

Les conséquences de la réforme du mode de scrutin et son impact sur la « fatigue démocratique locale »



Anne-Charlène Bezzina

Chercheuse associée au CEVIPOF

annecharlene.bezzina@sciencespo.fr

The 2026 municipal elections saw a historic drop in voter turnout for what is, after all, the republic's most important election. The cause: the dual reform of municipal voting systems in 2025, intended to revitalize local democracy, which the 2026 experience demonstrates has, on the contrary, exacerbated abstention and the sense of "confiscated democracy," especially in small towns. By complicating the voting process in large cities and eliminating vote splitting, it has reinforced party-apparatus arrangements, weakened representativeness, and accelerated the decline of local democracy — a vital link in the representative system. When local democracy collapses, the very vitality of our representative system teeters on the brink of the abyss.

Deux éléments cardinaux de ces élections municipales 2026 sont sensiblement passés sous les radars de l'analyse politique : le niveau alarmant de la participation pour une élection locale et les premiers effets du nouveau mode de scrutin modifié doublement en 2025, par la loi du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité, et la loi du 11 août 2025 visant à réformer le mode d'élection des membres du conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et de Marseille.

Ces deux éléments électoraux sont incontestablement corrélés étant donné que les modes de scrutin affectent très largement les structurations partisans¹, les mouvements de l'opinion et la représentation politique d'un pays. En raison de leur complexité mathématique, les réformes du mode de scrutin sont marginalisées politiquement et dans l'opinion, alors qu'elles déterminent pourtant à elles seules une vision de la démocratie².

À l'aune de l'expérience de 2026, les premiers effets du mode de scrutin municipal sont plutôt délétères (I). Aujourd'hui, la démocratie locale est, elle aussi, « fatiguée »³ comme il est d'usage de qualifier le double mouvement d'abstention grandissante et de défiance politique incontrôlable dont sont affectés les processus électoraux (II). Quand la démocratie locale décroche, c'est tout l'édifice de la représentation nationale et de la participation électorale qui s'érode (III).

[1] Cf. M. Duverger, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951.

[2] B. Dolez et A. Laurent, « Modes de scrutin et système de partis », *Revue Pouvoirs*, 163, 2017 p. 55.

[3] Pour paraphraser, D. Van Reybrouck, *Contre les élections. Pour un nouveau souffle démocratique*, Arles, Actes Sud, 2014.

I. Un mode de scrutin qui ne répond pas à ses objectifs

La réforme des modes de scrutin de la loi du 11 août 2025 a été médiatisée en ce qu'elle changeait l'élection des maires des trois communes de Paris, Lyon et Marseille (1), mais elle a été accompagnée d'une réforme antérieure du 21 mai 2025, de l'élection des maires de petites communes de moins de 1 000 habitants dont les effets, d'apparence confidentiels, se sont révélés majeurs lors du scrutin de 2026 (2).

1) Paris-Lyon-Marseille : sous les pavés, la plage abandonnée

Prévue depuis la loi du 31 décembre 1982, l'élection des maires des villes capitales délimitées en « arrondissements » administratifs reposait sur un modèle de démocratie indirecte par lequel l'élection des maires d'arrondissement (qui composaient nécessairement le conseil municipal) déterminait celle du maire de la ville.

Mise en place pour créer un sursaut de démocratie à l'époque des grandes lois de décentralisation, cette élection avait pour but de contribuer à une meilleure représentativité des représentants locaux, comme le démontrent la décision rendue par le Conseil constitutionnel sur cette loi et la teneur des débats parlementaires qu'elle relate⁴. Très rapidement critiquée pour sa déconnection entre les représentés et les représentants, cette organisation électorale prévue par la loi de 1982 mit pourtant près de 65 ans à être réformée.

En effet, la loi pensée en 2025 sous l'angle d'une « double élection » au niveau de l'arrondissement et de la ville (voire triple, au niveau de Lyon qui élit également les membres de sa métropole) avait toutes les apparences d'une loi favorisant le suffrage, et la démocratie⁵. L'expérience empirique de 2026 démontre toutefois que la réforme a surtout été pensée pour ces vertus propres à créer une alternance illusoire dans les grandes villes et qu'elle n'a pas rempli ses promesses.

Premier constat : le nouveau scrutin n'a pas nécessairement conduit à l'alternance escomptée. Outre l'incertitude du scrutin parisien et le cas très particulier de Marseille, la confirmation lyonnaise en est l'exemple typique. La continuité des visages au sein des mairies des trois grandes métropoles n'était en effet pas nécessairement la résultante du scrutin indirect et reposait en réalité sur une forme de stabilité intrinsèque à la reconduction très fréquente des maires d'arrondissements qui, en 2026 encore, ne s'est pas démentie. Vouloir modifier le mode de scrutin pour favoriser un effet politique de renouveau revenait à confondre la cause et la conséquence électorales, comme le démontrent largement les études de science politique dans les grandes villes d'Europe où l'avantage donné au maire sortant avoisine les 50 %⁶.

[4] CC, Décision n° 82-149 DC du 28 décembre 1982 Loi relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

[5] Cf. Les propos du rapporteur J.P. Mattei à l'Assemblée nationale qui évoque le souhait de « rapprocher les élus des citoyens », RAPPORT Loi, visant à réformer le mode d'élection des membres du Conseil de Paris et des conseils municipaux de Lyon et Marseille (n° 451), Assemblée nationale, en ligne.

[6] Cf. Pour une étude globale, R. Freier, *Incumbency as the major advantage - The electoral advantage for parties of incumbent mayors*, German Institute for Economic Research, 2011.

Deuxième constat : le nouveau scrutin a accru l'éparpillement des voix au premier tour de scrutin avec une quinquangulaire à Paris, une quadrangulaire à Marseille et une triangulaire à Lyon, ce qui est significativement en hausse par rapport aux précédentes élections⁷. Ce vote est représentatif de la division de l'électorat illustrée par l'élection des mairies d'arrondissements. Si auparavant, le scrutin indirect aurait favorisé une solution de consensus, ce sont aujourd'hui les alliances qui ont récupéré le devant de la scène de l'avenir électoral des trois grandes métropoles. Le nouveau scrutin a favorisé les accords d'appareil (désistement de listes communautaires à Lyon, maintien politique à Paris de S. Chikirou, fusion de liste Dati/Bournazel, maintien stratégique de Martine Vassal à Marseille) qui ne sont donc plus parfaitement représentatifs des résultats d'arrondissements ni de l'état de l'opinion. Ces « arrangements », non identiques avec les niveaux d'arrondissements, renforcent le sentiment de confiscation de l'élection auprès des électeurs.

Troisième constat : la campagne médiatique a conduit à une très forte nationalisation du scrutin. Les alliances refusées ou consenties l'ont été en écho aux joutes nationales entre partis (gauche PS et gauche LFI à la suite de l'affaire Quentin Deranque, cordon sanitaire contre le RN) et notamment à une très forte personnalisation des enjeux. Les débats d'entre deux tours confirment la nationalisation du scrutin, au moins parisien, qui, depuis les années 2000, s'accroît d'élection en élection⁸.

Quatrième et dernier constat qui reste à prouver par la pratique : la distorsion de représentation arrondissement/ville/métropole conduira à des conflits de gouvernance importants dès lors que la campagne s'est faite sur les compétences des maires de la ville parfois étroitement concurrencées par celles des maires d'arrondissements ou des conseillers métropolitains. Le maire d'arrondissement, est par exemple obligatoirement sollicité pour l'immobilier d'arrondissement, par exemple pour les permis de construire, alors que les candidats à la mairie de Paris ont avancé des chiffres de construction de logements dépendant étroitement de l'avis du maire d'arrondissement ; parmi de nombreux autres exemples, c'est également le cas en matière de gestion de proximité (commerce, équipements) dont les crédits sont engagés au niveau de l'arrondissement.

2) Communes de moins de 1 000 habitants : la désertion prévisible d'un scrutin plébiscité

La désertion électorale la plus importante est sans doute celle du scrutin des « petites communes ». Passée inaperçue, la réforme les concernant, contenue dans la loi de 2025, a conduit à la fin du « panachage » de listes cher à leurs habitants. Dans le système existant avant 2026, les communes de moins de 1 000 habitants voyaient leur maire et conseillers municipaux élus au scrutin uninominal, il était ainsi possible de choisir des noms et d'en « rayer » d'autres suivant une tradition républicaine quasiment inchangée depuis 1884.

[7] En 2020 et 2014, ces mêmes villes plafonnaient à trois ou quatre candidats (cas de Lyon avec la métropole).

[8] L'affaire « Tiberi » dont avait eu à juger le juge administratif à propos du temps de parole des candidats à un débat télévisé est sûrement la première pierre à l'édifice de cette surmédiatisation des enjeux.

Si, d'après Portalis, il ne faut toucher à la loi que d'une main tremblante, l'adage s'avère d'autant plus réaliste en matière de scrutins où l'équilibre démocratique tient à très peu de choses. Pariant sur cette « habitude » et cette « proximité » du scrutin, les élus de la République avaient tenté en vain en 2025 de sauver devant le Conseil constitutionnel la particularité des « petites communes » que ce dernier a pourtant refusé d'inscrire dans notre droit⁹.

Aussi, en 2026, la fin du panachage a produit les effets redoutés d'une augmentation des bulletins blancs ou nuls, soit par contestation, soit par « erreur » du fait de l'habitude marquée qu'avaient les habitants de « choisir » les noms au sein de la liste. Dans certaines petites communes, l'abstention a augmenté de 11 points et les bulletins nuls dûs aux erreurs de 18 points, ce qui est particulièrement important au niveau d'une commune de moins de 1 000 habitants¹⁰.

De plus, le fait d'avoir à choisir des listes entières de composition paritaire, supposait de trouver un nombre suffisant de candidats éligibles (et de sexe différent), ce qui a conduit, le plus souvent, à ne pouvoir proposer qu'une seule liste aux habitants. Cette liste, « fermée » ouvrait donc un seul choix par oui ou par non aux habitants, le plus souvent pour voter en faveur d'élus reconduits. L'intérêt de l'élection n'a dès lors plus été perçu par les électeurs que comme un vote qui « sert à enregistrer, pour l'administration, la liste qui s'est autodésignée »¹¹.

Les petites communes touchées par la fin du panachage constituent le cœur statistique des communes à liste unique (et des communes sans liste) et ce sont ces mêmes communes qui connaissent un niveau exceptionnel d'abstention¹². À l'échelle des communes où une seule liste est présente, la proportion moyenne de votes blancs atteint 6,2 % des votants, et celle des votes nuls 7,8 %, soit des niveaux deux à trois fois supérieurs à la moyenne nationale (2,5 % de blancs, 2,61 % de nuls)¹³. Près de 68 % des communes ont été confrontées à des listes uniques, ce qui est un chiffre inédit dans l'histoire électorale municipale¹⁴.

Ces chiffres laissent peu de doutes sur l'effet dévastateur du changement de la loi électorale sur le sentiment d'inutilité du vote et l'abstention qu'il cause.

[9] CC, Décision n° 2025-883 DC du 15 mai 2025 Loi visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité.

[10] « Dans les petites communes, la fin du panachage a entraîné une hausse de l'abstention », contexte.org.

[11] P. Cébille, <https://www.lefigaro.fr/vox/politique/municipales-et-si-la-loi-sur-la-parite-contribuait-a-accentuer-la-defiance-enversles-politiques-20260304>.

[12] Cf. Les chiffres donnés par contextes.org ou le laboratoire « Hexagone » ou encore <https://observatoire-hexagone.org/index.php/2026/03/06/municipales-2026-la-naissance-dune-democratie-pour-la-forme-dans-nos-petites-communes/>.

[13] Jean-Michel Lahire, « Pourquoi les listes uniques ont favorisé le vote nul dans les petites communes » in Le dauphiné libéré, 16 mars 2026.

[14] Cf. Des paroles d'élus citées in « 68 % des communes n'ont qu'une liste pour les municipales : « Démocratie confisquée » ou « illusion d'optique » liée au nouveau mode de scrutin ? », Public sénat. Fr ; É. Kerrouche, Dans son département des Landes, c'est même « 74 % des communes » qui n'ont qu'une seule liste ; « 68 %, c'est énorme. On n'a jamais vu ça », réagit le sénateur Horizons du Nord, Franck Dhersin.

II. Une participation électorale en berne comme conséquence

La polarisation de la campagne et la modification du mode de scrutin, censées favoriser la démocratie, n'ont pas eu l'effet escompté sur la participation. Tout au contraire, elle a favorisé une abstention « systémique », c'est-à-dire structurelle et affectant désormais tous les processus électifs.

Si les élections législatives de 2024 ont été un moment de sursaut de la participation, la déception citoyenne face au résultat politique issu de ces élections se traduit par un rejet de la politique¹⁵. Les Français cherchent des solutions et ne les trouvent plus même dans la démocratie locale. Le fait que l'abstention frappe les élections municipales est d'autant plus alarmant, que cela indique une disparition progressive de la motivation de « proximité », traditionnelle pour ces élections de près 60 % de participation en 2014 ou 2008.

C'est également la traduction de la perte d'influence des échelons décentralisés tant sur le terrain financier que sur le terrain des compétences. L'absence de « mise en scène » des enjeux était en ce sens criante et l'abaissement général des problématiques locales explique incontestablement cette baisse de participation.

Enfin, l'abstention devient systémique eu égard au fait qu'elle devient générationnelle. Alors que les jeunes peuplent les communes, les élections municipales n'intéressent, particulièrement pas la jeunesse qui n'a plus aucun « intérêt » à voter¹⁶. La démocratie repose pourtant sur ces générations futures.

La modification du mode de scrutin des petites communes n'est pas seule à pouvoir expliquer le niveau historique de l'abstention puisque le deuxième tour où les plus grandes villes restaient seules en lice, a été tout aussi marqué par le retrait des électeurs. La diffusion du sentiment d'impuissance locale et de déconnexion des scrutins avec les enjeux électoraux est donc incontestablement généralisée.

III. Une démocratie représentative aux abois

La conséquence de ce désintérêt progressif du scrutin local a des implications lourdes sur le système de la démocratie représentative à plusieurs titres.

[15] Cf. Une demande de « reset démocratique » ? Bruno Cautrès, Chercheur CNRS au CEVIPOF, enseignant à Sciences Po.

[16] Cf. Le sondage réalisé par IPSOS dès le soir du premier tour sur les raisons de l'abstention, <https://www.ipsos.com/fr-fr/municipales-2026-entre-abstention-record-au-1er-tour-et-recomposition-politique>.

Les résultats des élections municipales de 2026 démontrent en effet une accentuation de l'institutionnalisation des scrutins. Par ce terme, il s'agit de désigner le sentiment - auquel font face les citoyens - suivant lequel les processus électoraux se jouent de manière technico-institutionnelle, voire mécanique¹⁷ au regard d'intérêts différents de ceux du peuple répondant ainsi à une logique électorale qui leur est propre. Cette institutionnalisation, accentuée par la multiplication des niveaux de décision (métropole, intercommunalités) conduit à ce que la démocratie communale ait perdu son dernier atout de proximité et d'efficacité qui la faisait résister aux vagues abstentionnistes nationales.

Par ailleurs, une grande violence politique est constatée y compris au niveau local qui semble plus que jamais lasser l'électorat. Toutes les études ont démontré que la théâtralisation des débats à l'Assemblée nationale avait contribué à abaisser le niveau d'intérêt des Français pour leurs responsables politiques et à donner l'impression d'une image négative de la vie politique. Sous la Troisième République, pareille représentation des assemblées parlementaires avait nourri les mouvements « antiparlementaires » au profit de la démocratie locale, plus vive et susceptible de conduire à l'alternance, notamment du fait de la place importante de ses élus au sein du Sénat. Pour autant, elle avait également nourri un sentiment de défiance. En 2026, le vecteur de la démocratie locale apparaissant privé de son sens, c'est le vote contestataire qui apparaît comme l'unique voie d'expression des déçus de la démocratie, là encore à la manière des précédents historiques bien connus¹⁸.

Les modes de scrutin, y compris locaux, ne sont donc pas suffisamment conçus sur le modèle de la représentativité, le seul à pouvoir canaliser le vote de confiance de l'opinion. La prime majoritaire donnée à la liste gagnante, même d'une courte tête, bien qu'abaissée (conduisant à un gain de 25 % de sièges acquis à la liste arrivée en tête et non 50 %) favorise une « Césarisation » de la pratique communale, qui plus est lorsqu'elle est doublée des arrangements de fusion ou de désistement de listes entre deux tours. Une fois élu, le Conseil municipal n'est donc plus représentatif de l'élection, il la déforme et cela paraît d'autant plus « confiscatoire » quand l'électorat a été peu mobilisé. De plus, cette personnalisation et cette présidentialisation des scrutins est doublée, aujourd'hui après réforme, d'une absence de capacité de « rejet », manifestée par l'impossibilité désormais acquise de « rayer » des noms. Ce panachage relevait du choix « négatif » en démocratie dont l'intérêt majeur était de canaliser les velléités abstentionnistes ou celles du vote extrême¹⁹. La réflexion sur les modes de scrutin mérite donc de se poursuivre au lendemain de cette élection municipale 2026 pour les futures échéances locales et nationales afin de retrouver une adéquation sociologique de ces modes d'élection avec les nouveaux visages du vote en démocratie.

[17] Le constitutionnalisme peut être « mécaniste » en traduisant une forme d'orfèvrerie institutionnelle par rouages, cf. pour une inspiration plus qu'un exemple Montesquieu *De l'esprit des lois*, liv. V, chap. 14.

[18] Cf. L'ouvrage éclairant sur la tradition parlementaire et l'opinion sous la Troisième République : J.-J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Dalloz, 2009.

[19] Cf. P. Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2014.

Une autre conséquence institutionnelle de ce désintérêt de la vie locale doit être soulignée au niveau de la « démocratie sénatoriale ». Perçue comme une chambre conservatrice, notamment du fait de son mode d'élection, la Haute assemblée a aujourd'hui de fortes chances de devoir inclure de plus en plus la droite extrême. De plus, au vu de l'abstention inédite sous la Cinquième République lors de ces élections municipales, elle sera dominée par des « élus d'élus » de moins en moins représentatifs. Les listes reconduites sans enjeux sont autant de grands électeurs en puissance de sénateurs qui apparaîtront d'autant plus « déconnectés » des réalités des Français. La difficulté pour les deux chambres de notre Parlement à s'entendre, alors qu'elles sont aussi différemment composées, renforcera une démocratie négative faite de blocages et de concessions d'appareils, d'autant plus susceptible de nourrir le sentiment de frustration démocratique et électorale. Alors que les relais locaux et le Sénat sont les deux derniers remparts politiques d'opposition (avec les juges de manière différente) à une démocratie totalement majoritaire, typique de la Cinquième République, il est important qu'ils soient jugés « légitimes » par l'opinion. Et leur légitimité repose sur la solidité de leur représentativité.

L'échec de ces municipales à susciter l'adhésion, impacte toute notre démocratie représentative et son équilibre. Pour le comprendre, il suffit de s'en remettre à la théorie politique du *multi-level government* consistant à penser la démocratie à plusieurs étages de représentations afin de parvenir à une reconnexion démocratique par le bas (niveaux locaux), du fait d'une technocratisation grandissante des modes de décision par le haut (Union Européenne). La polyarchie serait ainsi la solution de la fin de la défiance et c'est donc un mode de gouvernance complet qui s'effondre lorsque la démocratie locale est en berne. La responsabilité politique et l'efficacité se démontrant concrètement au niveau le plus proche du citoyen, on comprend aisément que le dynamisme de la démocratie locale est l'une des seules clés du rétablissement de la confiance dans la démocratie représentative dans son ensemble²⁰. Elle est supposée représenter les identités, rapprocher la politique du citoyen (logique de la déconcentration administrative) et permettre une capacité de décision concrète contrôlée par le citoyen, comme le théorisait déjà les parlementaires de 1789. Aujourd'hui, cette démocratie locale n'apporte plus la dimension alternative à la démocratie nationale qui, seule, lui permettait de perpétuer ses chiffres impressionnants de participation et de confiance dans l'élection.

[20] Cf. F-M Poupeau, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, PUG, 2017.

Conclusion

Le déficit de la démocratie locale auquel la réforme des modes de scrutin a contribué est un signe annonciateur d'une démocratie représentative en berne à tous les niveaux.

Les signaux forts d'une démocratie négative voire d'une démocratie d'abstention, à l'américaine, se renforcent alors que les échéances de l'élection présidentielle de 2027 dépendent largement, quant à leur capital libérateur, d'enjeux institutionnels et d'opinion déterminés aujourd'hui au niveau local. La question de la représentativité des représentants, au cœur de la contestation des gilets jaunes, n'a pas quitté l'opinion citoyenne en 2026 et reste la source des plus grands maux de la démocratie.

Sans la certitude d'un vote mieux représenté, c'est le système électif tout entier qui danse au bord de l'abîme.

Direction de publication : Anne Muxel
Édition : Florent Parmentier
Révision éditoriale et mise en forme : Marilyn Augé
Infographie : Flora Chanvril
Communication et contact presse : Katia Jouffre Lafargue

Pour citer la note :
BEZZINA (Anne-Charlène), « Les conséquences de la réforme du mode de scrutin et son impact sur la « fatigue démocratique locale » », *Note de recherche du CEVIPOF*, Collection Municipales 2026, n°6, avril 2026, 8 p.

© CEVIPOF, 2026 Anne-Charlène Bezzina