



Suzy Halimi (dir.)

Les institutions politiques au Royaume-Uni Hommage à Monica Charlot

Presses Sorbonne Nouvelle

Contre l'abstention : un projet de généralisation du vote par correspondance

(Passez au bureau de poste, et non plus au bureau de vote !)

Sarah Pickard

Éditeur : Presses Sorbonne Nouvelle
Lieu d'édition : Presses Sorbonne Nouvelle
Année d'édition : 2006
Date de mise en ligne : 11 septembre 2018
Collection : Monde anglophone
ISBN électronique : 9782878548549



<http://books.openedition.org>

Référence électronique

PICKARD, Sarah. *Contre l'abstention : un projet de généralisation du vote par correspondance : (Passez au bureau de poste, et non plus au bureau de vote !)* In : *Les institutions politiques au Royaume-Uni : Hommage à Monica Charlot* [en ligne]. Paris : Presses Sorbonne Nouvelle, 2006 (généré le 09 mai 2019).
Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/psn/7604>>. ISBN : 9782878548549.

Contre l'abstention : un projet de généralisation du vote par correspondance

(Passez au bureau de poste, et non plus au bureau de vote !)

En juin 2004, les électeurs ont désigné pour la sixième fois leurs représentants au Parlement européen (*Members of European Parliament : MEPs*). C'est le jeudi 10 juin 2004, soit trois jours avant les autres États membres, que les Britanniques ont été appelés à voter¹. Au même moment, des élections locales se sont tenues dans de nombreuses régions de l'Angleterre et du pays de Galles, Londres désignant son maire et les membres de son Assemblée, la *Greater London Assembly (GLA)* pour la seconde fois. C'est ce que les médias ont appelé le « *Super Thursday* ».

Le taux de participation (*voter turnout*) des Britanniques aux élections européennes de 2004 a été de 38,5 %, contre 40 % pour les élections locales. Ces chiffres, bien que peu élevés, représentent une augmentation par rapport aux scrutins précédents.

En effet, lors des élections européennes du 10 juin 1999, le taux de participation s'est révélé particulièrement faible : seulement 24 % des inscrits se sont déplacés, soit le niveau de participation le plus bas de l'Union européenne (UE), position que le Royaume-Uni a presque toujours occupée depuis les premières élections européennes en 1979 jusqu'à l'élargissement de 2004². La circonscription de Liverpool Riverside (bastion électoral de la

1 Conformément à la tradition d'organiser les élections le jeudi, le dépouillement des voix n'a pas eu lieu avant la clôture des votes dans tous les autres pays de l'Union, c'est-à-dire dimanche 13 juin 2004.

2 Source : *UK Office of the European Parliament* (www.europarl.org.uk). 1994 est l'exception puisque le Royaume-Uni fut alors dépassé par deux pays : les Pays-Bas qui venaient de procéder à des élections législatives et le Portugal qui était en pleine fête nationale.

gauche) est arrivée en dernière position, avec seulement 10 % de participation. Depuis quelques années, l'abstention touche également les élections locales en Angleterre et au pays de Galles, pour lesquelles le taux de participation tourne autour de 30 %.

Le gouvernement travailliste de Tony Blair a lancé un certain nombre d'initiatives pour tenter de remédier à l'apathie du corps électoral (*voter apathy*). Celles-ci ont vu le jour lors des élections locales de 2000, et ont été poursuivies en 2002 et en 2003³. Elles ont modifié la façon dont certains Britanniques votent, mais sans réformer le système électoral lui-même. L'initiative la plus ambitieuse à ce jour a été le projet pilote de vote exclusivement par correspondance dans quatre des 12 euro-circonscriptions du Royaume-Uni pour les élections européennes et locales du 10 juin 2004 (*electoral pilot schemes*). Ainsi, le vote par correspondance était censé y devenir la seule et unique manière de voter. En effet, pour la première fois, des millions d'électeurs ne sont pas passés au bureau de vote mais au bureau de poste.

Après une présentation succincte du déroulement des élections européennes et locales au Royaume-Uni et une brève analyse des raisons de la faible participation, nous observerons de plus près le vote par correspondance et le projet pilote : ses origines, en quoi il consiste, ses avantages et inconvénients en général et en particulier pour le scrutin du 10 juin 2004.

Le déroulement des élections

Depuis la loi sur les Élections au Parlement européen (*European Parliamentary Elections Act*), de 1999, le Royaume-Uni est divisé en 12 circonscriptions spécifiques pour les élections européennes, appelées « euro-régions » : neuf en Angleterre (North-East, North-West, Yorkshire & the Humber, West Midlands, East Midlands, Eastern, South-West, South-East, London), les trois autres correspondant respectivement au pays de Galles, à l'Écosse et à l'Irlande du Nord⁴. La création de telles circonscriptions et le recours à la représentation proportionnelle ont permis d'harmoniser les scrutins britanniques avec ceux du reste de l'Union. Au demeurant, le taux de participation électorale diffère sensiblement de celui des autres pays ; le pourcentage des Britanniques votant aux élections européennes est bien inférieur à celui de leurs voisins du continent : en 1999 il ne dépassait pas 24 %, soit moins de la

3 En raison des élections législatives de juin 2001, il n'y a pas eu d'élections locales.

4 Les 87 sièges sont répartis en fonction de la population : 71 pour l'Angleterre, 8 pour l'Écosse ; 5 pour le pays de Galles, et 3 pour l'Irlande du Nord. Conformément aux recommandations du *Traité de Maastricht* (TUE) de 1992, la Grande-Bretagne emploie depuis 1999 un scrutin de liste fermée à représentation proportionnelle pour élire ses 84 députés européens ; tandis que l'Irlande du Nord utilise un système de représentation proportionnelle différent, le *Single Transferable Vote system* (STV).

moitié de la moyenne de l'UE⁵. Pour les élections européennes de 2004, plus de 44 millions d'électeurs jouissaient du droit de vote au Royaume-Uni.

TABLEAU I

Participation aux élections européennes, en pourcentage :
comparaison Royaume-Uni (RU) – Union Européenne (UE), 1979-2004

Année	RU	UE (moyenne)
1979	31,6	63,0
1984	32,6	61,0
1989	36,2	58,5
1994	36,4	56,8
1999	24,0	49,4
2004	38,5	45,4

Source : UK Office of the European Parliament⁶ (www.europarl.org.uk).

Quant aux élections locales, elles permettent de désigner les membres (*councillors*) du gouvernement local en Angleterre et au pays de Galles ; elles utilisent le système majoritaire à un tour : *First-Past-The-Post* (FPTP). En 2004, 6 084 sièges étaient à pourvoir dans 166 conseils locaux. Le taux de participation lors de ces élections était de seulement 28,8 % en 1998, 32,2 % en 1999, et 29,6 % en 2000⁷.

Une participation faible

Les causes d'une participation aussi basse – on parle d'apathie électorale – sont nombreuses. David Denver (2002)⁸, suggère trois angles d'approche principaux, à savoir :

1. Les liens entre les partis politiques et les électeurs : comment les hommes politiques essaient de mobiliser leurs électeurs et comment ceux-ci s'identifient aux partis. Le taux de participation est faible quand les électeurs ne sont pas mobilisés par les politiciens.
2. Le choix rationnel fondé sur les coûts et les bénéfices de l'acte de voter : le taux de participation serait plus bas lorsque les intérêts sont réduits et les coûts importants.

5 La participation électorale est obligatoire en Belgique, au Luxembourg, à Chypre et en Grèce.

6 UK Office of the European Parliament : Bureau britannique du Parlement européen.

7 Le même phénomène s'est produit lors des élections législatives de 2001, où le taux de participation est tombé à 59,3 %, le plus bas pourcentage depuis 1918, alors même que les hommes n'étaient pas tous rentrés de la guerre.

8 David Denver, *Elections and Voters in Britain* (Contemporary Political Studies), London, Palgrave Macmillan, 2002, chap. 2, "Turnout : Why People Vote (or Don't)", p. 26-47.

3. Le milieu social et géographique de l'électeur : en général, l'abstention est plus marquée chez les femmes que chez les hommes, chez les jeunes (18-24 ans)⁹ que chez les personnes âgées, dans les grandes villes que dans les petites villes et à la campagne. Par ailleurs, les régions défavorisées votent moins que les régions prospères¹⁰. Enfin, les régions avec une plus grande proportion d'électeurs ayant suivi des études longues ont moins d'abstentionnistes¹¹. Bien évidemment, ceux qui sont engagés dans la politique s'expriment plus volontiers lors des scrutins. Ainsi, les électeurs les plus actifs au Royaume-Uni ont tendance à être des hommes, mûrs, intéressés par la vie politique, souvent sympathisants d'un parti, et possédant un sens aigu du devoir civique. À l'inverse, le profil type de l'abstentionniste est une jeune femme n'ayant pas suivi d'études longues et habitant un quartier pauvre en centre-ville.

De surcroît, en ce qui concerne plus précisément les élections européennes, les électeurs britanniques se sentent d'autant moins concernés qu'ils ont en majorité une mauvaise image de l'UE¹², ce sentiment spécifique s'ajoutant à une désaffection politique généralisée.

Faire baisser l'abstention

Face à semblable désaffection, le gouvernement de Tony Blair a lancé des expérimentations, appelées projets pilotes électoraux. Tout commence avec la loi sur la Représentation populaire (*Representation of the People Act*), votée en 2000¹³, qui a permis aux autorités locales de se porter candidates pour expérimenter des projets pilotes portant sur l'organisation du scrutin pour les élections locales. Ainsi, lors des scrutins de mai 2000, 2002 et 2003, de nombreuses expériences ont été mises en œuvre : vote électronique

9 Beaucoup de jeunes ne sont même pas inscrits sur les listes électorales.

10 Colin Rallings and Michael Thrasher, *Ignorance, Indifference and Electoral Apathy : Multi-level electoral participation in Great Britain*, University of Plymouth, Presentation made at the Conference on European Public Opinion and the 2004 European Parliament Elections, The European Parliament, Brussels, 18 September 2003, p. 3.

"The more young people (18-24 years) resident in a constituency the lower the participation. The more residents employed in managerial and professional occupations the higher the turnout. Areas of relative deprivation exhibit lower rates of participation but those living in rural areas are more inclined to vote".

11 *Ibid.*, *"The more educated tended to vote in higher proportions than the less well educated"*.

12 *Ibid.*, *"Intriguingly, the greater threat to electoral turnout is not hostility but indifference towards European institutions. According to Eurobarometer 57, roughly half of those with a positive image of the EU will vote whilst those holding negative views there is a two to one chance of them abstaining"*.

Les hommes plus que les femmes considèrent l'UE de façon positive et ils en ont une meilleure image. C'est la même chose pour les personnes ayant suivi des études longues.

13 *Representation of the People Act, 2000*, HMSO, 2000, 58 p., Royal Assent, 9 March 2000.

(*e-democracy* par Internet, téléphone, ou SMS), prolongation des horaires d'ouverture des bureaux de vote (le matin et le soir), vote étalé sur plusieurs jours y compris le week-end (au lieu du seul jeudi), bureaux de vote itinérants, et vote exclusivement par correspondance.

Pour les élections locales de mai 2000, 32 autorités locales ont expérimenté 38 projets pilotes. Dans son analyse, l'Association des gouvernements locaux (*Local Government Association*)¹⁴ déclare que seul le vote par correspondance a vraiment contribué à augmenter le taux de participation¹⁵. Elle estime notamment que la prolongation des horaires d'ouverture des bureaux de vote n'a pas changé grand-chose, mais représente un service civique fort utile.

Lors des élections locales suivantes en mai 2002, 30 propositions émanant d'autorités locales ont été retenues comme projets pilotes. Dans son rapport d'août 2002 établissant un bilan des scrutins, la Commission électorale (*Electoral Commission*)¹⁶ confirme le succès du vote exclusivement par correspondance, sauf dans les cas où le contreseing d'un témoin (*witness statement*) était requis pour attester sur l'honneur l'identité de l'électeur (*declaration of identity*) [voir plus bas]. Quant au vote électronique, elle l'estime aisé à mettre en œuvre, pratique et rapide, son introduction contribuant à la modernisation du scrutin; mais il n'a que très peu d'effet sur le taux de participation lui-même¹⁷.

Pour les élections locales de mai 2003, 59 autorités locales ont participé à ces expérimentations, 6,4 millions d'électeurs étaient concernés; il y a eu 17 projets électroniques. Au lendemain de ces élections, le gouvernement a publié un communiqué de presse, dans lequel il qualifiait le projet de « grand succès »¹⁸.

14 Lobby formé en avril 1997 afin de représenter les gouvernements locaux d'Angleterre et du pays de Galles.

15 Local Government Association, *Elections – the 21st Century Model: An Evaluation of May 2000 Local Electoral Pilots*, Report 14, Executive Summary, 2000.

16 La Commission électorale (*Electoral Commission*), présidée par Sam Young, est un organisme indépendant créé en novembre 2000 par la *loi sur les Partis politiques, élections et référendums* de 2000, afin d'encourager la population à participer « au processus démocratique ». Pour ce faire, elle cherche à moderniser le processus électoral, à sensibiliser la population sur les élections et à contrôler les partis politiques.

Voir : *Electoral Commission: Mission Statement*. Elle a un rôle de conseil et non pas un rôle réglementaire.

17 Electoral Commission, *Modernising Elections : A Strategic Evaluation of the 2002 Electoral Pilot Schemes*, Executive summary, 1. “The technology-based voting pilots appeared to have no significant impact on turnout”.

18 Office of the Deputy Prime Minister (ODPM), *Electoral Pilots Shine Out in Local Elections: Encouraging Signs Following Electoral Pilot Schemes*. (Press release 2003/0081, 2 May, 2003), 1. (www.odpm.gov.uk/pns/DisplayPN.cgi?pn_id=2003_0081).

“Early indications suggest this year’s electoral pilot schemes have been a resounding success [...]. Significant success has been recorded in areas running all-postal ballots.”

Parmi toutes ces expérimentations, c'est clairement le vote exclusivement par correspondance qui a connu le succès le plus important pour l'augmentation du taux de participation, comme en témoignent les données du tableau 2 pour 1999 et 2003. En effet, en 2003 le taux de participation dans les régions sans vote exclusivement par correspondance a avoisiné 33 %, contre 50 % en moyenne dans les régions expérimentales.

La différence entre les taux de participation dans les projets pilotes peut s'expliquer par les modalités du mode de vote par correspondance. En particulier, à Saint Edmundsbury l'augmentation du taux de participation entre 1999 et 2003 n'a pas dépassé 0,1 % – soit beaucoup moins que toutes les autres circonscriptions participantes, puisque la moyenne de l'augmentation était de 17,72 % [voir tableau 2]. Ce phénomène est dû très probablement au fait que Saint Edmundsbury était la seule circonscription où le contreseing d'un témoin était obligatoire.

La Commission électorale dans son rapport sur ces mêmes élections, intitulé *The Shape of Things to Come* et publié en juillet 2003, confirme que le taux de participation a été le plus élevé dans les circonscriptions où le vote a eu lieu exclusivement par correspondance. Elle fait donc une série de recommandations. D'abord, il serait pertinent de le rendre systématique pour toutes les élections locales. Ensuite, la signature de l'électeur et le contreseing du témoin attestant l'identité du premier gagneraient à être remplacés par un autre système moins contraignant et plus efficace¹⁹. Par ailleurs, des bornes *in situ* devraient être installées pendant toute la période de vote, avec une permanence pour conseiller les électeurs (et non pas pour les aider à remplir les bulletins).

19 The Electoral Commission, *The Shape of Elections to Come* (July 2003), 31. (www.electoralcommission.org.uk/files/dms/The_shape_of_elections_to_come_final_10316-8346_E_N_S_W_.pdf).

"In theory, the requirement for the signature of the voter on a declaration should act as a deterrent against the fraudulent completion of ballot papers in that any suspected irregularity can be investigated by the proper authorities using the signature as a base. It is certainly the perception among many voters that the signature forms an important safeguard and, as such, it contributes to the overall perception of the security of an election. However, in practice, the signature on a declaration is a largely illusory safeguard."

TABLEAU 2

Taux de participation aux élections locales (en pourcentage), 1999 & 2003

Région	1999	2003	Diff.
Blackpool	N/A	50,4	N/A
Blyth Valley	26,7	52,0	+ 25,3
Bolton	24,9	43,2	+ 18,3
Brighton & Hove	38,0	46,0	+ 08,0
Chesterfield	34,7	51,7	+ 17,0
Copeland	39,1	55,7	+ 16,6
Corby	32,9	43,4	+ 10,5
Darlington	35,3	51,5	+ 16,2
Derwentside	32,0	52,4	+ 20,4
Doncaster	26,9	47,0	+ 20,1
East Staffordshire	34,0	45,0	+ 11,0
Gateshead	26,0	54,7	+ 28,7
Guildford	37,9	53,8	+ 15,9
Herefordshire	N/A	60,8	N/A
Hyndburn	35,0	51,5	+ 16,5
Kings Lynn & West Norfolk	36,7	47,7	+ 11,0
Lincoln	28,8	47,4	+ 18,6
Newcastle	24,9	49,8	+ 24,9
North Lincolnshire	34,0	51,3	+ 17,3
North Shropshire	34,8	47,3	+ 12,5
Redcar & Cleveland	37,1	51,5	+ 14,4
Rotherham	22,6	51,2	+ 28,6
Rushcliffe	41,9	54,0	+ 12,1
Salford	21,3	40,7	+ 19,4
Sedgefield	31,4	44,0	+ 12,6
St Edmundsbury	38,4	38,5	+ 00,1
St Helens	22,0	48,0	+ 26,0
Stevenage	29,9	53,2	+ 23,3
Stockton-on-Tees	30,2	52,4	+ 22,2
Sunderland	19,5	46,5	+ 27,0
Trafford	32,8	52,4	+ 19,6
Telford & Wrekin	N/A	48,7	N/A
Wansbeck	32,8	50,3	+ 17,5
<i>Moyenne</i>	<i>21,4</i>	<i>49,51</i>	<i>+ 17,7</i>

Source : Electoral Commission, *The Shape of Elections to Come*, July 2003 (adapté).

NA = *Not Applicable* (ne s'applique pas).

Figurent ici les 33 circonscriptions où l'on a voté exclusivement par correspondance en 2003 dans le cadre de projets pilotes (alors que le scrutin avait lieu au bureau de vote en 1999, à l'instar de toutes les autres circonscriptions du royaume).

La réponse du gouvernement à ce rapport a été rendue publique en septembre 2003²⁰. Selon Nick Raynsford, ministre du Gouvernement local²¹, les projets pilotes « témoignent des avantages qu'il y a à moderniser notre système électoral pour le rendre plus pratique »²². À travers les déclarations de celui-ci et de lord Falconer, ministre des Affaires constitutionnelles, le gouvernement de Tony Blair s'est engagé à poursuivre le programme de modernisation des scrutins et donc à étendre le vote exclusivement par correspondance à toutes les élections locales, sauf exceptions.

Or la loi sur la Représentation populaire de 2000 ne prévoyait pas la mise en œuvre de telles expérimentations pour les élections européennes et les scrutins groupés (locales, européennes, législatives). Le législateur devait donc intervenir de nouveau. Le vote à la Chambre des communes et à l'Assemblée du pays de Galles de la loi sur le Gouvernement local (*Local Government Act*) de 2003²³ a ainsi repoussé l'échéance des élections locales au jour des élections européennes, c'est-à-dire le 10 juin 2004. En conséquence, le 6 mai 2003, Nick Raynsford a annoncé que les élections locales ainsi que celles du GLA auraient lieu le même jour que les élections pour le Parlement européen, en l'occurrence le jeudi 10 juin 2004 – « *Super Thursday* » – et non pas le week-end des 12 et 13 juin, conformément aux recommandations de la Commission électorale. Dès lors, le gouvernement a déposé un projet de loi pour les élections au parlement européen et les élections locales²⁴, afin de pouvoir y introduire des projets pilotes sur les modalités de vote dans une ou plusieurs euro-régions.

Une longue gestation

Le projet de loi sur les élections parlementaires et locales (*European Parliamentary and Local Elections [Pilots] Bill*) a été présenté au Parlement pour la première fois le 17 septembre 2003. Il permettait au gouvernement d'autoriser la mise en œuvre des expérimentations dans une ou plusieurs

20 *The Government's Response to the Electoral Commission's Report: The Shape of Elections to Come*, Cm 5975, September 2003.

(www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/downloadable/odpm_locgov_024002.pdf)

21 *Minister of State for Local and Regional Government*.

22 Communiqué de presse, 2 mai 2003, ministre du Gouvernement local, Nick Raynsford : "The figures for all-postal ballots are particularly impressive and are a testament to the benefits in modernising our electoral process to make it more convenient to vote. The all-postal pilots have returned significantly more than the general turnout across the country and I'm encouraged that our pilot schemes appear to be making a real difference when it comes to engaging voters and making it more accessible for them to exert their democratic right".

23 *Local Government Act*, 2003, section 3 (England), section 4 (Wales).

24 *European Parliamentary and Local Elections (Pilots) Bill*, 2003, House of Commons Hansard, vol. 419 Col 1793.

euro-régions pour les élections européennes de 2004 et pour les élections locales ayant lieu le même jour dans les mêmes circonscriptions. Toutefois, il ne précisait pas dans combien de régions les projets pilotes devaient être lancés ; Londres, l'Irlande du Nord et l'euro-région comprenant Gibraltar étaient exclues du choix²⁵, ce qui n'était pas le cas de l'Écosse et du pays de Galles. Le type d'expérimentation s'ajoutant au vote exclusivement par correspondance ayant lieu dans chacune des circonscriptions n'était pas spécifié dans le texte. Afin de répondre à certains soucis relatifs à la sécurité et à la fraude lors des élections par correspondance, le projet de loi étendait la définition de l'acte délictuel de substitution d'identité lors du vote (*personation*) au-delà des limites du bureau de vote, incluant de la sorte le vote frauduleux par correspondance dans le champ de l'incrimination²⁶. Enfin, il élargissait les prérogatives de la Commission électorale, à qui revenaient dès lors la responsabilité de l'organisation des élections et celle de la rédaction d'un rapport sur les élections et les projets pilotes.

Lors des discussions du projet de loi aux Communes, l'opposition – le Parti conservateur et le Parti libéral démocrate – a fait pression pour que le contreseing d'un témoin (*witness statement*) soit inclus dans les projets pilotes de 2004. Sachant que lors des expérimentations précédentes, l'unique circonscription imposant cette déclaration a connu la plus faible augmentation du taux de participation (0,1 %) par rapport aux élections de 1999, on peut se demander dans quelle mesure l'opposition n'a pas imposé cette déclaration dans le seul but de nuire au gouvernement. L'inclusion du contreseing a été en effet le prix imposé par l'opposition pour qu'elle accepte le projet de loi²⁷.

Au début des discussions du projet de loi, le gouvernement a proposé que les projets pilotes soient mis en œuvre dans trois des 12 euro-régions, sans toutefois les désigner nommément²⁸. De même, il a indiqué qu'il souhaitait trois scrutins par correspondance, dont un comprenant également le vote par

25 La Commission électorale recommande que Gibraltar soit ajouté à la région *South-West*.

26 Lors des élections locales de 1998, deux conseillers locaux du *London Borough of Hackney* ont été emprisonnés pour fraude, car ils avaient falsifié des voix par procuration lors des élections locales de 1998.

27 Dans les groupes de discussion de l'institut de sondage MORI sur les élections de 2002, le recours à la signature du témoin était largement critiqué, d'autant qu'une telle signature n'empêche nullement la fraude en l'absence de vérification. La plupart des sondés sont également favorables à la simplification de la déclaration d'identité sur l'honneur par l'électeur, sans signature d'un témoin.

Dix groupes de discussion ont été interrogés dans cinq régions pilotes entre le 13 et 22 mai 2002 par MORI.

Pour les résultats voir : www.electoralcommission.org.uk/about-us/may2003pilots.cfm.

28 ODPM, *Electoral Pilots at the CEP and Local Elections*, Consultation Paper, September 2003. (www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/pdf/odpm_logov_pdf_024004.pdf).

téléphone et par internet. Il revenait à la Commission électorale de faire des recommandations pour le choix des régions et des méthodes employées, le ministre détenant le pouvoir de la décision finale²⁹.

Dans le projet de loi, le gouvernement indiquait neuf paramètres pour le choix des régions susceptibles de passer au vote exclusivement par correspondance :

1. le niveau de population ;
2. l'étendue de la circonscription ;
3. le nombre d'autorités locales ;
4. et parmi elles, le nombre d'autorités locales organisant des élections locales en juin 2004 ;
5. l'expérience des autorités locales quant aux projets pilotes ;
6. l'expérience du responsable régional des élections ;
7. la capacité des autres acteurs à participer de façon efficace (les imprimeurs, la poste, etc.) ;
8. les risques de fraude ;
9. le coût économique (*value for money*).

Dans son rapport publié également en septembre 2003, la Commission électorale ajoute cinq autres critères³⁰ :

1. la compétence et la volonté des responsables régionaux et locaux des élections (*Regional Returning Officer & Local Returning Officer*) ;
2. la facilité avec laquelle des campagnes médiatiques de sensibilisation peuvent être organisées ;
3. le risque de confusion issu des changements fréquents de mode de scrutin ;
4. l'expérience de l'autorité locale en termes de services électroniques ;
5. l'accès à la technologie dans les régions des projets pilotes électroniques.

Initialement, la Commission électorale a proposé deux circonscriptions (East Midlands, North-East) pour le projet pilote, d'autres apparaissant potentiellement convenables (notamment l'Écosse en raison de l'absence d'élections locales le même jour)³¹. Elle conseille de limiter à trois circonscriptions la mise en œuvre des projets pilotes, parce qu'elle estime ce nombre « suffisant pour tester ce qu'il y a à tester », un nombre plus élevé multipliant

29 C'est une obligation légale de la Commission électorale selon la *Political Parties, Elections and Referendum Act, 2000*.

30 Electoral Commission, *European Parliamentary and Local Elections 2004: The Location of the Electoral Pilot Schemes*, September 2003. (www.electoralcommission.gov.uk/files/dms/EPPilotsConsultationfinalversionforweb_107178564_E_N_S_W_.pdf).

31 Les *returning officers* étaient contre l'idée d'organiser le projet pilote dans quatre régions et étant responsables du bon déroulement des élections, l'Écosse n'a pas été retenue.

le risque de problèmes³². Mais le gouvernement a finalement retenu le chiffre de quatre, ajoutant le Yorkshire & Humber et le North-West.

Ce dernier a donné lieu à une série de votes – la plus longue dans l'histoire du Parlement³³. Dans une des plus longues querelles que Westminster ait connues, les pairs ont voté à plusieurs reprises à l'inverse des députés contre l'inclusion d'une quatrième région, résistance que Tony Blair a qualifiée « d'absolument extraordinaire » (« *absolutely extraordinary* ») le 30 mars 2004 aux Communes.

Cette résistance était d'abord motivée par le risque de fraude à grande échelle; lord Rennard, du Parti libéral démocrate, lançant l'accusation de « découpage électoral abusif » (« *gerrymandering* »)³⁴. Selon les conservateurs, le Parti travailliste aurait retenu quatre régions au lieu de deux, toutes lui étant traditionnellement acquises, afin de recueillir davantage de voix. Ce n'est qu'au sixième débat parlementaire, que les pairs sont finalement revenus sur leur position pour accepter le vote exclusivement par correspondance dans une quatrième région (le North-West) par 138 voix contre 108. Le « triomphe » du gouvernement est survenu après un dernier appel aux pairs de lord Filkin, ministre des Affaires constitutionnelles, à « cesser leur résistance » au projet et une déclaration de la baronne Amos, présidente de la Chambre des lords, affirmant que les pairs « devaient céder » dans leur conflit avec la Chambre des communes, conformément à la coutume selon laquelle la chambre élue doit toujours l'emporter sur la chambre non élue. Le projet de loi a finalement été voté à la dernière minute – le 1^{er} avril 2004.

Le vote par correspondance en pratique

Pour les élections traditionnelles, chaque électeur inscrit sur la liste électorale³⁵ reçoit sa carte électorale à son domicile, et se rend le jour des élections au bureau de vote. Dans l'isoloir, il coche une case (avec un « X ») et dépose le bulletin dans une urne.

32 Sam Younger, président de la Commission électorale dans un entretien avec la BBC, juin 2004 : *“We regarded this as a pilot and thought that actually two or at most three regions were quite enough in order to test what needed to be tested in a pilot and we would have preferred not to see the amount of, if you like, the quantum of risk increased by going for a fourth region. But that's the fact of it – I have no doubt, in fact, that the returning officers in the North-West, as in the other regions, are more than capable of delivering a good election.”*

33 Peter Hain, député travailliste et chef de la Chambre des communes : *“We have never been, according to the records we have been able to discover, in the situation where the House of Lords has disagreed this number of times.”*

34 Lord Rennard lors des débats à la Chambre des lords : *“The constitutional issue is, should a government be able to hand pick which region it wants for a different voting system?”*

35 Depuis février 2001 les listes électorales sont arrêtées chaque année au mois d'octobre mais peuvent être modifiées à tout moment – elles deviennent alors révisables – un système d'inscriptions qui peut constamment être remis à jour.

Pour le vote exclusivement par correspondance de juin 2004, chaque électeur inscrit sur la liste électorale était censé recevoir un paquet électoral (*ballot pack*) distribué par la poste de *Royal Mail* à chaque foyer. Chaque paquet contenait des instructions sur les modalités de vote, un bulletin de vote ainsi que deux enveloppes pour chacune des élections (européennes et/ou locales). Les instructions étaient imprimées sur les programmes des partis politiques livrés à chaque foyer, mais non pas sur les bulletins eux-mêmes. Théoriquement l'électeur avait environ dix jours pour remplir le bulletin et l'envoyer.

Les bulletins avaient exactement le même format que pour un vote classique : l'électeur devait cocher la case à côté du nom du candidat de son choix. Ensuite l'électeur glissait son bulletin dans une première enveloppe qu'il scellait. Enfin, l'électeur devait mettre cette première enveloppe dans une seconde enveloppe pré-timbrée et adressée aux autorités concernées. Il devait mentionner son nom et adresse sur cette deuxième enveloppe et signer celle-ci (*declaration of identity*) lui-même, puis la faire contresigner par un tiers – un témoin qui déclarait connaître l'électeur et authentifier ainsi sa signature (*witness statement*). Ce témoin pouvait être n'importe qui, pourvu qu'il connaisse l'électeur – un voisin, un ami, son médecin. Il pouvait la poster dans n'importe laquelle des boîtes aux lettres du pays. Le bulletin devait arriver chez le responsable régional de l'élection avant 22 heures le 10 juin 2004, le jour du vote ; pour ce faire, *Royal Mail* recommandait de poster les bulletins au plus tard le mercredi 8 juin 2004.

Les électeurs qui préféraient voter en personne ou ayant laissé passer cette date limite d'envoi par courrier, pouvaient se rendre sur une borne spéciale (*Assistance and Delivery Points – ADP*) située dans des zones stratégiques dans la circonscription (aux bureaux des autorités locales, dans les bibliothèques, même aux supermarchés), les adresses de ces sites étaient mentionnées sur les cartes électorales. Une permanence y offrait des conseils aux électeurs pendant la dernière semaine avant la clôture du scrutin.

Avantages du vote exclusivement par correspondance

Le vote par correspondance est censé être plus pratique et commode : l'électeur n'est pas obligé de se rendre dans un lieu précis un jour donné. Au contraire, normalement il a entre 10 et 15 jours pour remplir le bulletin là où il veut et le poster. Pour les élections locales de 2002 la Commission électorale a fait interroger par MORI des groupes de discussion sur ces nouveaux moyens de voter expérimentés dans le cadre des projets pilotes [voir plus haut]. Les opinions exprimées ont été particulièrement positives à l'égard du vote par correspondance, considéré comme facile et rapide car il ôte à l'électeur la peur de manquer le jour du vote. Ainsi pour les électeurs très occupés, les personnes âgées ou handicapées, bref la grande majorité de la

population, y compris les plus négligents, le vote par correspondance est un outil positif. Cependant, il ne faut pas oublier que pour certaines élections, il existait déjà, par exemple, si un électeur était en déplacement, en voyage ou vivait à l'étranger (tout comme le vote par procuration).

TABLEAU 3
La participation électorale pour les élections européennes (en pourcentage), 1999 et 2004

Région	1999	2004	Diff.
<i>Vote Exclusivement Par Correspondance (VEPC)</i>			
North-West	19,4	41,6	+ 22,2
Yorks & Humber	19,6	42,9	+ 23,3
North-East	19,6	40,8	+ 21,2
East Midlands	22,6	43,8	+ 21,2
<i>Moyenne VEPC</i>	20,3	42,2	+ 21,9
<i>Vote Traditionnel (VT)</i>			
West Midlands	21,2	36,0	+ 14,8
London	23,1	37,3	+ 14,2
East	24,4	36,5	+ 12,1
South-East	24,7	36,5	+ 11,8
South-West	27,7	37,6	+ 09,9
Wales	28,0	41,4	+ 13,4
Scotland	24,8	30,9	+ 06,1
Northern Ireland	56,4	51,2	- 05,2
<i>Moyenne VT</i>	28,7	39,3	+ 10,4

Source : Electoral Commission, *Delivering Democracy*, 2004, et www.news.bbc.co.uk (adapté).

En raison de sa commodité, le vote exclusivement par correspondance connaît un taux de participation plus élevé. L'augmentation des suffrages exprimés lors des projets pilotes de 2000, 2002, 2003 et 2004 établit clairement que l'abstention diminue [voir tableau 3]. L'objectif premier du gouvernement, souligné en 2004, est donc atteint.

En effet, le taux de participation nationale pour les élections européennes de juin 2004 s'est élevé à 38,5 %, soit une augmentation de près de 15 % par rapport à 1999. Dans les régions mettant en œuvre le projet pilote du vote exclusivement par correspondance, le taux de participation national a dépassé 40 %, soit une augmentation moyenne du taux de participation d'environ 22 % par rapport à 1999³⁶.

36 Mais il ne faut pas oublier que cette hausse générale peut être expliquée en partie aussi par la forte couverture médiatique de l'événement en raison du projet pilote et de l'émergence du parti UKIP (*UK Independence Party*).

Le même phénomène s'est produit pour les élections locales, qui ont connu un taux de participation en Angleterre et au pays de Galles de 40 %. Mais alors que les régions ne participant pas au projet n'ont vu qu'une augmentation de 7 % en moyenne par rapport à 2003, les quatre régions participant au projet pilote ont enregistré une augmentation de 13 %.

Nombreux sont les observateurs à se féliciter de cette hausse au motif qu'une plus forte participation électorale traduit un plus grand engagement du peuple vis-à-vis de sa représentation et légitime d'autant l'action politique, marquant de la sorte son implication dans l'avenir du pays. Le vote exclusivement par correspondance réduit donc le « déficit démocratique », l'électorat assumant ainsi sa responsabilité dans l'action politique³⁷.

Enfin, d'autres considèrent qu'un taux de participation plus élevé grâce au vote exclusivement par correspondance fait barrage aux petits partis extrémistes, tels que le Parti d'extrême droite le *British National Party* (BNP), car il est plus difficile pour eux d'obtenir suffisamment de voix pour avoir des représentants.

Inconvénients du vote exclusivement par correspondance

Les inconvénients du vote exclusivement par correspondance sont bien plus nombreux et divers que les avantages. Ils tiennent d'abord à la déontologie de ce type de vote, aux difficultés logistiques intrinsèques à un vote exclusivement par correspondance, et plus spécifiquement pour les élections de juin 2004, à son déroulement, aux problèmes pratiques pour les électeurs, à la fraude et enfin aux motifs de sa mise en œuvre.

D'abord, certains considèrent que le vote exclusivement par correspondance diminue le civisme et cela malgré le plus grand taux de participation. Ainsi, en se passant « des cathédrales de la démocratie »³⁸ calmes et silencieuses que sont les bureaux de votes et leurs isolements, l'union du peuple communiant dans la participation à la chose publique ne dispose plus de sanctuaire pour s'incarner. De plus, le vote par correspondance réduirait la solennité du geste de voter et par là même la valeur du vote. Par ailleurs, pour les jeunes adultes, le rite de passage que constitue le premier rendez-vous au bureau de vote disparaît. D'autre part, les personnes âgées préfèrent dans leur majorité se rendre directement au bureau de vote. Enfin, certains

37 ODPM, *Combined European Parliamentary, Local Authority and GLA Elections 2004*, 2.

“Increasing participation in democracy: Since it came to power in 1997, the Government has taken a number of steps to improve participation in the democratic process. Devolution and the modernisation of council structures where local people were given the right to choose how their local council is run have all been important milestones for this agenda”.

38 Matthew Parris, député conservateur à la BBC, *Radio 4, Today Programme*, juin 2004 : *“cathedrals of democracy”.*

commentateurs vont jusqu'à remettre en cause le bien-fondé du caractère universel du droit de vote, lorsque celui-ci n'implique plus la démarche active pour se rendre au bureau de vote.

Le vote exclusivement par correspondance soulève également des questions sur la campagne électorale, en particulier, son calendrier. En effet, la campagne doit commencer plus tôt, car les électeurs peuvent voter dès réception de leur bulletin. Ainsi, elle s'étale davantage dans le temps, continuant après le vote de nombreux électeurs. Certains considèrent qu'une si longue campagne électorale constitue un grand inconvénient.

Avec le vote par correspondance, les électeurs sont censés recevoir leur bulletin de vote environ 15 jours avant la clôture du scrutin. Les personnes qui votent dès réception des bulletins ne peuvent donc pas changer d'avis en fonction d'éventuels événements décisifs intervenus entre la date de renvoi du bulletin et la clôture du scrutin³⁹.

Le vote exclusivement par correspondance pose également des problèmes logistiques. Il implique d'abord une logistique complexe au niveau de l'impression des bulletins et enveloppes, leur envoi, leur retour par *Royal Mail* et leur dépouillement. Le délai très bref – 15 jours – entre la clôture des désignations des candidats aux élections et la date limite de l'envoi des paquets électoraux aux électeurs impose notamment une forte pression aux imprimeries officielles. De surcroît, cet effet a été exacerbé en 2004, du fait du manque d'expérience des imprimeries, qui n'avaient que dix jours pour imprimer des millions de bulletins de vote.

Le vote par correspondance coûte plus cher qu'un vote classique : impression des documents, affranchissement et envoi, permanence assurée auprès des bornes, programmes de sensibilisation dans les médias, etc. Il existe également un risque de confusion entre le courrier électoral et des imprimés publicitaires (*junk mail*). Par ailleurs, la possibilité d'une grève des employés de *Royal Mail* joue un rôle secondaire mais réel dans les désavantages du vote par correspondance. En 2003, 14,4 millions de lettres ont été perdues selon les propres estimations de *Royal Mail* (curieusement, c'est presque le même nombre d'électeurs concernés par le vote exclusivement par correspondance en juin 2004). Avant les élections de juin 2004, certaines personnes craignaient que tous les bulletins de vote n'arrivent pas chez les électeurs et/ou qu'ensuite, tous les bulletins remplis ne parviennent pas à bon port. De plus, l'électeur n'a aucune preuve de la réception de son bulletin par les autorités concernées. On craignait également que *Royal Mail* ne parvienne pas à gérer autant de courrier en même temps, malgré les garanties données

³⁹ Il y a plusieurs exemples, notamment le discours prématurément triomphant du chef du Parti travailliste en opposition Neil Kinnock. Son attitude lors du rassemblement politique à Sheffield le 1^{er} avril 1992 a sans aucun doute dissuadé de nombreux électeurs potentiels pour le Parti travailliste lors des élections législatives de la semaine d'après.

sur ses capacités et le fait que tout courrier électoral allait être clairement marqué « élections » et recevoir un traitement prioritaire.

La date limite établie par le gouvernement pour la fin de la distribution des bulletins de vote était le 1^{er} juin 2004 à minuit et initialement son intention était de faire livrer les bulletins par *Royal Mail* avant le week-end férié du samedi 29 mai au lundi 31 mai 2004. Mais cette date limite n'a pas été respectée dans certaines régions⁴⁰. Le soir du mardi 1^{er} juin, plus de 440 000 paquets électoraux, soit 3 %, n'avaient même pas encore été déposés au *Royal Mail* pour distribution⁴¹. En effet, deux des 12 imprimeurs ont pris du retard. Pire encore, dans une circonscription d'Oldham, les électeurs ont reçu les bulletins de vote d'une circonscription voisine (Stockport). L'erreur a seulement été découverte quand certains électeurs n'ont pas reconnu les noms des candidats, alors même que d'autres avaient déjà dûment complété et renvoyé leur bulletin !

Pour remédier au problème et respecter la date limite, des plans d'urgence ont été lancés. De cette manière, de nombreux membres des conseils locaux ont participé gratuitement à la distribution des paquets électoraux au domicile des électeurs au cours du week-end férié de la Pentecôte. Ainsi, presque tous ont été livrés soit aux électeurs, soit à *Royal Mail* avant 5 h 00 le mercredi 2 juin. Christopher Leslie, sous-secrétaire d'État au ministère des Affaires constitutionnelles, a remercié toutes les personnes qui avaient travaillé pendant le week-end en raison d'une série de « couacs » (« *glitches* ») ; il a qualifié de « normales » les difficultés des imprimeurs et a accusé l'opposition d'« hystérie » (« *hysteria* »), le Parti conservateur ayant parlé plusieurs fois de « fiasco » (« *fiasco* »)⁴².

Par ailleurs, le Parti conservateur s'est plaint du risque que des électeurs soient privés de la possibilité d'exercer leur droit de vote avant de partir en vacances pendant 15 jours après le 1^{er} juin. En conséquence, certains membres de l'opposition ont demandé de repousser les élections ou même de procéder à de nouvelles élections. Mais la Commission électorale a précisé qu'il faudrait, pour ce faire, voter une loi en urgence ; d'autres ont menacé de recourir à la justice, si des électeurs se trouvaient privés de leur droit de vote à cause de ces questions de calendrier. Si le gouvernement de Tony Blair n'est pour rien dans les difficultés rencontrées par les imprimeries, il porte, en revanche, une part de responsabilité du fait de sa décision de retenir quatre régions au lieu de deux, multipliant ainsi les incidents.

40 Notamment à Bolton, Wigan, Warrington et Stockport. Lord Falconer le mardi soir du 1^{er} juin à la *Radio 4* de la BBC : “97 % of the 14 million papers are now with the Royal Mail or already delivered to voters”.

41 Source : la BBC, site internet : http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3765479

42 Christopher Leslie, 28 mai 2004 : “Talk about shambles and disgrace and doom and gloom [...] is wildly overstated”. Baroness Hanham : “[...] a disaster waiting to happen”.

Quant aux inconvénients pratiques du vote par correspondance, le premier problème rencontré en juin 2004 par l'électeur résultait tout simplement du volume important du paquet électoral, surtout dans les régions où les élections européennes coïncidaient avec les élections locales. Certains électeurs ont été dissuadés de voter par ce volume.

Ensuite, les bulletins de vote eux-mêmes étaient de taille importante et souvent très compliqués. En effet, dans certaines circonscriptions ayant de nombreux candidats, le bulletin de vote pour les élections locales mesurait 60 cm sur 30 cm. Un député conservateur opposé au projet pilote a parlé d'exercice « d'origami » pour le compléter et le mettre dans son enveloppe, concluant que cela aurait été finalement plus facile d'aller voter dans l'école primaire du quartier. Mais en réalité, le bulletin lui-même ne différait pas de celui employé pour un vote classique dans un bureau de vote. Le vote exclusivement par correspondance n'a donc rien changé au format du bulletin.

Les personnes dont l'anglais n'est pas la langue maternelle, les personnes moins alertes intellectuellement, les personnes handicapées, les personnes isolées et certaines personnes âgées peuvent éprouver des difficultés à suivre des instructions. La complexité perçue ou réelle a deux conséquences principales : d'abord un effet dissuasif sur la participation électorale, ensuite la difficulté à se conformer aux instructions, aboutissant à des bulletins nuls. Cette difficulté a été exacerbée lors d'élections multiples comme celles de juin 2004, car il y avait souvent deux bulletins de vote dans les régions pilotes – l'un pour les élections européennes et l'autre pour les élections locales : il y avait donc deux fois plus de papier et de manipulations à effectuer. De nombreux votes ont dû être comptabilisés comme nuls, car des électeurs s'étaient trompés d'enveloppe (ayant mis le bulletin pour les élections européennes dans l'enveloppe pour les élections locales et vice versa).

Par ailleurs, certains craignaient que la déclaration d'identité sur l'honneur de l'électeur (*declaration of identity*) inscrite sur la deuxième enveloppe n'enlève au vote son caractère anonyme. S'ajoutait à cela le souci de la déclaration sur l'honneur (contreseing) par un témoin (*witness statement*) confirmant l'identité de l'électeur. D'abord, il s'est avéré difficile pour certains, notamment les personnes marginales et/ou vivant seules, de trouver un témoin digne de confiance. Ensuite, certains électeurs (souvent les personnes âgées qui votaient par correspondance pour la première fois) n'ont pas compris le rôle du contreseing d'un témoin, croyant que le témoin devait attester l'acte de voter et non pas l'identité de l'électeur et l'authenticité de sa signature.

La plupart des participants aux groupes de discussion (panels composés d'un échantillon d'électeurs) interrogés par MORI en 2002 pour la Commission électorale se déclaraient favorables à la simplification de la déclaration d'identité sur l'honneur de l'électeur, sans signature d'un témoin, d'autant qu'une telle procédure n'empêche nullement la fraude, puisque les signatures

ne sont pas vérifiées à l'arrivée par les autorités. Rappelons que l'inclusion du contreseing d'un témoin avait été demandée avec force par une coalition du Parti conservateur et du Parti libéral démocrate en échange de son vote au parlement en 2004. Sans doute certains électeurs ont-ils décidé de ne pas participer au scrutin en raison même de ces signatures. De nombreux bulletins ont d'ailleurs dû être renvoyés aux électeurs (grâce à leur nom et adresse inscrits sur la deuxième enveloppe) en raison de l'absence de signature de l'électeur lui-même ou de son témoin, afin de leur donner une deuxième chance⁴³. Cela dit, au lendemain des élections, *The Guardian* a calculé que plus de 85 000 voix avaient été comptées nulles dans les quatre régions pilotes (pour les élections européennes et locales) notamment en raison des erreurs associées à ces deux procédures⁴⁴. À la suite des élections, la Commission électorale a recommandé la simplification de la déclaration d'identité et la suppression du contreseing⁴⁵.

Les participants des groupes de discussion interrogés par MORI en 2002 pour la Commission électorale avaient aussi fait part de leur inquiétude quant au respect du secret du vote dans le cadre du foyer au lieu de l'isoloir. Dans certains milieux existe une pression exercée par un membre d'une famille sur les autres pour voter dans un sens particulier – il y a donc dans ce cas violation du secret du vote. Plus encore, lors des élections de 2004, on a constaté une certaine pression exercée au sein de certaines communautés – notamment les communautés indiennes – par les aînés, pression qui frôle la fraude électorale.

En effet, un grand problème aux yeux de plusieurs types de personnes réside dans le fait que le vote par correspondance semble multiplier les risques de fraude par rapport au vote traditionnel dans un bureau de vote, en raison du rajout d'étapes entre le simple geste traditionnel de cocher un bulletin de vote et de le glisser physiquement dans une urne. En effet, nombreuses sont les inquiétudes portant sur la fraude. Il faut garder en mémoire la principale objection de la Chambre des lords lors de ses nombreux débats consacrés au

43 À noter que certains électeurs concernés ont été très perturbés de ce retour de leur bulletin (encore dans sa deuxième enveloppe et donc encore secret).

44 Peter Hetherington and David Ward, "Postal ballot 'cost candidate seat in Europe'". *The Guardian*, June 16, 2004.

"The regional returning officer in the north-east has calculated that 18,794 ballot papers were invalid because they did not contain the necessary statement from a witness which had to accompany each voting slip. The spoilt papers came mainly from traditionally Labour supporting areas. In the north-east as a whole, where voters appear to have experienced more problems than other regions, 29,571 papers were invalid, with 18,744 rejected after problems with witness statements. In the north-west, and Yorkshire and the Humber, 20,457 and 28,443 papers were respectively declared invalid, while in the East Midlands, the fourth pilot region, the number was lower, at 6,410".

45 Electoral Commission, *Delivering Democracy*, August 2004.

vote exclusivement par correspondance, reprise par la Commission électorale dans ses nombreux rapports officiels⁴⁶. D'ailleurs, les participants des groupes de discussion interrogés par MORI en 2002 pour la Commission électorale ont dit craindre qu'un tel système ne soit moins sûr que le vote traditionnel. C'est ce fait qui semble le plus troubler les personnes sondées dans le vote par correspondance. De même la Société pour la réforme électorale (*Electoral Reform Society*) s'est déclarée particulièrement inquiète à propos de la fraude électorale. Dans son évaluation des élections locales de 2003⁴⁷, parmi les problèmes retenus, elle commençait par souligner la question de l'inscription de personnes ne résidant pas à l'adresse indiquée, dans le but de recevoir un bulletin de vote supplémentaire. Elle s'inquiétait également des possibilités d'emploi frauduleux des bulletins de vote (*personation*), de vol de bulletins (notamment dans les logements en multipropriétés) ainsi que de la possibilité éventuelle de production frauduleuse de faux bulletins de vote. Lors des élections de 2004 la région North-West a été particulièrement touchée par les accusations de fraude; or, après l'événement, seules deux personnes ont été accusées de fraude dans la région et selon la Commission électorale, dans les quatre régions participant au vote par correspondance il y a eu moins d'accusations de fraude que durant les élections traditionnelles⁴⁸.

Enfin, les élections de 2004 ont été marquées par le long débat au Parlement quant au nombre de circonscriptions retenues par le gouvernement pour la mise en œuvre du projet pilote [voir plus haut]. On l'accuse d'avoir choisi quatre régions, au lieu des deux conseillées par la Commission électorale, pour augmenter la participation électorale en sa faveur grâce au vote par correspondance, les deux régions ajoutées lui étant probablement acquises. Le conservateur Bernard Jenkin (membre du cabinet fantôme) a déclaré que l'expérience à l'échelle de quatre régions avait « un objectif politique » (« *politically motivated* ») pour gonfler le vote travailliste. Si tel était le cas, le Parti travailliste a eu tort car il a été en fait le grand perdant de ces élections, arrivant en troisième position dans les élections locales pour la première fois⁴⁹.

46 Electoral Commission, *Absent Voting in Britain*, March 2003, 29. (http://www.electoralcommission.org.uk/files/dms/AbsentvotinginGBfinal_9869-7240__E__N__S__W__.pdf).

47 Electoral Reform Society, *Piloting Alternative Voting Methods in the 2003 Local Elections in England: Report and Comments*, July 2003. (<http://www.electoral-reform.org.uk/publications/briefings/pilotingalternativevotingmethods.htm>).

48 Electoral Commission, *Delivering Democracy*, August 2004.

49 Le 10 juin 2004 le Royaume-Uni a élu les 78 MEPs suivants : 27 pour le Parti conservateur (27,4 % du vote populaire), 19 pour le Parti travailliste (22,3 %), 12 pour le Parti libéral démocrate (15,1 %), 12 pour le Parti pour l'indépendance du RU (16,8 %), 2 pour les Verts (6,2 %), 2 pour le Parti national d'Écosse (3 %), 1 pour le Parti national du pays de Galles (1,1 %), 1 pour le Parti unioniste démocratique (1 %), 1 pour le Parti unioniste officiel d'Ulster (1 %), 1 pour Sinn Féin (1 %), 0 pour les autres (5,1 %).

Conclusion

Les taux de participation aux élections locales et européennes de 2004 ont été nettement plus importants que ceux des élections récentes du même type. Cette augmentation a été la plus marquée dans les quatre régions participant au projet pilote de vote exclusivement par correspondance où il a doublé. En tout six millions d'électeurs supplémentaires ont voté en 2004 comparé à 1999. Le fait que les deux élections aient eu lieu le même jour et les difficultés liées à la mise en place du vote par correspondance ont suscité l'intérêt des médias pour le vote par correspondance ; ils ont très probablement contribué de la sorte à accroître la participation. Il apparaît en outre que la possibilité de voter chez soi a joué un rôle important dans la baisse de l'abstention. Ces résultats sont la conséquence logique des expérimentations entreprises auparavant : malgré de nombreux problèmes logistiques, les projets pilotes des trois dernières années ont nettement amélioré la participation électorale, ce qui était l'objectif principal du gouvernement et de la Commission électorale, déçus par l'apathie électorale de 1999.

Cependant, il reste que le taux de participation n'a pas dépassé 50 %, même dans les régions du projet pilote. Il semble donc que la modernisation des moyens de voter ne soit pas susceptible de mobiliser l'électorat à grande échelle. Le pays semble souffrir d'un désengagement politique de l'électorat, et d'une indifférence nourrie par le fait que nombre d'informations dans les médias britanniques sont très négatives vis-à-vis du Parlement européen et des hommes politiques en général. Puisqu'il semble impossible de rendre la participation électorale obligatoire (par la menace d'une amende comme dans certains pays)⁵⁰, il importe pour l'avenir de la démocratie de reconquérir une population souvent devenue cynique ; celle-ci doit recouvrer l'envie d'exercer son droit de vote, mais pour cela elle doit être convaincue que son vote compte.

Le gouvernement est accusé d'avoir imposé le projet pilote du vote exclusivement par correspondance dans quatre régions au lieu de deux, en dépit des recommandations de la Commission électorale et de la Chambre des lords, dans le but de recevoir davantage de voix en sa faveur. Les élections venues, de nombreuses craintes exprimées sur l'expérimentation à grande échelle se sont vérifiées. Prenant acte des retards dans la distribution des

Dans les élections locales de 2004, le Parti conservateur a obtenu 51 des 166 sièges (38 % des voix), le Parti travailliste 39 (26 % des voix), le Parti libéral démocrate 9 sièges (29 % des voix).

C'est la première fois que le Parti travailliste arrive en troisième position en termes de pourcentages des voix ; il a perdu 460 conseillers (*councillors*) et sept de ses bastions y compris Doncaster, Leeds, Newcastle-upon-Tyne et Trafford.

50 Comme c'est le cas en Australie pour les élections législatives, en Belgique, au Luxembourg et en Grèce pour les élections européennes. Comme pour le recensement en Grande-Bretagne.

bulletins de vote, le parti conservateur a proposé de repousser les élections, voire de procéder à des réélections, et Charles Kennedy, chef du Parti libéral démocrate, a dénoncé « la honte pour la démocratie » (« *democratic disgrace* »). En effet, ces élections ont été marquées par un fort opportunisme politique. Paradoxalement, c'est ce genre d'attitude qui rebute l'électorat et qui constitue un facteur majeur de son désengagement politique, d'où découle le faible taux de participation que le vote exclusivement par correspondance était censé diminuer.

En définitive, l'expérimentation s'est retournée contre le gouvernement, qui a connu des résultats très faibles, notamment aux élections locales. De plus la Commission électorale s'est déclarée défavorable au vote exclusivement par correspondance à l'avenir⁵¹. Mais surtout, l'épreuve a sapé la confiance des électeurs dans le système électoral et dans le gouvernement lui-même.

Enfin, en juin 2004 le terme « vote exclusivement par correspondance » est devenu un terme impropre, car de nombreux bureaux de vote ont dû être improvisés (*emergency polling stations*). Ironie du sort, de nombreux électeurs ont dû passer au bureau de vote, et non plus au bureau de poste !

Sarah PICKARD

*Institut du Monde anglophone
Sorbonne nouvelle – Paris 3*

51 Electoral Commission, *Delivering Democracy*, August 2004.