

Les singularités des élections régionales en France

PATRICK LEHINGUE

Sauf à se cantonner à une vision institutionnaliste des phénomènes politiques, une élection ne saurait se définir exclusivement par son objet manifeste, soit la désignation de tel ou tel type de représentants (chef de l'État, député, parlementaire européen, conseiller général, municipal ou régional).

Dans l'espace théorique des différents types de scrutins au suffrage universel, chacun n'acquiert de valeur (ici de singularité) qu'en relation, donc par rapport (de proximité ou de distance) à d'autres consultations, et sous le rapport (ou en considération) d'un certain nombre de propriétés. En sélectionnant quatre de ces dernières¹, on peut dire qu'une élection se spécifie et se distingue potentiellement :

- par son inscription chronologique dans un cycle électoral structuré depuis 1965 (et plus encore depuis 2002, après le changement de calendrier électoral) par l'élection présidentielle (« reine de toutes les batailles », pour sacrifier à la métaphore guerrière souvent sollicitée par des protagonistes plus souvent associés que rivaux) ;

- par ses règles du jeu électoral (mode de scrutin notamment), lesquelles ne sont pas sans incidences sur les manières de jouer des joueurs (stratégies de présence active dans le jeu, construction des alliances et autres jeux de coopération) ;

- par l'intensité de la mobilisation que chaque consultation suscite, et, partant, par les propriétés sociales des votants effectifs et le type de comportement électoral qui peut globalement prévaloir ;

- par la valeur des trophées qui y sont disputés (étendue des compétences, ressources budgétaires, dotation en personnels, indemnités de mandat, capital symbolique attaché au poste...).

1. Donc en tentant de construire un modèle réduit, qui « aide à penser la réalité » sans la remplacer, « à organiser la diversité » sans la supprimer, pour reprendre les termes de J. L. Parodi, « La double consultation de mars 1992. À la recherche d'un modèle », in Habert, Perrineau, Ysmal (1992), *Le vote éclaté*, Presses de la FNSP, p. 270.

L'inscription dans le cycle électoral

On peut l'entendre de trois manières différentes.

Par « l'épaisseur historique » de l'élection tout d'abord, laquelle conditionne le degré de consolidation du poste. Après le président de la République (1965), les députés au Parlement européen (1979), les conseillers régionaux sont les derniers représentants (1986) à avoir bénéficié de « l'onction du suffrage universel ». Membres de droit (parlementaires) ou élus par leurs pairs (maires des plus grandes villes, représentants des conseils généraux), les « élus régionaux » s'apparentaient jusqu'en 1986 à une haute assemblée provinciale ; le cumul des mandats y était légalement requis mais la faiblesse des ressources juridiques et budgétaires (les lois de décentralisation de 1981-82 mettront quelque temps à produire leurs effets) tendait à faire de ce mandat un trophée supplétif peu convoité. Progressivement, la valeur politique du poste s'appréciera, ce que l'on peut indirectement repérer aux arbitrages opérés par les élus contraints par les règles de non-cumul des mandats et par l'investissement de plusieurs ténors nationaux sur le niveau régional.

Seconde acception, la temporalité des échéances. L'une des particularités du scrutin régional a jusqu'ici résidé dans sa concomitance avec d'autres échéances (en 1986, avec les législatives qui en éclipsent le baptême électoral, en 1992, 1998 et 2004 avec des élections cantonales), dans le but probable d'éviter la multiplication des consultations et de prévenir le risque d'une abstention de lassitude. Du même coup, il est difficile d'en isoler (au plan de la participation par exemple) les dynamiques propres – si dynamique il doit y avoir. L'élection régionale de 2010 est la première qui, en théorie, permettra de tester l'existence d'un cadrage régional spécifique.

Réputée être « la plus nationale des élections locales », l'élection régionale est en effet fréquemment l'objet d'un détournement d'usage et de sens tant par les électeurs que par les compétiteurs. Scrutin de rattrapage pour les recalés des législatives de 1986, scrutin de défiance en 1992 à l'encontre d'une majorité gouvernementale socialiste empêtrée dans « les affaires », la gestion « sociale libérale » de l'économie et le début de la troisième récession², vote sanction à l'encontre du gouvernement Raffarin en 2004, les élections régionales obéissent (beaucoup plus que les cantonales ou les municipales) à la fameuse « *logique des élections intermédiaires* ». Chronologiquement encadrées par des scrutins réputés être décisifs ou « premiers » (présidentielles ou législatives), ces élections « de second

2. La gauche perd, en 1992, le tiers de ses conseillers régionaux, dont 205 pour le seul PS dont les listes ne réalisent en métropole que 18,3% des suffrages exprimés (29,1% en 1986, soit la plus grosse perte jamais enregistrée entre deux scrutins de même nature depuis le début des années 1970).

ordre » fournissent l'occasion, au delà et par delà la désignation de parlements puis d'exécutifs régionaux, d'adresser un avertissement sans frais aux équipes gouvernementales au pouvoir³ pour le plus grand profit des listes menées par des représentants locaux de l'opposition nationale, ou parfois d'*outsiders* traditionnellement écartés ou marginalisés par les règles du jeu prévalant dans les autres consultations⁴. Mais contrairement à une acception journalistique courante, cette logique des élections intermédiaires⁵, qui suppose un degré élevé de mécontentement vis-à-vis du bilan ou de l'action des dirigeants nationaux, ne joue pas systématiquement pour toutes les élections situées « entre » les grandes échéances nationales. Aux régionales de 1998, la majorité gouvernementale dirigée depuis un an par Lionel Jospin n'en est, par exemple, pas affectée. Mais reposant sur l'absence d'enjeu local spécifique fort, on comprend aisément que cette dynamique de vote sanction soit particulièrement prégnante et plus probable pour les scrutins régionaux que pour les élections municipales par exemple.

3. En 2004 par exemple, les listes UDF-UMP n'obtiennent dans toute la France que 526 sièges sur 1880 (moitié moins que les listes de l'opposition de gauche) et perdent tous les conseils régionaux jusqu'ici détenus, à l'exception de la Corse et de l'Alsace.

4. Dans une conjoncture marquée par la faillite des élites socialistes au pouvoir, et par le scepticisme qu'inspire l'opposition « officielle », les régionales de 1992 (marquées par une forte proportion d'abstentions, 31,2%, et de bulletins blancs ou nuls, 3,3%) ont été particulièrement bénéfiques pour les formations périphériques qui, avec près de 30% des exprimés, emportent près d'1 siège sur 3, soit 503 conseillers régionaux sur 1671 : 242 élus pour le FN, 102 pour les dissidents des grandes entreprises partisans nationales (divers droite ou gauche), 104 pour Génération Écologie de Brice Lalonde en concurrence avec les Verts, 18 pour les régionalistes, 31 pour les chasseurs ...).

5. Théorisée et détaillée par J.L. Parodi dans l'article précité.

6. Une loi attribuée à Maurice Duverger selon laquelle il y aurait une corrélation entre le système électoral et la constitution du bipartisme.

Les règles du jeu électoral

Un temps consacré en science politique comme le *deus ex machina* permettant d'expliquer ou de prédire (*Duverger's laws*⁶) la structure des systèmes partisans (nombre de partis, système de coalitions), le mode de scrutin (soit pour l'essentiel les modalités techniques permettant de passer d'un partage des voix à un partage des sièges) peut plus prosaïquement être lu comme un ensemble de règles du jeu, juridiquement objectivées, qui orientent, sans les déterminer mécaniquement, les stratégies des joueurs et, plus indirectement encore, les comportements des électeurs.

À l'origine, c'est-à-dire en 1986, les élections régionales, greffées sur le scrutin législatif organisé le même jour, en reproduisent fidèlement les règles : scrutin de liste départementale (choix assez incongru pour des élections consacrant le niveau régional), à un tour (aucun regroupement ou coalition possibles au second) avec représentation proportionnelle (chaque liste présentée détient donc une chance raisonnable d'obtenir un ou plusieurs élus, à l'unique condition de franchir un seuil peu drastique de 5% des suffrages exprimés).

Les conséquences logiques de ces règles peu contraignantes seront, pour les trois premières consultations régionales (1986, 1992, 1998), de deux ordres :

– une offre pléthorique, les gains escomptés de présentation d'une liste (y compris dissidente pour ceux déçus de ne

pas figurer en bon rang sur les listes « officielles »⁷) l'emportant très largement sur les coûts subis (notamment en termes de frais de campagne). En 1992, 817 listes (643 six ans auparavant) rassemblant plus de 15 000 candidats s'affrontaient en France métropolitaine (en moyenne 8,6 listes par département).

– une dispersion des élus rendant très problématique la constitution de majorités régionales sinon stables, au moins politiquement homogènes.

Si dans la série des quelque trente élections générales organisées de 1986 à 2009, le scrutin régional a pu bénéficier d'un minimum de reconnaissance, susciter de véritables débats et impulser un minimum de recompositions, il le doit à l'épineux problème des systèmes d'alliance avec le Front national auxquels, région par région, des élus de la droite traditionnelle ont (plus ou moins ouvertement) consenti pour conquérir (et le plus souvent conserver) une majorité au conseil régional.

En 1986, dans six régions où la gauche bénéficie d'une majorité relative, le FN fera gagner la droite traditionnelle qui s'adjuge ainsi vingt des vingt-deux régions métropolitaines (ne restent à gauche que le Limousin et le Nord-Pas de Calais). Six ans plus tard, l'UDF et le RPR, vainqueurs relatifs de la consultation, bénéficient de l'abstention bienveillante du FN dans au moins quatre régions (Languedoc-Roussillon, PACA, Lorraine, Bourgogne), ce qui permet la réélection de tous ses présidents sortants (20 sur 22 à nouveau). Très affaiblie au scrutin suivant (1998⁸), la droite parlementaire ne dispose plus de la majorité absolue que dans une seule région (Pays de la Loire), et se retrouve dépassée par la gauche dans 15 régions sur 22. Elle a, sur le papier, impérativement besoin des élus du FN dans un contexte où la moindre compromission (dénoncée à l'avance par la plupart des dirigeants nationaux, à commencer par J. Chirac) peut s'avérer électoralement contre-productive. Elle le fut à plusieurs égards. Les attermolements constatés le vendredi 20 mars pour la constitution de majorités régionales coûtèrent au RPR et à l'UDF de très nombreux sièges de conseillers généraux à l'issue du second tour des cantonales intervenant le dimanche suivant. Cinq présidents de région (Picardie, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Bourgogne, Centre) parvinrent, au moins provisoirement, à être élus avec le soutien accepté (voire sollicité) des élus FN, pendant que d'autres présidents sortants les refusaient et laissaient leur place (dans cinq autres régions) à des élus de gauche⁹.

7. En 1992, 14 listes départementales dissidentes socialistes, 27 cas avérés de dissidence à l'UPF (regroupement UDF-RPR), 7 listes dissidentes au PCF et autant au FN...
8. En grands blocs, le rapport de force en métropole s'établit ainsi : 703 conseillers régionaux de gauche, 648 de droite, 277 FN, et 43 divers (régionalistes, chasseurs, etc.).
9. La confusion est alors totale : dans la plupart des régions, les présidents ne disposent d'aucune majorité ; le groupe UDF implose suite à la défection du courant Démocratie libérale (mené par A. Madelin, ancien membre d'Occident) qui refuse de dénoncer les présidents de région réélus avec l'aide du FN ; ce dernier est affaibli par la scission de Bruno Mégret, soucieux de présenter, à l'image de l'italien Fini, une image respectable et de nouer des alliances durables à droite ; les élections de Charles Million en Rhône-Alpes et du président de la région Centre sont annulées...

10. En France métropolitaine, le FN capitalise 137 élus en 1986, 242 en 1992, 277 en 1998.
11. Comme pour les municipales, les listes obtenant plus de 5% peuvent fusionner, celles dépassant 10% des exprimés peuvent se maintenir au second tour. Les listes sont désormais régionales (avec un sectionnement départemental) : en 2008, on en comptera 167 au premier tour en métropole (en moyenne 7,6 par région), et 58 seulement au second tour (en moyenne, 2,6 par région). 19 fusions sont intervenues entre les deux tours intéressant 41 listes (86 ont été éliminées dont toutes les listes d'extrême-gauche, qui a perdu ses rares, 37, conseillers régionaux).
12. À l'issue du second tour, les listes de gauche obtiennent sur l'ensemble du territoire 50,3% des suffrages exprimés (et 1162 élus), la droite parlementaire au pouvoir moins de 37% (526 sièges, deux régions métropolitaines), le FN, éliminé dès le premier tour dans cinq régions, 12,4% et 156 élus.
13. Pour l'ensemble des scrutins intervenus depuis 1945, le classement par taux de participation s'établit comme suit : 1 : 2^e tour des présidentielles (84,3%) ; 2 : 1^{er} tour des présidentielles (81,2%) ; 3 : Référendums (76,7%) ; 4 : Législatives (75,2%) ; 5 : Municipales : 74,8% ; 6 : Régionales (67,5%) ; 7. Cantonales (61,9%) ; 8 : Européennes (50,5%). En ne prenant en compte que les toutes dernières consultations (intervenues après 2004), les régionales remontent au 5^e rang.
14. Publié début décembre 2009, un sondage LH2-Presses régionale-France Bleu, réalisé auprès de 5 100 enquêtés, révèle que dans douze des vingt-et-une régions métropolitaines concernées, moins d'un quart des sondés peuvent citer le nom du président de leur conseil régional. Par ailleurs, 24% des

Parce que les conseils régionaux sont les seules assemblées délibératives en France où le FN est significativement présent (voire, l'a été de plus en plus sur 12 ans¹⁰), les élections régionales ont, jusqu'en 2004, constitué un précieux et douloureux révélateur du « *quantum* d'éthique de conviction » inspirant les petites tactiques et les grandes stratégies d'un certain nombre de caciques régionaux, inégalement opportunistes.

S'il est rare qu'on puisse « changer la société par décret », la confection d'un nouveau mode de scrutin est susceptible de solutionner nombre de ces « dilemmes tragiques ». Instruits du désastreux précédent de 1998, la majorité UDF-RPR revenue aux affaires en 2002, aligna la technique de désignation des conseillers régionaux sur celle des conseillers municipaux dans les villes de plus de 3 500 habitants. En octroyant à la liste arrivée en tête au second tour (nouvellement institué) une prime lui garantissant largement la majorité absolue, le nouveau système (maintenu en 2010¹¹) ôtait toute force de nuisance au FN qui, de fait, y laissa près de la moitié de ses conseillers régionaux. De morale, ici, il ne saurait être question puisque ce nouvel ensemble de règles destinées à prévenir toute tentation d'alliance avec le FN, à afficher des comportements vertueux et à assurer une réélection sans tache des présidents de droite, se solda, comme on le sait, par une défaite sans précédent des sortants (qualifiée de « 22 avril à l'envers » par François Fillon, battu contre toute attente en Pays de la Loire)¹². Preuve, s'il en était besoin, que le mode de scrutin n'est gage de rien ...

L'intensité et les logiques de la mobilisation électorale

L'intérêt potentiel que suscite la désignation des assemblées régionales ne saurait se déduire des taux de participation enregistrés pour une consultation qui, dès 1986, a été couplée avec d'autres, 2010 constituant une situation inédite. Des taux moyens de participation peuvent toujours être calculés qui placeraient en moyenne le scrutin régional en sixième position devant les cantonales et les européennes¹³ mais ils sont assez difficilement interprétables. Au moins suggèrent-ils des éléments de parenté entre les élections régionales d'une part, les cantonales et les européennes de l'autre, en termes de notoriété des élus¹⁴, de connaissance du périmètre électoral, d'identification des compétences, du rôle et de l'utilité pratique des

assemblées¹⁵, d'existence d'enjeux spécifiques suffisamment saillants ou polarisants. En l'absence de scrutin locomotive (cas des législatives en 1986) ou d'une forte volonté d'instrumentaliser le scrutin régional pour sanctionner les équipes nationales au pouvoir, dans une configuration de simplification des choix et de crédibilité minimale de l'opposition (cas du second tour des régionales de 2004), il est douteux que la seule (et très hypothétique) conscience d'enjeux régionaux spécifiques suffise à garantir une mobilisation électorale conséquente. Ce en dépit (ou partiellement du fait ?) des efforts d'intéressement au jeu des compétiteurs¹⁶.

La valeur politique du poste

Sur le papier, les efforts de mobilisation des prétendants seront d'autant plus intenses qu'ils accorderont une plus forte valeur aux mandats distribués, qu'ils jugeront plus décisive la cotation électorale des rapports de force que chaque scrutin actualise, et que leurs anticipations de victoire¹⁷ seront plus optimistes.

Incontestablement, la valeur accordée aux mandats régionaux a augmenté depuis 1972, date de création de ce nouveau poste. Pour certaines formations émergentes (Chasseurs) ou en voie de consolidation (FN, écologistes, Modem), le mandat de conseiller régional est l'un des rares (parfois le seul) grâce auquel elles peuvent affirmer leur existence dans des assemblées ; le seul mandat – avec le mandat européen, par définition plus rare et moins accessible – qui, via les indemnités distribuées¹⁸, les postes de responsabilités offerts (vice-présidence, présidence de commission), les attachés de groupe recrutés, etc. assure (matériellement et symboliquement) un minimum de professionnalisation politique et permet « d'économiser » le financement sur ressources proprement partisans de permanents¹⁹.

Dans le cas des grandes entreprises partisans (les P.D.G., partis-de-gouvernement, pour reprendre au lexique politologique une de ses savoureuses expressions), il n'est pas certain, comme l'a souvent démontré Rémi Lefebvre s'agissant du Parti socialiste²⁰, que les élections régionales (au même titre que les autres scrutins dits locaux, cantonales ou municipales) soit aussi périphérique, second, subsidiaire, subordonné... que la formule « élections intermédiaires » ne le sous-entend. Plus que l'exercice de responsabilités nationales réputées plus prestigieuses, conquises au terme d'élections suppo-

enquêtés donnent une réponse erronée à la question de la couleur politique (gauche ou droite) de leur région et 13% s'abstiennent de répondre. Enfin – même si cette indication à quatre mois du scrutin est éminemment fragile – seuls 25% des sondés – souvent plus diplômés que la moyenne – érigent le bilan de la majorité régionale sortante en critère déterminant de leur vote futur.

15. Une enquête IFOP, réalisée pour le compte du Conseil régional de Picardie en juin 2009 auprès de 10 004 personnes, montre que si 74% des enquêtés citent au moins une action ou une aide proposée par le conseil régional qu'ils estiment « utiles pour eux-mêmes ou leurs proches », la plupart des mesures citées spontanément par les sondés ne relèvent pas de la compétence des conseils régionaux mais de celles des communes et, plus souvent encore, des conseils généraux (notamment les aides sociales).
16. Plus généralement, le degré d'intéressement aux élections régionales des électeurs obéit aux lois générales de distribution sociale de la compétence politique. Dans le sondage IFOP-Picardie précité, seuls 60% des enquêtés connaissent la couleur politique de leur conseil régional. Mais cette proportion moyenne varie très fortement en fonction du genre (52,5% pour les femmes contre 67% pour les hommes), de l'âge (53% chez les moins de 30 ans contre 73% pour les plus de 60 ans), de la profession (48% pour les ouvriers, 73% pour les professions libérales et cadres supérieurs), du type de statut (47% seulement pour les CDD et intérimaires), et des aveux de participation électorale antérieure (66% pour ceux ayant déclaré avoir voté aux européennes, 52% pour les autres ...).
17. Laquelle supporte des définitions différentes selon

sées plus décisives (présidentielles, législatives), il se pourrait bien que les scrutins qui vraiment importent pour la pérennisation de ces « partis d'élus » correspondent d'abord aux échelons territoriaux ; et singulièrement le niveau régional qui, par la latitude d'action publique qu'exceptionnellement il autorise²¹, offre l'opportunité de pouvoir peser sur le cours des choses. Opportunité virtuelle et sans doute précaire si les actuels projets de réforme des échelons territoriaux se concrétisent et légalisent le retour en force du cumul des mandats – en la personne du « conseiller territorial », à la fois élu régional et départemental – et, plus décisif encore, consacrent une recentralisation des pouvoirs par durcissement de la contrainte budgétaire...

La plus grande singularité du scrutin régional pourrait alors résider dans sa très fugitive espérance de vie. ■

la surface des concurrents :
nombre de présidences, nombre
de sièges, taux de présence au
second tour, parts de marché
électoral ...

18. La seule indemnité de fonction brute mensuelle s'échelonnait au 1^{er} octobre 2008, entre 1 500 € et 2 626 € (selon la taille de la région), et se trouve majorée de 10% pour les membres des commissions permanentes et de 40% pour les vice-présidents.
19. De fait, l'examen des profils des conseillers régionaux (cf. article de L. Godmer) suggère que la proportion des élus cumulant leur mandat régional avec d'autres mandats électifs, à qui ils donnent priorité, tend progressivement à reculer au profit de nouveaux entrants uniquement dotés de responsabilités politiques dans leurs fédérations partisanes respectives.
20. Voir son article dans ce numéro de *Savoir/Agir*.
21. Quoiqu'en forte croissance ces dernières années, la proportion de « dépenses liées », de politiques publiques « contraintes », de charges de fonctionnement ou de transferts sociaux obligatoires est infiniment moindre pour un conseil régional que pour un conseil général ou municipal.