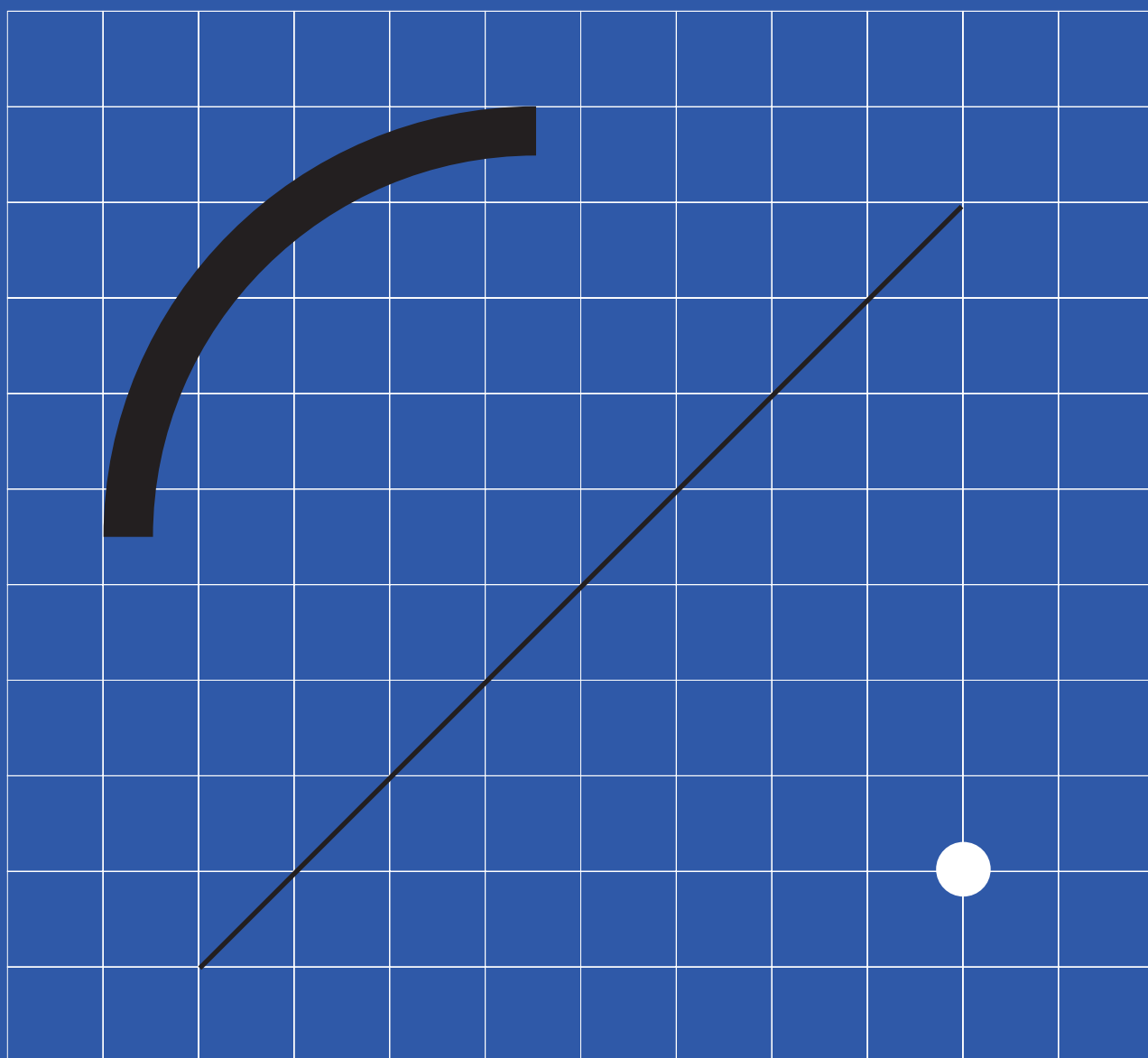


Mode de scrutin des élections régionales françaises : un artifice démocratique devenu dangereux

NOTE DE TRAVAIL - JUIN 2021



Mode de scrutin des élections régionales françaises : un artifice démocratique devenu dangereux

AUTEUR
FRANÇOIS HUBLET

45, RUE D'ULM 75005 PARIS
LEGRANDCONTINENT.EU
GEG@ENS.FR

POUR CITER L'ÉTUDE
FRANÇOIS HUBLET, MODE DE SCRUTIN DES ÉLECTIONS
RÉGIONALES FRANÇAISES : UN ARTIFICE DÉMOCRATIQUE
DEVENU DANGEREUX, GROUPE D'ÉTUDES GÉOPOLITIQUES,
ÉCONOMIE, NOTE POUR L'ACTION, JUIN 2021.

Mode de scrutin des élections régionales françaises : un artifice démocratique devenu dangereux

FRANÇOIS HUBLET • RÉDACTEUR
EN CHEF DE LA BLUE (BULLETIN
DES ÉLECTIONS DE L'UNION
EUROPÉENNE)

LE SCRUTIN À DEUX TOURS À PRIME MAJORITAIRE : UNE EXCEPTION FRANÇAISE ?

Le système électoral « mixte » employé pour les élections régionales françaises fait figure d'exception en Europe. Dans l'immense majorité des États-membres de l'Union - et notamment en Allemagne, en Belgique, en Espagne, en Italie ou encore aux Pays-Bas -, un scrutin proportionnel à un tour est utilisé pour l'élection des assemblées régionales. Seule la Grèce partage avec la France l'utilisation d'un scrutin à deux tours avec prime majoritaire.

Depuis leur création en 1986, les régions françaises ont été élues d'abord selon un système proportionnel (utilisé à trois reprises de 1986 à 1998) puis, depuis 2003, selon un système mixte alliant répartition proportionnelle et prime majoritaire dans un scrutin à deux tours. Ce mode de scrutin « sur mesure », différent de celui utilisé pour l'assemblée nationale et les conseils départementaux (scrutin binominal à deux tours) et le Parlement européen (scrutin proportionnel à un tour), est proche de celui employé pour les conseils municipaux des villes de plus de 1000 habitants, où la prime majoritaire est toujours plus importante (50%).

Le principe en est le suivant. Au premier tour de scrutin, les électeurs attribuent leurs voix à une unique liste, présentée par un seul parti ou, très fréquemment, par une coalition de plusieurs partis sur la base d'un accord préélectoral. À moins qu'une liste obtienne plus de 50% des voix - ce qui ne fut le cas dans aucune région en 2015, et dans une seule région (Guadeloupe) en 2010 -, aucun siège n'est attribué à ce stade. Au second tour, seules les listes ayant atteint au moins 10% des suffrages exprimés au premier tour (7% en Corse) peuvent se maintenir, les listes ayant recueilli au moins 5% des voix étant autorisées à fusionner avec une des listes admises au second tour. À l'issue de ce second tour, les sièges sont répartis de la manière suivante : la liste arrivée en tête reçoit d'abord une prime majoritaire correspondant à 25% des sièges (18% en Corse, 20% en Martinique et en Guyane),

puis les 75% de sièges restants sont attribués de manière proportionnelle entre tous les partis présents au second tour. Pour les sièges répartis à la proportionnelle, la règle dite de la « plus forte moyenne » (méthode d'Hondt) est employée. Enfin, les conseillers élus sont choisis dans les différentes sections départementales au prorata des scores de leur liste dans les différents départements¹.

AUX ORIGINES : LA CRISE DE 1998

Ce système électoral ad hoc fut conçu au début des années 2000 en réponse à une situation de blocage institutionnel généralisée, faisant suite à une décennie d'effritement progressif du bipartisme.

Le 16 mars 1986, les assemblées des régions françaises nouvellement créées sont élues au scrutin proportionnel à un tour, avec un seuil de 5%. Le même jour ont lieu des élections législatives, qui, en application du programme du président François Mitterrand, se tiennent également au scrutin proportionnel. Ces premières élections régionales donnent la majorité absolue des sièges au bloc de centre-droit (RPR, UDF et alliés) dans dix régions et au bloc de centre-gauche (PS, PCF, Verts et alliés) dans deux régions. Dans les neuf autres, hors Corse, les bons scores du Front national (FN), qui recueille 9,78% des voix à l'échelle du pays, et parfois ceux de l'extrême-gauche, privent déjà les deux camps de majorité absolue. Lors de l'élection suivante, en 1992, le FN obtient 13,72% des voix, et les douze régions disposant d'une majorité sont réduites à sept. Six ans plus tard, en 1998, le FN améliore encore son score, atteignant 14,94% ; désormais, hormis le Limousin remporté par la gauche et les Pays de la Loire et la Basse-Normandie dominés par le centre-droit,

1 — [Loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques](#), JORF n°87 du 12 avril 2003.

plus aucune région métropolitaine ne donne la majorité absolue à un seul camp. La composition du Conseil régional de Haute-Normandie entre 1998 et 2004, dans lesquels les rapports de force entre les différents blocs sont proches de la moyenne nationale, illustre cette situation de blocage. Le bloc de gauche (25 sièges au total) et celui de droite (20 sièges au total) échouent tous deux à atteindre la majorité absolue de 28 sièges de fait de la présence des 10 députés du FN, avec lequel ni la gauche ni la droite ne peuvent s'allier.

De telles situations sont fréquentes dans le reste de l'Europe, notamment en Allemagne et en Autriche où elles débouchent souvent sur des modèles de Grandes coalitions² fortement contractualisées entre les principaux partis du centre-gauche (sociaux-démocrates) et du centre-droit (conservateurs). Mais dans la France de 1998, où le clivage gauche-droite est encore très fort, cette solution ne satisfait pas les représentants des principales formations politiques. Dans ce contexte, les élections des présidents des Conseils généraux, détenteurs de l'essentiel du pouvoir exécutif régional, créent la controverse³. En Languedoc-Roussillon, en Rhône-Alpes, en Picardie et en Franche-Comté, les sortants UDF sont réélus avec les voix du FN : les trois premiers acceptent cette nomination, et sont exclus du parti ; le quatrième rend son mandat. Dans trois autres régions (Centre, Haute-Normandie, Midi-Pyrénées), les sortants issus de centre-droit laissent la présidence de région au PS pour éviter un tel scénario. Le vote des budgets régionaux est compromis dans de nombreuses assemblées, poussant le gouvernement à concevoir dans l'urgence une loi⁴ permettant l'adoption sans vote d'un budget présenté par le président du Conseil régional en l'absence de majorité stable.

Proposée en 1999 par le gouvernement de Lionel Jospin (PS), la réforme du mode de scrutin⁵ vise donc deux objectifs complémentaires : 1) donner la quasi-assurance qu'un exécutif régional stable pourrait être formé - grâce à la prime de 25% des sièges, 33% des voix au second

tour devenant suffisants pour que la liste arrivée en tête obtienne à elle seule 50% des sièges et 2) maintenir le « cordon sanitaire » qui exclut le FN des responsabilités exécutives en évitant de devoir recourir à des accords gauche-droite.

S'il reste évidemment évasif sur le second objectif, le projet de loi est clair en ce qui concerne le premier : « on a pu observer, dès la première élection des conseillers régionaux au suffrage universel direct, et plus encore après les élections régionales du 15 mars 1998, que les majorités dégagées par ce mode de scrutin sont très étroites, composites et souvent aléatoires, circonstances dommageables en définitive à l'affirmation du fait régional dans notre pays. »⁶. Il propose de transposer le mode de scrutin des municipales et celui de l'Assemblée de Corse, combinant approches proportionnelle et majoritaire, au cadre régional, moyennant certaines adaptations.

JUSTIFICATIONS DE LA RÉFORME : QUATRE CONDITIONS

Quatre éléments au moins participaient à la justification de cette réforme : a) la présence d'un clivage droite-gauche très fort ; b) l'incapacité du FN à l'emporter au second tour ; c) la certitude qu'au moins une liste obtiendrait 33% des voix au second tour ; d) la peur de l'instabilité qui caractérise le régime politique français depuis 1958.

Chacun de ces quatre éléments contribue de manière essentielle à la pertinence des dispositions adoptées :

- a. Sans un bipartisme aussi marqué, des alliances exécutives auraient probablement pu se nouer entre partis de centre-gauche et de centre-droit dans les régions où aucune majorité naturelle n'émergeait. Une telle culture des coalitions, très marquée par exemple en Allemagne, en Autriche ou aux Pays-Bas, manque à la France contemporaine. L'attitude de rejet réciproque longtemps pratiquée par les

2 — HUBLET François et SCHLEYER Johanna, L'ère des Très Grandes Coalitions et l'Allemagne ingouvernable, Le Grand Continent, 20 avril 2019.

3 — DOWN William M., The front national as kingmaker... again: France's regional elections of 15 March 1998, *Regional and Federal Studies*, Vol. 8, No. 3, 1998, p. 125-33.

4 — Loi n°98-135 du 7 mars 1998 relative au fonctionnement des conseils régionaux, JORF n°57 du 8 mars 1998.

5 — Loi n°99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux, JORF n°16 du 20 janvier 1999.

6 — Projet de loi relatif au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux, n°975, 10 juin 1998.

- socialistes et les conservateurs français, assurés d'obtenir les uns ou les autres l'essentiel du pouvoir au second tour de chaque élection nationale, a contribué à inscrire cette attitude dans la durée jusqu'en 2015.
- b. Si le FN avait été en position de l'emporter au second tour dans certaines régions en 1998, la réforme proposée aurait été contreproductive : en effet, en offrant une prime majoritaire de 25% à liste arrivée en tête, le nouveau mode de scrutin facilite l'obtention d'une majorité absolue par un FN fort. Il lui suffit pour cela de remporter le second tour avec au moins 33% des voix, alors que plus 50% des voix seraient nécessaires dans un système proportionnel. Or, au tournant des années 2000, une telle situation ne se présentait dans aucune région. Même en Provence-Alpes-Côte d'Azur où il avait obtenu 30,08% des voix, le FN était près de 10 points derrière l'union de la gauche, qui recueillait 39,84% des suffrages.
 - c. La réforme est également inutile lorsque aucune liste n'obtient 33% des voix au second tour ; dans ce cas, la prime majoritaire d'un quart des sièges n'est plus suffisante, et l'assemblée élue peut être dépourvue de majorité stable. Ce cas était très improbable en 1999, le système de partis français se structurant alors autour de trois blocs seulement (centre-gauche, centre-droit, FN). Le seuil de 25% n'a donc pas été choisi par hasard : il s'agit exactement du seuil nécessaire pour garantir une majorité au second tour dans un système à trois partis. De fait, entre 2004 et 2015, les seuls cas de deuxièmes tours réunissant plus de trois listes ont concerné la Corse (sept listes en 2004, quatre en 2010 et 2015) et la Guadeloupe (quatre en 2010), dont les systèmes de partis sont spécifiques.
 - d. La préférence pour la stabilité aux dépens de la représentativité exprimée par les principales forces politiques françaises de la Ve République a joué un rôle majeur dans la mise en place du nouveau mode de scrutin. Un exemple typique de cette attitude est donné par le rapport législatif rendu en 2003 par le Sénat concernant un projet de loi portant réforme du mode d'élection des conseillers régionaux : « *Le taux croissant d'abstention (22,1 % en 1986, 31,3 % en 1992 et 41,9 % en 1998) traduit très certainement la*

lassitude de l'opinion publique, et son rejet des négociations incessantes imposées par l'absence de majorité claire. ». À défaut d'études sérieuses sur ce sujet, il est difficile de savoir s'il s'agit là d'un préjugé culturel propre au milieu politique français, d'une posture idéologique visant à décrédibiliser le scrutin proportionnel ou d'une véritable réalité culturelle. Mais il est clair que sans ce préjugé, d'autres solutions auraient pu être trouvées. Il est par exemple possible de travailler sur la base d'un gouvernement minoritaire. Ce cas n'a rien d'exceptionnel : on estime que depuis l'après-guerre, environ un tiers des gouvernements des pays industrialisés ne disposaient d'aucune majorité parlementaire⁷. Sur le plan institutionnel, la loi peut prévoir la dissolution de l'assemblée en cas d'incapacité à dégager une majorité dans un délai raisonnable, comme c'est le cas par exemple en Basse-Saxe⁸. Une autre solution, plus radicale, consiste à répartir les postes exécutifs en proportion des suffrages reçus par les différentes listes. C'est le système « consociatif » employé en Suisse ainsi qu'en Haute-Autriche⁹.

2015-2021 : DES CONDITIONS DÉPASSÉES

Trois au moins de ces quatre conditions, remplies au tournant des années 2000, ne le sont plus vingt ans plus tard. À la faveur de la réorganisation politique du système de partis français, l'« artifice démocratique » que constitue ce mode de scrutin à deux tours avec prime majoritaire mérite aujourd'hui d'être remis en cause.

Le risque d'un exécutif d'extrême-droite

Les élections régionales de 2015 ont vu le FN emporter 27,7% des voix au premier tour, 27,1% au second. Se maintenant dans toutes les régions de métropole, le parti d'extrême droite est arrivé en tête au premier tour en Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine (36,08%), en Bourgogne-Franche-Comté (31,48%), en Centre-Val de Loire (30,49%), en Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (31,8%), en Nord-Pas-de-Calais-Picardie (40,64%) et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (40,55%).

En Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, la liste de Philippe Richert (LR) a bénéficié du « vote utile »,

7 — CHEIBUB José Antonio. *Minority governments, deadlock situations, and the survival of presidential democracies*, *Comparative political studies* 35.3, 2002, pp. 284-312.

8 — *Niedersächsische Verfassung*, art. 30.

9 — HUBLET François, *Mario Draghi e la sfida della concordanza*, *Il Grand Continent*, 1er mars 2021.

l'emportant largement au second tour. En Bourgogne-Franche-Comté et Centre-Val de Loire, les listes du centre-gauche ont battu de deux et cinq points respectivement la liste du FN lors d'un second tour serré, évitant de justesse une prise de contrôle du Conseil régional par l'extrême droite. Enfin, en Nord-Pas-de-Calais-Picardie et Provence-Alpes-Côte d'Azur, où les scores du FN étaient les plus élevés, les listes d'extrême droite n'ont été battues au second tour qu'au prix d'un « sacrifice démocratique » inédit : dans l'entre-deux tours, les listes de centre-gauche se sont retirées au profit des listes de centre-droit. Cette manœuvre a permis aux sortants LR de remporter la majorité absolue des sièges, mais a privé le PS et ses alliés de tout représentant.

Les derniers sondages publiés dans la perspective des élections de juin 2021¹⁰ donnent le RN entre 20 et 25% des voix au niveau national, soit cinq points de moins que son résultat de 2015. Le RN dispose de chances de victoire crédibles dans au moins trois régions. Dans les Hauts-de-France, la liste de Sébastien Chenu (RN) a été donnée à égalité avec celle de Xavier Bertrand (LR) au second tour dans une étude récente¹¹. En Normandie, celle conduite par Nicolas Bay (RN) obtiendrait 3 points de moins que celle d'Hervé Morin (LR)¹². En Centre-Val de Loire, celle d'Aleksandar Nikolic (RN) ferait jeu égal avec celle du centre-gauche dans un second tour à quatre partis¹³. En Bourgogne-Franche-Comté, celle de Julien Odoul (RN) pourrait également l'emporter dans un tel scénario¹⁴. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, la liste de Thierry Mariani (RN) est donnée en tête au premier comme au second tour dans tous les scénarios, recueillant de jusqu'à 51% des voix¹⁵. Une telle situation rendrait nécessaire un nouveau retrait de la liste de centre-gauche pour permettre la mise en minorité du RN, reproduisant l'issue de 2015. Le scénario d'un basculement de l'exécutif régional à l'extrême droite est désormais sérieusement considéré.

L'élection de 2015 a donc vu la condition b) formulée ci-dessus, portant sur l'incapacité du FN à remporter un second tour, perdre son actualité. Cette tendance

devrait se confirmer en 2021.

Le tripartisme polarisé

Depuis 2017, d'importants changements sont advenus dans la structure du système de partis français. Le centre-gauche (écologistes mis à part) s'est fortement fragmenté. Avec La République en marche (LREM), un parti de sensibilité sociale-libérale s'est imposé au centre du paysage politique. Les Verts ont gagné en influence, se sont autonomisés du PS et partiellement recentrés. La France Insoumise (FI) s'est affirmée comme le principal acteur de la gauche radicale. Enfin, LR, tiraillé entre ses courants démocrate-chrétien et national-conservateur, se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins.

Dans ce contexte, la condition a), portant sur la présence d'un clivage droite-gauche strict, n'est plus remplie. L'éclatement de l'ancienne dichotomie, le renforcement des Verts et l'émergence d'une force centrale pesant de l'ordre de 15 à 25% dans les sondages récents rebat les cartes : dans une situation où aucune liste n'obtiendrait la majorité absolue des sièges, de nouveaux types d'accords au centre sont désormais envisageables entre PS, LR-UDI, LREM-MoDem et écologistes. Les listes LREM et MoDem, capables par leur position de charnière de nouer des alliances *ad hoc* avec chacun des deux blocs, peuvent participer à des majorités diverses. Si un retour à un système proportionnel devait être envisagé, les difficultés à construire des alliances seraient certainement moindres qu'au temps où prédominait un clivage gauche-droite exacerbé.

L'assurance d'une majorité absolue à l'issue du second tour

Dans le même temps, avec l'apparition d'un bloc central indépendant du centre-gauche et du centre-droit traditionnels et les tensions croissantes au sein de chacune des forces politiques, le nombre de seconds tours voyant s'affronter quatre, voire peut-être cinq partis, devrait fortement s'accroître. L'enquête RégioTrack menée

10 — Voir les notices publiées sur le site de la [Commission des sondages](#).

11 — Ifop, [Le climat politique en Hauts-de-France pour les élections régionales de 2020](#), Notice technique, juin 2021.

12 — Ipsos, [Les élections régionales en Normandie](#), Notice technique, 9 juin 2021.

13 — Ipsos, [Les élections régionales en Centre-Val de Loire](#), Notice technique, 9 juin 2021.

14 — Ipsos, [Les élections régionales en Bourgogne-Franche-Comté](#), Notice technique, 9 juin 2021.

15 — Ipsos, [Les élections régionales en Provence-Alpes-Côte d'Azur](#), Notice technique, 9 juin 2021.

par OpinionWay en avril 2021 suggère qu'à défaut d'alliances, quatre listes devraient en lice au second tour en juin 2021 dans chacun des régions de France métropolitaine hors Corse, à l'exception de PACA¹⁶. Les quatre partis ou groupes de partis impliqués sont chaque fois les mêmes : centre-gauche et Verts, LR et alliés, LREM-MoDem et RN. Il est vraisemblable que lors de certains de ces seconds tours, aucun parti ne réunisse 33% des voix, seuil nécessaire à l'obtention d'une majorité absolue des sièges. Selon les derniers sondages, cette situation pourrait se manifester en Normandie, en Pays de la Loire, dans la région Grand Est et en Bourgogne-Franche-Comté, où les listes en tête au second tour n'obtiennent que 32% des voix. Dans deux autres régions (Centre-Val de Loire, Nouvelle Aquitaine), le score de la liste donnée en tête oscille entre 34 et 36%, ce qui permet également d'envisager un tel scénario.

Pour comprendre les configurations naissant d'un tel second tour à quatre partis, les résultats de l'élection en région Normandie tels qu'envisagés par les sondages récents peuvent être considérés. Considérons par exemple le sondage OpinionWay d'avril 2021¹⁷. Selon cette enquête, la liste du président sortant (LC-LR-MoDem) remporterait 49 sièges, contre 19 au RN, 17 à la liste de gauche et 17 à celle de LREM. Pour obtenir la majorité absolue de 52 sièges, la liste de centre-gauche devrait composer avec une autre liste, probablement celle de LREM, au lendemain de l'élection. Si les sièges étaient répartis de manière intégralement proportionnelle sur la base des résultats du second tour (ou au premier tour au seuil de 10%), le centre-droit et LREM obtiendraient ensemble 54 sièges, leur permettant également de former cette même majorité, tout en rétablissant un rapport de forces plus représentatif au sein de l'assemblée et de sa majorité.

Avec l'émergence d'un système de quatre partis, la condition c), garantissant une majorité des sièges au second tour à la liste arrivée en tête, cessera d'être vérifiée à partir de l'élection de 2021. Comme on l'a vu avec l'exemple du Conseil régional de Normandie, le mode de scrutin actuel ne sera plus en mesure de garantir une majorité absolue à l'une des listes à l'issue du second tour. Les coalitions post-électorales qui devront alors être négociées seront souvent les mêmes que celles obtenues

avec un scrutin proportionnel à un tour. Ce scénario, qui dans le cas le plus défavorable pourrait concerner jusqu'à la moitié des régions de France métropolitaine au lendemain de l'élection, suggère que la plus-value du système actuel sur la représentation proportionnelle est de plus en plus faible en ce qui concerne la stabilité des exécutifs.

Des régions critiques

La plus-value du système actuel est également très faible dans les régions, comme Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), où le RN est en position de l'emporter. Selon les dernières enquêtes d'opinion, l'élection en PACA pourrait conduire, soit à une majorité absolue RN (en cas de victoire au second tour), soit à une majorité absolue LR ou LR-LREM après éviction des listes de gauche au second tour.

À l'inverse, si le scrutin se tenait au scrutin proportionnel à un tour avec un seuil de 6% ou de 10%¹⁸, la répartition des sièges pourrait être la suivante : 20 sièges à la gauche et aux écologistes, 47 sièges à la liste commune du centre et de la droite, et 56 au RN. Pour obtenir la majorité de 62 sièges, une alliance post-électorale entre deux listes de la gauche et du centre-droit est nécessaire. Cependant, cette alliance est exactement celle qui devra nécessairement se dessiner dans l'entre-deux-tours pour empêcher le RN d'obtenir la majorité absolue. S'il peut dans ce cas sembler confortable à une partie du centre et de la droite de compter sur un désistement unilatéral de la liste de gauche, il est improbable que celle-ci renonce durablement à toute représentation en l'absence de contrepartie. En PACA, la menace d'un exécutif RN, créée par l'artifice de la prime majoritaire, ne pourra être repoussée à long terme qu'en rétablissant la proportionnalité de l'attribution des suffrages - et en relançant l'indispensable dialogue entre les formations politiques.

Les trois conditions a), b) et c) qui, en 1999, rendaient le mode de scrutin à deux tours avec prime majoritaire conforme à ses objectifs, ne sont aujourd'hui plus remplies. Loin d'assurer la stabilité des exécutifs et de limiter la capacité d'action du RN, le système électoral actuel 1) ne garantit plus l'obtention d'une majorité stable dans le cadre quadripartite actuel 2) risque de conduire

16 — OpinionWay, *RégioTrack vague 5*, mai 2021.

17 — OpinionWay, *Les intentions de vote pour les élections régionales en Normandie*, avril 2021.

18 — Selon Ipsos, *Les élections régionales en Provence-Alpes-Côte d'Azur*, Notice technique, 9 juin 2021.

à l'élection d'exécutifs RN, alors que ce parti n'a pas de majorité dans l'opinion 3) contraint à des stratégies de retrait qui nuisent à la représentativité des assemblées 4) mènera *in fine* à des négociations post-électorales similaires à celles qui auraient lieu avec un système proportionnel à un tour au seuil de 10% 5) entretient l'illusion d'une inutilité, voire d'une dangerosité du dialogue transpartisan.

UN SYSTÈME PEU REPRÉSENTATIF, IMPRÉVISIBLE ET EXCESSIVEMENT TACTIQUE

À cela s'ajoutent les faiblesses inhérentes à l'insuffisante proportionnalité du suffrage. Le scrutin en deux tours et la prime de 25% accordée à la liste arrivée en tête de second tour déforment les rapports de force au sein des assemblées. Alors qu'entre 1986 et 1998, répartition des sièges et répartition des suffrages évoluaient de manière similaire, le changement de scrutin advenu en 1999 a créé d'importants décalages, qui n'ont pas desservi que l'extrême droite. Ainsi, en 2004 et 2010, le bloc de centre-droit et de droite a obtenu une proportion des sièges de cinq à dix points inférieure à sa part électorale, tandis que le bloc de centre-gauche et de gauche s'est arrogé jusqu'à quinze points de plus. En 2015, avec la montée en puissance de la droite parlementaire dans de nombreuses raisons, la tendance s'est inversée : cette fois, c'est le centre-droit et la droite qui ont remporté plus de sièges (43%) que de suffrages (32%), alors que le centre-gauche, la gauche et les écologistes se trouvaient pour la première fois légèrement défavorisés (35% des sièges pour 38% des voix). En 2021, du fait de l'existence d'une quatrième force politique (LREM-MoDem), cette tendance risque de s'accroître : si la droite parlementaire peut à nouveau espérer tirer un avantage du mode de scrutin actuel, le bloc de centre-gauche et surtout celui du centre LREM-MoDem pourraient obtenir une part des sièges nettement en-deçà de leur représentativité *réelle* dans l'électorat. Les formations politiques nouvelles ou en croissance ont tout à perdre d'un tel système, qui les privera systématiquement d'un nombre important de représentants, affaiblira leurs capacités de négociation, et les contraindra à des alliances coûteuses en termes d'autonomie.

Faiblement proportionnel, le résultat du scrutin est aussi

imprévisible : à une voix près au second tour, un quatre des sièges peuvent changer de main, rendant les futurs équilibres dans l'assemblée très difficiles à prévoir. Cet effet de seuil crée une incertitude que les partis tentent de maîtriser en misant sur quelques régions-clefs et en multipliant les manœuvres tactiques. Mais elle fournit peu d'incitations à la responsabilisation des formations politiques et à la projection sur le long terme.

La situation est encore plus critique dans les régions, comme PACA, où le maintien du « cordon sanitaire » conduit au retrait d'une liste. Dans l'actuel conseil régional de la région PACA, environ un tiers des électeurs s'étant rendus aux urnes ne possède aucun représentant issu du parti pour lequel ils ont voté au premier tour. En revanche, la liste LR-UDI-MoDem-CPNT, qui avait recueilli 27% des voix au premier tour, a finalement obtenu 66% des sièges. De telles disproportions sont un non-sens démocratique quand on considère ce qu'aurait été, en l'espèce, le « coût » organisationnel du maintien du cordon sanitaire dans le cadre d'un scrutin proportionnel : la nécessité pour les blocs de droite et de gauche d'engager une négociation post-électorale pour permettre le vote des budgets, et celle de dégager des accords ad hoc sur les principales politiques régionales. En terme de qualité démocratique, la seconde solution, qui restaure à la fois la représentativité de l'assemblée - c'est-à-dire le respect de l'expression du suffrage universel - et la nécessité d'un dialogue transpartisan sur des sujets d'intérêt public, est bien préférable au premier, qui confie l'exécutif à une formation fortement minoritaire sans donner à la liste démissionnaire aucune capacité de négociation.

En imposant des calculs tactiques complexes aux différentes formations, le mode de scrutin à deux tours à prime majoritaire détourne par ailleurs la campagne des sujets de fond. Les débats sur la possibilité d'alliances préélectorales LR-LREM¹⁹, sur l'opportunité de messages forts pour éviter une victoire du RN au second tour²⁰ ou encore sur les modalités de l'alliance entre PS et écologistes²¹ ont ainsi beaucoup plus agité l'opinion en ce début d'année 2021 que les oppositions programmatiques. Déjà partiellement détournée de sa vocation *régionale* par sa présentation médiatique commune comme « répétition générale » des élections présidentielles de 2022,

19 — Régionales en Paca: l'alliance entre LR et LREM fait vivement réagir, Le Figaro, 2 mai 2021.

20 — FAYE Olivier, LEMARIÉ Alexandre, Régionales : Eric Dupond-Moretti, candidat dans les Hauts-de-France pour « chasser le RN », Le Monde, 7 mai 2021.

21 — CRÉHANGE Philippe, Alliance avec les Verts : Chesnais-Girard mis sous pression, Le Télégramme, 9 avril 2021.

la campagne des élections régionales se trouve vidée de son sens démocratique par la mise en valeur exclusive de considérations techniques. Les partis politiques et leurs candidats, contraints de définir une feuille de route transpartisane avant même de connaître leur poids réel dans l'électorat, font face à une incertitude considérable, et les deux jours laissés aux listes pour fusionner à l'issue du premier tour constituent un délai bien trop court pour une négociation sérieuse.

Enfin, l'habitude des listes communes aux blocs de centre-gauche et de centre-droit dès le premier tour, conséquence tactique du seuil de maintien élevé introduit par la réforme de 1999, nuit à l'affirmation des différentes tendances politiques et rend leur représentativité réelle impossible à estimer. Le poids réel du MoDem dans certaines alliances de centre-droit, celui des Verts ou du PCF dans certaines alliances de centre-gauche sont difficiles à déterminer. Dès lors, sur quels fondements construire une négociation et une répartition des rôles entre ces différentes formations ? Comment permettre aux partis (particulièrement au centre) d'envisager des alliances multiples permettant de débloquent une majorité ? Le problème apparaît insoluble dans le cadre du système électoral actuel.

PERMETTRE LE RETOUR À UN SYSTÈME PROPORTIONNEL

Peu transparent pour les citoyens, source de complexité pour les partis, faiblement représentatif et contribuant à focaliser le débat préélectoral sur des considérations tactiques plutôt que sur le fond, le scrutin à deux tours avec prime majoritaire apparaît de plus en plus comme un obstacle à la démocratisation des pouvoirs régionaux. À l'inverse, le retour à un système proportionnel permettrait de limiter l'ampleur de la tactique pré-électorale, d'apaiser et de simplifier le travail des différentes formations politiques, et surtout de rendre la campagne plus lisible aux yeux des citoyens. Un retour à la proportionnelle repousserait les négociations interpartisanes au lendemain de l'élection, dans un délai fixé mais nettement supérieur aux deux jours actuellement dévolus à la fusion des listes, en pleine connaissance des rapports de force. Les partis centraux seraient alors en capacité de participer à diverses majorités, toujours sur le fondement de leur représentativité réelle au sein de l'électorat régional.

Ce changement de système imposerait certes une remise en cause de la condition d) ci-dessus, portant sur la « peur de l'instabilité » qui a caractérisé les réformes du système électoral sous la Ve République. Mais cette remise en cause est nécessaire, car le système de partis

actuel, plus complexe, plus morcelé et plus divers que le tripolarisme qui a longtemps prévalu, est incompatible avec le mode de scrutin actuel. La division de l'électorat - c'est-à-dire de la communauté des citoyens - est une réalité politique, sociale et économique que la législation ne peut effacer ou passer sous silence. Rendre à chaque formation politique sa représentativité réelle, imposer aux élus de conclure des accords clairs sur la base de ces rapports de force, ce n'est pas trahir la volonté de stabilité de l'électorat. C'est, au contraire, assumer la réalité d'une société politiquement divisée et œuvrer à la restauration du dialogue entre les différentes forces qui la composent, pour dégager les compromis nécessaires. Car la peur de l'instabilité résultant de la diversité des opinions est, avant tout, une peur de la démocratie.

Dans un système politique français de plus en plus divers, marqué par l'émergence de forces sociales-libérales indépendantes des deux blocs classiques (LREM-MoDem), de formations écologistes affirmant leur identité propre (Verts), d'une gauche radicale distincte de la social-démocratie (LFI) et de forces autonomistes spécifiques, retrouver le sens des coalitions et des négociations transpartisanes devient indispensable. Sans une telle évolution, le dilemme, démocratiquement insoluble, entre faible représentativité des assemblées et ingouvernabilité restera entier. L'instauration d'un mode de scrutin proportionnel pour l'élection des Conseils régionaux est un premier pas en ce sens. Agiter le fantôme de la IVe République et de son instabilité proverbiale dans ce contexte, c'est s'illusionner : les systèmes proportionnels sont les plus courants dans les régimes parlementaires et démocratiques européens, un Conseil régional n'est pas l'Assemblée nationale, et le scrutin proportionnel a déjà été appliqué, dans un contexte de marqué par un clivage droite-gauche bien plus fort, entre 1986 et 1998.

En revanche, il est pertinent de s'interroger sur les changements institutionnels supplémentaires qui pourraient être mis en œuvre, dans l'hypothèse d'un rétablissement du scrutin proportionnel, pour faciliter le fonctionnement des assemblées une fois le scrutin proportionnel rétabli. Sans entrer dans les détails d'une telle réflexion, on suggérera ici deux séries de mesures directement applicables.

Le mode actuel d'élection de l'exécutif régional (président du Conseil régional et vice-présidents) prévoit déjà un scrutin à la majorité simple au troisième tour de scrutin. Il n'est donc pas nécessaire de modifier le mode d'élection actuel pour garantir l'élection d'un exécutif. L'instabilité observée avant 2004 concernait principalement le vote du budget, pour lequel avait été instauré

de manière transitoire un mécanisme de vote bloqué. Ce mécanisme permettait à l'exécutif de faire adopter le budget sans vote, sauf si le parlement adoptait une motion de censure « constructive », c'est-à-dire mentionnant le nom d'un nouveau président du Conseil régional. Pour garantir l'adoption du budget en l'absence de majorité d'un seul parti, on pourrait :

soit rétablir de manière durable, en l'adaptant, un tel mécanisme de vote bloqué ;

soit imposer une dissolution automatique du Conseil régional et la tenue d'élections anticipées en cas d'impossibilité à voter le budget, ce qui permettrait aux électeurs de trancher directement le blocage intervenu dans l'assemblée ;

soit instaurer un mécanisme de « douzièmes provisoires » automatiques, s'inspirant de la pratique belge, qui fournirait, en cas d'impossibilité de voter le budget, des crédits mensuels automatiquement adoptés indexés sur le dernier budget de plein exercice.

Plus généralement, il convient de s'assurer que les réformes complémentaires introduites incitent au compromis transpartisan (coalition ou accord ad hoc) et découragent les attitudes d'obstruction, tout en fournissant une solution d'urgence en cas d'impossibilité à parvenir à un accord.

Par ailleurs, le rôle prééminent du président de région au sein de l'exécutif régional peut constituer un obstacle à la mise en place de coalitions équilibrées. Les Conseils régionaux français, comparés aux assemblées allemandes, espagnoles ou italiennes, présentent en effet la spécificité de ne pas disposer d'un véritable « gouvernement régional » resserré, au sein duquel règne une division claire des portefeuilles. Seul le président est perçu par l'opinion comme détenteur du pouvoir exécutif, alors que les commissions permanentes des Conseils régionaux, composées a minima du président et des vice-présidents, sont peu visibles. Ce rôle hybride des vice-présidents, à la fois « ministres régionaux » et responsables de l'organisation des séances, conduit à l'élection de l'ensemble des vice-présidents dans les rangs de la majorité, contrairement à l'usage de l'Assemblée nationale et d'un grand nombre d'assemblées européennes. Le nombre de ces vice-présidents (13 à 15 dans toutes les régions de métropole) atteint parfois jusqu'à un tiers de l'effectif de la majorité, conduisant à une quasi-identification du groupe majoritaire et de l'exécutif. Cette confusion des fonctions exécutives et législatives marginalise le rôle de l'opposition régionale, tout en rendant l'organisation de l'assemblée peu lisible du fait de la multiplication des délégations. Dans le cas d'une coalition entre plusieurs partis, la répartition des portefeuilles serait beaucoup plus claire - et plus aisément négociable - si un conseil plus collégial et

plus resserré prenait en charge les fonctions exécutives, rendues distinctes de la fonction de vice-président de l'Assemblée. Or, un précédent existe dans ce domaine : celui de l'Assemblée et du Conseil exécutif de la collectivité de Corse. Les vice-présidents de l'Assemblée de Corse, au nombre de deux, occupent une fonction uniquement parlementaire, alors que les onze conseillers exécutifs (dont son président) disposent de prérogatives de gouvernement clairement établies. La répartition des postes entre les différentes formations au lendemain des élections territoriales de 2015 a montré la capacité de ce modèle à favoriser la répartition des responsabilités entre plusieurs partis. Un tel système pourrait être sans difficulté généralisé à l'ensemble des régions françaises.

COÛT POLITIQUE

Notons que même des considérations de pure opportunité politique ne sauraient faire obstacle à l'introduction d'une telle réforme, puisque le système électoral actuellement en vigueur est un obstacle au travail de chacune des formations politiques de gauche, du centre et de droite :

- Il prive presque systématiquement la gauche radicale de représentation parlementaire du fait de la difficulté d'accéder au second tour ;
- Il impose au centre-gauche (PS et alliés) de renoncer à toute représentation en cas de duel entre le centre-droit et l'extrême droite, au risque de voir le RN emporter l'exécutif à la majorité relative ;
- Il limite la capacité des Verts à présenter des listes autonomes et à opérer des alliances post-électorales diverses au lendemain des scrutins, position qui lui donnerait pourtant un rôle d'arbitre essentiel ;
- Il risque de priver le centre (LREM, MoDem) de fonctions exécutives partout où celui-ci ne conclut pas en amont un accord avec l'un des blocs - au lieu d'être un partenaire-clef des négociations et des coalitions post-électorales à droite comme à gauche dans un grand nombre de régions, le centre sera sous-représenté dans la plupart d'entre elles ;
- Il cause au sein du centre-droit et de la droite (LR, UDI et alliés) une tension inédite du fait de la nécessité de conclure des alliances en amont de l'élection.

Le système électoral actuel, conçu pour résoudre une situation de crise spécifique au tournant des années 2000, est désormais dépassé. Les conditions qui pouvaient justifier son introduction ne sont plus réunies, et ses effets sur la confiance des citoyens, la représentativité des assemblées, le travail des partis et la qualité du débat public sont largement négatifs. Cet « artifice démocratique » n'est plus à la hauteur des défis contemporains. Il convient donc de le réformer.

PROPOSITIONS

Nous suggérons donc :

1. De rétablir à partir de 2027 un scrutin proportionnel de liste à un tour à l'échelle régionale, avec un seuil de 5% ou 10% ;
2. D'instaurer, pour assurer le vote des budgets régionaux en l'absence de majorité claire :
 - a. Soit un mécanisme de vote bloqué (majorité absolue apportée à un contre-projet nécessaire pour empêcher l'adoption du budget présenté par l'exécutif),
 - b. Soit un mécanisme de dissolution automatique du Conseil régional en cas d'impossibilité de voter le budget,
 - c. Soit un mécanisme de budgets temporaires automatiquement alloués (principe des « douzièmes provisoires ») en l'absence de budget de plein exercice ;
3. De créer dans l'ensemble des régions françaises un Conseil exécutif de 10 à 15 membres sur le modèle de celui de la Communauté de Corse, qui remplace dans les fonctions exécutives régionales l'actuelle commission permanente, et de limiter le nombre des vice-présidents du Conseil régional à 5 ;
4. De sensibiliser les responsables politiques nationaux et régionaux français, mais aussi l'opinion publique, à la nécessité d'accords post-électorales plus fréquents, plus structurés et plus contractualisés, rendus indispensables par l'évolution du système de partis.