à la défiance des Français envers leur démocratie.

Peser le pour et le contre de réformes institutionnelles requiert de mobiliser les apports de plusieurs disciplines (science politique, droit, économie, histoire, psychologie, sociologie, etc.). L'économie apporte à cet égard une contribution complémentaire aux autres sciences sociales. Sur le plan méthodologique, l'approche économique s'appuie sur de nombreux travaux empiriques qui cherchent à mesurer les effets des réformes institutionnelles sur les comportements politiques, les politiques publiques et les résultats socio-économiques, en mobilisant notamment des méthodes économétriques. En comparant des situations où les règles diffèrent ou évoluent au cours du temps, ces travaux permettent d'évaluer précisément l'impact de certaines réformes et d'aller au-delà de simples corrélations pour établir des relations causales.

L'approche économique est également pertinente sur le fond, étant donnée la double crise, démocratique et budgétaire, à laquelle la France fait face. À court terme, un mauvais fonctionnement de la démocratie est une source d'incertitude qui peut conduire les ménages et les entreprises à reporter certaines décisions d'investissement ou de consommation et peser sur la croissance. Par ailleurs, la défiance envers les institutions et les élus ainsi que leur manque de représentativité réduisent leur légitimité à conduire des arbitrages entre différents types de dépenses (défense, transition écologique, innovation) et différentes modalités de financement

dans un contexte d'endettement déjà élevé. À moyen terme, l'émergence de gouvernements populistes ou plus autoritaires pourrait s'accompagner d'effets négatifs sur la stabilité macroéconomique et la croissance¹.

Dans cette *Note*, nous dressons d'abord un état des lieux de l'essoufflement démocratique en France. Nous proposons ensuite un ensemble de réformes institutionnelles destinées à enrayer cette dynamique. Ces propositions s'inscrivent dans le cadre constitutionnel de la V^e République : elles ne nécessitent pas de modification de la Constitution pour être mises en œuvre.

Une démocratie à bout de souffle

Montée de la défiance

Le Baromètre de la confiance politique (BCP) du Cevipof met en évidence une défiance croissante des Français envers le fonctionnement de la démocratie, particulièrement marquée ces dernières années. Depuis 2009, la part des Français estimant que la démocratie fonctionne mal est nettement supérieure à la part de ceux qui jugent qu'elle fonctionne bien. Dans la vague 17 (de février 2026) du BCP², 76 % des répondants estiment que la démocratie en France fonctionne « pas très bien » ou « pas bien du tout », soit le niveau le plus élevé observé depuis le lancement du baromètre. Ce même baromètre fait état d'un très haut niveau de défiance à l'égard des institutions politiques. Près d'un répondant sur deux (48 %) affirme n'avoir « pas du tout confiance » dans le gouvernement (43 % pour l'institution présidentielle et 36 % pour le Parlement européen). La défiance est plus contenue, mais non négligeable, à l'échelle locale, pour les conseils municipaux et départementaux³.

Si cette montée de la défiance institutionnelle n'est pas l'apanage de la France, cette dernière se distingue par des ordres de grandeur préoccupants. Selon le BCP, seuls 23 % des Français considèrent que la démocratie dans leur pays fonctionne bien, contre 40 % des Italiens et 52 % des Allemands. De même, le niveau de confiance dans les institutions centrales, européennes comme nationales, est nettement plus faible en France qu'en Allemagne et en Italie (voir **Graphique 1**). La profondeur de la crise française, par rapport à nos voisins, est corroborée par de nombreuses enquêtes⁴.

* Les auteurs remercient Jean Beuve, conseiller scientifique, Antoine Lopes et Rose Salaün, chargés d'étude au CAE, et les membres du Conseil d'analyse économique pour leurs conseils et remarques. Ils remercient également André Blais, Dimitri Courant, Martial Foucault, Julien Jeanneney, Jean-François Laslier, Julia Mouzon, Pierre Moscovici et Mathieu Peruyero de leur avoir accordé de précieux entretiens.

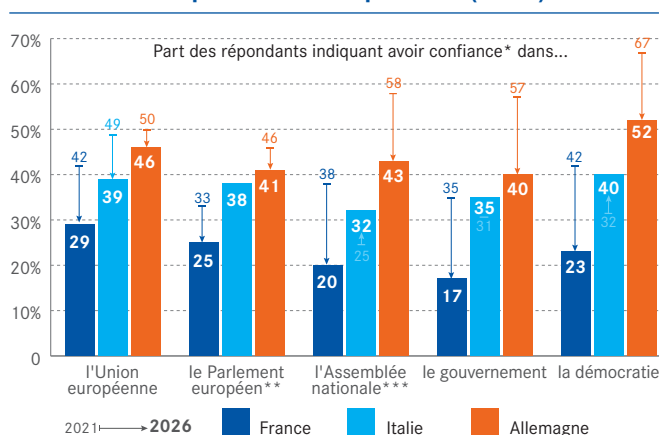
¹ En moyenne, les épisodes populistes réduisent le PIB par habitant d'un pays de 10 % 15 ans après la prise de pouvoir (voir Funke M., Schularick M. et Trebesch C. (2023) : « Populist Leaders and the Economy », *American Economic Review*, 113, n° 12, p. 3249-3288.

² Cevipof (2026) : « Baromètre de la confiance politique du Cevipof Vague 17, décryptages par les chercheurs ».

³ Spire (2026) situe dans l'entre-deux-guerres l'émergence d'une certaine distance vis-à-vis des institutions régaliennes, parallèlement à un renforcement des relations de confiance et de proximité avec les instances municipales. Spire A. (2026) : *Légitime défiance*, Presses Universitaires de France.

⁴ Selon le Baromètre de la confiance politique (2026), 78 % des Français déclarent ne pas avoir confiance dans la politique, un niveau nettement plus élevé qu'en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni (entre 55 et 60 %). En outre, 87 % des Français estiment que les responsables politiques ne se préoccupent pas

Graphique 1. La confiance dans les institutions – comparaisons européennes (2026)



Lecture = Les nombres blancs dans les colonnes sont les plus récents (2026). Les nombres plus fins correspondent aux résultats du même sondage mené en 2021.

*Somme des réponses « confiance » et « plutôt confiance ». Pour la question sur la démocratie, l'intitulé exact est « Diriez-vous qu'en France la démocratie fonctionne très bien, assez bien, pas très bien ou pas bien du tout ? » ; le nombre indiqué renvoie à la somme des réponses « assez bien » et « très bien ».

** Pour cette question, les chiffres sont ceux de 2020 et la question n'a pas été posée en Italie.

*** Assemblée nationale (FR), Bundestag (ALL) et Camera dei deputati (IT).

Source : auteurs à partir de Cevipof (2020, 2021, 2026).

Cette défiance a des implications concrètes pour le contrat social et le contrat fiscal car la confiance dans la bonne utilisation de l'argent public est un des déterminants importants du consentement à l'impôt. Depuis 2021, les Baromètres des prélèvements fiscaux et sociaux du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) montrent que les Français jugent sévèrement le système socio-fiscal actuel, tout en continuant à considérer majoritairement que le paiement des impôts et des cotisations sociales est un acte citoyen⁵. Le baromètre CPO 2025 montre également que la confiance dans la bonne utilisation de l'argent public varie fortement selon le niveau d'administration : elle atteint 69% pour les communes, contre 58% pour les départements, 55% pour les régions et seulement 22% pour l'État central, un chiffre en net recul par rapport aux années précédentes⁶. Ces résultats confirment que les Français distinguent nettement les institutions locales de l'État central, y compris en matière de gestion de l'argent public.

Constat 1. La défiance envers les institutions politiques atteint en France un niveau critique, supérieur à celui observé dans les démocraties comparables, avec des implications directes pour le contrat social et fiscal.

Montée du vote extrême et populiste, et augmentation de la polarisation affective

Les données de sondages suggèrent une inflexion du rapport des Français à l'autorité et aux offres politiques dites « d'ordre ». L'idée selon laquelle l'autorité constituerait une réponse au désordre politique est relativement partagée, comme l'illustre le niveau élevé d'adhésion à l'affirmation selon laquelle « la France a besoin d'un vrai chef pour remettre de l'ordre » (73%, un niveau supérieur ou comparable à celui de ses voisins européens dans la vague 2025 du BCP). Le soutien à l'idée d'un « homme fort » affranchi des contraintes parlementaires est également préoccupant, même s'il demeure minoritaire (36% dans le BCP). Plus généralement, la part des Français considérant la démocratie comme une assez bonne ou une très bonne façon de gouverner le pays a légèrement reculé au cours de la dernière décennie, passant d'environ 90% à 80%. Parallèlement, le positionnement politique auto-déclaré montre une légère progression de l'extrême droite, tandis que l'extrême gauche recule. Cette évolution s'accompagne d'une normalisation de l'image des partis populistes : près d'un Français sur deux juge désormais le Rassemblement national capable de gouverner (47%, contre 25% en 2017) et 42% estiment qu'il est proche de leurs préoccupations, tandis que les qualificatifs négatifs (danger pour la démocratie, xénophobie, etc.) reculent ou stagnent⁷.

Ces transformations s'inscrivent dans un contexte de polarisation affective croissante, caractérisée par une défiance accrue entre groupes de citoyens aux préférences politiques opposées. Cette polarisation, mesurée à partir d'indicateurs de « thermomètre affectif », révèle une dégradation profonde des rapports entre groupes sociaux et politiques⁸.

Constat 2. La progression du vote populiste, la baisse de la satisfaction à l'égard du fonctionnement démocratique et la montée de la polarisation affective s'accompagnent de signaux d'un possible tournant autoritaire.

de ce que pensent les citoyens. L'étude Fractures françaises (2025) met également en évidence une confiance très faible dans les institutions nationales, et l'enquête de l'OCDE (2024) situe la France en dessous de la moyenne de l'OCDE pour la confiance dans le gouvernement. Sources : Cevipof (2026) : « Le baromètre de la confiance politique, vague 17 » ; Ipsos BVA (2025) : « Fractures françaises – 13^e édition » ; OCDE (2024) : « Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques – résultats 2024 : Instaurer la confiance dans un contexte complexe ».

⁵ Voir Boyer P. C., Ingrand T. et Strassel C. (2023) : « Les déterminants du consentement à l'impôt en France : analyse de l'enquête du Conseil des prélèvements obligatoires 2021 », *Revue économique*, n°74 (5), p. 1-57.

⁶ Conseil des prélèvements obligatoires (2025) : « Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France – troisième édition 2025 ».

⁷ Ipsos BVA (2025) : *op.cit.*

⁸ Le « thermomètre affectif » est un indicateur issu des enquêtes d'opinion qui mesure le degré de sympathie ou d'hostilité des individus à l'égard de différents groupes politiques, généralement sur une échelle graduée. Il permet ainsi de quantifier la polarisation affective en capturant l'intensité des sentiments négatifs entre partisans de camps opposés (Boxell L., Gentzkow M. et Shapiro J. (2024) : « Cross-Country Trends in Affective Polarization », *Review of Economics and Statistics*).

L'essor de « citoyens critiques » et de nouvelles formes d'expression

Baisse des indicateurs traditionnels de démocratie

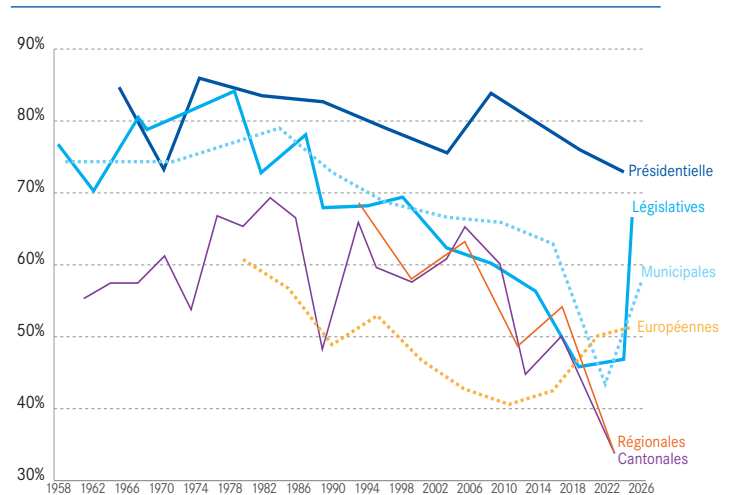
Au-delà des attitudes déclarées, plusieurs indicateurs comportementaux ou basés sur des évaluations d'experts confirment l'existence d'un essoufflement démocratique.

La participation électorale aux différents scrutins connaît une baisse tendancielle depuis les années 1980, comme le montre le **Graphique 2**. Si certaines élections donnent lieu à des sursauts ponctuels (par exemple les législatives organisées à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale en 2024), la tendance de long terme demeure orientée à la baisse.

Il est paradoxal que le taux de participation ait diminué au cours du temps alors même que les électeurs sont aujourd'hui plus diplômés, plus âgés et plus riches en moyenne qu'à la fin du 20^e siècle, et qu'au sein d'une génération donnée, l'éducation, l'âge et le niveau de revenu sont associés à une participation plus forte.

Le **Graphique 3** met en évidence un second phénomène : la dégradation de la représentativité des votants lorsque la participation diminue. Pour analyser la représentativité des votants, nous reprenons la méthode utilisée dans un précédent

Graphique 2. Évolution de la participation par élection (1958-2026)

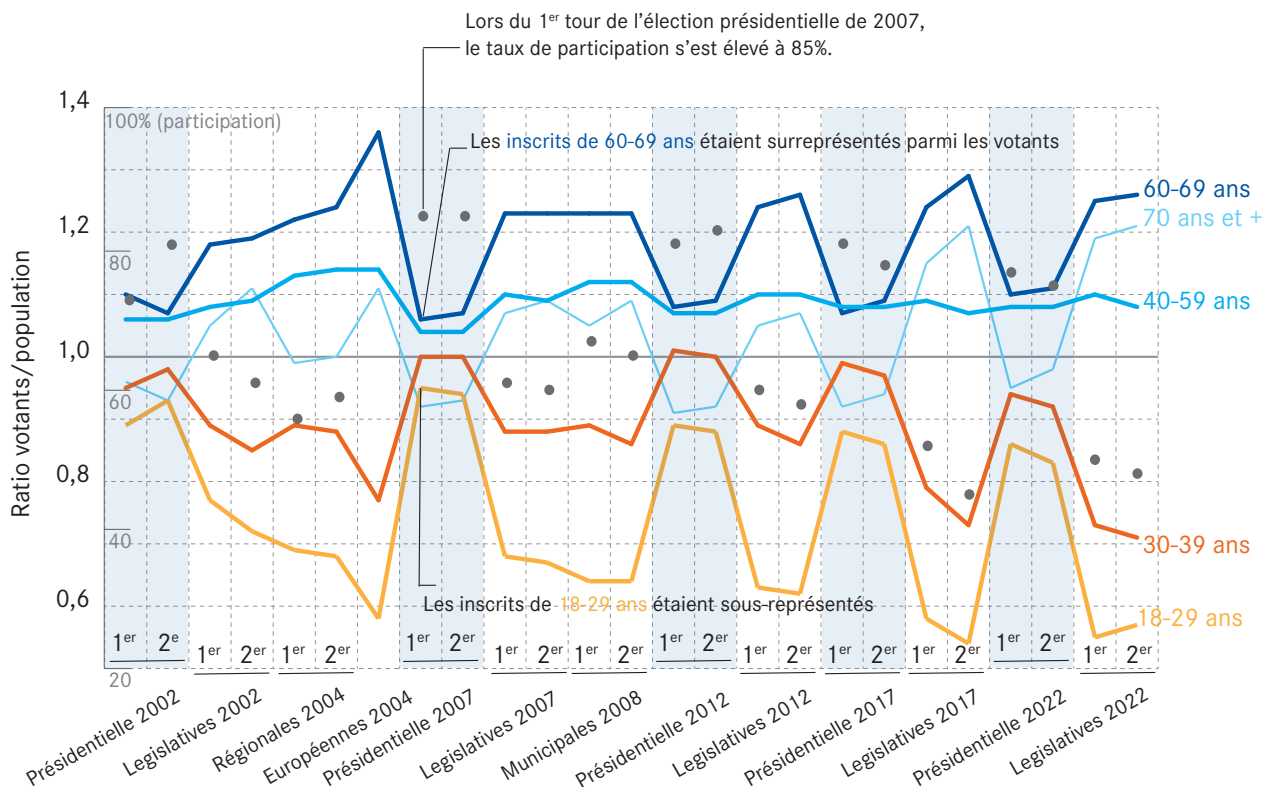


Source : auteurs, à partir des données du ministère de l'Intérieur.

Note : lorsqu'il y a deux tours, la participation de chaque élection correspond à la moyenne des tours 1 et 2.

Focus du Conseil d'analyse économique et calculons le ratio entre le nombre de votants d'une catégorie socio-démographique donnée et le nombre d'individus de cette même catégorie parmi les inscrits sur les listes électorales. Dans un monde où la population des électeurs effectifs refléterait

Graphique 3. L'accordéon de la participation (2002-2022)



Lecture : sur l'axe vertical de gauche, la mesure retenue est le ratio entre la part de chaque classe d'âge parmi les votants à l'élection considérée et sa part parmi les inscrits. Une catégorie est surreprésentée si le ratio est supérieur à 1 et sous-représentée s'il est inférieur à 1. La participation apparaît en cercles gris et est mesurée en % sur l'axe secondaire, en gris à gauche. **Source :** auteurs, à partir de Beuve, Fize et Pons (2022), *op. cit.*, et de l'Insee (2002, 2007, 2012, 2017 et 2022) : « Enquêtes sur la participation électorale ».

parfaitement celle des inscrits, chacun de ces ratios serait égal à un. Un ratio supérieur à 1 révèle une surreprésentation du groupe concerné parmi les votants, tandis qu'un ratio inférieur à 1 signale une sous-représentation. Le phénomène d'accordéon observé montre que, plus l'abstention est forte, plus certaines catégories de population sont sous-représentées parmi les voix exprimées. Par exemple, lors du second tour des municipales de 2008, la part des sexagénaires était 24% plus élevée parmi les votants que dans la population, tandis que celle des moins de 29 ans était 30% plus faible. Ainsi, les préférences d'un sexagénaire moyen comptaient presque deux fois plus que celles d'un jeune. Un phénomène similaire de creusement du déficit de représentativité lors des élections de second rang s'observe entre catégories socio-professionnelles, les voix des cadres et des retraités pesant davantage que celles des inactifs et des ouvriers⁹.

Plus généralement, plusieurs indicateurs internationaux suggèrent une dégradation récente de certains aspects de la qualité démocratique en France. Si les indices de Freedom House et de V-Dem restent à des niveaux élevés, ils enregistrent une baisse depuis les années 2010, en particulier sur les dimensions relatives aux libertés civiles et à la participation. Cette évolution est plus marquée en France que dans la moyenne des autres pays européens¹⁰.

Renouvellement des modes d'expression

Kostelka et Blais¹¹ considèrent que le changement générationnel explique une grande partie de la diminution de la participation électorale dans les démocraties modernes. De fait, les générations récentes votent moins et, surtout, de manière plus intermittente.

Comme le souligne Tiberj¹², le renouvellement générationnel s'accompagne d'une modification profonde des rapports du citoyen au politique. Selon lui, on est passé entre les générations pré-baby-boom et post-baby-boom d'une culture « déférente », dans laquelle le vote constitue un devoir, à une culture « critique », caractérisée par une plus grande distance vis-à-vis des institutions.

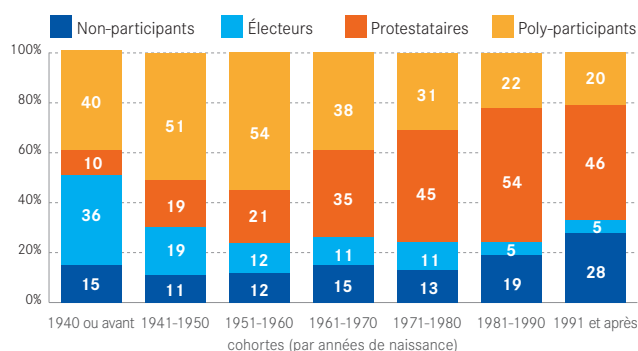
Cette évolution ne doit toutefois pas s'interpréter uniquement comme un désengagement. Elle s'inscrit aussi dans un renouvellement des formes d'expression politique. En utilisant les données de l'European Values Survey de 2018, Tiberj distingue quatre groupes de citoyens : les **non-participants**,

qui ne votent pas systématiquement et n'ont jamais participé à une action protestataire (manifestations, pétitions, etc.) ; les **électeurs**, qui n'ont jamais protesté mais déclarent voter systématiquement ; les **protestataires**, qui ont déjà manifesté ou signé des pétitions, mais ne votent au mieux que de manière intermittente ; et les **polyparticipants**, qui recourent aux moyens d'action protestataire tout en déclarant voter systématiquement.

Le **Graphique 4** illustre le renouvellement générationnel et l'évolution du rapport au politique. Au sein des cohortes nées entre 1941 et 1960, les **polyparticipants** constituent la catégorie dominante et les **non-participants** la moins nombreuse. À partir des cohortes nées dans les années 1960, les **protestataires** deviennent plus nombreux au détriment des **polyparticipants**. Puis, à partir des cohortes des années 1980, les **protestataires** et les **non-participants** progressent de concert, au détriment des **électeurs** et des **polyparticipants**.

Constat 3. Les indicateurs traditionnels de la démocratie reculent, tandis qu'émergent de nouvelles formes de participation politique.

Graphique 4. Répartition des modes de participation politique au sein des cohortes (par années de naissance)



Source : Tiberj (2022).

Baisse d'attractivité du rôle électif

Le mécontentement des citoyens à l'égard des institutions a des effets directs, et parfois dramatiques, pour les élus. Le Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus (CALAE) rapporte que tous les types d'élus sont fréquemment

⁹ Beuve J., Fize E. et Pons V. (2022) : « Les absents ont toujours tort. Une analyse économique de l'abstention et de ses remèdes », *Les Focus du Conseil d'analyse économique* n° 85, juillet.

¹⁰ Les indicateurs mentionnés reposent sur des indices composites construits à partir d'évaluations d'experts. L'indice de Freedom House mesure notamment les libertés politiques et civiles sur la base de critères standardisés, tandis que les données de Varieties of Democracy (V-Dem) proposent une batterie d'indicateurs plus désagrégés couvrant différentes dimensions de la démocratie (participation, délibération, libertés civiles, etc.). Ces indices permettent des comparaisons internationales dans le temps. Freedom House ; Varieties of Democracy (V-Dem) Project (2026) : « V-Dem Dataset v16 ».

¹¹ Kostelka F. et Blais A. (2021) : « The Generational and Institutional Sources of the Global Decline in Voter Turnout », *World Politics*, 73(4), p. 629-667. La littérature est riche sur le sujet. Voir par exemple : Lyons W. et Alexander R. (2000) : « A tale of two electorates : Generational replacement and the decline of voting in presidential elections », *The Journal of Politics* 62.4, p. 1014-1034. Ou Wattenberg M. (2003) : « Electoral Turnout : The New Generation Gap » *British Elections & Parties Review* 13, n° 1, p. 159-73.

¹² Tiberj V. (2022) : « Électeurs d'hier, citoyens d'aujourd'hui : comment le renouvellement générationnel transforme le lien au vote », dans *Extinction de vote ?*, Haute T. et Tiberj V. (dir.), Presses Universitaires de France.

victimes de violences – physiques, verbales ou en ligne – dans l'exercice de leurs fonctions¹³.

La défiance envers les institutions se traduit également par une dégradation des conditions matérielles des élus nationaux et des grands élus locaux. Les indemnités des parlementaires, si elles restent élevées dans la distribution générale des revenus de la population, accusent une baisse en euros constants et dans la hiérarchie des revenus depuis le début des années 2000¹⁴. Entre 2013 et 2023 les rémunérations brutes de la fonction publique ont augmenté de 23,2% en euros courants et de 3,3% en euros constants (inflation cumulée de 19,2%, tabac inclus) tandis que celles des parlementaires ont augmenté de 7,1% en euros courants et baissé de 10,2% en euros constants. La réforme du non-cumul des mandats de 2014 a permis l'entrée de nouvelles personnes dans la fonction élective, mais elle a augmenté le risque associé à la carrière politique et réduit les indemnités totales perçues par les anciens « cumulards » sans suffire à combler la défiance envers les élus. Dans le même temps, les moyens humains mis à disposition des parlementaires sont bien plus faibles en France que dans les pays voisins : en 2025, l'Assemblée nationale comptait ainsi 3 700 personnels, collaborateurs individuels et collaborateurs de groupe, contre environ 10 000 au Bundestag et 7 000 à la Chambre des communes britannique¹⁵. Sans remettre en cause leur objectif de transparence, plusieurs réformes récentes – suppression de la réserve parlementaire, encadrement des frais de mandat, réforme des pensions – ont aussi durci les conditions matérielles d'exercice des mandats parlementaires.

Ces éléments réduisent l'attractivité du rôle électif et peuvent, à terme, accentuer les déséquilibres de représentativité et affaiblir la légitimité des institutions. Au niveau local, on observe ainsi une hausse importante des démissions de maires : 6% d'entre eux ont démissionné au cours du dernier mandat (2020-2026), soit trois fois plus que lors du mandat 2008-2014¹⁶. De même, 68% des communes n'avaient qu'une seule liste candidate au premier tour des élections municipales de 2026, tandis que 57 000 sièges de conseillers

municipaux étaient restés vacants depuis les municipales de juin 2020, soit environ un siège sur dix.

Ces difficultés ont donné lieu à l'adoption de la loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local. Celle-ci améliore les conditions d'accès au mandat, notamment par l'allongement du congé électif, renforce la protection fonctionnelle des élus locaux victimes de violences ou de menaces, revalorise les indemnités dans les communes de moins de 20 000 habitants et facilite la conciliation entre mandat et activité professionnelle, ainsi que le retour à l'emploi après le mandat. S'il est trop tôt pour en mesurer les effets, les récentes élections municipales pourront faire l'objet d'une analyse rigoureuse afin d'évaluer si cette loi a suscité un regain d'intérêt pour les mandats électifs locaux.

Constat 4. L'offre politique réagit au climat de défiance : sans réponse, les difficultés à susciter des candidatures puis, pour les élus, à exercer leur mandat dans de bonnes conditions pourraient s'accroître.

Quelles réformes institutionnelles ?

Le diagnostic précédemment établi met en évidence des dynamiques convergentes – montée de la défiance institutionnelle, baisse de la participation électorale, progression de la polarisation et des forces populistes, difficultés croissantes à exercer des mandats électifs – qui suggèrent que le fonctionnement actuel des institutions ne répond plus pleinement aux attentes des citoyens. Dans ce contexte, l'inaction est coûteuse, tant du point de vue démocratique qu'économique. La littérature montre en effet que la démocratie est un ingrédient clé de la performance économique de long terme¹⁷. Si les Français restent attachés aux institutions de la V^e République (70% des répondants), ils expriment simultanément une demande de changement : 36% souhaitent une réforme en profondeur et 59% une adaptation sans transformation radicale¹⁸.

¹³ En 2024 : 64% des procédures concernent des maires, 18% des adjoints et des conseillers municipaux, 13% des parlementaires et 3% des membres du gouvernement ou le président de la République (source : Centre d'analyse et de lutte contre les atteintes aux élus (2025) : « [Rapport d'activité 2023-2025](#) »). L'enquête AMF-Cevipof sur les maires de France rapporte que 65% des interrogés ont été victimes d'incivilités, 36% d'injures ou d'insultes, 39% de menaces et 8% d'agressions physiques. 12% indiquent que leur famille ou leurs proches ont également été victimes des mêmes comportements (source : AMF-Cevipof (2025) : « [Enquête 2025 sur les maires de France](#) »).

¹⁴ Buge et Ollion (2023) montrent que le revenu moyen des parlementaires a longtemps évolué de manière parallèle au seuil d'entrée dans le dernier centile (top 1%) de la distribution des revenus en France. Cette dynamique s'est toutefois infléchie dans les années 2000 et 2010 : le revenu des députés a alors reculé relativement à ce seuil, si bien qu'ils se situent désormais parmi les top 3% des revenus. Source : Buge E. et Ollion E. (2023) : « [L'indemnité parlementaire et les revenus des Français depuis 1914](#) », Institut des politiques publiques, note n°91. En revanche, une revalorisation du montant maximal des indemnités de fonction des maires et des adjoints aux maires des communes de moins de 20 000 habitants a été introduite dans la loi du 22 décembre 2025 portant création d'un statut de l'élu local.

¹⁵ Direction du Budget (2024) : [Projet annuel de performances, annexe « Pouvoirs publics »](#) au projet de loi de finances pour 2025, section « Assemblée nationale » ; Deutscher Bundestag, « [Die Verwaltung des Deutschen Bundestages](#) » ; House of Commons Commission, « [House of Commons and Members : Staff](#) », question écrite UIN 194437, réponse du 20 juillet 2023.

¹⁶ Foucault M. (2025) : « [Les démissions de maires : enquête sur un phénomène sans précédent](#) », Observatoire de la démocratie de proximité AMF-Cevipof/ Sciences Po.

¹⁷ Un pays passant d'un régime non démocratique à une démocratie atteint, en moyenne, un PIB par habitant supérieur d'environ 20% sur les 25 années suivantes par rapport à un pays restant non démocratique (Acemoglu D., Naidu S., Restrepo P. et Robinson J. (2019) : « [Democracy Does Cause Growth](#) », *Journal of Political Economy*, 127(1), 47-100.

¹⁸ Ipsos CESI-Ecole d'ingénieurs pour Lire la société (2025) : « [Les Français attachés aux institutions et à la Constitution de la V^e République mais en quête de changements](#) ».

Les réformes proposées ci-dessous visent ainsi à restaurer la capacité du système politique à produire des décisions représentatives, légitimes et efficaces. Nous évoquons des remèdes permettant de renforcer la participation des électeurs et l'attractivité de la fonction électorale, avant d'aborder le mode de scrutin des élections législatives et la complémentarité entre démocratie représentative et participative. Nos propositions diffèrent par leur ampleur et leurs conditions de mise en œuvre. Tandis que certaines relèvent d'ajustements techniques, d'autres impliquent des transformations plus structurelles. Leur efficacité serait renforcée par une mise en œuvre coordonnée ainsi que par une démarche de sensibilisation aux objectifs et aux implications de chaque réforme auprès des citoyens.

Renforcer la participation

Inscription automatique

De nombreux travaux montrent que le niveau et les inégalités de participation influencent les politiques publiques. Ainsi, l'élargissement ou la facilitation du droit de vote – au Brésil, aux États-Unis ou en Australie – ont modifié l'équilibre politique au profit de groupes auparavant sous-représentés et se sont traduits par une réorientation des dépenses publiques, notamment en faveur des classes populaires¹⁹. Ces résultats convergent et montrent que les règles de vote ne sont pas neutres : elles influencent la composition de l'électorat, le rapport de force politique et, *in fine*, l'orientation des politiques publiques.

Notre première recommandation vise à réduire le coût du vote, en rendant l'inscription sur les listes électorales automatique pour tous. En effet, la France est l'une des rares démocraties avancées, avec les États-Unis, à imposer une procédure spécifique d'inscription sur les listes électorales. Cette contrainte a des implications concrètes : 5,8% des citoyens ne sont inscrits sur aucune liste et 16,5% sont « mal inscrits » au sens où ils sont inscrits dans une autre commune que celle de leur résidence principale, de telle sorte qu'ils ne peuvent voter qu'au prix d'un déplacement ou d'une procuration²⁰. Plusieurs études en France et aux États-Unis montrent que rendre l'inscription automatique augmenterait significativement la participation électorale²¹.

Au-delà de son effet sur le niveau global de participation, l'inscription automatique permettrait également de réduire les inégalités de participation et d'augmenter la représentativité de l'électorat. Les coûts administratifs liés à la procédure

d'inscription pèsent en effet de manière disproportionnée sur certaines catégories de population, notamment les jeunes, les personnes en situation de mobilité résidentielle et les individus les moins diplômés. Une fois l'inscription rendue automatique, les partis préférés par ces différents groupes pourraient obtenir un avantage temporaire, mais celui-ci ne doit pas être exagéré. On sait en effet que l'évolution de la composition démographique de l'électorat ne permet pas de prédire le résultat des élections futures, en partie parce que tous les partis ajustent leurs programmes pour attirer les nouveaux électeurs²².

Cette réforme consisterait à faire de l'inscription automatique la règle, en s'appuyant sur les bases administratives existantes (fiscales, sociales, etc.), tout en maintenant un droit d'opposition pour les électeurs. Elle pourrait être complétée par un mécanisme de mise à jour automatique en cas de changement d'adresse. La procédure d'inscription a déjà été simplifiée (voir **Encadré 1**). Les obstacles restants à la mise en œuvre de l'inscription automatique sont principalement de nature technique et juridique. Ils concernent notamment l'interconnexion des bases administratives, la fiabilité des données d'adresse et la protection des données personnelles. Ces enjeux ont fait l'objet de plusieurs rapports parlementaires et de débats récents²³, qui montrent qu'ils peuvent être surmontés sous réserve de garanties

Encadré 1. La législation sur l'inscription électorale

La loi n° 97-1027 du 10 novembre 1997^a a instauré l'inscription d'office des jeunes atteignant dix-huit ans sur la liste électorale de leur commune de résidence, sur la base des informations issues du recensement pour le service national et transmises par l'Insee.

Plus récemment, la loi n° 2016-1048 du 1^{er} août 2016 a créé le répertoire électorale unique (REU) destiné à fiabiliser les listes électorales : radiation automatique des personnes décédées ou privées du droit de vote, garantie d'une inscription unique par électeur et harmonisation de l'identité des électeurs avec le répertoire national d'identification des personnes physiques. Le REU a également permis de raccourcir le délai entre la clôture des inscriptions et le scrutin (désormais environ six semaines avant celui-ci, contre le 31 décembre de l'année antérieure auparavant) et d'effectuer les démarches d'inscription en ligne.

^a Ministère de l'intérieur (2001) : « Inscription automatique sur les listes électorales des jeunes âgés de 18 ans », Réponse à une question écrite, question écrite n°36108, 11^e législature.

¹⁹ Voir Fujiwara T. (2015) : « Voting Technology, Political Responsiveness, and Infant Health : Evidence from Brazil », *Econometrica*, vol. 83, n° 2, p. 423-464 pour le Brésil ; Miller G. (2008) : « Women's Suffrage, Political Responsiveness, and Child Survival in American History », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 123, n° 3, p. 1287-1327 pour les États-Unis et Fowler A. (2013) : « Electoral and Policy Consequences of Voter Turnout : Evidence from Compulsory Voting in Australia », *Quarterly Journal of Political Science*, n° 8.2, p. 159-182 pour l'Australie.

²⁰ Brutel C. (2024) : « Élection présidentielle 2022 : 16,5% des électeurs inscrits l'étaient dans une autre commune que celle de leur résidence principale », *Insee Première*, n° 1986.

²¹ Braconnier C., Dormagen J. et Pons V. (2017) : « Voter registration costs and disenfranchisement : experimental evidence from France », *American Political Science Review* 111.3, p. 584-604 ; Kim S-Y S. (2023) : « Automatic voter reregistration as a housewarming gift : Quantifying causal effects on turnout using movers », *American Political Science Review*, 117.3, p. 1137-1144.

²² Calvo R., Pons V. et Shapiro J.M. (2024) : « Pitfalls of Demographic Forecasts of US Elections », *National Bureau of Economic Research*, working paper 33016.

²³ Voir Commission d'enquête concernant l'organisation des élections en France (2025) : « Rapport d'enquête », Assemblée nationale, n° 1479.



appropriées. Aujourd'hui, aucune difficulté majeure ne s'oppose à la mise en œuvre de cette réforme.

Recommandation 1. Rendre l'inscription sur les listes électorales automatique pour tous.

Réforme du calendrier électoral

La participation électorale varie fortement selon le type d'élection. Les scrutins les plus saillants – en particulier l'élection présidentielle – mobilisent davantage que les élections dites « intermédiaires ». Cette hiérarchie de la participation s'explique en partie par les bénéfices perçus du vote, mais aussi par la structure du calendrier électoral. La participation aux élections intermédiaires est d'autant plus faible que la multiplication des scrutins engendre une forme de lassitude, voire de fatigue électorale, chez les citoyens.

Nous proposons de simplifier le calendrier électoral en fusionnant les élections locales (régionales, départementales et municipales). Cette simplification permettrait de réduire le nombre de jours de vote de près d'un quart²⁴. D'autres regroupements pourraient être envisagés. Par exemple, l'élection présidentielle et les élections législatives pourraient être alignées, de telle sorte que le calendrier électoral soit organisé autour de trois grands cycles : les élections nationales, locales et européennes²⁵. Notre deuxième recommandation présente l'avantage de ne pas entraîner de changement majeur pour les élections nationales, dont le calendrier peut être affecté par des décisions politiques telles qu'une dissolution.

En diminuant le coût du déplacement jusqu'au bureau de vote et en augmentant les bénéfices du vote (chaque scrutin donnant lieu à un vote multiple), cette réforme limiterait l'absentéisme intermittent. Les travaux empiriques montrent que le regroupement des élections constitue un levier efficace pour accroître la participation. En France, le couplage des élections régionales avec une élection cantonale augmente ainsi la participation d'environ 4 points de pourcentage²⁶. Le regroupement d'élections permettrait en outre de réaliser des économies en réduisant le nombre de jours d'ouverture

des bureaux de vote ainsi que les frais liés à l'envoi des documents de propagande électorale²⁷.

Une telle réforme comporte le risque que le scrutin le plus mobilisateur en vienne à dominer les autres, faussant ainsi les résultats de ces derniers. Ce risque ne doit pas être surestimé : regrouper les élections donne aux votants la possibilité de répartir leurs voix entre des candidats de partis différents s'ils souhaitent une division des pouvoirs.

Recommandation 2. Simplifier le calendrier électoral en regroupant toutes les élections locales (régionales, départementales et municipales).

Les conseillers régionaux, départementaux et municipaux sont tous élus pour six ans, ce qui rend possible l'alignement de ces trois élections. Les prochaines élections municipales sont programmées pour mars 2032. Les prochaines élections départementales et régionales auront lieu en mars 2028. Le mandat des conseillers départementaux et régionaux qui seront élus en 2028 pourrait exceptionnellement être réduit à quatre ans, de telle sorte que les élections régionales, départementales et municipales soient regroupées en 2032²⁸.

Renforcer l'attractivité de la fonction élective

La dégradation de l'attractivité des mandats électifs constitue une dimension centrale de l'essoufflement démocratique.

La littérature économique montre que les conditions matérielles d'exercice des mandats influencent la qualité et la diversité des élus. Des travaux portant sur les maires en Italie et en République tchèque révèlent qu'une augmentation de leur rémunération améliore la qualité du personnel politique et la performance des administrations locales²⁹. Un second enjeu concerne l'articulation entre mandat politique et carrière professionnelle. Ainsi, l'exercice d'un mandat peut être associé à une pénalité de revenu à long terme, en particulier pour les individus les moins diplômés, ce qui peut constituer un frein à l'entrée en politique³⁰. Enfin, les règles institutionnelles telles que les limitations du nombre de mandats ou les règles

²⁴ Entre 2000 et 2022, les Français se sont déplacés 44 fois pour aller voter. Avec un calendrier simplifié, ce nombre de journées de vote aurait été réduit à 32.

²⁵ Cette organisation a été suggérée par Grossman et Sauger (2017) et Beuve J., Fize E. et Pons V. (2022). Sources : Grossman E. et Sauger N. (2017) : *Pourquoi détestons-nous autant nos politiques ?*, Presses de Sciences Po ; *op. cit.*

²⁶ Fauvelle-Aymar C. et François A. (2015) : « Mobilization, cost of voting and turnout : a natural randomized experiment with double elections », *Public Choice*, 162.1 : 183-199.

²⁷ Le ministère de l'Intérieur a estimé à 171 millions d'euros le coût de l'organisation des élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024. Source : Firmin Le Bodo A. (2024) : « Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur le projet de loi (n° 324) de finances pour 2025 », Assemblée nationale.

²⁸ La participation des générations futures pourrait aussi être rehaussée par une refonte des méthodes de l'éducation civique, par exemple en introduisant des discussions autour d'études de cas et l'apprentissage des gestes du vote. Voir Beuve J., Fize E. et Pons V. (2022) : *op. cit.* ; et « Démocratie : les nouveaux chemins du civisme », rapport de l'Institut Montaigne, janvier 2026.

²⁹ Gagliarducci S. et Nannicini T. (2013) : « Do Better Paid Politicians Perform Better? Disentangling Incentives from Selection », *Journal of the European Economic Association*, 11(2), p. 369-398; Palguta J. et Pertold F. (2021) : « Political salaries, electoral selection and the incumbency advantage : evidence from a wage reform », *Journal of Comparative Economics*, 49(4), p. 1020-1047.

³⁰ Geys B. et Sørensen R. (2024) : « A post-politics earnings penalty? Evidence from politicians' lifetime income trajectories (1970-2019) », *Kyklos*, 77(1), p. 57-76.

de cumul influencent les incitations des élus et la dynamique de renouvellement du personnel politique. Si les limitations de mandat peuvent favoriser le renouvellement – ce qui peut accroître les performances économiques et la qualité de la gouvernance³¹ – elles peuvent aussi augmenter le risque de corruption³², désinciter l'adoption de politiques modérées³³ et accroître les impôts et les dépenses publiques³⁴.

Au-delà de ces déterminants structurels, les conditions concrètes d'exercice des mandats se sont dégradées, comme l'illustre la montée des violences à l'encontre des élus. La réforme récente du statut de l'élu local constitue une réponse à ces enjeux. Elle vise notamment à renforcer la protection des élus, à améliorer les conditions matérielles d'exercice des mandats et à faciliter leur articulation avec la vie professionnelle. Il convient désormais d'évaluer les effets de cette réforme sur le nombre de candidats, la diversité sociologique des élus et les taux de démission. L'attractivité des mandats locaux pourrait encore être renforcée, par exemple en créant une indemnité d'engagement citoyen pour les conseillers municipaux sans délégation, en faisant des élus des salariés protégés au sens du code du travail et en allant plus loin en matière de protection pénale. Pour les élus nationaux, il convient de corriger le décrochage relatif des indemnités et de transposer les aspects les plus réussis de la réforme du statut de l'élu local. Les dispositifs couverts par la loi de 2025 dont les parlementaires ne disposent pas encore incluent notamment l'octroi d'une protection fonctionnelle en cas de violences, menaces ou outrages liés à leur mandat ainsi qu'un accompagnement professionnel (bilan de compétences, formation, etc.) pour les élus non réélus ou qui ne se représentent pas.

Recommandation 3. Évaluer la réforme du statut de l'élu local et étendre les dispositifs les plus efficaces aux élus nationaux afin de renforcer l'attractivité des mandats et la diversité du personnel politique. Revaloriser la rémunération de tous les élus nationaux et locaux en l'indexant sur l'évolution moyenne des rémunérations de la fonction publique, et renforcer les ressources humaines et les moyens d'expertise alloués aux parlementaires.

Il est encore trop tôt pour évaluer la réforme du statut de l'élu local, qui a moins d'un an. À terme, cette évaluation pourrait s'appuyer sur des indicateurs dont on suivrait l'évolution tels que le nombre et le profil sociologique des candidats aux élections locales, la fréquence des violences, menaces et outrages qu'ils subissent, le nombre de démissions en cours de mandat, le nombre de jours de formation utilisés, et la qualité de leur réinsertion professionnelle après le mandat. En plus de mesurer les changements depuis la réforme, l'évaluation pourrait exploiter les différents seuils présents dans la réforme. Par exemple, la revalorisation du plafond des indemnités de fonction des maires et adjoints ne s'applique que dans les communes de moins de 20 000 habitants.

La rémunération des élus locaux et des parlementaires suit l'évolution du traitement des fonctionnaires hors échelle, lui-même calculé à partir de la valeur du point d'indice et de l'indice majoré. Entre 2013 et 2023, cette rémunération n'a augmenté que de 7,1%³⁵, contre 23,2%³⁶ pour l'évolution moyenne des rémunérations de la fonction publique que nous proposons d'utiliser comme nouvel étalon.

L'augmentation de 50% des moyens humains alloués aux parlementaires, à leurs groupes et aux assemblées permettrait de réduire une grande partie de l'écart séparant la France de l'Allemagne et du Royaume-Uni. Le coût budgétaire de cette mesure serait d'environ 250 millions d'euros par an³⁷.

Réformer le mode de scrutin des élections législatives

Le choix du mode de scrutin des élections législatives est l'un des enjeux les plus structurants des réformes institutionnelles. Il relève d'un arbitrage entre deux objectifs : la représentativité de la composition du Parlement et, donc, la représentativité et la légitimité des politiques publiques, d'une part, et la capacité à dégager des majorités de gouvernement stables, d'autre part.

Le système actuel de scrutin uninominal majoritaire à deux tours tend à produire des écarts importants entre la part des suffrages obtenus par les partis et leur représentation en sièges : en 2017, La République en marche avec ses alliés a

³¹ Marx B., Pons V. et Rollet V. (2025) : « Electoral Turnovers », *The Review of Economic Studies*, 92(5), p. 3306–3339.

³² Voir Ferraz C. et Finan F. (2011) : « Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments », *American Economic Review*, 101(4), p. 1274–1311.

³³ Voir Schönberger F. (2024) : « Out of Office, Out of Step? Electoral Incentives and Strategic Moderation in the U.S. House of Representatives », Working Paper.

³⁴ Voir par exemple Besley T. et Case A. (1995) : « Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits », *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), p. 769–798.

³⁵ Calcul à partir des indemnités mensuelles brutes (hors indemnités spéciales), ces indemnités sont égales à 128% de la moyenne entre l'indemnité brute la plus faible et la plus élevée des fonctionnaires « hors échelle ». Source des montants : « Décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation », version en vigueur du 9 juillet 2010 au 1^{er} juillet 2016 et version en vigueur du 1^{er} juillet 2023 au 1^{er} janvier 2024.

³⁶ Évolution moyenne des salaires bruts en équivalent temps plein et en euros courants des agents de la fonction publique. Source : calcul à partir des données de la figure 4 de Dixte C., Guiton M. et Volat G. (2025) : « Les rémunérations dans la fonction publique en 2023 », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique du ministère de l'Action et des Comptes publics*.

³⁷ Estimation fondée sur les charges de rémunération des fonctionnaires et contractuels des services, les crédits collaborateurs des parlementaires et les dotations aux groupes politiques des deux assemblées, tels que figurant dans le *Projet annuel de performances (PAP) 2026*, annexe « Pouvoirs publics » au PLF 2026.

ainsi obtenu 32 % des voix au premier tour et 61 % des sièges. En 2024, les sondages indiquaient que le Rassemblement national pourrait obtenir une majorité de sièges avec 36 % des voix mais ce parti a finalement remporté moins de sièges que de voix tandis que le bloc présidentiel conservait 29 % des sièges avec seulement 22 % des voix. En outre, le système de scrutin actuel induit des comportements stratégiques de la part des électeurs et des partis – désistements, « vote utile » – qui contribuent à distordre l'expression des préférences et à réduire la lisibilité des résultats électoraux. En plus de la disproportion entre les voix et les sièges obtenus par chaque parti, les parts des voix ne sont elles-mêmes pas représentatives de la distribution des préférences des électeurs. En principe, ce scrutin doit favoriser l'émergence de majorités gouvernementales stables. Mais l'expérience récente a montré que, dans un contexte de fragmentation accrue du paysage politique, ce bénéfice disparaît. De plus, depuis 1958, le nombre de gouvernements et de chefs de gouvernement a été nettement supérieur en France qu'en Allemagne ou au Danemark, qui utilisent la représentation proportionnelle.

La représentation proportionnelle, utilisée par la plupart des pays pour leurs élections législatives³⁸, favorise une meilleure adéquation entre préférences électorales et composition du Parlement. Elle limite les comportements stratégiques de vote et de candidature³⁹ et augmente la diversité des élus, notamment en matière de genre⁴⁰. Elle peut également influencer la nature des politiques publiques : des travaux sur la Suisse et l'Italie⁴¹ montrent qu'elle oriente les décisions vers des politiques qui bénéficient au plus grand nombre (par exemple, des dépenses d'éducation) et moins ciblées géographiquement, tandis que les systèmes majoritaires favorisent davantage les logiques de ciblage territorial (par exemple, la construction de routes ou des transferts vers certaines municipalités).

La principale limite de la proportionnelle tient au risque de fragmentation du Parlement, susceptible d'entraver la formation de majorités. Mais cette fragmentation peut être limitée en conditionnant l'entrée au Parlement à un seuil de voix minimum ou en organisant la proportionnelle dans des circonscriptions de petite taille, ce qui crée un seuil de voix implicite⁴². En outre, la stabilité gouvernementale peut être favorisée en institutionnalisant des contrats de coalition entre les partis intégrant le gouvernement, comme en Allemagne, et en adoptant la règle de motion de censure constructive qui ne permet de renverser un gouvernement que pour le remplacer par un autre, soutenu par une majorité alternative. Les contrats de coalition pourraient aisément être annexés

à une déclaration de politique générale du Premier ministre et publiés au *Journal officiel* ou sur les sites de l'Assemblée et du gouvernement, et leur mise en œuvre pourrait être suivie par un comité de coordination entre partis de la majorité. L'adoption formelle de la règle de motion de censure constructive requerrait une réforme constitutionnelle, mais les partis pourraient s'engager à ne voter une censure que s'ils s'accordent sur un successeur, sans que cette norme ne soit juridiquement opposable.

Le choix entre différents types de scrutins à la proportionnelle doit tenir compte de deux autres risques possibles : le risque que le lien entre les élus et les territoires ne se distende – qui peut être réduit en organisant la proportionnelle dans des petites circonscriptions – et un possible affaiblissement de la responsabilité individuelle des élus devant les électeurs si leur réélection dépend exclusivement de leur position sur la liste de leur parti à l'élection suivante. Pour limiter le poids des partis, de nombreux pays donnent aux électeurs la possibilité de classer les candidats au sein de la liste qu'ils ont choisie ou d'indiquer leur préférence pour certains. On parle alors de proportionnelle ouverte.

Enfin, l'articulation avec l'élection présidentielle soulève des questions spécifiques. Par exemple, demander aux partis de négocier un accord de gouvernement s'accommode mal de la possibilité pour le président de la République de dissoudre l'Assemblée. De même, le fait que le président soit libre d'interpréter les résultats des élections législatives est en tension avec la norme en vigueur dans de nombreux pays utilisant la proportionnelle selon laquelle le parti arrivé en tête a l'initiative pour former un gouvernement. En outre, les incitations des chefs de partis à nouer des accords peuvent être affaiblies s'ils jugent que participer à un gouvernement de coalition réduit leurs chances de remporter l'élection présidentielle suivante. Mais la combinaison dans plusieurs pays (Portugal, Pologne, Finlande, Croatie, Roumanie) d'une élection présidentielle au suffrage universel direct et d'un scrutin proportionnel pour les élections législatives montre que ces difficultés ne sont pas insurmontables. L'adoption de la proportionnelle demanderait certes une révision de certaines règles, un rééquilibrage entre le pouvoir du président et celui de l'Assemblée, ainsi qu'une adaptation des pratiques politiques. Mais le système actuel repose déjà sur des formes implicites de coordination entre partis, en particulier à travers les désistements de second tour qui restent peu lisibles pour les électeurs. Ces coordinations seraient remplacées par des coalitions explicites et transparentes. En outre, la nécessité de nouer des accords de gouvernement favoriserait

³⁸ Electoral Reform Society (2023) : « [How many countries around the world use proportional representation?](#) ».

³⁹ Pons V. et Tricaud C. (2018) : « [Expressive Voting and Its Cost : Evidence From Runoffs With Two or Three Candidates](#) », *Econometrica*, n°86, p. 1621-1649. ; Spenkuch J. (2018) : « [Expressive vs. strategic voters : An empirical assessment](#) », *Journal of Public Economics*, n° 165, p. 73-81.

⁴⁰ Profeta P. et Woodhouse E. (2022) : « [Electoral Rules, Women's Representation and the Qualification of Politicians](#) », *Comparative Political Studies*, 55(9), p. 1471-1500.

⁴¹ Funk P. et Gathmann C. (2013) : « [How do Electoral Systems Affect Fiscal Policy? Evidence from Cantonal Parliaments, 1890-2000](#) », *Journal of the European Economic Association*, n° 11, p. 1178-1203 ; Gagliarducci S., Nannicini T. et Naticchioni P. (2011) : « [Electoral Rules and Politicians' Behavior : A Micro Test](#) », *American Economic Journal : Economic Policy*, 3 (3), p. 144-74.

⁴² Carey J. et Hix S. (2011) : « [The Electoral Sweet Spot : Low-Magnitude Proportional Electoral Systems](#) », *American Journal of Political Science*, 55(2), p. 383-397.

l'émergence d'une culture de coopération semblable à celle qu'on observe à l'étranger.

Recommandation 4. Réformer le mode de scrutin des élections législatives selon un système mixte introduisant une composante proportionnelle tout en conservant un ancrage territorial des élus.

Dans la réforme que nous proposons, une partie des députés serait élue au scrutin uninominal à deux tours, tandis que l'autre le serait à la proportionnelle. Chaque électeur aurait donc deux votes, l'un pour un candidat de circonscription, l'autre pour une liste. Les circonscriptions seraient établies au niveau départemental (ou regrouperaient plusieurs petits départements) pour les députés élus à la proportionnelle, et les listes seraient ouvertes afin de préserver la responsabilité individuelle des élus. Une telle réforme permettrait de mieux refléter les préférences des électeurs tout en maintenant un lien direct entre élus et territoires ; elle éviterait de surcroît l'éclatement du Parlement en un trop grand nombre de partis. Elle pourrait en outre être accompagnée de mécanismes visant à renforcer la stabilité gouvernementale, notamment en rendant plus explicites et plus transparents les accords de coalition entre partis.

D'autres architectures qui assureraient une proportionnelle intégrale méritent d'être discutées. Une première consisterait à conserver deux votes tout en déterminant la répartition finale des sièges à partir du vote de liste. Les députés élus au scrutin uninominal seraient alors complétés par des députés supplémentaires élus à partir des listes jusqu'à obtenir la proportionnalité. Une seconde reposerait sur un vote unique à la proportionnelle dans des circonscriptions départementales ou interdépartementales, avec listes ouvertes⁴³.

Quelle que soit sa forme, l'adoption de la proportionnelle renforcerait les précédentes recommandations visant à lutter contre l'abstention. En effet, la littérature empirique suggère que les systèmes proportionnels ou mixtes sont associés à des niveaux de participation plus élevés car ils élargissent l'offre politique et réduisent l'impression de « vote inutile » pour un candidat sans aucune chance de l'emporter. En France, lors des élections municipales, le recours à la proportionnelle s'accompagne ainsi d'un nombre plus élevé de candidats et d'une participation plus forte que le scrutin

majoritaire plurinominal⁴⁴. Cet effet positif suppose toutefois que les règles du scrutin soient bien comprises par les électeurs : l'adoption de la proportionnelle devrait donc s'accompagner d'un effort de communication afin d'éviter qu'une complexité perçue ne vienne en atténuer les gains attendus en matière de participation.

Davantage promouvoir la démocratie participative

Le développement des dispositifs de démocratie participative constitue un levier complémentaire aux réformes électorales, en ce qu'il permet d'agir sur les modalités d'expression et d'implication des citoyens dans le processus de décision publique au-delà des élections. Les enquêtes d'opinion mettent en évidence une demande forte et croissante d'association directe des citoyens aux décisions politiques. Selon le Baromètre de la confiance politique, une large majorité des Français considère que la démocratie fonctionnerait mieux si les citoyens étaient davantage associés de manière directe (pétitions, tirage au sort) aux grandes décisions politiques (72 % des répondants, en hausse continue depuis 2021)⁴⁵.

Cette demande s'inscrit dans une transformation plus profonde du rapport au politique. Les nouvelles générations ne sont pas seulement moins participatives au sens électoral, elles expriment également l'attente de modes d'expression plus directs et plus délibératifs. Les dispositifs de démocratie participative permettent de répondre à cette évolution.

Les dispositifs de démocratie directe sont plus largement mobilisés à l'étranger, qu'il s'agisse des référendums d'initiative citoyenne en Suisse et en Italie ou des nombreuses propositions soumises régulièrement au vote des électeurs en Californie et dans d'autres États américains.

Les travaux empiriques suggèrent que ces instruments peuvent produire des effets tangibles sur l'action publique et les comportements politiques. Les dispositifs participatifs réduisent la polarisation affective des participants et améliorent leur compréhension des enjeux⁴⁶. Utilisés au niveau local, ils peuvent ainsi contribuer à renforcer la démocratie ; utilisés au niveau national, ils semblent favoriser des délibérations fructueuses. Les dispositifs participatifs peuvent également améliorer l'allocation des ressources publiques, comme le montrent les expériences de budgets participatifs au Brésil et dans d'autres contextes⁴⁷. En Suisse, les référendums budgétaires cantonaux sont associés à une réduction des dépenses

⁴³ Pour une discussion plus détaillée de différentes architectures possibles, voir par exemple Laslier J-F., Lang J., Pech T. et Ayadi M. (2023) : « Proportionnelle : le retour », Terra Nova.

⁴⁴ Eggers A. (2015) : « Proportionality and turnout : Evidence from French municipalities », *Comparative Political Studies*, 48.2, p. 135-167.

⁴⁵ Cevipof (2026) : « Baromètre de la confiance politique du Cevipof Vague 17, décryptages par les chercheurs ».

⁴⁶ Fishkin J., Siu A., Diamond L. et Bradburn N. (2021) : « Is Deliberation an Antidote to Extreme Partisan Polarization? Reflections on "America in One Room" », *American Political Science Review*, 115(4) :1464-1481 ; Theuwis M.-I., Van Ham C. et Jacobs K. (2025) : « A meta-analysis of the effects of democratic innovations on participants' attitudes, behaviour and capabilities », *European Journal of Political Research*, 64, p. 960-984.

⁴⁷ Gonçalves S. (2014) : « The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil », *World Development*, 53, p. 94-110. ; Sihotang A. (2024) : « Does participatory budgeting improve public service performance? Evidence from New York City », *Public Management Review*, 26(11) ; Abbott J., McKiernan K. et McNulty S. (2024) : « Technocracy for the People? The Impact of Government-Imposed Democratic Innovations on Governance and Citizen Well-Being », *Comparative Political Studies*, 57(2).

publiques⁴⁸, tandis que les cantons où la démocratie directe est plus développée présentent une plus faible propension individuelle à participer à des manifestations, sans que ce lien n'implique nécessairement une relation causale⁴⁹.

Ces dispositifs soulèvent toutefois un enjeu central : leurs effets dépendent fortement de la manière dont ils sont utilisés et des suites qui leur sont données. En France, par exemple, la création des assemblées citoyennes, leur rôle, leur prise en compte et leur éventuelle dissolution relèvent largement de l'appréciation de la majorité politique en place⁵⁰. Lorsque les recommandations issues des assemblées citoyennes ne sont pas suivies d'effet, celles-ci peuvent générer de la frustration et renforcer la défiance. En amont des délibérations, d'après l'enquête DeCoDe, une part importante des répondants (40 %) se prononce en faveur d'une mise à l'agenda par initiative populaire devant le Conseil économique, social et environnemental (23 %), troisième chambre constitutionnelle, le Parlement (20 %) et le président (18 %), tandis qu'une proportion non négligeable demeure indécise (28 %). En aval, pour la ratification des décisions, le référendum apparaît également comme l'option privilégiée (36 %), devant une validation par le Parlement (23 %) ou le président (15 %)⁵¹. Ces résultats traduisent une préférence pour une implication accrue des citoyens aux différentes étapes du processus politique. Ainsi, nous proposons que les recommandations des assemblées citoyennes soient davantage prises en compte.

Notre cinquième recommandation répond également à un second enjeu, concernant l'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative. Les expériences internationales suggèrent plusieurs modalités permettant d'éviter le conflit entre ces deux formes de légitimité. En Irlande, la participation d'élus aux conventions citoyennes a contribué à améliorer la faisabilité et l'acceptabilité des propositions. En

Suisse, des mécanismes de négociation avec les élus interviennent en amont des référendums d'initiative, ce qui permet de mieux intégrer les contraintes institutionnelles dans les propositions soumises au vote.

Recommandation 5. Associer les élus au processus délibératif et partager l'initiative des conventions citoyennes entre le président, le gouvernement et les trois chambres constitutionnelles.
Changer le processus de ratification pour que les recommandations des assemblées citoyennes soient davantage suivies d'effet, via un référendum ou un vote au Parlement.

À cadre constitutionnel inchangé, il n'est pas possible d'imposer que les recommandations des assemblées citoyennes soient suivies d'un référendum ou d'un vote au Parlement. En revanche, systématiquement débattre des conclusions des assemblées citoyennes et voter à leur sujet pourrait devenir une nouvelle coutume parlementaire, de la même façon que les questions d'actualité au gouvernement ont été adoptées de façon coutumière en 1974⁵² avant d'être inscrites dans la Constitution en 2008.

Le défi auquel nous faisons face n'est pas de refonder la démocratie, mais de l'adapter à des citoyens plus exigeants et plus critiques. En agissant simultanément sur les règles du jeu électoral et sur les formes de participation, les réformes proposées visent à restaurer la confiance et l'efficacité de l'action publique. Leur succès dépendra d'un soutien politique large et transpartisan, de leur lisibilité et de leur appropriation par les citoyens. ■

⁴⁸ Funk P. et Gathmann C. (2011) : « Does Direct Democracy Reduce the Size of Government? New Evidence from Historical Data, 1890–2000 », *The Economic Journal*, 121(557), p. 1252–1280.

⁴⁹ Fatke M. et Freitag M. (2013) : « Direct Democracy : Protest Catalyst or Protest Alternative? », *Political Behavior*, 35, p. 237–260.

⁵⁰ Voir, Courant D. (2021) : « Les démocraties du tirage au sort : Légitimités et modèles institutionnels en conflit », *Raisons politiques*, 82(2), 13–31 pour une cartographie des dispositifs de démocratie participative.

⁵¹ Courant D. (2026), « Système délibératif et assemblées citoyennes : Quelle démocratie veulent les Français ? », *Note de recherche du Cevipof*, Sciences Po.

⁵² « Message de M. le Président de la République », Seconde session ordinaire de 1973–1974 du Sénat, séance du 30 mai 1974.



**conseil d'analyse
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du gouvernement en matière économique.

Président délégué Xavier Jaravel
Secrétaire général Augustin Vicard

Conseillers scientifiques
Jean Beuve, Samuel Delpeuch,
Claudine Desrieux, Arthur Poirier

Économistes/Chargés d'études
Nicolas Grimprel, Lucie Huang, Alice Lapeyre,
Antoine Lopes, Rose Salaün

Assistante du président délégué
Orkia Saïb

Membres Adrien Auclert, Emmanuelle Auriol, Antonin Bergeaud, Antoine Bozio, François Fontaine, Julien Grenet, Fanny Henriot, Xavier Jaravel, Florence Jusot, Sébastien Jean, Isabelle Méjean, Thomas Philippon, Vincent Pons, Xavier Ragot, Alexandra Roulet, Katheline Schubert, Emmanuelle Taugourdeau, Jean Tirole

Correspondants
Dominique Bureau, Benoît Mojon, Anne Perrot,
Aurélien Saussay, Ludovic Subran

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directeur de la publication Xavier Jaravel
Directeur de la rédaction Augustin Vicard
Réalisation Hélène Spoladore

Contact presse Hélène Spoladore
helene.spoladore@cae-eco.fr
Tél. : 01 42 75 77 47 – 07 88 87 55 44