

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 mai 1996.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par le groupe de travail sur le mode de scrutin régional (2).

M. Paul GIROD,

Rapporteur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyest, Paul Masson, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtot, Charles de Cutoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gérard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Georges Othity, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Alex Türk, Maurice Ulrich.

(2) Ce groupe de travail est composé de : MM. Lucien Lanier, président ; Paul Girod, rapporteur ; Guy Allouche, Pierre Fauchon, Philippe de Bourgoing, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, secrétaire ; Christian Bonnet, Jean-Paul Delevoye, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gérard, Daniel Hoeffel, Paul Masson, Jean-Claude Peyronnet, Alex Türk.

**Le Sénat sur internet : <http://www.senat.fr>
minitel : 36-15 - code SENATEL
L'Espace Librairie du Sénat : tél. (1) 42-34-21-21**

SOMMAIRE

	Pages
LA MOTION ADOPTÉE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL	3
Composition du groupe de travail.....	4
Liste des personnalités entendues.....	5
AVANT-PROPOS	7
PREMIÈRE PARTIE : LA SITUATION ACTUELLE DES RÉGIONS IMPOSE-T-ELLE ABSOLUMENT DE MODIFIER LE MODE DE SCRUTIN DES CONSEILLERS RÉGIONAUX ?	10
I. UN CONSTAT : L'ABSENCE DE MAJORITÉ AU SEIN DES CONSEILS RÉGIONAUX PASSE POUR SUSCITER DES DIFFICULTÉS DE FONCTIONNEMENT ET UNE MOINDRE EFFICACITÉ DE LA RÉGION	10
II. CE CONSTAT MÉRITE CEPENDANT D'ÊTRE NUANCÉ	11
<i>1. Tout d'abord, les problèmes de majorité ne sont pas propres à la région</i>	11
<i>2. En dépit d'une situation qui n'est pas toujours simple, les régions, à de très rares exceptions près, ne sont pas en situation de blocage absolu</i>	12
<i>3. Faut-il réellement considérer que le mode de scrutin actuel serait le premier responsable des difficultés des régions ?</i>	12
III. DANS CES CONDITIONS, UN CHANGEMENT DE MODE DE SCRUTIN EST-IL RÉELLEMENT INDISPENSABLE ?	15
<i>1. Un éventuel changement du mode de scrutin régional ne saurait être justifié par des considérations purement électoralistes</i>	15
<i>2. Un changement de mode de scrutin ne saurait intervenir sans la recherche au préalable du plus large consensus possible</i>	16
<i>3. Des arguments forts plaident en faveur du maintien du mode de scrutin actuel, bien adapté à la spécificité de la région</i>	16
<i>4. Une modification du mode de scrutin dans un sens majoritaire réduirait beaucoup la diversité de la représentation régionale</i>	18
a) Une suggestion fréquente : la transposition aux régions du mode de scrutin municipal.....	19
b) Une prime majoritaire, mais de quel ordre ?.....	20
c) Le relèvement du seuil de 5 % : une solution qui n'a été préconisée par aucune des personnalités entendues.....	21
DEUXIÈME PARTIE : A SUPPOSER QU'UNE MODIFICATION SOIT SOUHAITABLE, L'ÉLECTION DANS LE CADRE DU DÉPARTEMENT DOIT IMPÉRATIVEMENT ÊTRE MAINTENUE	21
I. L'ÉLECTION DANS LE CADRE DE LA RÉGION PORTERAIT ATTEINTE À LA NÉCESSAIRE REPRÉSENTATION DU TERRITOIRE	21

II. MÊME LES PARTISANS LES PLUS FERVENTS DU CADRE RÉGIONAL RECONNAISSENT QU'IL POSERAIT DES PROBLÈMES NON NÉGLIGEABLES	24
A. LE CADRE RÉGIONAL EST MANIFESTEMENT INADAPTÉ AUX RÉGIONS LES PLUS PEUPLÉES, OÙ LE NOMBRE DE CONSEILLERS RÉGIONAUX EST IMPORTANT	24
B. LE CADRE RÉGIONAL ACCROÎTRAIT LA POLITISATION DU SCRUTIN ET ÉLOIGNERAIT ENCORE UN PEU PLUS L'ÉLU DE L'ÉLECTEUR	26
C. LE CHOIX DU CADRE RÉGIONAL POSERAIT LE PROBLÈME DE LA REPRÉSENTATION DES RÉGIONS AU SÉNAT, QUI EST UN IMPÉRATIF CONSTITUTIONNEL	26
TROISIÈME PARTIE : LA SEULE MODIFICATION QUI POURRAIT ÊTRE RETENUE, SOUS RÉSERVE DE PROJECTIONS PROBANTES : INTRODUIRE UNE PRIME MAJORITAIRE MODÉRÉE	28
I. TECHNIQUEMENT, UN CORRECTIF MAJORITAIRE FONDÉ SUR UNE « PRIME » N'OFFRIRAIT AUCUNE GARANTIE DE DÉGAGER UNE MAJORITÉ AU PLAN RÉGIONAL	29
A. DES PRIMES MAJORITAIRES ATTRIBUÉES DANS UN CADRE DÉPARTEMENTAL POURRAIENT FORT BIEN S'ANNULER AU PLAN RÉGIONAL	29
B. UNE PRIME ATTRIBUÉE AU PLAN RÉGIONAL IMPOSERAIT DES MÉCANISMES D'APPARENTEMENT COMPLEXES ET MAL PERÇUS	30
II. LA PRIME MAJORITAIRE AURAIT EN DÉFINITIVE LE MÊME INCONVÉNIENT QU'UN RELÈVEMENT DU SEUIL : UNE MOINDRE REPRÉSENTATION DES MINORITÉS	31
CONCLUSION : EN DÉFINITIVE, LE MAINTIEN POUR L'HEURE DU MODE DE SCRUTIN ACTUEL PARAÎT PRÉFÉRABLE	32
Compte rendu de la réunion du 23 mai 1996 : échange de vues puis examen du rapport	35
Comptes rendus des auditions du Groupe de Travail sur le mode de scrutin régional	41
ANNEXES	75

LA MOTION ADOPTÉE PAR LE GROUPE DE TRAVAIL

« Le groupe de travail de la commission des Lois du Sénat sur le mode de scrutin régional considère :

« - qu'un changement d'un mode de scrutin ne doit pas être fondé sur des préoccupations électoralistes mais sur des raisons d'intérêt général impérieuses, liées à une meilleure expression du suffrage universel ;

« - qu'à de très rares exceptions près, le fonctionnement des régions, malgré des difficultés, n'a pas connu de situations de blocage absolu depuis 1986 ;

« - que l'abandon du cadre départemental pour l'élection des conseillers régionaux porterait atteinte à la représentation du territoire et poserait le problème de la représentation des régions au Sénat, impératif prévu par l'article 24, alinéa 3 de la Constitution ;

« - que de l'avis même de ceux qui prônent l'élection des conseillers dans le cadre régional, un tel système imposerait la présentation de très longues listes dans les régions dont le conseil comporte un grand nombre de sièges, ce qui éloignerait l'élu de l'électeur ;

« - que la seule modification qui pourrait être retenue consisterait à introduire une prime majoritaire, modérée, dans le scrutin organisé dans le cadre départemental mais ne peut être envisagée qu'avec circonspection et sous réserve de projections probantes.

« Plus généralement, le groupe de travail n'estime pas souhaitable de modifier un mode de scrutin qui n'a encore été mis en oeuvre que deux fois depuis sa création en 1986.

« Il considère enfin qu'une telle réforme supposerait un large consensus, lequel ne paraît pas susceptible d'être réuni d'ici fin 1996, date au-delà de laquelle il ne sera plus envisageable de modifier le régime actuel, compte tenu de l'approche des élections régionales de 1998.

« En conséquence, le groupe de travail de la commission des Lois du Sénat sur le mode de scrutin régional :

« 1. Préconise de ne pas modifier le mode de scrutin régional d'ici les prochaines élections régionales prévues en 1998 ;

« 2. Estime impératif de maintenir le cadre départemental pour l'élection des conseillers régionaux ;

« 3. Recommande de ne pas modifier les autres caractéristiques du scrutin, notamment le seuil de 5 % qui permet d'assurer la représentation des minorités au sein du conseil régional » .

Composition du groupe de travail

- M. Lucien Lanier**, sénateur du Val-de-Marne (RPR), *Président* ;
- M. Paul Girod**, sénateur de l'Aisne (Rassemblement démocratique et social européen), *Rapporteur* ;
- M. Guy Allouche**, sénateur du Nord (groupe socialiste), *Vice-Président* ;
- M. Pierre Fauchon**, sénateur de Loir-et-Cher (Union centriste), *Vice-Président* ;
- M. Philippe de Bourgoing**, sénateur du Calvados (Républicains et indépendants), *Vice-Président* ;
- M. Robert Pagès**, sénateur de Seine-Maritime (groupe communiste, citoyen et républicain), *Vice-Président* ;
- M. Claude Cornac**, sénateur de Haute-Garonne¹ (groupe socialiste), *Secrétaire* ;
- M. Michel Rufin**, sénateur de la Meuse (RPR), *Secrétaire* ;
- M. Daniel Hoeffel**, sénateur du Bas-Rhin (Union centriste) ;
- M. Jean-Paul Delevoye**, sénateur du Pas-de-Calais (RPR) ;
- M. Patrice Gélard**, sénateur de Seine-Maritime (RPR) ;
- M. Paul Masson**, sénateur du Loiret (RPR) ;
- M. Christian Bonnet**, sénateur du Morbihan (Républicains et indépendants) ;
- M. Michel Dreyfus-Schmidt**, sénateur du Territoire de Belfort (groupe socialiste) ;
- M. Jean-Claude Peyrounet**, sénateur de Haute-Vienne (groupe socialiste) ;
- M. Alex Türk**, sénateur du Nord (Non-inscrits).

¹ *décédé le 12 janvier 1996*

Liste des personnalités entendues

- M. Alain Lancelot**, Directeur de l'Institut d'études politiques de Paris ;
- M. Jérôme Jaffré**, Vice-président de la SOFRES, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris ;
- M. René Rémond**, Président de la Fondation nationale des sciences politiques ;
- M. Yvon Bourges**, Président du conseil régional de Bretagne ;
- M. Robert Savy**, Président du conseil régional du Limousin ;
- M. Pierre Mauroy**, Maire de Lille, représentant de l'Association des maires des grandes villes de France ;
- M. Louis Souvet**, Maire de Montbéliard, représentant de l'Association des maires des grandes villes de France ;
- M. Jean-Paul Delevoye**, Président de l'Association des maires de France ;
- M. Jean Puech**, Président du conseil général de l'Aveyron, Président de l'Association des présidents de conseils généraux ;
- M. Charles Josselin**, Président du conseil général des Côtes-d'Armor, membre de l'Association des présidents de conseils généraux ;
- M. Michel Giraud**, Président du conseil régional d'Ile-de-France ;
- M. Valéry Giscard d'Estaing**, Président de l'Association nationale des élus régionaux, Président du conseil régional d'Auvergne ;
- Mme Marie-Christine Blandin**, Présidente du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais ;
- M. Jacques Valade**, Président du conseil régional d'Aquitaine.

Lors de sa réunion du 28 mai 1996, la commission des Lois a procédé, sur le rapport de M. Paul Girod, rapporteur du groupe de travail sur le mode de scrutin régional, à un échange de vues au terme duquel elle a autorisé la publication du présent rapport.

Mesdames, Messieurs,

Le mode de scrutin régional suscite depuis des années des interrogations et des propositions de réforme.

Depuis quelques mois, la perspective des élections régionales de 1998 a relancé cette réflexion, tant au sein des formations politiques que dans les associations d'élus.

• Plusieurs parlementaires –députés ou sénateurs– ont apporté leur contribution à ce débat. Pour s'en tenir à la seule session en cours, on relève ainsi pas moins de cinq propositions de loi sur ce sujet, qui figurent en annexe du présent rapport d'information.

La presse a par ailleurs fait état de réflexions du Gouvernement même si, pour l'heure, aucune décision n'a été annoncée. Plusieurs fois interrogé à ce propos par la voie de questions écrites, le ministre de l'Intérieur indiquait d'ailleurs récemment :

« Le Gouvernement n'a pas encore arrêté sa position entre les différentes attitudes possibles à ce sujet, mais, en toute hypothèse, il appartiendrait au Parlement de trancher lors de l'examen d'un projet de loi à ce sujet ».

• Le Sénat ne pouvait être absent de ce débat, car conformément à l'article 24 de la Constitution, il assure la représentation au Parlement des collectivités territoriales de la République.

Tout ce qui intéresse les collectivités territoriales intéresse donc le Sénat au premier chef.

En l'occurrence, cet intérêt est d'autant plus immédiat que les sénateurs sont concernés par le mode de désignation des conseillers

régionaux. dans la mesure où, depuis 1986, les membres des conseils régionaux participent à l'élection des sénateurs dans le département où ils ont eux-mêmes été élus.

C'est ainsi que les collèges électoraux des sénateurs comptent au total 1 880 électeurs représentant les régions ou la collectivité territoriale de Corse (1 671 conseillers régionaux des régions métropolitaines, 51 membres de l'Assemblée de Corse et 158 conseillers régionaux des régions d'outre-mer).

• Fidèle à sa démarche habituelle, la commission des Lois du Sénat -qui est aussi celle du suffrage universel, selon son intitulé réglementaire complet- a donc décidé de constituer en son sein un groupe de travail sur le mode de scrutin régional, à la suite d'une suggestion émise le 8 novembre 1995 par M. Guy Allouche, pleinement approuvée par le Président Jacques Larché.

Soucieuse d'une approche pluraliste, la commission des Lois a décidé le 22 novembre 1995 que ce groupe de travail serait constitué à la proportionnelle des groupes politiques du Sénat et associerait un membre de la réunion administrative des non-inscrits. Ont ainsi été désignés pour être membre du groupe de travail :

- pour le groupe communiste, républicain et citoyen, M. Robert Pagès ;

- pour le groupe du rassemblement démocratique et social européen, M. Paul Girod ;

- pour le groupe de l'union centriste, MM. Pierre Fauchon et Daniel Hoeffel ;

- pour le groupe du rassemblement pour la République, MM. Jean-Paul Delevoye, Patrice Gélard, Lucien Lanier, Paul Masson et Michel Rufin ;

- pour le groupe des républicains et indépendants, MM. Christian Bonnet et Philippe de Bourgoing ;

- pour le groupe socialiste, MM. Guy Allouche, Claude Cornac¹, Michel Dreyfus-Schmidt et Jean-Claude Peyronnet ;

- pour la réunion administrative des non-inscrits, M. Alex Türk.

¹ décédé le 12 janvier 1996

Dès sa réunion constitutive du 29 novembre 1995, ce groupe, après avoir désigné son bureau et nommé son rapporteur, a défini les grandes orientations de ses travaux.

Il a tout d'abord souhaité se mettre à l'écoute de toutes les opinions, à travers un large programme d'auditions dont les comptes rendus figurent en annexe.

Le groupe de travail a également souhaité travailler sans précipitation excessive mais assez rapidement pour que ses conclusions puissent être déposées en temps utile, c'est-à-dire avant la fin de la présente session ordinaire.

Ce « butoir » procède d'une considération de bon sens : on ne change pas la règle du jeu l'année précédant une élection.

Une modification du mode de scrutin régional, à supposer qu'elle doive avoir lieu, ne serait donc plus envisageable en 1997.

Elle ne pourrait intervenir au plus tard que dans les trois premiers mois de la prochaine session ordinaire, en clair avant fin décembre 1996.

Sur le fond, le groupe de travail n'est pas parti du principe qu'il devait proposer un texte. D'ailleurs, force est de reconnaître qu'aucun mode de scrutin n'est jamais résulté d'une proposition de loi.

En revanche, il a souhaité apporter sans exclusive partisane tous les éclairages nécessaires au débat en cours et, le cas échéant, aux décisions qui viendraient à être prises à ce sujet.

Le Parlement n'est certes saisi d'aucun projet de loi, et pour l'heure, rien n'indique qu'il doive l'être.

Votre rapporteur demeure néanmoins convaincu que les assemblées parlementaires ont tout intérêt à se tenir « en temps réel » à l'écoute des propositions formulées çà ou là, notamment dans des domaines où la recherche d'un large consensus est une nécessité, car une réflexion prospective est toujours préférable à l'examen « à chaud » d'un projet ou une proposition de loi.

PREMIÈRE PARTIE :

LA SITUATION ACTUELLE DES REGIONS IMPOSE-T-ELLE ABSOLUMENT DE MODIFIER LE MODE DE SCRUTIN DES CONSEILLERS REGIONAUX ?

I. UN CONSTAT : L'ABSENCE DE MAJORITE AU SEIN DES CONSEILS REGIONAUX PASSE POUR SUSCITER DES DIFFICULTES DE FONCTIONNEMENT ET UNE MOINDRE EFFICACITE DE LA REGION

Les conseils régionaux élus à la représentation proportionnelle en 1986 et en 1992 ont, pour beaucoup d'entre eux tout au moins, rencontré de grandes difficultés pour constituer des majorités stables.

Actuellement, seules quatre régions disposent d'une majorité homogène : l'Auvergne, la Franche-Comté, la Basse-Normandie et les Pays-de-la-Loire. Dans les autres conseils régionaux, la constitution d'une majorité passe obligatoirement par des accords avec un ou plusieurs groupes charnières globalement très minoritaires, tels que les différentes formations écologistes, le Front national ou des groupes divers, par exemple le mouvement Chasse, Pêche, Nature et Traditions (CPNT).

Ces groupes charnières se trouvent ainsi placés en position d'arbitre et disposent de fait d'un rôle clé tout-à-fait disproportionné à leur représentativité réelle.

Ce phénomène s'est manifesté dès l'élection de leurs présidents.

Ainsi, en 1986, seulement quatorze présidents sur vingt-deux (dans les régions métropolitaines) avaient pu être élus dès le premier tour en bénéficiant d'une majorité absolue des suffrages.

En 1992, ces difficultés se sont aggravées puisque vingt conseils régionaux n'ont élu leur président et leur exécutif qu'à la majorité relative.

Les problèmes ne cessent pas une fois désigné l'exécutif régional, car les majorités de coalition associant des groupes minoritaires ont l'inconvénient d'être des majorités instables, voire volatiles.

Leur instabilité peut compromettre le fonctionnement et la gestion des régions et n'a pas favorisé la continuité et l'efficacité de l'action régionale, ainsi que l'ont fait valoir certains présidents de conseils régionaux entendus par le groupe de travail.

Ainsi, M. Michel Giraud, se référant à sa propre expérience à la présidence du conseil régional d'Ile-de-France depuis 1986, a déploré les difficultés permanentes que lui posait l'absence de majorité nette, notamment au moment du vote du budget. Il a évoqué les débats interminables que requièrent des modifications même de portée modeste, au point qu'une véritable « quête aux voix » -selon ses propres termes- est nécessaire sur chaque amendement, si mineur soit-il. En définitive, le Président Michel Giraud a considéré que « *l'absence de vraie majorité était infernale* ».

M. Valéry Giscard d'Estaing, Président de l'Association des Présidents de conseils régionaux et Président du conseil régional d'Auvergne, a pour sa part cité les exemples de la Haute-Normandie et du Nord-Pas-de-Calais qui s'étaient trouvés dans l'impossibilité de voter leur budget en première lecture, et celui de la région Rhône-Alpes, pourtant dotée d'une majorité moins instable, qui n'a pas pu voter son contrat de plan.

II. CE CONSTAT MERITE CEPENDANT D'ETRE NUANCE

1. Tout d'abord, les problèmes de majorité ne sont pas propres à la région

L'équation « scrutin majoritaire = majorité certaine » est des plus aléatoires, comme on peut le constater à l'issue d'élections pourtant organisées au scrutin majoritaire uninominal à deux tours.

Les conseils généraux, par exemple, en dépit de leur mode d'élection, peuvent, tout comme les conseils régionaux, être confrontés à un problème d'absence de majorité.

L'élection de certains présidents de conseil général au bénéfice de l'âge révèle parfois cette absence de vraie majorité.

Tel a été le cas, pour n'en citer que quelques exemples, dans le département de Guadeloupe en 1994, dans les Alpes-de-Haute-Provence et en Vaucluse en 1992, en Martinique en 1988, dans le département de Corse du Sud en 1985 (et votre rapporteur ne saurait oublier son propre département), etc...

2. En dépit d'une situation qui n'est pas toujours simple, les régions, à de très rares exceptions près, ne sont pas en situation de blocage absolu

Force est de l'admettre : l'absence de majorité cohérente au sein d'un conseil régional nécessite fréquemment des négociations longues et laborieuses avant de pouvoir parvenir à une décision.

M. Robert Pagès a toutefois fait observer à plusieurs reprises que globalement, les difficultés relevées dans certaines régions - la sienne, notamment - n'avaient jamais conduit à de véritables catastrophes. Il n'a donc pas partagé le sentiment selon lequel il faudrait absolument modifier le mode actuel de scrutin régional. Dans le même sens, M. Philippe de Bourgoing a constaté que certaines régions ne rencontraient pas de difficultés particulières de fonctionnement.

De fait, dans l'immense majorité des cas, la situation est peut-être compliquée mais elle ne constitue pas un obstacle insurmontable à la prise des décisions majeures, le vote du budget, par exemple, ou encore l'approbation des contrats de plan Etat-région.

Lors d'une audition, il a ainsi été indiqué que sur 104 budgets proposés au vote des assemblées régionales depuis 1993, deux seulement ont été repoussés, d'ailleurs dans la même région (soit une proportion de seulement 1,92 %). Dans le même temps, 26 contrats de plan Etat-région ont été adoptés.

De même, M. Robert Savy, Président du conseil régional du Limousin, a constaté que le budget de sa région avait toujours pu être voté, en dépit d'une majorité composite rassemblant des conseillers élus sur dix listes différentes.

Ces chiffres, parmi d'autres, démontrent que l'idée d'un « blocage complet » de l'institution régionale n'est pas fondée.

3. Faut-il réellement considérer que le mode de scrutin actuel serait le premier responsable des difficultés des régions ?

La représentation proportionnelle est souvent tenue pour responsable de tous les maux de la région : c'est ce que l'on pourrait appeler le « syndrome du bouc émissaire ».

LE MODE DE SCRUTIN REGIONAL ACTUEL

Le mode de scrutin pour les élections régionales résulte de la loi du 10 juillet 1985.

- Les membres des conseils régionaux sont élus au **suffrage universel direct** pour six ans ; ils sont rééligibles (art. L. 336 du code électoral).

Le conseil régional est renouvelé intégralement tous les six ans.

- L'élection a lieu dans le **cadre départemental**, les sièges étant répartis en fonction du poids démographique des départements suivant un tableau annexé au code électoral (art. L. 337).

Ce tableau, qui figure en annexe du présent rapport, a été actualisé par la loi du 31 décembre 1991 en fonction des résultats du recensement de 1990.

- Les conseillers régionaux sont élus au scrutin de liste à la **représentation proportionnelle intégrale** suivant la règle dite de la **plus forte moyenne**, sans panachage ni vote préférentiel (art. L. 338).

- La loi a néanmoins introduit un correctif important dans cette proportionnelle qualifiée d'« *intégrale* » (qui ne l'est donc pas tout-à-fait) : le **seuil de représentation**, en deçà duquel les listes ne participent pas à la répartition des sièges.

Seules sont admises à la répartition des sièges les listes qui ont obtenu un nombre de voix au moins égal à **5 % des suffrages exprimés** (art. L. 338).

La distribution des sièges entre les listes ayant atteint le seuil de représentation s'opère de la façon suivante :

- il est d'abord attribué à chaque liste un nombre de sièges correspondant au résultat de la division du nombre de voix obtenues par le quotient électoral (c'est-à-dire le rapport du total des suffrages exprimés au nombre de sièges à pourvoir) ;

- les sièges non pourvus au quotient sont ensuite répartis en fonction d'une « moyenne » établie pour chaque liste, égale au nombre de voix obtenues par cette liste divisé par le nombre de sièges qu'elle obtiendrait si on lui attribuait un siège supplémentaire fictif. La liste ayant la plus forte moyenne se voit attribuer le premier siège supplémentaire, les sièges restant à pourvoir après cette attribution étant répartis un à un suivant le même procédé jusqu'à épuisement du nombre total des sièges.

- Si, pour l'attribution du dernier siège, plusieurs listes ont la même moyenne, ce siège est attribué à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages ou, en cas de parité, au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamé élu (art. L. 338).

Si la représentation proportionnelle était à ce point préjudiciable aux régions, on peut raisonnablement supposer que l'unanimité des opinions se rangerait d'elle-même au scrutin majoritaire. Or, il n'en est rien.

Il est même frappant de constater qu'aucune des personnalités entendues par le groupe de travail n'a proposé d'abandonner le scrutin de liste au profit d'un scrutin purement majoritaire.

En réalité, comme l'ont fait observer plusieurs intervenants -par exemple M. Pierre Mauroy, maire de Lille, entendu en sa qualité de représentant de l'Association des maires des grandes villes de France- l'absence de majorité constatée dans nombre de régions résulte moins du mode de scrutin lui-même que de la dispersion du comportement électoral et des listes.

Cette dispersion s'est d'ailleurs beaucoup accentuée entre 1986 et 1992, et traduit la richesse et la diversité des opinions politiques en France.

C'est ainsi que le total des suffrages accordés à d'autres formations que les partis disposant d'une représentation parlementaire (UDF, RPR, PS, PC), qui représentait déjà 13,62 % des suffrages exprimés en 1986, a atteint 34,37 % des suffrages exprimés, soit plus d'une voix sur trois, aux dernières élections régionales de 1992.

Ces suffrages se sont portés sur des listes extrêmement diverses situées à tous les horizons du paysage politique français, et parfois en marge de celui-ci (dans le cas des listes représentant des opinions autres que réellement politiques) : des partis d'extrême gauche, des partis et groupements écologistes, des listes régionalistes, le Front national et les listes présentées par diverses formations d'extrême droite, des élus classés « Divers » (faute de critère plus précis), etc...

Les spécialistes de la sociologie électorale estiment que la pratique de tel ou tel mode de scrutin n'est qu'un facteur parmi d'autres dans la diversité des opinions politiques. Il n'en est pas l'élément déterminant.

En clair, le mode de scrutin régional n'est pour rien dans la dispersion de l'électorat ; il n'en est, au mieux (ou au pire), que le révélateur.

Le même phénomène s'est d'ailleurs vérifié lors des élections européennes, à cette différence près que pour ces élections, l'obligation de présenter des listes complètes à l'échelon national fait obstacle à la représentation de formations minoritaires dont l'assise est seulement régionale.

III. DANS CES CONDITIONS, UN CHANGEMENT DE MODE DE SCRUTIN EST-IL REELLEMENT INDISPENSABLE ?

1. Un éventuel changement du mode de scrutin régional ne saurait être justifié par des considérations purement électoralistes

Le groupe de travail a tout d'abord été unanime à considérer qu'un mode de scrutin, quel qu'il soit, ne saurait être modifié en fonction de préoccupations purement politiciennes.

• On ne doit changer un mode de scrutin qu'en présence d'impérieuses nécessités où les raisons d'intérêt général liées à une meilleure expression du suffrage universel doivent en principe l'emporter sur de simples considérations électoralistes.

L'expérience enseigne d'ailleurs que les changements de mode de scrutin pour des raisons purement circonstancielles produisent rarement les effets attendus, car les résultats d'une élection dépendent avant tout du choix des électeurs, quel que soit le mode de scrutin retenu.

• Par ailleurs, un changement de mode de scrutin ne doit pas répondre uniquement aux préoccupations des élus, mais aussi -et peut-être principalement- à celles des électeurs.

En l'espèce, est-il certain que le corps électoral aspire réellement à une modification du mode de scrutin régional ?

Lors de son audition du 19 décembre 1995, M. Jérôme Jaffré, vice-président de la SOFRES et professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, a fait observer qu'à l'heure actuelle, aucune demande de changement n'était perceptible dans l'électorat, celui-ci attendant simplement que les règles soient simples et assurent une proximité satisfaisante entre l'élu et ses électeurs.

Le groupe de travail partage pleinement le souci de ne pas surcharger le mode de scrutin régional de règles complexes dont les électeurs -et même parfois les candidats- auraient du mal à saisir la justification.

Pour être bien accepté, un mode de scrutin doit être simple, transparent et « lisible ».

2. Un changement de mode de scrutin ne saurait intervenir sans la recherche au préalable du plus large consensus possible

Envisager un changement de mode de scrutin impose au préalable de **rechercher un consensus aussi large que possible**, car il ne faut pas que la modification des « règles du jeu » puisse être présentée comme dirigée contre telle ou telle formation politique.

Dans le cas du scrutin régional, cet impératif est d'autant plus fort que précisément, beaucoup de petites formations ont des élus, même en faible nombre, dans les conseils régionaux. La tentation serait donc très forte de présenter le changement de mode de scrutin comme une manoeuvre délibérément conçue dans la seule intention de les écarter.

La plupart des personnalités auditionnées par le groupe de travail ont d'ailleurs insisté sur cette nécessaire recherche d'un consensus préalable à travers une large concertation, y compris parmi les plus fervents partisans d'une réforme, par exemple M. Michel Giraud.

3. Des arguments forts plaident en faveur du maintien du mode de scrutin actuel, bien adapté à la spécificité de la région

La région est la plus récente des collectivités territoriales françaises, puisqu'elle n'existe, en tant que telle, que depuis les lois de décentralisation.

Les régions sont de surcroît très différentes les unes des autres, en raison d'un découpage initial qui s'est révélé fort délicat. C'est ainsi que certaines régions peuvent se prévaloir d'une identité historique et culturelle bien affirmée (la région de Bretagne, par exemple, ou encore la région d'Alsace), tandis que d'autres sont encore à la recherche de leur identité.

Lors de son audition, M. Jean Puech, Président de l'Association des présidents de conseils généraux, Président du conseil général de l'Aveyron, a également souligné la disparité de taille entre les régions, insistant à cet égard sur le fait que les relations entre départements et régions diffèrent beaucoup selon la taille de la région.

De fait, plusieurs départements sont à eux seuls beaucoup plus peuplés que certaines régions. Pour n'en prendre qu'un exemple, la Seine-et-Marne, avec plus d'un million d'habitants, dépasse largement la population totale de la région du Limousin (722.000 habitants).

Ne serait-ce qu'en raison de cette diversité et de leur relative « jeunesse » par rapport aux autres collectivités territoriales, les régions doivent donc affirmer leur identité à travers les compétences nouvelles qui leur ont été reconnues par le législateur, lesquelles doivent demeurer bien distinctes de celles des départements ou des communes.

M. Michel Rufin a partagé ce point de vue en considérant que le véritable impératif n'était pas de modifier le mode de scrutin régional mais de doter l'institution régionale d'une plus grande légitimité.

- Par nature, les compétences de la région sont plus axées sur la coordination et sur l'impulsion -dans des domaines tels que l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, les grandes infrastructures de transport, la formation professionnelle, etc...- que sur la gestion proprement dite.

Votre rapporteur ne peut à cet égard que s'associer au propos du Président du groupe de travail, M. Lucien Lanier, qui a plusieurs fois regretté une certaine dérive gestionnaire de la région.

Il tient d'ailleurs à rappeler que si le législateur avait entendu confier la gestion des lycées aux régions, c'était dans la perspective de l'attribution aux collectivités locales de responsabilités décisionnelles dans la détermination des filières. Or cette attribution ne s'est finalement pas concrétisée (mis à part les BTS), si bien que la gestion des lycées par les régions n'a pas été assortie des compétences qui auraient pu la justifier.

Comme l'a souligné M. Charles Josselin, Président du conseil général des Côtes-d'Armor, lors de son audition par le groupe de travail, la région doit être conçue avant tout comme une administration de mission.

Dotée d'une vocation à définir des stratégies de développement, la région ne doit pas se substituer aux acteurs économiques et sociaux. Une majorité régionale trop monolithique ne serait pas à l'abri de cette tentation.

De même, la décentralisation pose comme un principe fondateur que chaque collectivité territoriale exerce ses compétences sans empiètement sur celles des autres. En d'autres termes, il ne doit s'établir aucun lien de tutelle entre les différents échelons de l'administration territoriale.

En raison de sa taille et de la nature de ses compétences, la région, si elle était systématiquement dotée d'une majorité forte et stable, pourrait être tentée d'exercer son influence sur les autres collectivités territoriale, voire de leur imposer ses décisions.

Lors des premières auditions du groupe de travail, M. Jean-Paul Delevoye, a d'ailleurs insisté sur le lien logique entre le choix d'un mode de scrutin et l'accent porté sur telle ou telle mission d'une collectivité territoriale.

Dans cette perspective, la représentation proportionnelle apparaît bien adaptée à la spécificité de la région, car elle permet d'opérer au sein du conseil régional une synthèse satisfaisante entre toutes les composantes de la région.

La diversité de représentation au sein des conseils régionaux incite naturellement à la négociation, ce qui est conforme aux missions d'impulsion et de coordination qui sont celles de la région.

- Elle peut aussi se révéler une source d'enrichissement des débats, ainsi que l'ont souligné Mme Marie-Christine Blandin ou M. Robert Savy. Celle-ci y a même vu un gage de sagesse fiscale et un facteur de limitation des déficits publics, car la représentation proportionnelle impose aux exécutifs une négociation qui prévient le risque de décisions dispendieuses que les collectivités pourraient par la suite être amenées à regretter.

Mme Marie-Christine Blandin a également développé un argument original : à ses yeux, la représentation proportionnelle, en permettant l'expression de certaines opinions extrémistes, présenterait l'avantage de pouvoir également les discréditer, pour peu que leurs représentants campent sur des stratégies non constructives ou de pur refus.

Ce sont toutes ces raisons qui, parmi d'autres, ont conduit le législateur de 1985 à opter pour la représentation proportionnelle.

4. Une modification du mode de scrutin dans un sens majoritaire réduirait beaucoup la diversité de la représentation régionale

La préoccupation d'introduire un correctif majoritaire dans le scrutin régional afin de faciliter l'émergence de majorités stables a motivé le dépôt de différentes propositions de loi à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle a également fait l'objet de suggestions très diverses formulées au cours des auditions du groupe de travail.

a) *Une suggestion fréquente : la transposition aux régions du mode de scrutin municipal*

Certains suggèrent tout d'abord de transposer à la région le mode de scrutin municipal applicable dans les communes de 3 500 habitants et plus.

Cette proposition, pour séduisante qu'elle puisse paraître sur le plan technique, correspondrait pourtant à une remise en cause fondamentale de la proportionnelle, qui est une des deux caractéristiques du mode de scrutin régional actuel.

En effet, contrairement à une idée assez répandue, le scrutin municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus n'est pas un scrutin proportionnel teinté de majoritaire mais, tout au contraire, un scrutin majoritaire tempéré par une certaine dose de proportionnelle.

Son caractère essentiellement majoritaire est même plus manifeste que dans d'autres scrutins (les élections cantonales, par exemple) puisqu'il aboutit à conférer une majorité absolue automatique en sièges à la liste la mieux placée, laquelle peut fort bien ne disposer que d'une majorité relative en nombre de suffrages. Le scrutin municipal confère en effet la moitié des sièges à la liste parvenue en tête (à la majorité absolue au premier tour ou à la majorité relative au second tour), l'autre moitié des sièges étant répartie à la proportionnelle entre toutes les listes, y compris la liste ayant déjà obtenu les premiers sièges.

Un mécanisme de majorité automatique, qui peut représenter un atout dans une collectivité comme la commune, aurait beaucoup d'inconvénients pour la région, eu égard à ses missions.

Il étoufferait la représentation des minorités, et ne prendrait pas en compte la diversité de l'électorat.

Lors de son audition, M. Jérôme Jaffré a d'ailleurs estimé que le système, qu'il qualifie de « mixte », appliqué dans les communes de 3 500 habitants et plus comportait une prime majoritaire beaucoup trop élevée pour pouvoir être transposé tel quel aux élections régionales. Plusieurs membres du groupe de travail - par exemple M. Philippe de Bourgoing, lors de l'audition de M. Jérôme Jaffré, ou M. Daniel Hoeffel, lors de la réunion d'échanges de vue du 23 mai 1996- ont exprimé le même point de vue.

b) Une prime majoritaire, mais de quel ordre ?

Une autre solution, fréquemment évoquée lors des auditions du groupe de travail, consisterait, tout en conservant le principe de la représentation proportionnelle, à introduire une **prime majoritaire** modérée au profit de la liste arrivée en tête. Celle-ci se verrait attribuer de droit une certaine proportion de l'ensemble des sièges, les autres sièges étant répartis à la représentation proportionnelle entre toutes les listes.

M. Guy Allouche a quant à lui considéré que dans un tel schéma, l'attribution des sièges restant ne devrait pas s'effectuer entre toutes les listes (y compris la liste ayant bénéficié de la prime majoritaire) mais seulement entre les autres listes, de manière à ne pas accentuer exagérément l'effet du correctif majoritaire.

Quant au taux de la prime majoritaire souhaitable, plusieurs hypothèses ont été avancées.

La proposition de loi (n° 2 479) déposée à l'Assemblée nationale en janvier 1996 par cinq présidents de conseils régionaux (MM. Olivier Guichard, Charles Baur, Maurice Dousset, René Garrec et Valéry Giscard d'Estaing) préconise par exemple d'instituer une prime majoritaire égale à 30 % du nombre de sièges à pourvoir.

Le niveau optimal de cette prime apparaît toutefois très difficile à déterminer. Il varie ainsi entre 10 % et 30 % selon la plupart de propositions formulées devant le groupe de travail, M. René Rémond estimant en revanche qu'il devrait se situer seulement entre 5 % et 10 %, sous réserve de simulations préalables.

Rien n'indique d'ailleurs qu'un taux uniforme résoudrait les problèmes de majorité de l'ensemble des régions, compte tenu de la grande disparité des situations locales.

Dans ces conditions, le groupe de travail a estimé qu'il serait probablement très délicat de réunir un consensus suffisant sur le taux de la prime.

Surtout, l'institution d'une prime majoritaire aurait nécessairement pour conséquence de restreindre la diversité de la représentation régionale, au détriment des formations minoritaires qui, en pratique, ne sont représentées qu'au niveau régional.

Or, est-il réellement souhaitable que les formations faiblement représentées sur l'ensemble des régions -ou celles qui ne sont représentées

que dans un seul département- n'aient pratiquement plus aucune chance d'obtenir un seul élu ?

c) *Le relèvement du seuil de 5 % : une solution qui n'a été préconisée par aucune des personnalités entendues*

Le correctif majoritaire pourrait enfin être obtenu par un **relèvement du seuil de représentation**, actuellement fixé à 5 %, en deçà duquel les listes ne sont pas admises à la répartition des sièges.

Relever ce seuil (à 10 %, par exemple) aurait pour résultat d'éliminer la représentation de sensibilités politiques minoritaires qui, aujourd'hui, ne peuvent s'exprimer que dans le cadre de la région. Le phénomène d'éviction serait proportionnel à l'importance du relèvement.

La formule aurait l'inconvénient de paraître directement tournée contre les formations minoritaires, et poserait le même problème que pour la prime majoritaire en sièges : celui de la fixation d'un nouveau seuil optimal.

Force est d'ailleurs de constater qu'aucune des personnalités entendues par le groupe de travail ne s'est expressément prononcée en faveur d'un relèvement du seuil actuel.

DEUXIÈME PARTIE :

A SUPPOSER QU'UNE MODIFICATION SOIT SOUHAITABLE, L'ELECTION DANS LE CADRE DU DEPARTEMENT DOIT IMPERATIVEMENT ETRE MAINTENUE

I. L'ELECTION DANS LE CADRE DE LA REGION PORTERAIT ATTEINTE A LA NECESSAIRE REPRESENTATION DU TERRITOIRE

Force est de le reconnaître : le passage du cadre départemental au cadre régional compte beaucoup de partisans convaincus. M. Daniel Hoeffel, a sans doute parfaitement résumé leur point de vue en indiquant qu'à ses yeux, « *le choix de la circonscription régionale était incontournable* » pour peu que l'on souhaite faire de la région « *la collectivité de l'avenir* ».

Plusieurs des personnalités entendues par le groupe de travail ont à cet égard regretté que l'élection de conseillers régionaux ne soit « *que la juxtaposition de scrutins départementaux* », pour reprendre l'expression de M. Hubert Haenel dans l'exposé des motifs de la proposition de loi (n° 202) qu'il a déposée le 6 février 1996 avec MM. Daniel Eckenspieller et Jean-Louis Lorrain.

A l'appui d'une élection des conseillers régionaux dans le cadre de la région, beaucoup avancent un argument *a priori* simple : il pourrait sembler logique de faire coïncider le cadre de l'élection et le territoire de la collectivité à représenter.

Or, cette idée est étrangère au droit électoral français car elle va à l'encontre de la nécessaire représentation du territoire.

• Un des mécanismes de la représentation du territoire est en effet l'élection des membres des différentes assemblées dans un cadre situé « un cran en dessous » de la collectivité représentée :

- la circonscription ou le département pour les élections nationales,
- le département pour les élections régionales,
- le canton pour les élections au conseil général,
- l'arrondissement pour les élections municipales dans les trois grandes villes Paris-Lyon-Marseille.

De même, les élections européennes ne sont pas organisées à l'échelon européen, mais au niveau de chaque Etat membre.

Il n'est fait exception à ce principe que dans le cas du scrutin municipal (sauf le régime spécifique de Paris, Lyon et Marseille), parce que dans une commune, le lien de proximité entre l'électeur et l'élu demeure assez étroit pour ne pas devoir abaisser encore d'un cran le cadre territorial de l'élection.

Organiser l'élection des conseillers régionaux dans le cadre d'une circonscription régionale s'écarterait complètement de cette logique, au détriment de la représentation territoriale, en l'occurrence celle des départements, dont pratiquement toutes les personnalités entendues par le groupe de travail se sont pourtant accordées à admettre la nécessité.

Le problème se poserait notamment dans les régions comportant à la fois de grands et de petits départements, la représentation de ces derniers

pouvant être compromise au sein d'un ensemble aussi vaste. M. Christian Bonnet a d'ailleurs bien noté ce risque d'effacement des petits départements.

M. Pierre Mauroy a certes été nuancé à ce sujet. Il a en effet estimé -en réponse à une question de M. Jean-Claude Peyronnet sur le risque qu'une circonscription régionale compromette la représentation des zones rurales au profit des zones urbaines- que les territoires « *étaient déjà trop largement représentés en France* ».

Mais la plupart des autres auditions ont au contraire montré le fort attachement des élus -régionaux comme départementaux- à une suffisante représentation du département au sein du conseil régional.

Le Président Valéry Giscard d'Estaing, pourtant partisan du passage au cadre régional, a évoqué quelques solutions pour tenter de concilier ce cadre avec la nécessaire représentation des départements : par exemple, l'attribution des sièges pourrait s'effectuer en fonction des attaches départementales déclarées par les candidats, ou encore par ordre de présentation sur la liste mais en tenant compte du poids démographique de chaque département au sein de la région. Il est toutefois convenu qu'un tel système imposerait une « grille de lecture » pouvant soulever des difficultés d'ordre constitutionnel, dans la mesure où il méconnaîtrait peut-être le principe d'égalité des suffrages. Le Président Valéry Giscard d'Estaing a d'autre part admis que la répartition des sièges à la plus forte moyenne dans le cadre régional ferait différer la représentativité des élus en fonction du poids démographique de chaque département. En d'autres termes, certains candidats de tel ou tel département bénéficieraient des résultats obtenus par leur parti dans un autre département, ce qui équivaudrait à un mécanisme de report des voix qu'il a lui-même qualifié d' « *assez contestable* ».

En toute hypothèse, un des inconvénients majeurs de tels systèmes est leur complexité, tant dans leur formulation que dans leurs effets. Ils ne seraient probablement pas bien perçus par les électeurs, auxquels la loi doit au contraire proposer des choix simples et clairs.

• En l'état, le groupe de travail a constaté que le cadre de l'élection conditionne la représentation des territoires, laquelle est un principe essentiel dont le droit électoral français a su tirer les conséquences.

Sur ce point, l'élection des conseillers régionaux dans le cadre du département offre toutes les garanties et présente le mérite de la clarté. Elle maintient de surcroît une proximité suffisante entre l'électeur et l'élu.

Un cadre régional, au contraire, rendrait beaucoup plus aléatoire une exacte représentation de chaque département et impliquerait en tout état de

cause des mécanismes complexes où l'électeur ne se retrouverait probablement pas.

II. MEME LES PARTISANS LES PLUS FERVENTS DU CADRE REGIONAL RECONNAISSENT QU'IL POSERAIT DES PROBLEMES NON NEGLIGEABLES

A. LE CADRE REGIONAL EST MANIFESTEMENT INADAPTE AUX REGIONS LES PLUS PEUPLEES, OU LE NOMBRE DE CONSEILLERS REGIONAUX EST IMPORTANT

M. Patrice Gélard a estimé qu'en principe, la représentation proportionnelle n'était réellement praticable que pour un très faible nombre de sièges car dans le cas contraire, les électeurs sont totalement incapables de connaître leurs élus.

Son analyse se vérifierait pleinement si les élections régionales devaient être organisées dans le cadre de la région.

• En effet, dans les grandes régions, des listes au plan régional devraient comporter plus de 100 candidats : 113 dans la région Nord-Pas-de-Calais, 123 noms dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, et jusqu'à 209 noms en Ile-de-France, etc...

Avec des listes aussi pléthoriques, quel électeur pourrait connaître tous les candidats ?

Lors de son audition du 20 février 1996, M. Louis Souvet, maire de Montbéliard et membre de l'Association des maires de grandes villes de France, a effectivement craint que le choix de la circonscription régionale ait finalement pour effet de rendre le scrutin « anonyme ».

• Une solution parfois évoquée pour surmonter cet obstacle serait de différencier le mode de scrutin selon l'effectif du conseil régional (le point de flexion pouvant se situer, par exemple, à 100 conseillers régionaux), à l'instar du scrutin municipal (avec un point de flexion se situant pour les communes à 3 500 habitants) :

- dans les « petites régions » (moins de 100 conseillers), le scrutin serait organisé dans le cadre régional ;

- dans les « grandes régions » (100 conseillers et plus), on éviterait l'inconvénient de listes interminables en fractionnant le cadre territorial du scrutin, c'est-à-dire en l'organisant à l'échelon du département (le cadre départemental étant le seul niveau infra-régional concevable, sauf à devoir découper au sein de la région des circonscriptions totalement artificielles).

Ce système poserait là encore un problème de seuil difficile à résoudre, car assez subjectif : à partir de combien de noms une liste est-elle trop longue pour qu'un électeur puisse se prononcer en toute connaissance de cause, c'est-à-dire en étant capable d'identifier tous les candidats qui y figurent ou, tout au moins, une bonne partie d'entre eux ?

Dans cette optique, les listes en région Midi-Pyrénées (91 candidats) ou dans la région des Pays-de-la-Loire (93 candidats) seraient-elles réellement plus accessibles que celles de la région Nord-Pas-de-Calais (113 candidats) ?

La dualité du mode de scrutin régional soulèverait de plus une réelle difficulté : elle établirait en effet une rupture d'égalité entre les petits départements, selon qu'ils seraient situés dans une région très peuplée ou dans une petite région.

Dans le premier cas, les conseillers régionaux seraient élus dans un cadre « fractionné », c'est-à-dire dans le cadre du département. Dans le second cas, ils seraient élus dans le cadre de la région.

Pour n'en citer qu'un exemple : le Vaucluse (région PACA) ou l'Ain (région Rhône-Alpes) élisent chacun 14 conseillers siégeant dans un conseil régional comportant plus de 100 membres ; ils seraient donc élus dans le cadre du département. Mais en Corrèze (région du Limousin), qui élit également 14 conseillers, ils seraient élus dans le cadre de la région car le conseil régional ne compte que 43 membres.

En dépit de sa dualité, ce problème ne se pose pas avec le scrutin municipal, car contrairement au territoire de la région, qui recouvre celui de plusieurs départements, le territoire d'une commune, quelle que soit sa taille, ne recouvre celui d'aucune autre collectivité territoriale.

• Plus généralement, la coexistence de deux modes de scrutin régionaux porterait atteinte à l'unité du statut des régions, accentuant encore les effets de leur disparité territoriale, démographique, etc... C'est d'ailleurs l'un des arguments qui pourraient être opposés à un système « à géométrie variable », ainsi que l'a souligné le Président Jacques Valade, Président du conseil régional d'Aquitaine, lors de son audition le 22 mai 1996 par M. Lucien Lanier, Président, et par votre rapporteur.

B. LE CADRE REGIONAL ACCROITRAIT LA POLITISATION DU SCRUTIN ET ELOIGNERAIT ENCORE UN PEU PLUS L'ELU DE L'ELECTEUR.

Une élection dans le cadre régional augmenterait sensiblement l'influence des partis politiques sur l'élection, en leur conférant une sorte de monopole de la présentation des listes. La loi fait en effet obligation de présenter des listes complètes, que les partis politiques seraient pratiquement les seuls à pouvoir constituer.

Cela favoriserait les « apparatchiks », alors que pour renforcer son identité, la région a au contraire besoin d'élus proches de leurs électeurs, donc d'hommes de terrain connaissant bien les réalités locales.

Quant au choix des électeurs, il ne se porterait plus sur des hommes mais s'opérerait seulement en fonction des partis soutenant les listes.

L'élection s'en trouverait encore plus politisée.

Cela ne revaloriserait pas l'élection régionale dans l'esprit des électeurs et inciterait à l'abstentionnisme, déjà élevé dans cette élection (31,4 % aux élections régionales de 1992, alors qu'il ne s'était élevé qu'à « seulement » 22 % à celles de 1986).

C. LE CHOIX DU CADRE REGIONAL POSERAIT LE PROBLEME DE LA REPRESENTATION DES REGIONS AU SENAT, QUI EST UN IMPERATIF CONSTITUTIONNEL.

Conformément à l'article 24 de la Constitution, le Sénat représente au Parlement les collectivités territoriales de la République. Erigées en collectivités territoriales de plein exercice par les lois de décentralisation, les régions doivent donc obligatoirement être représentées au Sénat.

Le Président Michel Dreyfus-Schmidt, notamment, a insisté à plusieurs reprises sur la nécessité de bien prendre en compte cet impératif constitutionnel.

A l'heure actuelle, la représentation de la région au Sénat est assurée par la participation des conseillers régionaux à l'élection des sénateurs du département où eux-mêmes ont été élus au conseil régional.

L'élection des conseillers régionaux dans le cadre de la région les découplerait totalement des départements.

En l'absence de « sénateurs régionaux », il serait donc indispensable de concevoir un nouveau mécanisme de participation des membres des conseils régionaux aux collèges électoraux des sénateurs des départements.

Il s'agit d'un problème d'ordre juridique -important, car découlant directement d'une obligation constitutionnelle- que plusieurs des personnalités entendues par le groupe de travail ont évoqué, sans toutefois y apporter de solution très convaincante.

Un problème de même nature s'est posé lorsque la Corse est devenue une collectivité territoriale métropolitaine à statut spécifique.

L'article L. 365 du code électoral, tel qu'il est issu de la loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, dispose en effet que les membres de l'Assemblée de Corse sont élus dans une circonscription électorale unique (et non dans les deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud).

Le législateur de 1991 a donc dû concevoir un système spécifique pour permettre la représentation de la collectivité territoriale de Corse au Sénat.

Les modalités de désignation des conseillers de Corse dans les collèges électoraux des sénateurs des départements de Corse sont fixées aux articles L. 292-3 et suivants du code électoral.

- A cette fin, l'Assemblée de Corse détermine le nombre de ses membres appelés à faire partie du collège électoral de chacun des deux départements de Corse, proportionnellement à la population desdits départements.

- Elle élit ensuite en son sein les conseillers de Corse qui seront appelés à la représenter au sein du collège électoral sénatorial du département le plus peuplé, au scrutin de liste à la proportionnelle à la plus forte moyenne.

- Les autres conseillers (c'est-à-dire ceux qui n'auront pas été élus pour voter dans le département le plus peuplé) font partie de plein droit du collège électoral sénatorial du département le moins peuplé.

Pour constitutionnel qu'il soit (puisque les dispositions en question n'ont pas été déclarées contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel), ce système est loin d'être simple, comme l'a relevé à juste titre M. Michel Dreyfus-Schmidt lors d'une des auditions du groupe de travail.

On imagine le degré de complexité qu'il pourrait atteindre dans une région comportant, non pas deux, mais cinq ou six départements, voire huit comme en région Midi-Pyrénées ou en Ile-de-France.

D'autres formules sont également envisageables, notamment un mécanisme de « pré-rattachement départemental » des candidats, comme l'ont suggéré selon des modalités à préciser M. Yvon Bourges, Président du conseil régional de Bretagne, et le Président Valéry Giscard d'Estaing.

Les candidats à l'élection régionale, quoique élus dans le cadre de la région, pourraient ainsi être tenus de faire figurer sur la liste, au regard de leur nom, leur « département de rattachement » où ils seraient appelés à participer à l'élection des sénateurs. Encore conviendrait-il qu'eux-mêmes soient placés sur la liste de telle sorte que chaque département ait l'assurance de disposer d'assez de « rattachés » au sein du conseil régional, en fonction de son importance démographique propre (comme dans le cas de la Corse). Faute de quoi, la répartition des sièges à l'assemblée régionale devrait s'effectuer en sautant des noms pour rétablir cet équilibre, ainsi que l'a envisagé le Président Yvon Bourges.

Votre rapporteur partage le point de vue du Président Valéry Giscard d'Estaing selon lequel des réponses en droit permettraient probablement de régler cette difficulté juridique.

Mais de toute évidence, les mécanismes à concevoir seraient complexes et mal compris des électeurs, notamment ceux des régions comportant de nombreux départements.

TROISIÈME PARTIE :

LA SEULE MODIFICATION QUI POURRAIT ETRE RETENUE, SOUS RESERVE DE PROJECTIONS PROBANTES : INTRODUIRE UNE PRIME MAJORITAIRE MODEREE

Dans l'hypothèse où il serait jugé absolument nécessaire de modifier le régime actuel des élections régionales, le groupe de travail a constaté :

- que le passage du cadre départemental au cadre régional, même s'il est souhaité par certains, compromettrait la représentation du territoire et soulèverait, de l'aveu même de ses plus fervents partisans, de réelles

difficultés tenant notamment à la composition des listes et à la représentation des régions au Sénat ;

- que par ailleurs, aucune des personnalités entendues, quelles que soient leurs diverses sensibilités politiques, n'a remis en cause le principe d'un scrutin de liste.

De ce double constat, le groupe de travail déduit que deux caractéristiques du scrutin régional doivent impérativement être maintenues : le cadre départemental et la représentation proportionnelle.

Dans ces conditions, la seule modification envisageable pourrait consister à atténuer les effets de la représentation proportionnelle par l'introduction d'une dose mesurée de majoritaire, qui pourrait se traduire par l'attribution d'une prime à la liste parvenue en tête, à condition que son pourcentage ne soit pas excessif.

Sur le principe, le Président Jacques Valade s'est déclaré réservé à l'égard d'une prime majoritaire, car elle pourrait inciter certaines listes à des arrangements artificiels dans l'espoir d'en bénéficier. Il y a vu « *un facteur de rassemblement de formations qui n'ont pas spontanément envie de se rassembler* ».

Au surplus, force est de constater que cette modification n'offrirait que des résultats aléatoires et ne serait pas dépourvue d'inconvénients. Elle ne pourrait être envisagée qu'avec circonspection et, comme l'a souligné M. Guy Allouche, sous réserve de projections probantes.

I. TECHNIQUEMENT, UN CORRECTIF MAJORITAIRE FONDE SUR UNE « PRIME » N'OFFRIRAIT AUCUNE GARANTIE DE DEGAGER UNE MAJORITE AU PLAN REGIONAL

A. DES PRIMES MAJORITAIRES ATTRIBUEES DANS UN CADRE DEPARTEMENTAL POURRAIENT FORT BIEN S'ANNULER AU PLAN REGIONAL

Plusieurs des personnalités entendues par le groupe de travail ont mis l'accent sur le possible « effet d'annulation » au plan régional de primes majoritaires attribuées dans le cadre du département.

En d'autres termes, la prime attribuée à la liste parvenue en tête dans tel ou tel département risquerait fort d'être compensée par celle dont une liste adverse aurait bénéficié dans tel ou tel autre.

Le Président Jacques Larché n'a pas contesté le possible effet d'annulation mais n'y a vu que les conséquences normales du jeu démocratique. Pour autant, la crainte que des annulations d'un département à l'autre compromettent le système dans son ensemble a été exprimée par beaucoup des personnalités entendues -M. Pierre Mauroy, par exemple- le Président Valéry Giscard d'Estaing allant même jusqu'à considérer qu'une prime majoritaire départementale serait totalement inefficace.

M. Guy Allouche a souligné qu'en tout état de cause, il serait indispensable d'établir des projections probantes avant d'envisager le recours à un tel système.

B. UNE PRIME ATTRIBUEE AU PLAN REGIONAL IMPOSERAIT DES MECANISMES D'APPARENTEMENT COMPLEXES ET MAL PERÇUS

Pour prévenir l'effet d'annulation, on pourrait également imaginer un mécanisme d'attribution de la prime au plan régional, tout en conservant le cadre départemental de l'élection.

Ce système aurait néanmoins deux inconvénients.

Tout d'abord, il ne garantirait pas plus que le précédent l'obtention d'une majorité, sauf à ce que la prime soit extrêmement élevée ou que le nombre des listes admises à la répartition des sièges dans l'ensemble des départements de la région demeure très faible. Dans le cas contraire, il serait fort possible qu'à elle seule, la formation la mieux placée n'atteigne pas la majorité absolue des sièges, en dépit de la prime.

Mais surtout, le Président Valéry Giscard d'Estaing a souligné que cette prime majoritaire au plan régional passerait nécessairement par un mécanisme d'apparementement entre les listes départementales, complexe et « peu lisible ».

La raison en tient à ce que les formations présentant des listes dans plusieurs départements d'une même région n'adoptent pas nécessairement la même stratégie d'un département à l'autre.

En 1992, par exemple, les candidats du Parti socialiste se sont présentés dans certains départements d'une même région sur des listes « Majorité présidentielle » et dans d'autres, sur des listes séparées. De même, les différentes formations de sensibilité écologiste présentent chacune des listes, selon le cas dans tous les départements d'une même région ou seulement dans ceux où l'une ou l'autre est mieux implantée qu'ailleurs.

Dans la mesure où la prime serait attribuée au plan régional, les listes qui souhaiteraient en bénéficier devraient donc déclarer un apparentement.

Des arrangements de ce type ne sont pas bien perçus dans l'électorat. En tout état de cause, le scrutin régional y perdrait encore un peu plus de sa lisibilité.

Ce mécanisme hybride pourrait également soulever une question d'ordre constitutionnel, car il aurait pour conséquence de ne plus proportionner le nombre des sièges attribué à chaque liste aux résultats qu'elle aurait obtenu dans son département.

II. LA PRIME MAJORITAIRE AURAIT EN DEFINITIVE LE MEME INCONVENIENT QU'UN RELEVEMENT DU SEUIL : UNE MOINDRE REPRESENTATION DES MINORITES

Dans la mesure où le nombre des sièges à répartir demeure somme toute restreint, une modification du mode de scrutin dans un sens majoritaire, même minime, se fera d'abord au détriment des formations disposant de peu d'élus, voire d'un seul, c'est-à-dire de celle qui certes ont franchi le seuil de représentation mais en net retrait par rapport aux listes les mieux placées.

En d'autres termes, la prime accordée aux listes les mieux placées sera prélevée sur le petit contingent de sièges auxquelles les formations minoritaires auraient éventuellement pu prétendre sans cette prime.

Introduire une prime majoritaire, même mesurée, équivaldrait donc arithmétiquement à relever assez substantiellement le seuil de représentation de 5 %, solution que n'ont pas préconisée les personnalités entendues par le groupe de travail.

L'effet serait d'autant plus sensible que pour atteindre plus sûrement son objectif, la prime majoritaire devrait être assez élevée, donc déformer le sens du vote et brider très fortement l'expression des minorités.

Force est de constater, là encore, que la représentation des minorités s'en trouverait directement compromise.

CONCLUSION : **EN DEFINITIVE, LE MAINTIEN POUR L'HEURE DU MODE** **DE SCRUTIN ACTUEL PARAIT PREFERABLE**

Ainsi que votre rapporteur l'a souligné dans son propos introductif, le groupe de travail a abordé sa réflexion sans opinion préconçue, avec le seul objectif de faire progresser la réflexion en cours.

Au terme de ses travaux, il lui est apparu que la modification du mode de scrutin régional institué en 1986 pourrait comporter beaucoup d'inconvénients pour des avantages qui demeurent assez aléatoires.

Sans doute la représentation proportionnelle a-t-elle des conséquences critiquables, mais elles tiennent moins au mode de scrutin lui-même qu'au comportement des électeurs et des listes.

En revanche, le mode de scrutin actuel et l'option pour le cadre départemental ont le mérite de concilier le pluralisme politique, un certain degré de proximité entre l'électeur et l'élu et une représentation équilibrée du territoire.

Remettre en cause ce régime reviendrait probablement à renoncer à l'un ou à l'autre de ces avantages et poserait la question de la représentation des régions au Sénat.

En tout état de cause, le groupe de travail considère qu'il convient de maintenir le seuil actuel de 5 % qui permet d'assurer la représentation des minorités sans conduire néanmoins à un éparpillement excessif.

Un relèvement de ce seuil générerait la représentation de sensibilités politiques minoritaires (le Parti communiste, les Ecologistes, les formations régionalistes) mais serait quasiment sans effet sur la représentation de certaines formations pourtant sans véritable « projet politique » (les chasseurs, par exemple).

Lors des auditions, pratiquement personne n'a d'ailleurs proposé de relever ce seuil.

Pour le reste, aucune solution réellement convaincante ne se dégage, d'autant que les régions sont toutes très différentes et qu'une formule satisfaisante dans l'une pourrait se révéler inadaptée dans l'autre, ainsi que l'a fait observer M. Guy Allouche lors de la réunion d'échange de vues du 23 mai 1996.

D'autre part, comme l'ont notamment souligné MM. Daniel Hoeffel et Pierre Fauchon, les compétences et la place de la région dans l'administration territoriale française sont sans doute appelées à connaître une clarification, ne serait-ce que parce qu'elle est la plus récente des collectivités territoriales. Dans cette optique, la modification du mode de scrutin ne doit pas être conçue comme un préalable, mais comme une conséquence éventuelle d'évolutions dont il est aujourd'hui impossible de préjuger.

De fait, le mode de scrutin régional est lui-même trop récent - dix ans - pour qu'on puisse en tirer des enseignements définitifs.

Dans ces conditions, il peut sembler préférable d'attendre les résultats des élections régionales de 1998 afin de vérifier ses effets réels avec un recul plus significatif.

Un dernier élément est à prendre en compte : les délais pour conduire une éventuelle réforme seraient particulièrement serrés.

Ainsi qu'en sont convenus tous les membres du groupe de travail, il ne serait pas envisageable de modifier le mode de scrutin au-delà de décembre 1996.

D'ici là, le législateur ne disposerait donc que de très peu de temps pour élaborer une solution susceptible de réunir un large consensus.

Or, une réforme précipitée ou imposée ne serait pas consensuelle.

Comme telle, elle soulèverait des critiques et radicaliserait les oppositions, ce qui ne serait pas justifié pour une élection locale.

Compte rendu de la réunion du 23 mai 1996 : échange de vues puis examen du rapport

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, le groupe de travail a procédé à un échange de vues.

M. Lucien Lanier, président, a tout d'abord indiqué qu'il avait envoyé, ainsi que l'avait souhaité le groupe de travail, un courrier aux différentes formations politiques représentées dans les conseils régionaux pour leur demander si elles avaient déjà rendu publique leur position sur une éventuelle réforme du mode de scrutin régional dans un document écrit qui pourrait être reproduit en annexe du rapport si elles le souhaitaient.

Il a précisé que le Parti communiste français avait confié à M. Robert Pagès le soin de communiquer au groupe de travail sa position sur cette question.

M. Robert Pagès a exprimé l'attachement résolu de son parti à la représentation proportionnelle à un tour, constituant selon lui le meilleur moyen d'obtenir une représentation de l'ensemble des sensibilités. Il a également fait observer que la représentation proportionnelle avait l'avantage de faciliter l'élection de femmes au sein des conseils régionaux.

Il a souligné les inconvénients d'un scrutin organisé dans le cadre régional, qui éloignerait l'élu de l'électeur, nécessiterait de trop longues listes et poserait le problème de la représentation des départements.

Il a par ailleurs considéré que l'attribution d'une prime dans le cadre départemental risquait d'entraîner au plan régional un effet d'annulation, sans compter que ce système pourrait apparaître comme une « combine » de la majorité.

Enfin, il s'est déclaré favorable au maintien du seuil actuel de 5 % qui évitait un trop grand éparpillement des suffrages.

Aussi, constatant qu'à l'exception du cas très spécifique de la Haute-Normandie, les régions ne se trouvaient pas véritablement en situation de blocage, a-t-il conclu à la nécessité de s'en tenir au *statu quo*.

M. Lucien Lanier, président, a ensuite fait part au groupe de travail du courrier qu'il avait reçu de M. Brice Lalonde, au nom de Génération Écologie.

Il a indiqué que cette formation était favorable au maintien de la représentation proportionnelle, mais avec une répartition des sièges en proportion des voix obtenues au plan régional. Toutefois, il a précisé que selon M. Brice

Lalonde, cette formule n'impliquait pas nécessairement l'option pour la circonscription régionale. Enfin, il a évoqué les suggestions de Génération Ecologie en faveur d'un pacte de mandature conclu au moment de l'élection du président de la région, ou encore de la transposition au niveau des conseils régionaux d'un mécanisme d'engagement de la responsabilité de l'exécutif régional, inspiré de l'article 49-3 de la Constitution.

M. Lucien Lanier, président, a alors invité les membres du groupe de travail à exposer leur point de vue.

M. Michel Rufin, après avoir souligné les inconvénients de listes trop longues -déjà ressentis avec les listes des grands départements- s'est déclaré favorable à l'institution d'une prime en faveur de la liste arrivée en tête ainsi qu'à un léger relèvement du seuil, afin de remédier aux inconvénients de la présence dans les conseils régionaux d'élus représentant des intérêts catégoriels, les chasseurs ou les pêcheurs, par exemple.

S'exprimant à titre personnel, M. Michel Dreyfus-Schmidt a considéré que pour être pleinement démocratique, un scrutin à la représentation proportionnelle devait autoriser les panachages et le vote préférentiel, se déclarant surpris que personne n'ait formulé ce souhait. Il a par ailleurs précisé qu'à ses yeux, le choix d'une circonscription régionale nécessiterait d'instituer des quotas départementaux.

M. Robert Pagès a fait part de son scepticisme à l'égard de tels quotas, soulignant qu'un mode de scrutin devait être simple à comprendre par les électeurs.

M. Daniel Hoeffel a souligné le caractère insatisfaisant de la situation actuelle. Il a en effet constaté que l'absence de majorité dans les conseils régionaux, ou l'existence d'une majorité à géométrie variable, avait notamment pour conséquence un saupoudrage de l'action régionale dans les différents départements et un enchevêtrement des interventions de la région et des départements.

Toutefois, il a déclaré qu'une éventuelle réforme ne pourrait être abordée qu'avec précaution, estimant à cet égard essentiel que le scrutin régional conserve son caractère proportionnel, à la différence du scrutin départemental de nature majoritaire.

Quoique partisan du choix de la circonscription régionale à terme, il a considéré que la clarification des compétences des différentes collectivités territoriales constituait un préalable indispensable à un tel choix.

Enfin, il a jugé souhaitable l'institution d'une prime en faveur de la liste arrivée en tête, de l'ordre de 25 à 30 % -en tout cas plus faible que celle du mode

de scrutin municipal dans les communes de 3 500 habitants et plus- ainsi qu'un certain relèvement du seuil afin de dissuader les listes présentées par des groupes d'intérêts catégoriels, voire individuels.

En réponse à une question de M. Lucien Lanier, président, il a écarté l'idée d'une modulation du mode de scrutin régional suivant la taille des régions.

M. Pierre Fauchon a déclaré qu'il s'agissait d'un « sujet empoisonné ». Il a considéré qu'au-delà de la clarification des compétences, il serait inévitable à l'avenir de privilégier, soit le département, soit la région, mais que ce problème dépassait le champ de réflexion du groupe de travail.

M. Lucien Lanier, président, a fait observer que l'on ne disposait que de peu de temps d'ici les prochaines élections régionales.

M. Guy Allouche a exprimé le sentiment qu'aucune réforme du mode de scrutin régional ne pourrait recueillir de consensus.

Il a souligné que la spécificité de chaque région était telle qu'un mode de scrutin bien adapté à une région ne le serait pas nécessairement à une autre.

Il a par ailleurs considéré qu'il ne fallait pas faire de la région un « super conseil général », au risque de menacer l'existence même du département.

Il a qualifié d'« infaisable » l'établissement d'une liste régionale, notamment en raison de la nécessité de tenir compte du poids démographique des différents départements, jugeant à cet égard que la liste départementale constituait un « moindre mal ».

Il s'est déclaré partagé sur l'institution d'une prime accordée à la liste arrivée en tête, en l'absence d'études précises sur ses incidences réelles compte tenu d'un possible effet d'annulation. Il a également considéré que l'institution d'une prime imposerait d'accroître l'effectif des conseils régionaux afin de préserver la représentation des différentes formations politiques, aujourd'hui très fragmentées.

Il a fait observer qu'aucun mode de scrutin ne pouvait empêcher l'expression de la volonté populaire et a souligné la nécessité d'éviter qu'une réforme du mode de scrutin puisse apparaître comme une « magouille » au détriment de telle ou telle minorité.

Constatant enfin l'absence de véritables blocages et les avantages du dialogue démocratique au sein des conseils régionaux, il a conclu en faveur du maintien du *statu quo*.

A l'issue de ce tour de table, M. Lucien Lanier, président, a évoqué la question des financements croisés. Il a indiqué qu'à ses yeux, l'institution de blocs de compétences restait une vue de l'esprit, les grandes réalisations telles que, par exemple, le TGV, ne pouvant être menées à bien que grâce au recours aux financements croisés.

M. Daniel Hoeffel a considéré que les financements croisés ne constituaient au fond que la conséquence logique du passage d'une période de croissance à une période de contraintes financières pesant sur tous les niveaux de collectivités territoriales.

M. Guy Allouche a estimé que les financements croisés avaient permis un équipement rapide du pays que n'auraient pas induit des financements cloisonnés.

M. Robert Pagès a admis la nécessité des financements croisés, compte tenu de l'insuffisance des moyens des différentes collectivités territoriales.

M. Michel Rufin a en revanche déclaré que les financements croisés étaient très mal perçus par la population dans certains domaines où il n'existait pas de répartition de compétences claire, les uns bénéficiant de subventions départementales, les autres de subventions régionales selon des critères qui pouvaient sembler très aléatoires.

Il lui a d'autre part semblé que dans l'avenir, les régions actuelles apparaîtraient trop petites à l'échelon européen.

M. Guy Allouche a ensuite signalé qu'il avait participé à une réflexion sur une éventuelle réforme du mode de scrutin européen menée par le Mouvement européen, qui avait conclu à l'abandon de la liste nationale au profit d'une élection à la représentation proportionnelle dans le cadre régional, dans le souci de rapprocher l'électeur de son représentant.

M. Lucien Lanier, président, a estimé que la décentralisation était trop récente pour que l'on puisse envisager une réforme radicale.

Il a constaté que le maintien de la représentation proportionnelle faisait l'unanimité des membres du groupe de travail, et que dans la plupart des cas, les difficultés liées à l'absence de majorité dans les régions pouvaient être aplanies par l'entente des hommes s'ils faisaient primer l'intérêt général sur les intérêts particuliers.

Il a par ailleurs estimé que le maintien du cadre départemental semblait s'imposer en l'état actuel des choses.

Il a donc conclu en faveur du maintien du *statu quo*, avec éventuellement l'institution d'une prime modérée au niveau départemental.

M. Paul Girod, rapporteur, a approuvé cette conclusion, considérant que la prudence amenait à n'envisager comme modification éventuelle que l'institution d'une prime modeste, ou mieux, à ne rien modifier du tout.

Il a fait observer qu'à l'exception du scrutin municipal, les circonscriptions dans le système électoral français étaient toujours situées un degré en dessous de celui de la collectivité intéressée.

Il a constaté qu'à l'heure actuelle, le fonctionnement des régions ne connaissait pas de véritable blocage, mis à part certains conflits de personnes, et que d'ailleurs personne n'avait proposé de revenir sur le principe de la représentation proportionnelle.

S'agissant des financements croisés, il a considéré qu'ils nécessitaient une bonne coopération des exécutifs des différentes collectivités concernées, ainsi que l'existence d'une collectivité « chef de file » à qui serait confiée la gestion de l'investissement réalisé.

En conclusion, après avoir souligné les inconvénients de changements trop fréquents des modes de scrutin, il a relevé qu'il n'existait pas à sa connaissance de « recette nouvelle » à laquelle les partis politiques pourraient entièrement souscrire.

Il s'est donc déclaré en faveur du maintien du *statu quo* ou, à la rigueur, de l'institution d'une prime majoritaire modérée. Il a toutefois noté qu'en dehors même du risque d'effet d'annulation, un mécanisme de prime risquait de nuire à la lisibilité de l'élection régionale sans apporter pour autant la garantie d'un exécutif stable.

En définitive, il a jugé qu'une clarification des compétences était un préalable nécessaire à une réforme du mode de scrutin régional, et non l'inverse.

*

• •

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, le groupe de travail a procédé à l'examen du rapport de M. Paul Girod, rapporteur.

Après avoir entendu les observations de MM. Alex Türk, Robert Pagès, Guy Allouche, Philippe de Bourgoing, Pierre Fauchon, Michel Rufin et Lucien Lanier, président, le groupe de travail a adopté à l'unanimité la motion suivante :

« Le groupe de travail de la commission des Lois du Sénat sur le mode de scrutin régional considère :

« - qu'un changement d'un mode de scrutin ne doit pas être fondé sur des préoccupations électoralistes mais sur des raisons d'intérêt général impérieuses, liées à une meilleure expression du suffrage universel ;

« - qu'à de très rares exceptions près, le fonctionnement des régions, malgré des difficultés, n'a pas connu de situations de blocage absolu depuis 1986 ;

« - que l'abandon du cadre départemental pour l'élection des conseillers régionaux porterait atteinte à la représentation du territoire et poserait le problème de la représentation des régions au Sénat, impératif prévu par l'article 24, alinéa 3 de la Constitution ;

« - que de l'avis même de ceux qui prônent l'élection des conseillers dans le cadre régional, un tel système imposerait la présentation de très longues listes dans les régions dont le conseil comporte un grand nombre de sièges, ce qui éloignerait l'élu de l'électeur ;

« - que la seule modification qui pourrait être retenue consisterait à introduire une prime majoritaire, modérée, dans le scrutin organisé dans le cadre départemental mais ne peut être envisagée qu'avec circonspection et sous réserve de projections probantes.

« Plus généralement, le groupe de travail n'estime pas souhaitable de modifier un mode de scrutin qui n'a encore été mis en oeuvre que deux fois depuis sa création en 1986.

« Il considère enfin qu'une telle réforme supposerait un large consensus, lequel ne paraît pas susceptible d'être réuni d'ici fin 1996, date au-delà de laquelle il ne sera plus envisageable de modifier le régime actuel, compte tenu de l'approche des élections régionales de 1998.

« En conséquence, le groupe de travail de la commission des Lois du Sénat sur le mode de scrutin régional :

« 1. Préconise de ne pas modifier le mode de scrutin régional d'ici les prochaines élections régionales prévues en 1998 ;

« 2. Estime impératif de maintenir le cadre départemental pour l'élection des conseillers régionaux ;

« 3. Recommande de ne pas modifier les autres caractéristiques du scrutin, notamment le seuil de 5 % qui permet d'assurer la représentation des minorités au sein du conseil régional » .

Comptes rendus des auditions du Groupe de Travail sur le mode de scrutin régional

Auditions du Mardi 19 décembre 1995

La commission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Alain Lancelot, directeur de l'Institut d'études politiques de Paris.

M. Lucien Lanier, président, a accueilli M. Alain Lancelot, directeur de l'Institut d'études politiques de Paris, en précisant que le groupe de travail sur le mode de scrutin régional n'avait pas pour objectif de décider d'un mode de scrutin mais de poser les jalons de la réflexion sur une éventuelle réforme, en tentant de répondre à trois questions :

- y-a-t-il consensus sur la nécessité d'un changement du mode de scrutin régional ?

- l'élection régionale doit-elle s'effectuer dans un cadre régional ou départemental?

- dans quel sens aménager le mode de scrutin (représentation proportionnelle ou scrutin majoritaire, élection à un ou deux tours, etc...) ?

M. Alain Lancelot a introduit son propos en considérant que la question du mode de scrutin était à la fois « d'une affreuse complexité et d'une grande simplicité ». S'agissant de la complexité, liée à « la surabondance d'ingénierie institutionnelle », il a montré que l'on pouvait obtenir des résultats très différents selon le mode de scrutin choisi et a cité à titre d'exemple les simulations réalisées à partir des dernières élections régionales en Bourgogne : en appliquant 33 systèmes différents, l'actuelle majorité aurait obtenu des résultats variant de 18 à 57 sièges sur 57.

Pour le choix d'un mode de scrutin, il a présenté trois « choix binaires » : le scrutin nominal (uninominal ou plurinominal) ou de liste, la dimension de la circonscription (du canton à la Nation), et le mode de distribution des sièges, majoritaire (à un ou deux tours), proportionnel (aux plus forts restes ou à la plus forte moyenne, assorti ou non de seuils) ou mixte (majoritaire avec représentation garantie des minorités comme dans les communes de plus de 3.500 habitants ou proportionnel avec prime majoritaire comme en Corse).

M. Alain Lancelot a estimé qu'à chacun de ces choix correspondait une option politique de fond :

- l'implication des partis ou, au contraire, la personnalisation du scrutin ;
- les priorités localistes ou une préférence pour des enjeux globaux ;
- un vote d'investiture axé sur l'obtention d'une majorité efficace ou un vote de dispersion, conduisant selon le cas « au rassemblement des volontés ou au recensement des différences ».

Il a insisté sur le fait que le mode de scrutin devait être fixé suffisamment longtemps avant l'élection afin de ne pas susciter un sentiment de manipulation.

Il a ensuite énuméré quatre grands principes devant à ses yeux présider au choix d'un mode de scrutin régional :

- le système devrait être majoritaire pour permettre le dégagement d'une majorité claire et stable ;
- le cadre de l'élection devrait être régional pour préserver l'identité des régions ;
- une atténuation du système majoritaire devrait permettre la représentation des minorités ;
- les départements devraient être représentés, notamment les plus petits, car, forts d'une identité bicentenaire, ils ne devraient pas se sentir exclus face aux régions dont l'existence est encore récente.

M. Lucien Lanier, président, a ajouté que le système choisi devait être simple et clair pour être compréhensible par l'électeur et que le mode de scrutin régional serait déterminant pour l'avenir de la région selon qu'on accentuerait son rôle gestionnaire, avec à terme le risque de tutelle sur les autres collectivités, ou sur son rôle de coordination, de réflexion et d'impulsion.

En réponse à une question de M. Paul Girod, rapporteur, sur l'existence d'études sur les réactions de l'électeur à un changement de mode de scrutin, M. Alain Lancelot a répondu que les simulations disponibles étaient nécessairement réalisées à partir des résultats acquis mais que de toute évidence, l'électeur modifiait son comportement en fonction du mode de scrutin et votait différemment selon l'existence de seuils ou non, le nombre de tours de scrutin, etc...

Le rapporteur a exprimé sa crainte qu'en passant au cadre régional, les pouvoirs des présidents de conseils régionaux ne s'accroissent au point de menacer l'unité nationale.

M. Alain Lancelot a estimé que si de telles craintes avaient pu paraître fondées en 1958, il n'en était rien aujourd'hui.

M. Guy Allouche a considéré qu'un mode de scrutin, quel qu'il soit, ne saurait empêcher les alternances, ni l'expression d'une volonté claire des électeurs.

Sans méconnaître la nécessité d'assurer une majorité de gestion, il a par ailleurs jugé indispensable de garantir la représentation des minorités, ne serait-ce que pour préserver l'identité de la région, les conseils régionaux ne devant pas selon lui devenir des « Assemblées nationales bis ». Il a enfin interrogé M. Alain Lancelot sur les effets d'un éventuel scrutin proportionnel à deux tours.

M. Alain Lancelot y a vu un système mixte comme l'est le scrutin municipal. Il a cependant jugé ce dernier trop majoritaire pour assurer la représentation équitable de toutes les sensibilités minoritaires et a exprimé à nouveau sa préférence pour un scrutin à la représentation proportionnelle assorti d'une assez forte prime majoritaire, par exemple à hauteur de 20 %.

M. Guy Allouche a par ailleurs souligné la nécessité d'adopter le mode de scrutin le plus tôt possible, pleinement approuvé sur ce point par M. Alain Lancelot.

Se référant à sa longue expérience de la région, tant avant qu'après 1986, M. Paul Masson a observé que les membres des conseils régionaux avaient très nettement tendance à privilégier les intérêts locaux, au point que la région était souvent perçue comme un simple organe de distribution de crédits. Il s'est interrogé sur un mode de scrutin qui parviendrait à « décantonner les conseils régionaux », en découplant de nouvelles circonscriptions par exemple.

M. Alain Lancelot a indiqué que toutes les hypothèses étaient concevables, y compris la non élection en tant que tels des conseillers régionaux (le conseil régional étant par exemple composé de la totalité des conseillers généraux dans la région) ou leur élection au scrutin uninominal à l'échelon de plusieurs cantons regroupés. Il a remarqué que dans cette perspective, il serait opportun de minorer les effectifs des conseils régionaux pour ne pas aboutir à des assemblées pléthoriques. Pour autant, ces pistes ne lui ont pas paru correspondre à la spécificité régionale, la seule circonscription devant être à ses yeux la région elle-même.

M. Jean-Paul Delevoye a souligné la complexité due à la double vocation de la région, à la fois de stratégie et d'exécution, insistant sur le lien entre le choix

d'un mode de scrutin et l'accent porté sur l'une ou l'autre de ces deux missions. Soulignant par ailleurs que le vote local était étroitement dépendant de la politique nationale, il a fait remarquer que lors des dernières élections régionales, les enjeux nationaux semblaient l'avoir emporté.

M. Alain Lancelot en est convenu, notant que ce phénomène valait en fait pour toutes les élections locales.

Le groupe de travail a ensuite procédé à l'audition de M. Jérôme Jaffré, vice-président de la SOFRES et professeur à l'institut d'études politiques de Paris.

M. Jérôme Jaffré a analysé le statut de l'élection régionale dans l'esprit des Français, notant que si la région y est clairement perçue (elle est souvent préférée au département), il n'en était pas de même du scrutin régional, peu de Français connaissant le nom du président de leur région et encore moins celui des conseillers régionaux. Il a imputé cette situation au mode de scrutin régional qui ne créait pas de lien entre l'électeur et l'élu, du fait du scrutin de liste et du cadre départemental. Il a d'autre part rappelé que les élections régionales avaient été occultées en 1986 par les élections législatives concomitantes et en 1992 par les élections cantonales et les grands problèmes politiques nationaux du moment.

M. Jérôme Jaffré a par ailleurs considéré que s'il y avait une demande forte de la part des élus régionaux pour un mode de scrutin permettant le dégagement d'une majorité, alors qu'aucune demande de ce type n'était perceptible dans l'électorat, celui-ci attendant simplement, comme pour tous les autres scrutins, que les règles soient simples et assurent une proximité satisfaisante entre l'élu et ses électeurs.

M. Jérôme Jaffré s'est ensuite interrogé sur les objectifs d'un éventuel changement du mode de scrutin actuel. Il a estimé que si on souhaitait donner à la région une identité forte, il conviendrait d'adopter le cadre régional, mais que si l'on voulait assurer la représentation de toutes les formations politiques, le scrutin proportionnel serait le mieux adapté, assorti cependant d'un système de prime pour éviter la dispersion. Pour faire barrage aux partis extrémistes, il a estimé que le scrutin majoritaire était tout désigné, rappelant cependant qu'une réforme du mode de scrutin devait être conçue pour durer.

M. Jérôme Jaffré a conclu qu'un système de seuils et de primes permettrait d'éviter les inconvénients du scrutin proportionnel, observant toutefois que la situation n'avait rien de dramatique, car elle n'avait pas suscité de crise majeure au sein des conseils régionaux.

S'agissant du cadre de l'élection, M. Jérôme Jaffré a estimé que de petites circonscriptions (quelques cantons) renforceraient le lien entre l'élu régional et ses électeurs, avec l'inconvénient cependant de ne pas assurer la

représentation des minorités pour peu qu'on opte pour le scrutin uninominal, plus logique dans un cadre aussi réduit.

M. Jérôme Jaffré a également évoqué différents moyens d'atténuer les effets de la représentation proportionnelle, tant par l'instauration de primes majoritaires que par l'établissement de seuils, par exemple l'attribution des sièges aux seuls listes ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés et ayant présenté des listes dans tous les départements de la région. Il s'est en tout cas prononcé contre un scrutin majoritaire à deux tours qui reviendrait à « reproduire en miniature le système politique national » et a jugé que le scrutin mixte applicable aux élections municipales dans les communes de 3.500 habitants et plus comportait une prime majoritaire beaucoup trop élevée pour être transposé tel quel aux élections régionales.

En réponse à une question de M. Paul Girod, rapporteur, sur le comportement des électeurs en cas de changement de mode de scrutin, M. Jérôme Jaffré a admis que l'électeur s'adaptait au mode de scrutin mais qu'il ne faisait pas cependant de calculs compliqués, l'existence de seuils, par exemple, ne modifiant pas son comportement électoral.

A une deuxième question du rapporteur sur le risque que les primes majoritaires s'annulent d'un département à l'autre, M. Jérôme Jaffré a estimé qu'un système où toutes les primes se compenseraient n'était guère à craindre car les primes continueraient à jouer pour les petits partis politiques.

M. Paul Girod, rapporteur, a enfin souligné que les élections ne devaient assurer la seule représentation des hommes mais aussi celle des territoires, l'option pour un cadre régional faisant disparaître cet élément essentiel.

M. Jérôme Jaffré a reconnu que la représentation des territoires était à prendre en compte, le système actuel conduisant cependant à privilégier le département par rapport à la région.

M. Lucien Lanier, président, a estimé que cette question était sous-tendue par celle de la superposition en France de trois niveaux d'administration territoriale plus l'Etat.

M. Guy Allouche a fait observer qu'actuellement, quatorze régions disposaient d'une majorité et qu'ailleurs, les difficultés étaient moins liées au mode de scrutin qu'à la montée du Front national ou de partis représentant des intérêts catégoriels comme Chasse, Pêche, Nature et Traditions. Il a par ailleurs jugé difficile d'imposer à des partis de présenter une liste dans tous les départements d'une région et craint qu'une prime majoritaire limite à due concurrence le nombre de sièges restant disponibles pour les petites formations, sauf à accroître les effectifs des conseils régionaux.

M. Lucien Lanier, président, a constaté qu'en effet tout système de prime reviendrait à faire payer l'appoint de majorité par les petits partis.

M. Jérôme Jaffré a répondu qu'en réalité le mode de scrutin actuel aurait eu des effets encore beaucoup plus préjudiciables si la gauche n'avait pas eu des résultats aussi faibles en 1992, ce qui avait limité les problèmes de majorité dans les régions évoquées par M. Guy Allouche. Il a d'autre part précisé qu'à ses yeux, l'obligation de présenter des listes dans tous les départements ne vaudrait que pour bénéficier de la prime majoritaire mais pas pour participer à la répartition des sièges à la proportionnelle. Il a également considéré que la création de nouveaux sièges supprimerait l'inconvénient signalé par M. Lucien Lanier.

Citant l'exemple de la région Nord-Pas-de-Calais, M. Alex Türk a évoqué les élections de 1986 lors desquelles les jeunes avaient manifesté un grand intérêt pour les régions. Il s'est ensuite interrogé sur la possibilité d'instituer un seuil de fusion des listes -5 % par exemple- entre les deux tours de scrutin, notant à ce propos que la législation électorale française comportait de nombreux seuils distincts qu'il serait peut-être opportun d'unifier.

M. Jérôme Jaffré s'est déclaré défavorable à un système à deux tours mais est convenu que l'existence de plusieurs types de seuils compliquait beaucoup la perception des résultats.

A une question de M. Guy Allouche sur le moment propice de la réforme du mode de scrutin, M. Jérôme Jaffré a préconisé de la mettre en oeuvre le plus tôt possible, pour qu'elle ne risque pas de paraître commandée par des arrière-pensées électoralistes.

Le groupe de travail a enfin procédé à l'audition de M. René Rémond, président de la Fondation nationale des sciences politiques.

Evoquant les travaux réalisés par l'observatoire interrégional du politique, M. René Rémond a constaté que la région et le département étaient perçus comme complémentaires et non comme opposés, l'une étant une administration de mission et l'autre une administration de gestion plus impliquée dans le court terme. A cet égard, la situation de la France lui a paru très comparable à celle des autres Etats de l'Union européenne, l'exception française résidant plutôt dans la surabondance du nombre des communes.

M. René Rémond a exprimé ensuite sa conviction que le choix de l'élection régionale dans un cadre départemental avait été une erreur et qu'il fallait que les conseillers régionaux soient élus au niveau de la région, tant pour fortifier le rôle de celle-ci que pour préserver les assemblées départementales. Il a estimé que la comparaison entre l'élection des conseillers régionaux dans le cadre du département et celle des membres du conseil général dans le cadre du canton était précieuse dans la mesure où précisément, le canton ne disposait pas d'une

assemblée délibérante propre, contrairement au département. Il a déploré que, sous prétexte de préserver la représentation du territoire des départements, le système actuel en arrive à effacer celle du territoire des régions. Constatant par ailleurs que le scrutin proportionnel comportait le risque d'aboutir à des assemblées difficilement gouvernables, il a jugé qu'un système inspiré de la loi municipale serait plus efficace, à condition toutefois de concilier deux objectifs : la représentation des partis et l'existence d'une majorité. Il a par ailleurs regretté la distance qui sépare l'élu régional de l'électeur.

M. Lucien Lanier, président, ayant exprimé sa crainte de voir les régions s'ériger en véritables gouvernements si l'élection se faisait au niveau régional, M. René Rémond a affirmé que ce risque était mineur et que, même avec les provinces de l'Ancien Régime, il n'y avait pas eu rupture de l'unité nationale. Il a jugé qu'au contraire, les disparités entre les régions étaient beaucoup plus dommageables pour l'unité nationale.

M. René Rémond a pour autant considéré que la France contemporaine devait mieux prendre en compte la diversité des situations, constituant plus une richesse qu'une menace.

M. Paul Girod, rapporteur, a ajouté qu'à ses yeux la France était d'abord plurielle, certaines régions telles la Bretagne, l'Alsace ou encore l'Aquitaine représentant des entités plus agrégées que d'autres.

M. Guy Allouche a évoqué l'idée de la subdivision de la région en grandes circonscriptions internes plus étendues que les départements et s'est interrogé sur le niveau souhaitable de la prime majoritaire s'il fallait l'instituer, celle des élections municipales lui paraissant *a priori* trop élevée.

M. René Rémond a estimé qu'il fallait éviter toute surreprésentation et qu'il convenait de fixer le seuil de telle sorte qu'il concilie la nécessité de dégager une majorité et d'assurer une suffisante représentation, la prime pouvant s'établir entre 5 et 10 %, des simulations demeurant nécessaires pour en vérifier les effets.

M. Robert Pagès a exposé que le fait régional existait, que globalement les difficultés relevées çà ou là n'avaient jamais conduit à des catastrophes et que, pour sa part, le système actuel lui convenait pleinement. Aussi, s'est-il posé la question de savoir si une réforme était réellement nécessaire.

M. René Rémond a répondu qu'il s'en remettait, pour ce choix-là, à la sagesse des hommes politiques.

M. Alex Türk a insisté sur la nécessité de réfléchir au système des seuils, rappelant qu'en l'état actuel de la législation, trois seuils distincts pouvaient être envisagés :

- un seuil en pourcentage des électeurs inscrits, comme dans les élections législatives ;

- un seuil en pourcentage des suffrages exprimés pour pouvoir maintenir sa candidature au second tour, comme dans les élections cantonales ;

- un seuil des voix au-dessus duquel les listes n'obtiennent pas de sièges mais peuvent fusionner en vue du second tour, comme dans les élections à l'assemblée de Corse.

Il a estimé qu'à première vue, cette dernière hypothèse correspondrait bien aux nécessités du scrutin régional, en facilitant l'expression des sensibilités minoritaires sans trop favoriser pour autant la dispersion.

M. Philippe de Bourgoing a relevé qu'un tel système n'était concevable que dans l'hypothèse d'un scrutin à deux tours.

A l'issue de ces auditions, le bureau du groupe de travail s'est réuni pour arrêter le programme prévisionnel des prochaines réunions.

Auditions du Jeudi 15 février 1996

Le groupe de travail a tout d'abord procédé à un rapide échange de vues.

M. Guy Allouche a fait état d'informations publiées dans la presse, selon lesquelles le Gouvernement ne semblait pas souhaiter une modification du mode de scrutin régional. M. Lucien Lanier, président, a répondu qu'à sa connaissance, rien n'était encore décidé et que toutes les parties concernées poursuivaient une réflexion dont il lui paraissait prématuré de tirer des conclusions dans un sens ou un autre.

M. Paul Girod, rapporteur, a douté que le Gouvernement ait déjà une doctrine établie à ce sujet, ajoutant que cette réflexion s'inscrivait dans le cadre plus vaste de la clarification des compétences des différents échelons de collectivités territoriales.

M. Philippe de Bourgoing, se référant aux précédentes auditions, a rappelé qu'à l'heure actuelle certaines régions ne rencontraient aucune difficulté particulière de fonctionnement, d'où la nécessité pour le Gouvernement de prendre en compte toutes les données du problème avant d'arrêter sa décision.

M. Guy Allouche, évoquant le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais, a rappelé son souci d'une représentation des minorités au sein du conseil régional et

estimé qu'un système de primes majoritaires serait difficile à appliquer et n'offrirait aucune garantie de pouvoir dégager une majorité.

M. Alex Türk a souligné le caractère atypique de ce conseil régional doté d'une majorité de pure circonstance et présidé par une élue écologiste n'ayant obtenu que 2,5 % des voix aux élections cantonales. Il a craint qu'à la longue, cette situation ne prive sa région de toute crédibilité.

M. Jean-Claude Peyronnet a considéré que l'organisation de l'élection dans le cadre régional se révélerait déterminante pour l'importance et la place de la région dans l'Europe. Il s'est déclaré partisan d'un certain fédéralisme mais à condition qu'il fédère des Etats, non des régions. Aussi a-t-il refusé que le mode de scrutin confère aux régions trop d'influence au détriment de l'Etat.

M. Michel Rufin a estimé que la question de fond était moins l'élection des présidents de conseil régional que la place de la région, moins bien perçue dans l'opinion publique que les autres collectivités territoriales. Aussi a-t-il estimé qu'il fallait donner à cette institution une légitimité plus grande.

M. Paul Girod, rapporteur, a vu dans ce débat un problème de répartition des pouvoirs au sein de la République, notant qu'en son temps, le mode de scrutin des conseils généraux avait aussi donné lieu à d'intenses réflexions. Il a rappelé qu'à l'époque, le président François Mitterrand avait souhaité le maintien du scrutin majoritaire dans le cadre des cantons parce que les assemblées départementales étaient le seul endroit où les « petits pays » étaient représentés. Le rapporteur a considéré que le conseil régional soulevait un problème analogue de représentativité, mais cette fois des petites opinions minoritaires. Il a préconisé que le groupe de travail établisse une liste des différents modes de scrutin possibles avec leurs avantages et leurs inconvénients, ainsi que leur incidence sur le statut de la région.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a indiqué qu'à titre personnel il était plutôt favorable au cadre départemental mais qu'il fallait trouver un mode de scrutin permettant de dégager une majorité stable.

Après cet échange de vues, le groupe de travail a procédé à l'audition de M. Robert Savy, président du conseil régional du Limousin.

M. Robert Savy a présenté la composition de son conseil régional, avec 23 membres d'une majorité composite élue sur dix listes différentes (13 Socialistes, 4 Communistes, 3 Communistes refondateurs, 2 Verts et 1 Génération écologie) et une opposition de 18 conseillers RPR plus un Front National et un CPNT.

Soulignant que le budget de sa région avait toujours pu être voté, il y a vu la preuve que le scrutin proportionnel ne faisait pas obstacle à la constitution

d'une majorité. Il a, d'autre part, estimé que la région exerçant un rôle d'impulsion et de coordination, était le lieu privilégié de la représentation des différentes familles politiques, une coalition constituant un élément d'enrichissement dans une collectivité où les décisions de gestion demeuraient peu nombreuses. Aussi s'est-il déclaré résolument proportionnaliste, sans disconvenir cependant que ce choix pouvait susciter quelques difficultés dans d'autres conseils régionaux. Dans cette perspective, il s'est opposé à tout système de prime majoritaire, qui atténuerait trop sensiblement la représentation des minorités, ou à un relèvement trop important du seuil de participation des listes à la répartition des sièges.

A propos du choix de la circonscription, M. Robert Savy a estimé que ce sujet ne pouvait être dissocié de l'organisation administrative territoriale française, une cohabitation harmonieuse des départements et des régions impliquant que chacun de ces échelons ait un champ de compétences propres et bien définies et une représentation aussi distincte que possible. Il a rappelé que le département gérait les services de proximité alors que la région avait une vocation plus large à définir une stratégie de développement et à gérer les complémentarités. Il a cité pour exemple la gestion des collèges confiée au département et celle des lycées confiée à la région. Aussi a-t-il jugé que l'élection des conseillers régionaux dans le cadre départemental ne convenait pas à l'exercice de leur « mission globalisante », la logique voulant qu'ils soient élus dans le cadre régional.

M. Lucien Lanier, président, ayant évoqué le problème des « financements croisés », M. Robert Savy a reconnu que, s'ils étaient nécessaires lors de la réalisation de grands projets -le TGV par exemple, ou encore certains grands équipements culturels- en revanche, ils devraient être proscrits dans d'autres domaines. Il a toutefois remarqué que les termes mêmes de « financements croisés » prenaient volontiers une connotation péjorative chez ceux qui y étaient hostiles, ceux qui y étaient favorables les présentant plutôt comme des « partenariats ». Il a ajouté que pour dépasser la concurrence entre les départements et les régions, il fallait en faire des institutions très différentes l'une de l'autre, entretenant certes des relations, mais à condition qu'elles ne passent pas par le cumul entre le mandat régional et départemental.

En réponse à une observation de M. Paul Girod, rapporteur, qui craignait les conséquences préjudiciables d'un trop grand cloisonnement entre la région et les départements, M. Robert Savy a rappelé qu'il avait proposé, lors du débat sur la loi sur l'administration territoriale de la République, la création d'organes où tous les exécutifs puissent se rencontrer en présence du représentant de l'Etat.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a craint une dérive vers une sorte de tutelle lors de ces rencontres entre Etats, régions, départements et communes, regrettant d'autre part qu'il n'ait pas été prévu d'y associer les parlementaires.

M. Robert Savy a noté qu'avec l'intercommunalité, le développement des « pays » risquait d'accroître la concurrence institutionnelle.

M. Guy Allouche a indiqué qu'il partageait sur de nombreux points l'opinion de M. Robert Savy, en précisant toutefois qu'attaché à la représentation de toutes les sensibilités politiques départementales, il voyait mal comment renoncer au cadre départemental de l'élection.

M. Robert Savy a objecté que le scrutin départemental n'était pas forcément la meilleure méthode pour y parvenir et que, en tout état de cause, ce problème ne serait pas résolu par une loi.

M. Lucien Lanier, président, a évoqué un système de primaires au niveau départemental puis d'élections au niveau régional.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur la représentation des régions au Sénat si l'élection se déroulait au niveau régional, mais M. Paul Girod, rapporteur, a rappelé que sur le plan juridique, ce problème avait déjà été réglé pour la Corse.

Le groupe de travail a ensuite procédé à l'audition de M. Yvon Bourges, président du conseil régional de Bretagne.

M. Paul Girod, rapporteur, a invité M. Yvon Bourges à exposer les problèmes qu'il pouvait rencontrer compte tenu des spécificités de la Bretagne.

M. Yvon Bourges a tout d'abord considéré que le scrutin dans le cadre départemental, ajouté à l'éclatement du corps électoral, était à l'origine de l'absence de majorité dans 20 régions sur 22. Il a reconnu que s'il n'y avait pas de problème au conseil régional de Bretagne pour le vote du budget et le contrat de plan Etat-région, cela restait un cas isolé. Il a cependant douté que le seul mode de scrutin puisse résoudre cette question. Il a estimé que le système municipal comportait une prime trop forte risquant d'évincer les petits partis, et regretté que le scrutin à l'échelon départemental favorise l'apparition de mouvements locaux qui ne correspondaient pas à l'idée régionale et la désignation de conseillers non représentatifs de véritables options politiques. Tout en écartant résolument l'idée de supprimer les départements, il a jugé indispensable qu'une structure rassemble les citoyens, cette structure lui paraissant devoir être la région.

M. Yvon Bourges a imputé au souvenir récent de l'échec du référendum de 1969 le fait qu'au moment de leur création en 1972, les régions aient été conçues comme de simples syndicats de départements et qu'elles ne les aient pas dotées de compétences précises, mise à part la gestion des lycées. Il a également regretté que la loi de 1972 n'ait pas prévu une meilleure adéquation entre les compétences de la région et ses recettes.

M. Yvon Bourges a ensuite indiqué qu'à ses yeux, il était préférable de ne pas trop changer le mode de scrutin actuel, le seuil de 5 % et le maintien de la proportionnelle intégrale lui paraissant souhaitables. En revanche, il a jugé que la circonscription régionale était la formule la mieux adaptée, précisant qu'à son avis elle n'attenterait en rien aux compétences ou aux prérogatives des départements, axés sur la proximité.

M. Lucien Lanier, président, a alors demandé à M. Yvon Bourges de préciser de quelle manière seraient représentés les départements aux conseils régionaux si ceux-ci étaient élus dans le cadre régional. Se référant aux études de l'Association nationale des élus régionaux (ANER), il a admis que ce problème avait certes des solutions, mais qu'elles étaient complexes.

M. Yvon Bourges a mentionné une formule où, au moment de la répartition des sièges acquis dans le cadre régional, chaque liste devrait respecter la proportionnelle départementale au prorata de la population, quitte le cas échéant à devoir sauter certains noms figurant en rang éligible.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a jugé ce système intéressant car il permettrait d'éviter que seuls les gros départements soient représentés. Il a cependant craint qu'il provoque une confusion entre l'exercice des mandats départemental et régional.

M. Philippe de Bourgoing a estimé qu'à première vue, le système présenté par M. Yvon Bourges, quoique compliqué, paraissait crédible.

M. Yvon Bourges a ajouté que pour lui, la plus mauvaise formule consisterait à faire de tous les conseillers généraux les membres de droit du conseil régional, car la région y perdrait toute identité pour devenir une assemblée de cantons, sans même parler de l'accroissement pléthorique de l'effectif des conseils régionaux.

M. Paul Girod, rapporteur, a noté qu'une liste régionale -concevable en Bretagne du fait des spécificités de cette région où les départements étaient à peu près équilibrés- ne serait certainement pas applicable partout et qu'elle risquerait de faire naître des « barons régionaux » menaçant l'unité de l'Etat.

M. Yvon Bourges a jugé cette crainte infondée, citant comme contre-exemple la position très solide du Chancelier de l'Allemagne fédérale dans un Etat où les Länder ont pourtant une importance considérable et sont dirigés par des personnalités politiques de premier plan.

M. Guy Allouche, évoquant la réflexion menée par le Parti Socialiste en 1985, a indiqué qu'à l'époque, le passage à un scrutin dans le cadre régional avait paru très difficile à mettre en place, d'autant que la région devait rester l'institution où les minorités peuvent être représentées. Il a par ailleurs souhaité

que le futur mode de scrutin ne soit pas imposé par une majorité mais recueille un large consensus.

M. Lucien Lanier, président, avant de remercier M. Yvon Bourges pour son intervention, a relevé qu'elle n'était pas sans rejoindre plusieurs points de vue développés par M. Robert Savy, en dépit de leurs sensibilités politiques différentes.

Auditions du Mardi 20 février 1996

Le groupe de travail sur le mode de scrutin régional a procédé à l'audition de M. Pierre Mauroy, maire de Lille et de M. Louis Souvet, maire de Montbéliard, en leur qualité de représentants de l'Association des Maires de Grandes Villes de France.

M. Pierre Mauroy tout reconnaissant que l'absence de majorité au sein des conseils régionaux était un thème d'actualité et que la région Nord-Pas-de-Calais n'était pas épargnée par ce problème, a souligné qu'à son sens, la question fondamentale demeurait celle de la décentralisation. Il a estimé que le suffrage universel direct et le scrutin proportionnel constituaient le système électoral le mieux adapté à la région, imputant avant tout l'impossibilité d'y dégager des majorités claires à la répartition trop diversifiée des sensibilités politiques du corps électoral. Il a rappelé que cette question avait déjà préoccupé le parti socialiste lorsque celui-ci était au Gouvernement.

M. Pierre Mauroy a jugé que la circonscription régionale représentait le cadre le plus logique en confortant les régions, en y favorisant l'émergence d'élites nouvelles et en évitant les querelles liées à l'attache départementale. Il a jugé singulier le choix de la circonscription départementale, et écarté la solution consistant à faire élire les conseillers régionaux dans le cadre des cantons, à ses yeux trop étrangers à l'idée régionale et de surcroît mal perçus dans les zones urbaines. Quant au mode de scrutin proprement dit, M. Pierre Mauroy a préconisé qu'il s'inspire du système municipal dans les communes de 3500 habitants et plus, sous réserve de préciser l'ampleur de la prime et d'instaurer un scrutin à deux tours. Sur ces bases, il a envisagé les paramètres suivants :

- prime majoritaire de 30% des sièges, attribuée au second tour pour éviter qu'au premier tour les listes se regroupent artificiellement ;

- seuil de maintien des listes au second tour fixé à 10% des suffrages exprimés ;

- seuil de participation à la répartition des sièges fixé à 5% des suffrages exprimés.

M. Pierre Mauroy a estimé qu'un tel scrutin organisé dans le cadre régional serait préférable à sa mise en oeuvre dans un cadre départemental car il préviendrait le risque d'annulation des primes d'un département à l'autre.

En réponse à une observation de M. Lucien Lanier, président, sur le fait que la région demeurerait moins connue que le département, M. Pierre Mauroy a objecté que le cadre départemental pour le scrutin régional, à la rigueur concevable dans les zones rurales, empêchait l'émergence de l'idée régionale dans les zones urbaines. Sans souhaiter la disparition des départements, il s'est déclaré convaincu qu'ils seraient obligés de se réformer et de coopérer avec les autres collectivités locales notamment dans les zones urbaines, d'autant qu'en créant la région, le législateur n'avait probablement pas eu pour objectif de conforter le département.

M. Paul Girod, rapporteur, a alors évoqué le système appliqué à Paris-Lyon-Marseille, mais M. Pierre Mauroy a fait remarquer que ce système était loin de faire l'unanimité.

M. Christian Bonnet s'est inquiété du risque d'effacement au sein d'une même région des petits départements, M. Pierre Mauroy estimant au contraire que le mode de scrutin qu'il préconisait permettrait d'éviter une telle évolution.

M. Jean-Claude Peyronnet a fait remarquer qu'avec un cadre régional, les conseils régionaux ne représenteraient plus équitablement les zones rurales et les zones urbaines car les têtes de liste seraient systématiquement choisies dans les départements les plus peuplés. Il y a décelé un grand risque pour la représentation territoriale.

M. Pierre Mauroy a objecté que la région n'était « pas égale à la somme des départements » et que les territoires étaient déjà trop largement représentés dans les institutions françaises. A la crainte d'une Europe des régions exprimée par M. Jean-Claude Peyronnet, M. Pierre Mauroy a répondu qu'il ne croyait pas au risque de disparition des nations ni à celui de retour des gouvernements de province.

M. Louis Souvet a ensuite précisé qu'il parlait en son nom propre, l'AMGVF n'ayant pas arrêté de position commune sur la question du mode de scrutin régional. Il s'est déclaré partisan du maintien du cadre départemental, le choix de la circonscription régionale ayant pour effet de rendre le scrutin anonyme dans une France où la conscience régionaliste n'était pas encore une réalité. Il a donc suggéré la constitution de listes départementales assortie de l'instauration d'une prime majoritaire de 30 %.

D'un point de vue plus général, il a considéré que tout élargissement du cadre territorial d'une élection avait pour effet d'en éloigner les électeurs et de susciter leur indifférence, donc l'abstentionnisme. Il y a vu également un facteur de professionnalisation de la vie politique et de politisation excessive de l'élection, face auxquelles l'électeur réagissait par une plus grande indifférence.

M. Daniel Hoeffel a reconnu que la conscience régionale était encore faible mais qu'en maintenant le cadre territorial actuel, on ne remédierait pas à cette carence. Il en a conclu que si l'on voulait faire des régions la collectivité de l'avenir, le choix de la circonscription régionale était incontournable.

M. Louis Souvet, citant l'exemple de sa propre commune de Montbéliard, a vivement craint que l'élargissement du cadre territorial accentue encore les déséquilibres, au détriment des petites collectivités.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'est interrogé sur la représentation des régions au Sénat dans l'hypothèse où les conseillers régionaux cesseraient d'être élus dans le cadre départemental, jugeant à cet égard peu convaincant le système conçu pour la Corse. Il a craint que l'on doive recourir à un système complexe -tel celui évoqué par M. Yvon Bourges lors d'une précédente audition- pour opérer la répartition des conseillers régionaux entre les collèges sénatoriaux des différents départements de la région.

M. Pierre Mauroy en est convenu mais y a plutôt vu un argument plaçant pour une réforme du mode d'élection des sénateurs.

M. Robert Pagès s'est interrogé sur la nécessité de réformer le mode de scrutin actuel, aucun des systèmes évoqués ne lui paraissant de réelle amélioration.

Le groupe de travail a ensuite procédé à l'audition de M. Jean-Paul Delevoye, président de l'Association des Maires de France.

M. Jean-Paul Delevoye a souligné que l'AMF ne pouvait avoir de position propre, la position des maires pouvant être très différente selon les régions. Il a toutefois fait part d'un sentiment unanime des maires, pour lesquels le scrutin régional, tout en assurant l'émergence de majorités claires, devait demeurer un scrutin de proximité de façon à éveiller chez les électeurs une prise de conscience du rôle de leurs élus régionaux. Il a observé à ce propos qu'après la conscience communale, la perception la plus importante était celle du département, aussi a-t-il estimé, à titre purement personnel, qu'il serait dangereux de vouloir faire prévaloir les régions sur les départements.

S'interrogeant sur la réelle nécessité de modifier le scrutin régional, il a refusé que cette réforme ne serve en fait qu'à tenter d'infléchir les résultats dans

tel ou tel sens. Il a fait observer que les régions elles-mêmes n'étaient pas unanimes à ce sujet.

En réponse à une question de M. Lucien Lanier sur l'opportunité de maintenir un seuil de 5 % pour la participation à la répartition des sièges, M. Jean-Paul Delevoye a jugé que l'essentiel était plutôt d'opter entre un scrutin à un tour ou à deux tours, le système à deux tours des municipales ayant pour grave inconvénient de multiplier les triangulaires, voire les quadrangulaires et d'attribuer au second tour la majorité à des listes qui n'atteignaient parfois pas 30 % du total des suffrages exprimés.

Il s'est également interrogé sur la possibilité de faire varier le mode de scrutin en fonction de la taille des régions, à l'instar du mode de scrutin municipal.

M. Lucien Lanier, président, s'est inquiété d'un éventuel retour des gouvernements de province. M. Jean-Paul Delevoye a estimé qu'il s'agissait d'un faux problème, dont la solution passait par une répartition claire des compétences, à l'image du principe de subsidiarité servant de cadre aux pouvoirs du Parlement européen. En revanche, il a estimé que la nature même des missions de la région était incompatible avec la représentation des lobbies locaux.

M. Jean-Paul Delevoye a enfin évoqué l'idée d'une élection régionale à deux degrés, l'élection au suffrage indirect ayant le mérite de permettre à l'exécutif d'imposer des décisions utiles mais impopulaires, sans être arrêté par des considérations électoralistes.

M. Paul Girod, rapporteur, a retracé l'évolution du statut de la région, établissement public en 1972 puis collectivité territoriale à partir de 1982, et a affirmé que la mission de la région requérait la stabilité de l'exécutif. Il lui a semblé que le mode de scrutin actuel ne le permettait pas, son seul avantage étant d'assurer l'expression des sensibilités minoritaires dans les départements et les régions.

M. Daniel Hoeffel a estimé que l'élection au suffrage universel direct des conseillers régionaux avait partiellement dénaturé les missions de la région, en leur faisant adopter l'attitude de conseillers « super départementaux », au point que le conseil régional n'était souvent qu'un « super conseil général ».

Il s'est ensuite interrogé sur l'organisation concomitante la mieux appropriée entre deux des trois élections qui auraient lieu en 1998 : législatives, cantonales et régionales.

M. Guy Allouche a partagé cette préoccupation, estimant que le précédent jumelage des élections cantonales et régionales avait été une erreur, notamment parce qu'il s'agissait d'élections à deux tours pour les premières, à un

seul pour les secondes. Il a par ailleurs exprimé son attachement au seuil assez faible de 5 % qui permettait la représentation des minorités, et a indiqué qu'à son avis, le moment était venu de clarifier, voire d'élargir les compétences des régions, notamment dans le domaine culturel.

M. Jean-Paul Delevoye a renouvelé son souhait de détacher l'élu régional des « lobbies » locaux, surtout si, comme cela était probable, la région venait à occuper une place stratégique au niveau européen. Il a fait allusion au rôle du comité économique et social régional, dont il a souhaité le renforcement. Il a néanmoins souligné que si les minorités devaient pouvoir s'exprimer, grâce au scrutin de liste, il revenait tout de même à la majorité de pouvoir déterminer ses choix sans devoir rechercher des appoints de voix selon des combinaisons où la démocratie locale n'avait rien à gagner.

M. Lucien Lanier, président, a fait observer que le mode de scrutin découlerait avant tout de ce que l'on voulait faire dans la région, organe de réflexion et d'impulsion ou « Parlement local » plus tourné vers l'Europe que vers la Nation.

M. Jean-Paul Delevoye a affirmé que la concomitance de trois scrutins en 1998 lui paraissait techniquement impossible. Il a distingué les scrutins « affectifs », pour lesquels l'électeur entretenait une relation étroite avec l'élu (les élections cantonales et législatives) des scrutins « rationnels », comme le scrutin régional. Aussi a-t-il préconisé de coupler plutôt les cantonales et les législatives.

M. Philippe de Bourgoing s'est interrogé sur l'éventuelle transposition aux régions du mode de scrutin municipal, une prime majoritaire de 50 % pouvant paraître trop élevée dans leur cas. Il a estimé qu'une prime de 30 % serait plus raisonnable.

M. Lucien Lanier, président, a souhaité attirer l'attention du groupe de travail sur l'idée émise par M. Jean-Paul Delevoye d'une élection à deux degrés des élus régionaux. Il a enfin estimé qu'avant même de s'interroger sur le mode de scrutin, la question essentielle était à ses yeux de définir la vocation de la région.

Auditions du jeudi 21 mars 1996

Le groupe de travail sur le mode de scrutin régional a procédé à l'audition de MM. Jean Puech, président de l'Association des Présidents de Conseils Généraux (APCG), président du conseil général de l'Aveyron et Charles Josselin, membre de l'APCG, président du conseil général des Côtes-d'Armor.

M. Paul Girod, rapporteur, a demandé aux deux représentants de l'APCG si l'absence de majorité au sein des conseils régionaux leur paraissait préjudiciable aux départements et s'ils jugeaient possible de réformer le mode de scrutin régional tout en préservant la représentation des départements, notamment les plus petits ou ceux situés dans une très grande région.

M. Jean Puech, après avoir exprimé quelque scrupule à s'immiscer dans un débat qui ne concernait pas directement les départements, a fait observer qu'en dépit des doutes émis à l'époque, les régions et les départements avaient pu conforter depuis 1982 leur identité respective mais que la question de la définition des compétences restait à l'ordre du jour. Pour ce qui le concernait, il a relevé que des majorités étaient parvenues à se dégager au sein du conseil régional de Midi-Pyrénées.

Exposant le point de vue de l'APCG, M. Jean Puech a souhaité que le futur mode de scrutin régional offre trois garanties : permettre la stabilité de l'exécutif régional, assurer la représentation des minorités et garantir la représentation du territoire, ce dernier objectif lui paraissant plus difficile à prendre en compte pour peu qu'on veuille aussi renforcer l'identité régionale grâce à de nouvelles règles électorales.

M. Jean Puech a insisté sur le fait que les relations entre départements et région différaient beaucoup selon la taille de la région, et qu'à ses yeux le mode de scrutin régional devrait faire l'objet d'un débat plus global portant sur les compétences des collectivités territoriales et sur la dimension des régions. A titre d'exemple des disparités selon la taille des régions, il a noté que dans les plus petites d'entre elles, on dénombrait souvent moins de lycées dans l'ensemble d'une région que de collèges dans chacun de ses départements.

Evoquant les règles qui avaient présidé au découpage actuel des régions, essentiellement à partir de considérations géographiques, M. Lucien Lanier, président, a craint que l'égalisation de la taille des régions ne leur fasse perdre une large part de leur identité. Il a par ailleurs souligné que l'attribution aux régions de tâches de gestion de plus en plus nombreuses risquait fort de recréer des liens de tutelle entre les collectivités territoriales.

M. Jean Puech a écarté cette perspective au motif que toute tutelle était proscrite, mais s'est déclaré persuadé qu'on pourrait mieux qu'actuellement cerner les compétences respectives des régions et des départements, y compris sur des dossiers aussi complexes que l'environnement, par exemple. Pour le reste, M. Jean Puech a estimé que le redécoupage des régions n'aurait d'intérêt qu'à condition de parvenir à des ensembles bien cohérents, objectif si difficile à atteindre que le tracé actuel lui paraissait encore préférable, en dépit de tous ses inconvénients, dont une illustration manifeste était le grand éloignement entre son propre département et sa capitale régionale. Il a par ailleurs noté que la taille ou la

structure de certaines régions étaient telles qu'au fond, les départements excentrés y trouvaient une raison logique pour renforcer leur propre cohésion dans l'ensemble régional.

M. Paul Girod, rapporteur, a rappelé que le législateur avait confié la gestion des lycées aux régions parce qu'à l'époque, beaucoup espéraient que les collectivités locales auraient des responsabilités décisionnelles dans la détermination des filières, le niveau régional constituant un gage de cohérence pour des filières regroupant un très grand nombre d'élèves. Aussi a-t-il regretté que ce schéma ne se soit pas vérifié, les régions n'ayant finalement pas reçu compétence pour les filières, exception faite des BTS.

M. Charles Josselin s'est quant à lui qualifié d'emblée comme « un président de conseil général régionaliste », ajoutant qu'en fait le débat de fond portait à la fois sur l'avenir de la région, sur la conception de la future administration territoriale française et sur son articulation avec l'Europe. Mais il a situé ce propos en insistant sur le fait qu'à ses yeux, la région devait demeurer une administration de mission chargée de représenter la population et particulièrement désignée pour des fonctions comme l'expertise économique, l'environnement, le département devant au contraire être une administration de gestion axée sur la représentation du territoire.

Il a reconnu que l'identité régionale était très variable, observant que, dans des régions à très forte identité -comme la sienne, la Bretagne- les départements avaient spontanément tendance à reconnaître au conseil régional, non pas un droit de tutelle, mais une certaine prééminence.

M. Charles Josselin est convenu qu'un redécoupage territorial serait une tâche considérable, aussi a-t-il simplement évoqué, dans leur tracé actuel, la possibilité d'introduire plus de souplesse dans les relations entre départements et régions. Il a prôné à cet égard un certain « droit à la différence » des différents départements au sein d'une même région.

S'agissant du mode de scrutin régional, M. Charles Josselin a tout d'abord posé un principe : tout porte à croire que la coexistence des régions et des départements allait encore durer très longtemps et que, dans ces conditions, l'essentiel était de préserver leurs identités respectives. Il en a tiré comme conséquence que tout mode de scrutin accentuant la différence entre la région et le département concourait à cet objectif, en permettant aux électeurs de mieux distinguer l'identité et les compétences propres des deux échelons.

Il a exclu pour les conseillers régionaux une élection au scrutin majoritaire dans le cadre d'arrondissements ou de circonscriptions infra-départementales, exprimant au contraire sa préférence pour la représentation proportionnelle dans le cadre régional, c'est-à-dire un mode de scrutin tout à fait

spécifique à la région. Il a néanmoins précisé que la formule retenue devrait garantir une représentation suffisante des départements, notamment les moins peuplés.

Evoquant le problème -à ses yeux très important- du calendrier électoral, M. Charles Josselin a préconisé deux couplages : cantonales / municipales et régionales / européennes, sans mésestimer toutefois pour le second le risque évoqué en son temps par M. Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur, de favoriser l'abstentionnisme en optant pour la concomitance de deux élections où la participation était généralement assez faible.

M. Guy Allouche s'est interrogé sur l'opportunité d'une réforme du mode de scrutin régional. Il a par ailleurs indiqué que s'il y avait des problèmes de majorité au sein du conseil régional du Nord -Pas-de-Calais, le budget parvenait cependant à être voté en tenant compte de l'avis des minorités, ce qui lui paraissait préférable à un budget imposé par une majorité trop forte. Il a enfin exprimé sa crainte qu'un président de conseil régional élu dans le cadre de la région soit doté d'une légitimité telle qu'elle concurrence celle des présidents de conseils généraux, le choix du cadre régional lui paraissant par ailleurs très éloigné du souci de proximité exprimé par nombre d'électeurs.

M. Jean Puech a exprimé sa conviction qu'une modification du mode de scrutin régional interviendrait nécessairement un jour ou l'autre, pour résoudre les problèmes d'absence de majorité.

En réponse à une question de M. Lucien Lanier, Président, sur le niveau souhaitable des relations entre les régions et l'Europe, M. Charles Josselin a exclu des relations directes ou toute autre formule dérivant vers une « fédération des régions d'Europe », d'autant que la notion même de région recouvrait des réalités très différentes d'un Etat à l'autre, comme le montrait par exemple la comparaison entre les Länder allemands et les régions françaises.

M. Jean Puech a conclu en indiquant qu'à son avis, les départements restaient sereins dans le débat sur le mode de scrutin régional, et ne faisaient montre d'aucune frilosité, l'essentiel pour eux étant plutôt d'être convenablement associés à l'action régionale.

Pour sa part, M. Charles Josselin a estimé qu'il serait difficile de s'affranchir totalement du cadre départemental car les partis politiques étant eux-mêmes structurés au niveau du département, les fédérations n'accepteraient pas, en l'absence de structures régionales, de se départir de leurs compétences pour la désignation des candidats au conseil régional. Il a toutefois ajouté que ni la région ni le département -pas plus que l'intercommunalité- n'étaient des fins en soi, l'objectif fondamental étant que l'administration territoriale fonctionne globalement bien.

Associé à l'audition en sa qualité de président du conseil général de l'Aude, M. Raymond Courrière a déploré que les lois de décentralisation aient confié au département les fonctions les moins gratifiantes -l'aide sociale, par exemple, où l'action du département n'est pas identifiée en tant que telle par rapport aux aides de l'Etat- et à la région la fonction beaucoup plus valorisante de distributrice des crédits. Il y a vu un facteur de discrédit du président du conseil général, les médias attachant beaucoup plus d'attention à certaines réalisations subventionnées par la région.

En réponse à une hypothèse évoquée par M. Lucien Lanier, président, consistant à faire de tous les conseillers généraux les membres de droit du conseil régional, M. Raymond Courrière a estimé qu'en pratique, cette formule rendrait quasiment impossible l'exercice des fonctions de président de conseil général, ne serait-ce qu'en raison des trajets entre le département et le chef-lieu de région.

M. Jean Puech a ajouté qu'un tel système aboutirait à des conseils régionaux pléthoriques, notamment dans les régions comportant un grand nombre de départements.

Le groupe de travail a ensuite procédé à l'audition de M. Michel Giraud, président du conseil régional d'Ile-de-France.

M. Michel Giraud a introduit son propos en rappelant que ses convictions en matière de mode de scrutin régional -qu'il a qualifiées d' « anciennes, profondes et publiques »- l'avaient conduit à déposer deux propositions de loi, l'une au Sénat le 2 octobre 1987, l'autre à l'Assemblée nationale le 22 décembre 1988. Il a réitéré son attachement à un mode de scrutin inspiré du système municipal, à la proportionnelle dans le cadre régional et assorti d'un système de prime majoritaire.

S'agissant du cadre, il a estimé que la région représentait l'échelon logique compte tenu des missions de cette collectivité (l'aménagement du territoire, l'environnement, les grands équipements), option qu'avaient d'ailleurs prise la plupart des pays européens soucieux d' « élargir le territoire » et de rendre effective la notion d' « Hinterland ».

Il a d'autre part préconisé une prime pour favoriser l'émergence d'une majorité stable capable d'exercer les compétences imparties à la région, à la fois larges et sensibles dans l'opinion publique (la formation et les transports, notamment). Il a cependant ajouté qu'à ses yeux, cette prime ne devait pas être excessive de façon à ne pas tarir totalement l'expression des minorités.

M. Michel Giraud a précisé qu'il était aujourd'hui favorable à un scrutin à un tour, même s'il avait un temps préconisé un scrutin à deux tours, le nombre de tours restant toutefois pour lui un problème accessoire.

Evoquant sa propre expérience à la présidence du conseil régional d'Ile-de-France depuis 1986, il a souligné les difficultés considérables qu'il rencontrait faute de majorité nette, notamment pour le vote du budget qui nécessitait une véritable « quête aux voix » sur chaque amendement, même mineur. Il a considéré que « l'absence de vraie majorité était infernale » et aboutissait à des débats encore plus interminables qu'au Parlement.

Il a cependant indiqué que s'il ne s'était pas associé aux initiatives récentes des parlementaires, c'était à la fois parce que trop de réformes étaient en chantier actuellement, et parce qu'il était conscient des objections des départementalistes, ou encore de celles que pourrait formuler le Conseil constitutionnel. Il s'est surtout déclaré convaincu qu'aucune réforme ne serait possible sans une large concertation préalable entre toutes les formations politiques, laquelle n'avait pas encore eu lieu.

D'autre part, M. Michel Giraud est convenu que le système qu'il avait proposé en 1987 pouvait se heurter à plusieurs objections, tant des partis politiques que de ceux qui redoutaient l'apparition de « parlements régionaux ». Là encore, il a estimé impossible de lever ces objections sans une large concertation.

D'un point de vue technique, il a considéré que si l'option pour le cadre régional ne l'emportait pas, le seul cadre envisageable restait le département et surtout pas des circonscriptions spécifiques. En revanche, il a souligné qu'avec un système de prime dans le cadre du département, on ne pouvait écarter le risque de compensation des primes à l'échelon régional, imposant pour y remédier d'inventer un système de prime régionale.

En conclusion, il a réaffirmé que la situation actuelle était particulièrement préjudiciable et contraire à l'intérêt général, le maintien du *statu quo* lui paraissant de nature à provoquer à court terme la plus grande confusion.

En réponse à une observation de M. Paul Girod, rapporteur, sur le caractère sans doute plus homogène de la région Ile-de-France que de la plupart des autres régions, M. Michel Giraud a admis qu'elle présentait en effet certaines spécificités, tout en exprimant son souci de la rapprocher au contraire le plus possible du droit commun.

M. Daniel Hoeffel a considéré que la réforme de 1986 avait mis deux verrous à l'émergence de l'idée régionale : le cadre départemental et la représentation proportionnelle intégrale empêchant la formation d'une majorité. Estimant déraisonnable de maintenir six ans de plus une situation que les régions avaient déjà subie douze ans, il a souhaité que M. Michel Giraud précise mieux

les raisons pour lesquelles il n'était pas cosignataire des récentes propositions de réforme, notamment la proposition de loi de M. Valéry Giscard d'Estaing.

M. Michel Giraud a de nouveau imputé sa réserve à l'absence de concertation préalable, assurant néanmoins qu'il se serait associé à cette initiative si cette concertation avait eu lieu. En revanche, il a rejeté toute proposition qui consisterait à ne rien faire ou à vouloir imposer une formule non concertée.

M. Guy Allouche a fait remarquer qu'aucun mode de scrutin, quel qu'il soit, ne pouvait garantir à terme l'existence d'une majorité face à d'éventuelles variations de l'opinion publique. Jugeant que le mode actuel —et lui seul dans l'ensemble du système électoral français— avait au moins le mérite d'assurer la représentation des idées minoritaires, il s'est interrogé sur l'utilité de le modifier pour tenter d'obtenir une majorité que le corps électoral ne voulait visiblement pas donner.

Evoquant par ailleurs l'expérience de son propre conseil régional, qui avait connu tour à tour trois situations bien distinctes (une majorité écrasante, une majorité très étroite et enfin pas de majorité du tout), M. Guy Allouche a estimé que cette absence de majorité avait certes modifié la nature du débat, mais dans un sens qu'il jugeait plutôt positif. Aussi a-t-il considéré que si le mode de scrutin actuel n'était pas idéal, il demeurait néanmoins le moins mauvais.

M. Guy Allouche a enfin souligné l'extrême complexité de mettre en place un scrutin de liste à prime majoritaire dans un cadre régional.

En réponse, M. Michel Giraud a rappelé que, lors de la mise en place du scrutin municipal, beaucoup de voix s'étaient élevées contre ce système qui faisait pourtant aujourd'hui l'unanimité. Pour le reste, il a réitéré son attachement à un scrutin comportant une prime modérée, non pas pour qu'elle force automatiquement l'obtention d'une majorité, mais pour qu'elle accroisse les chances de l'obtenir.

M. Patrice Gélard a émis l'hypothèse d'un scrutin mixte inspiré du système allemand, qui permettait de concilier les régionalistes et les départementalistes. A titre d'ébauche, il a imaginé un système mixte dans lequel un quart des sièges seraient attribués au scrutin majoritaire dans le cadre régional et trois quarts selon le mode de scrutin actuel (cadre départemental, représentation à la plus forte moyenne, seuil de représentativité de 5%) qui permettrait sans doute d'aboutir à une majorité relative. Il a précisé qu'il devait s'agir d'un scrutin à un tour.

M. Michel Giraud a vu dans cette suggestion une piste de réflexion.

M. Lucien Lanier a jugé qu'au premier abord, cette formule paraissait bien complexe.

Répondant à une question de M. Guy Allouche sur le calendrier électoral pour 1998, M. Michel Giraud a estimé qu'avec quatre élections, des concomitances seraient nécessaires mais qu'en tout état de cause, les cantonales et les régionales devraient avoir lieu avant le renouvellement triennal du Sénat.

Au cours d'une seconde séance de l'après-midi, le groupe de travail a procédé à l'audition de M. Valéry Giscard d'Estaing, président du conseil régional d'Auvergne, en sa qualité de président de l'Association des présidents de conseil régional (APCR).

Le président Valéry Giscard d'Estaing, exprimant le point de vue de l'APCR, a tout d'abord souligné la spécificité de l'administration territoriale française avec ses trois niveaux de collectivités territoriales, sans équivalent dans les autres Etats européens et qui impliquait des règles de comportement mutuel que la pratique avait progressivement établies avec plus ou moins de bonheur. Il a toutefois considéré que chaque catégorie de collectivité devait gérer elle-même ses problèmes et son évolution, les régions se montrant quant à elles prudentes quant à leur position sur les affaires intéressant les départements.

Il a ensuite évoqué l'étude réalisée à la demande de l'ANER par MM. Jacques Lancelot et Jean-Claude Casanova, notant qu'elle ne recensait pas moins d'une cinquantaine de modes de scrutin possibles pour la région.

Constatant que le mode actuel (la représentation proportionnelle dans le cadre départemental, avec un seuil assez bas de 5 % pour la participation à la distribution des sièges et sans aucune prime majoritaire) n'avait permis l'émergence de majorités stables que dans trois régions (Auvergne, Basse-Normandie et Guadeloupe), il a cité les exemples de la Haute-Normandie et du Nord-Pas-de-Calais qui n'avaient pas pu voter leur budget en première lecture et celui de la région Rhône-Alpes qui, en dépit d'une majorité moins instable, ne s'en était pas moins trouvée dans l'incapacité de voter son contrat de plan.

Il a jugé cette situation d'autant plus dommageable que l'Etat misait beaucoup sur les régions pour faire évoluer des secteurs très importants de l'activité nationale, comme les transports ferroviaires ou encore les hôpitaux.

M. Valéry Giscard d'Estaing a rappelé que le même problème d'absence de majorité s'était jadis posé pour les communes et qu'il avait lui-même conçu à l'époque un système analogue à celui qui avait finalement été adopté pour les communes de 3 500 habitants et plus sous le Gouvernement de M. Pierre Mauroy.

Il a cependant ajouté que la nécessité de changer de mode de scrutin, quoique fréquemment exprimée par les formations politiques, restait un thème à relativiser.

S'agissant du choix de la circonscription électorale, M. Valéry Giscard d'Estaing s'est déclaré favorable au cadre régional et a insisté sur le fait que la quasi-totalité des élus régionaux partageaient son point de vue.

Ecartant un scrutin uninominal dans le cadre de circonscriptions infra-régionales, qui ne garantirait d'ailleurs pas l'émergence d'une majorité et briserait l'unité d'action de la région, il s'est prononcé pour un scrutin de liste dans le cadre régional. Dans l'hypothèse d'un scrutin majoritaire à un ou deux tours, il a jugé le système municipal transposable à la région, avec néanmoins l'inconvénient qu'une prime trop élevée étoufferait les minorités (les formations écologistes, certains partis extrémistes, etc...) et politiserait le scrutin au profit des partis les mieux établis. Aussi a-t-il écarté cette hypothèse.

Pour ce qui était du système actuel, il a admis que le cadre départemental permettait d'identifier clairement l'origine des élus. Mais pour le reste, il n'a pas jugé possible de l'améliorer en se contentant d'y introduire une simple prime majoritaire au niveau du département, car les primes risqueraient fort de se compenser d'un département à l'autre, donc de s'annuler à l'échelon régional. Quant à un système de prime majoritaire au niveau de la région, il s'est déclaré convaincu qu'elle aurait pour effet d'écraser les minorités, compte tenu du nombre limité des sièges à répartir.

Aussi a-t-il indiqué qu'à la quasi-unanimité, l'ANER avait opté pour une élection à la représentation proportionnelle dans le cadre régional avec une prime majoritaire de 30 % et le maintien du seuil actuel de 5 % des suffrages exprimés pour participer à la répartition des sièges. Il a précisé que le taux de la prime, soit 30 %, avait été retenu en fonction de simulations.

Il a ajouté que ce scrutin pourrait s'organiser à un ou deux tours, l'option entre les deux formules étant une question de choix politique en ce qu'elle conditionnait la stratégie de chaque formation en fonction de sa propre évaluation des chances qu'elle aurait d'arriver en tête dans le premier tour ou, au contraire, après des arrangements entre les deux tours.

Il a néanmoins rappelé qu'un scrutin à un tour était toujours plus lisible pour l'électeur.

M. Valéry Giscard d'Estaing s'est ensuite interrogé sur les modalités de la représentation de la région au Sénat, estimant qu'il s'agissait surtout d'un problème juridique dont la solution pouvait résider dans une formule de rattachement des conseillers régionaux à tel ou tel département, à l'instar de ce qui avait été imaginé pour l'Assemblée de Corse. Il a noté que ce problème était en fait le même que celui de la représentation des départements au sein du conseil régional, lequel se posait avec plus d'acuité pour les petits départements.

Evoquant dans cette optique un système d'attribution des sièges qui tiendrait compte des attaches départementales déclarées par les candidats, ou encore d'attribution des sièges par ordre de présentation mais en fonction du poids démographique de chaque département au sein de la région, il a considéré qu'il faudrait établir une « grille de lecture » dont on ne pouvait certes pas exclure qu'elle se heurte à la censure du Conseil constitutionnel, très attaché au respect de l'égalité des suffrages.

Il a d'autre part observé qu'avec un tel système, la répartition des sièges à la plus forte moyenne dans le cadre régional ferait différer la représentativité personnelle de chaque élu en fonction du poids démographique du département, ce qui reviendrait à faire bénéficier certains partis dans tel ou tel département des résultats obtenus par ce même parti dans d'autres départements. Il a vu dans ce système « un mécanisme de report de voix assez contestable ».

En définitive, il n'a pas nié que si le principe était simple, sa mise en oeuvre concrète pouvait se révéler beaucoup plus complexe. Il a toutefois tempéré cette analyse en considérant que les listes étaient toutes à la recherche d'électeurs et qu'elles opéreraient spontanément les dosages nécessaires entre les candidats de différents départements, de manière à réunir le plus possible de suffrages. Aussi a-t-il simplement préconisé que les candidats soient tenus de mentionner sur la liste leur département de rattachement, aucune liste ne pouvant ouvertement courir le risque de représenter seulement une partie de la région.

En réponse à une question de M. Lucien Lanier, président, sur les regroupements souhaitables entre les différentes élections à organiser en 1998, M. Valéry Giscard d'Estaing a répondu que les dates de trois de ces élections, à moins de les modifier par une loi, étaient d'ores et déjà fixées : les législatives et les régionales en mars, les sénatoriales en septembre. Les Français n'étant selon lui pas prêts à participer à trois élections le même jour, il a donc préconisé d'organiser concomitamment les élections régionales et législatives, et de procéder aux élections cantonales à n'importe quelle autre date pour peu qu'elle précède le renouvellement triennal du sénat.

M. Paul Girod, rapporteur, a jugé nécessaire d'élargir la réflexion dans la perspective européenne et celle de la clarification des compétences des collectivités territoriales. Il a par ailleurs évoqué le problème des relations entre conseil régional et conseils généraux, posé en termes assez différents selon les régions et le degré de collaboration entre les exécutifs départementaux et régionaux.

M. Valéry Giscard d'Estaing a considéré que ces questions étaient étroitement liées à l'idée qu'on se faisait du cumul des mandats. La France lui paraissant à cet égard très en retard par rapport à d'autres Etats de l'Union européenne. Il s'est déclaré persuadé que les élus auraient de plus en plus de

difficulté à concilier deux fonctions exécutives, ce qui lui paraissait condamner à terme ce type de cumul. Il a d'ailleurs noté qu'un tel cumul était relativement inconfortable dans la mesure où chaque assemblée avait tendance à rendre les élus titulaires de plusieurs mandats responsables des carences ou des dysfonctionnements de l'autre assemblée.

Quant à la clarification des compétences, il a préconisé une coopération plutôt qu'un « enchevêtrement », chaque niveau de collectivité devant aller vers une meilleure spécialisation.

Il a enfin ajouté que si la réforme du mode de scrutin régional devait avoir lieu, elle ne saurait intervenir après 1996, car il fallait observer un « délai raisonnable » pour s'accoutumer à un nouveau mode de scrutin.

M. Guy Allouche s'est félicité de l'attachement à la représentation des minorités exprimé par M. Valéry Giscard d'Estaing et a partagé l'idée que le cumul des mandats connaîtrait inéluctablement des évolutions. Il s'est par ailleurs montré plus réservé devant l'hypothèse d'une liste régionale, s'interrogeant cependant sur la possibilité de concevoir un mode de scrutin spécifique pour les très grandes régions, à l'instar de la loi PLM en ce qui concernait le scrutin municipal. Il a enfin recommandé que dans l'hypothèse d'un scrutin à un tour, la prime majoritaire ne soit pas trop élevée, de manière à ne pas conférer la majorité absolue des sièges à une liste dont les résultats totaux seraient trop faibles, par exemple inférieurs à 35 %.

A ce sujet, il a préconisé qu'au cas où une prime majoritaire aurait pour effet d'attribuer à la liste arrivée en tête la majorité absolue, il conviendrait à tout le moins que cette liste ne participe plus à la répartition à la proportionnelle des sièges restants.

Le président Jacques Larché a souligné qu'il y avait d'énormes disparités entre les régions, certains départements -comme le sien- étant à eux seuls plus peuplés que bien des régions. Il a d'autre part noté qu'une organisation du scrutin dans le cadre régional conduirait à présenter dans les grandes régions des listes interminables -jusqu'à 209 noms en Ile-de-France- dont bien entendu les électeurs ne pourraient pas connaître tous les candidats. Il a estimé qu'un tel système reviendrait en fait à confier aux appareils des partis une influence trop décisive dans la désignation des conseillers régionaux, ce qui desservirait la démocratie locale et irait à l'encontre, et de la réalité politique, et de la tradition nationale.

Il a enfin admis qu'une prime majoritaire dans le cadre des départements pouvait induire un effet d'annulation au plan régional, mais que ce risque n'était au fond que la pure application du jeu démocratique, comme on pouvait déjà le constater avec le scrutin municipal à Paris, Lyon et Marseille.

M. Valéry Giscard d'Estaing est convenu avec M. Jacques Larché qu'une liste de 209 candidats n'était pas concevable. Aussi a-t-il suggéré de s'inspirer de la loi PLM, en appliquant un mode de scrutin différent selon que le conseil régional comporte plus ou moins de 100 membres, ajoutant qu'un tel système était déjà pratiqué dans plusieurs pays étrangers. Il a néanmoins réitéré sa conviction qu'une prime départementale serait inefficace, du fait des risques d'annulation au plan régional.

En réponse à une observation de M. Guy Allouche, M. Valéry Giscard d'Estaing a admis qu'une prime appliquée sur l'ensemble de la région s'assimilerait à une sorte de système d'appareusement -de mauvaise mémoire- du fait qu'elle profiterait à des partis n'ayant pas présenté des listes dans tous les départements. En revanche, il a soutenu qu'une prime de 30 % ne serait pas excessive car les formations politiques en tiendraient compte dans la composition des listes.

Audition du jeudi 18 avril 1996

Le groupe de travail sur le mode de scrutin régional a procédé à l'audition de Mme Marie-Christine Blandin, présidente du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais.

M. Lucien Lanier, président, a noté la spécificité de cette région, très peuplée, mais ne comportant que deux départements.

M. Paul Girod, rapporteur, a souhaité que Mme Blandin exprime son point de vue sur l'efficacité du conseil régional, sur ses problèmes liés à l'absence de majorité stable ainsi que sur la circonscription électorale et le mode de scrutin qu'elle préconisait.

Mme Marie-Christine Blandin a tout d'abord remercié le groupe de travail pour cette audition où elle a vu un « acte démocratique », s'étonnant que le Premier ministre n'ait pas jugé utile de l'entendre lors des consultations qu'il avait organisées avec de nombreux présidents de régions.

Elle a ensuite souhaité nuancer le prétendu constat de blocage des régions en soulignant que depuis 1992, seuls deux budgets régionaux sur 104 n'avaient pas pu être adoptés et que 26 très importants contrats de plan Etat-région avaient été votés. Encore s'est-elle déclarée persuadée qu'en Haute-Normandie l'impossibilité de trouver une majorité sur le budget était avant tout imputable à des questions de personne, en l'espèce la forte personnalité de MM. Antoine Rufenacht et Laurent Fabius. Elle n'a pas nié que le fonctionnement des régions

était souvent complexe, tout en se demandant si, au fond, il était souhaitable qu'il soit simple, une majorité stable pouvant certes passer pour un facteur de simplification mais également de réduction du débat. Se référant à son propre conseil régional, avec la moitié de ses vice-présidents de l'opposition, elle a estimé que complication n'était en rien synonyme d'inefficacité, pour peu que chacun s'efforce de trouver des accords.

Elle également vu dans ce système un gage de sagesse fiscale, citant l'exemple -à ses yeux positif- du rejet de l'augmentation des impôts régionaux en Nord-Pas-de-Calais par suite d'une coalition de circonstance entre les élus communistes et ceux du Front national, que seule pouvait permettre la proportionnelle intégrale.

A cet égard, elle a noté que selon les rapports des chambres régionales des comptes, l'absence de débat et l'existence de majorités fortes dans les collectivités locales suscitaient de regrettables dérives financières car au fond, l'exécutif pouvait agir à sa guise. Elle y a également vu deux conséquences préjudiciables, d'une part l'incitation aux gestions de fait sous couvert de différentes associations proches de la majorité, d'autre part, le développement de contentieux en aval, les oppositions n'ayant pas pu s'exprimer en amont.

Dans cette optique, elle a considéré que la représentation proportionnelle était de nature à limiter les déficits publics et à éviter des décisions dispendieuses que les collectivités pouvaient ultérieurement regretter. Elle en a cité pour exemple l'utilisation de l'amiante dans les bâtiments publics, qu'à l'époque les écologistes n'avaient pas pu empêcher, faute d'être représentés, et qui imposait aujourd'hui des travaux de réfection très onéreux.

Mme Marie-Christine Blandin a appelé à une réforme des règles de la comptabilité publique, de celles qui régissent les organismes associés aux collectivités locales et, plus généralement, à une réflexion d'ensemble sur la décentralisation.

Elle a estimé que la France n'était plus « au temps du majoritaire » et qu'elle avait au contraire besoin de dialogue et de consensus, surtout dans un contexte européen où les avis étaient très partagés.

Jugeant que « le recentrage de l'homme au centre de la notion de progrès » impliquait des solutions de dialogue plutôt que le traditionnel clivage droite/gauche, elle a estimé que les « petites voix de la représentation proportionnelle étaient utiles ».

Inversement, elle a considéré que le système majoritaire incitait les extrêmes à radicaliser leurs critiques et à tenir un « discours incantatoire stérile », d'autant plus facilement qu'ils n'étaient pas associés à la gestion. Elle a cité l'exemple des écologistes, passés de l'incantation à des propositions constructives

du jour où ils avaient été représentés dans les conseils régionaux grâce à la proportionnelle.

Mme Marie-Christine Blandin a par ailleurs estimé qu'en permettant l'expression de certaines opinions jugées de prime abord comme extrémistes, la proportionnelle pouvait également avoir l'avantage de les discréditer, pour peu qu'elles se traduisent chez leurs représentants par des stratégies de pur refus. Elle a cité pour exemple le rejet par les élus du Front national d'un projet de coopération Nord/Sud qui, dans sa région, avait reçu le soutien de toutes les autres formations politiques.

Elle a néanmoins souligné que la proportionnelle n'était pas suffisante et qu'il conviendrait également d'améliorer le statut des élus, notamment ceux de l'opposition car un élu minoritaire ne pouvait être efficace qu'à condition d'en avoir les moyens et de pouvoir accéder aux dossiers. Elle a également préconisé l'amélioration du statut des élus issus du secteur privé qui, contrairement à ceux issus du secteur public, éprouvaient de grandes difficultés à exercer leur mandat.

S'interrogeant ensuite sur les méthodes susceptibles d'améliorer la représentation proportionnelle, Mme Marie-Christine Blandin a tout d'abord regretté que ses règles de fonctionnement soient pour l'essentiel issues du majoritaire, ce qui expliquait de nombreuses dissonances. Elle a jugé que contrairement à d'autres Etats étrangers où elle donnait toute satisfaction, la proportionnelle se heurtait en France à des règles inadaptées. Aussi a-t-elle suggéré de s'inspirer des règlements des assemblées locales des pays où l'équivalent de nos conseils régionaux étaient élus à la proportionnelle. De même, elle a préconisé que sur les projets les plus importants (le contrat de plan, par exemple, ou le budget), les majorités ne puissent pas simplement rejeter une proposition mais soient tenues de se réunir sur une « proposition alternative concrète ». Elle a également envisagé la transposition de quelques procédures en usage dans les assemblées parlementaires, comme la question préalable, l'engagement de la responsabilité de l'exécutif sur le vote d'un texte, l'institution d'irrecevabilités contre certains amendements, etc...

Abordant le problème du cumul des mandats, elle a considéré que cette pratique propre à la France nuisait à la « pensée régionale » en instaurant au sein des régions un « lobbying systématique des intérêts locaux ».

S'agissant du mode de scrutin régional proprement dit, Mme Marie-Christine Blandin a jugé souhaitable que l'élection se déroule dans le cadre de la région. Elle a estimé qu'une élection dans le cadre du département assortie d'une prime majoritaire départementale n'aurait guère de chance de fonctionner, compte tenu notamment du risque d'annulation des primes d'un département à l'autre, et qu'elle pouvait fort bien conduire à des résultats identiques à ceux de la proportionnelle. En revanche, elle a craint qu'un tel

système renforce l'influence des départements les plus peuplés au détriment des petits départements.

Elle s'est enfin déclarée très hostile au relèvement du seuil de 5 % qui, selon elle, ne gênerait que les écologistes et le Parti communiste mais pas le Front national.

En conclusion, Mme Marie-Christine Blandin a considéré que « la représentation proportionnelle est majoritaire dans toute l'Europe », qu'elle pouvait fonctionner convenablement en France et que le bilan des régions méritait d'être valorisé. Se référant à l'étude réalisée par MM. Alain Lancelot et Jean-Claude Casanova à la demande de l'ANER, elle s'est associée à la démonstration qu'on pouvait tout faire avec un mode de scrutin judicieusement calculé mais que précisément, la démocratie ne s'accommodait pas de tels calculs.

M. Lucien Lanier, président, a souhaité connaître le sentiment de Mme Marie-Christine Blandin sur la représentation des départements à l'échelon régional et sur le risque de dispersion des crédits si l'exécutif devait sans cesse composer pour éviter les blocages dans un conseil régional dépourvu de majorité cohérente.

M. Paul Girod, rapporteur, a estimé que la représentation proportionnelle intégrale conférait un poids démesuré aux formations les plus minoritaires, en dépit de leur représentativité réelle très faible. Il en a cité pour exemple le récent renoncement à des projets structurants très lourds (TGV Est, liaison Rhin-Rhône) par le nouveau président du conseil régional d'Alsace, en contrepartie de l'appoint des quelques voix écologistes sans lesquelles il n'aurait pas pu être élu, faute de vraie majorité.

Il a par ailleurs établi une distinction entre le cumul des mandats et le cumul des fonctions exécutives, ce dernier pouvant effectivement conduire à un « conflit des devoirs ».

Il a enfin jugé singulier que Mme Marie-Christine Blandin propose d'obliger les conseillers régionaux opposés à une mesure de présenter une contre-proposition, dans la mesure où ce système revenait à un « retour en force du majoritaire au sein de la proportionnelle ».

M. Daniel Hoeffel a craint que la recherche systématique du consensus, propre au système proportionnel, ne conduise à renoncer à des projets stratégiques.

M. Patrice Gélard a salué la grande qualité du « plaidoyer » de Mme Marie-Christine Blandin en faveur de la représentation proportionnelle, tout en soulignant que tous ses arguments pouvaient être retournés en faveur du système majoritaire. Il a, pour sa part, considéré que la proportionnelle n'était

praticable que pour la désignation d'un très faible nombre de sièges car dans le cas contraire, les électeurs étaient totalement incapables de connaître leurs élus, ainsi que le démontrait l'« exemple calamiteux » des élections européennes, dont les têtes de listes étaient seules connues.

Il a en revanche jugé intéressante l'idée de s'inspirer de certaines techniques en usage au Parlement pour le vote du budget régional.

Il a enfin considéré que la recherche du consensus préconisé par Mme Marie-Christine Blandin pouvait fort bien aboutir à une impasse, comme cela s'était d'ailleurs vérifié en Haute-Normandie.

M. Alex Türk s'est déclaré défavorable au système proportionnel qui nuisait à la « lisibilité de la région » et conduisait parfois des formations antagonistes à se réunir dans des majorités de circonstance et des alliances insolites.

Il a estimé qu'en fait, le vote consensuel signifiait le plus souvent un vote « sur un projet mutilé ».

M. Robert Pagès a considéré que les difficultés actuelles propres à la région Haute-Normandie ne constituaient qu'un « épiphénomène » nullement représentatif de la situation nationale.

En revanche, il a jugé que les alliances contestées par M. Alex Türk pouvaient aussi fort bien s'observer dans un système majoritaire et qu'elles ne faisaient que refléter le jeu normal de la démocratie.

Il s'est déclaré attaché à la proportionnelle, estimant que le choix du cadre départemental maintenait une proximité satisfaisante entre l'élu et l'électeur. Il s'est enfin interrogé sur l'opportunité de garder des seuils de représentativité dans l'hypothèse où le choix d'un scrutin au niveau régional l'emporterait.

M. Guy Allouche a déclaré partager en large part les analyses de Mme Marie-Christine Blandin et son attachement à la représentation proportionnelle, qui lui paraissait le plus démocratique et où chacun s'enrichissait des différences. Il a observé que ce système semblait jusqu'à présent faire la quasi-unanimité parmi les personnes auditionnées et que le débat devait plutôt se porter sur la taille de la circonscription, sachant qu'une liste régionale était difficile à envisager pour les grandes régions.

Il a enfin souhaité connaître l'opinion de Mme Marie-Christine Blandin sur les seuils et sur le problème du cumul des mandats, notant qu'on le reprochait surtout aux parlementaires alors qu'il se posait plutôt au niveau du cumul des fonctions exécutives.

M. Lucien Lanier, président, a évoqué la question des financements croisés.

Mme Marie-Christine Blandin est convenue qu'il était nécessaire d'assurer une représentation des départements en fonction de leur importance démographique. Elle a reconnu que cela posait des difficultés. Elle s'est déclarée persuadée que des règles devaient pouvoir être conçues, même si, présentement, elle n'était pas en mesure d'en proposer.

S'agissant des primes majoritaires par département, outre le risque d'annulation, elle a estimé qu'elles avantageraient les départements à forte concentration urbaine au détriment des zones rurales, ce qui aurait une incidence sur l'élection des Sénateurs au point que la nature du Sénat pourrait s'en trouver modifiée.

Elle a maintenu que la proportionnelle n'empêchait pas le vote de projets stratégiques, à cette différence près que les volontés du président de conseil régional n'étaient pas toujours systématiquement exaucées. Elle a admis le poids démesuré des groupuscules dans certaines régions, par exemple celui des chasseurs dans sa propre région.

S'agissant du problème des cumuls, elle a fait observer que les titulaires de certaines fonctions départementales de responsabilité -les directeurs départementaux, les membres du cabinet du président du conseil général, etc...- étaient inéligibles, non seulement au conseil général de leur département, mais également au conseil régional. Aussi a-t-il jugé singulier que pour les élus des communes et des départements d'une région, aucune inéligibilité au conseil régional n'ait été instituée.

En ce qui concernait l'éloignement entre l'électeur et l'élu, elle a considéré que rien n'empêchait les élus locaux d'associer plus étroitement leurs électeurs aux décisions, par exemple en organisant des débats sur le terrain.

En réponse aux observations de M. Alex Türk, Mme Marie-Christine Blandin a contesté que la recherche du consensus mène à l'adoption de « projets mutilés » et a affirmé que les budgets étaient « votés avec raison » et qu'ils avaient « du sens ».

Elle a enfin exclu une augmentation du seuil de représentativité et s'est même déclarée favorable à sa suppression.

En réponse à une nouvelle question de M. Lucien Lanier, président, Mme Marie-Christine Blandin a soutenu que le cumul des mandats départementaux et régionaux n'était nullement nécessaire pour coordonner les actions des deux niveaux de collectivité, et a exprimé sa préférence pour d'autres lieux de rencontre.

Quant aux financements croisés, Mme Marie-Christine Blandin a reconnu leur utilité dans certains domaines -la culture, par exemple- tout en préconisant qu'un « chef de file » soit désigné pour le financement de ces projets. Elle a exclu que ce rôle incombe à l'Etat, refusant qu'il s'immisce dans l'exercice des compétences décentralisées.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe I. Propositions de loi sur le mode de scrutin régional déposées depuis le 2 octobre 1995

- Proposition de loi présentée par M. Alain Gest (AN, n° 2283), visant à modifier le mode de scrutin aux élections régionales dans le cadre d'une circonscription régionale.
- Proposition de loi présentée par M. Alain Ferry (AN, n° 2430), rationalisant le mode d'élection des conseils régionaux.
- Proposition de loi présentée par MM. Olivier Guichard, Charles Baur, Jacques Blanc, Maurice Dousset, René Garrec et Valéry Giscard d'Estaing (AN, n° 2479), modifiant le mode d'élection des conseillers régionaux.
- Proposition de loi présentée par MM. Hubert Haenel, Daniel Eckenspieller et Jean-Louis Lorrain (Sénat, n° 202), modifiant le mode d'élection des conseillers régionaux et changeant l'appellation des conseils généraux, conseillers généraux en conseils départementaux et conseillers départementaux.

Annexe II. Documents adressés au groupe de travail par certaines formations politiques

- Lettre adressée aux formations politiques le 10 mai 1996 par le Président Lucien Lanier au nom du groupe de travail.
- Document adressé par Génération Ecologie.
- Document adressé par le Parti communiste français.
- Document adressé par Les Verts.

Annexe III. Carte des régions

Annexe IV. Tableau de l'effectif des conseils régionaux (par département)

Annexe V. Principales dispositions en vigueur sur l'élection des conseillers régionaux

ANNEXE I

PROPOSITIONS DE LOI SUR LE MODE DE SCRUTIN

DÉPOSÉES DEPUIS LE 2 OCTOBRE 1995

- Proposition de loi présentée par M. Alain Gest (AN, n° 2283), visant à modifier le mode de scrutin aux élections régionales dans le cadre d'une circonscription régionale.
- Proposition de loi présentée par M. Alain Ferry (AN, n° 2430), rationalisant le mode d'élection des conseils régionaux.
- Proposition de loi présentée par MM. Olivier Guichard, Charles Baur, Jacques Blanc, Maurice Dousset, René Garrec et Valéry Giscard d'Estaing (AN, n° 2479), modifiant le mode d'élection des conseillers régionaux.
- Proposition de loi présentée par MM. Hubert Haenel, Daniel Eckenspieller et Jean-Louis Lorrain (Sénat, n° 202), modifiant le mode d'élection des conseillers régionaux et changeant l'appellation des conseils généraux, conseillers généraux en conseils départementaux et conseillers départementaux.

N° 2283

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIXIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 1995.

PROPOSITION DE LOI

*visant à modifier le mode de scrutin aux élections régionales
dans le cadre d'une circonscription régionale.*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. ALAIN GEST,

Député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES. MESSIEURS.

L'actuel mode de scrutin pour l'élection des conseillers régionaux ne permet pas aux conseils régionaux de fonctionner avec des majorités stables. En effet, l'élection des conseillers régionaux au scrutin de liste départemental, à la représentation proportionnelle et à la plus forte moyenne, conduit à une dispersion des votes et à la quasi-impossibilité d'obtenir une majorité cohérente.

De nombreuses régions sont ainsi affectées dans le processus décisionnel, ce qui entraîne des conséquences en termes d'engagements de crédits publics et de développement régional.

Par ailleurs, l'expérience montre que les majorités qui peuvent occasionnellement se créer se défont à la moindre difficulté.

Afin de remédier à ce problème, de donner aux régions françaises des exécutifs stables et de permettre d'aider au développement économique des régions, il est proposé de modifier l'élection des conseillers régionaux de la manière suivante :

– le nouveau mode de scrutin doit combiner tout à la fois efficacité, en permettant que les régions soient gouvernables, mais aussi équité en assurant une représentation correcte des minorités :

– la circonscription retenue sera la région, ce qui permettra de renforcer l'identité régionale auprès des électeurs et parallèlement faire en sorte que les élus régionaux prennent davantage en compte l'intérêt régional avant les intérêts locaux :

– le mode de scrutin proposé est inspiré de celui utilisé pour l'élection des conseillers municipaux dans les communes de 3 500 habitants et plus. Toutefois, un correctif est apporté à ce dernier mode de scrutin afin de réduire la prime majoritaire et de permettre une représentation satisfaisante des minorités.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

I. - L'article L. 338 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 338. - Les conseillers régionaux sont élus dans chaque région au scrutin de liste à deux tours avec dépôt de liste comportant autant de candidats que de sièges à pourvoir sans adjonction ni suppression de noms et sans modification de l'ordre de présentation. »

II. - Après l'article L. 338 du code électoral, il est inséré un article L. 338-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 338-1. - Au premier tour de scrutin, il est attribué à la liste qui a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés un nombre de sièges égal au quart du nombre de sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application des dispositions du troisième alinéa ci-après.

« Si aucune liste n'a recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour, il est procédé à un deuxième tour. Il est attribué à la liste qui a obtenu le plus de voix un nombre de sièges égal au quart des sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier supérieur. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée. Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne.

« Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges.

« Les sièges sont attribués aux candidats dans l'ordre de présentation sur chaque liste.

« Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptible d'être proclamé élu. »

Art. 2.

L'article L. 346 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 346. – Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque tour de scrutin.

« Seules peuvent se présenter au second tour les listes ayant obtenu au premier tour un nombre de suffrages au moins égal à 10 % du total des suffrages exprimés. Ces listes peuvent être modifiées dans leur composition pour comprendre des candidats ayant figuré au premier tour sur d'autres listes, sous réserve que celles-ci ne se présentent pas au second tour et qu'elles ont obtenu au premier tour au moins 5 % des suffrages exprimés. En cas de modification de la composition d'une liste, l'ordre de présentation des candidats peut également être modifié.

« Les candidats ayant figuré sur une même liste au premier tour ne peuvent figurer au second tour que sur une liste. Le choix de la liste sur laquelle ils sont candidats au second tour est notifié à la préfecture par la personne ayant eu la qualité de responsable de la liste constituée par ces candidats au premier tour. »

Art. 3.

L'article L. 347 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 347. – La déclaration de candidature résulte du dépôt à la préfecture de région d'une liste répondant aux conditions fixées par les articles L. 338, L. 346 et L. 348. Il en est délivré récépissé.

« Elle est faite collectivement pour chaque liste par la personne ayant la qualité de responsable de liste. A cet effet, chaque candidat établit un mandat assimilé de lui, confiant au responsable de liste le soin de faire ou de faire faire, par une personne déléguée par lui, toutes déclarations et démarches utiles à l'enregistrement de la liste pour le premier et le second tour. La liste déposée indique expressément :

« 1° le titre de la liste présentée :

« 2° les nom, prénoms, date et lieu de naissance de chacun des candidats.

« Le dépôt de la liste doit être assorti, pour le premier tour, de l'ensemble des mandats des candidats qui y figurent ainsi que des

documents officiels qui justifient qu'ils satisfont aux conditions posées par l'article L. 339.

« Pour chaque tour de scrutin, cette déclaration comporte la signature de chaque candidat, sauf le droit pour tout candidat de compléter la déclaration collective non signée de lui par une déclaration individuelle faite dans le même délai et portant sa signature.

« Toutefois, les signatures de chaque candidat ne sont pas exigées pour la déclaration de candidatures des listes qui ne procèdent à aucune modification de leur composition au second tour.

« Récépissé ne peut être délivré que si les conditions énumérées au présent article sont remplies et si les documents officiels visés au cinquième alinéa établissent que les candidats satisfont aux conditions d'éligibilité posées par l'article L. 339.

« En cas de refus de délivrance du récépissé, tout candidat de la liste intéressée dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif qui statue, en premier et dernier ressort, dans les trois jours du dépôt de la requête.

« Faute par le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, le récépissé est délivré. »

Art. 4.

Le premier alinéa de l'article L. 349 du code électoral est ainsi rédigé :

« Le candidat tête de liste ou son mandataire versent avant le premier tour, entre les mains du trésorier payeur général du département siège de la préfecture de région, agissant en qualité de préposé de la Caisse des dépôts et consignations, un cautionnement de 500 F par siège à pourvoir. »

Art. 5.

L'article L. 350 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 350. - Les déclarations de candidatures doivent être déposées au plus tard :

« - pour le premier tour, le deuxième vendredi qui précède le jour du scrutin, à vingt-quatre heures :

« - pour le second tour, le mardi qui suit le premier tour, à vingt-quatre heures.

« Aucun retrait volontaire ou remplacement de candidat n'est accepté après le dépôt de la liste. Les retraits de listes complètes qui interviennent avant l'expiration des délais prévus à l'alinéa premier du présent article pour le dépôt des déclarations de candidatures sont enregistrés ; ils comportent la signature de la majorité des candidats de liste. »

Art. 6.

L'article L. 351 du code électoral est ainsi rédigé :

« *Art. L. 351.* – En cas de refus de délivrance du récépissé prévu au sixième alinéa de l'article L. 350, tout candidat de la liste intéressée dispose de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif qui statue en premier et en dernier ressort, dans les trois jours du dépôt de la requête.

« Faute par le tribunal administratif d'avoir statué dans ce délai, le récépissé est délivré. »

Art. 7.

L'article L. 353 du code électoral est ainsi rédigé :

« *Art. L. 353.* – La campagne électorale est ouverte à partir du deuxième lundi qui précède le premier tour de scrutin et prend fin le samedi précédant chacun des deux scrutins à minuit. »

N° 2430

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIXIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 décembre 1995.

PROPOSITION DE LOI

rationalisant le mode d'élection des conseils régionaux.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. ALAIN FERRY,

Député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS.

1995, nous voici à mi-chemin de l'actuel mandat des conseils régionaux élus en 1992.

Rappelons-nous ce dernier scrutin. Le troisième tour – l'élection des présidents – devait donner lieu à de multiples « Mariveaux » où les majorités se construisaient dans les couloirs, quelques minutes avant le scrutin.

A cette époque, la crise politique battait son plein, on ne pouvait que constater la stupidité d'un système tout en ne manquant pas, déjà, de le dénoncer.

A la lumière des difficultés de gestion engendrées par les majorités fragiles et malléables qui dirigent certaines régions, je crois personnellement qu'il convient d'instaurer un nouveau mode d'élection des conseils régionaux.

En effet, la région est le dernier échelon de collectivité territoriale créé. Alors que les départements existent depuis plus de deux siècles, elles n'existent en tant que telles que depuis moins de dix ans.

Il est nécessaire de permettre à cette entité d'avenir de pouvoir affirmer son identité pleine et entière pour ancrer définitivement la logique de la décentralisation, initiée en 1982, et instaurer ainsi des interlocuteurs locaux forts face à l'Etat centralisateur.

Pour beaucoup se pose la question de la suppression d'un échelon local.

Régions et départements ont des compétences qui quelquefois se croisent, c'est pourquoi il est souhaitable de doter les premières d'un mode de scrutin rationnel qui leur permette d'accomplir la tâche pour laquelle elles ont été créées : dynamiser le tissu économique de leur territoire.

En instaurant une circonscription régionale unique et en donnant une prime à la liste arrivée en tête, on permettra que les régions soient dirigées efficacement, pour six années. Pensons à la Haute-Normandie dont le dernier budget a été arrêté par le préfet pour défaut de majorité !

Tel est le sens de la présente proposition de loi que je vous propose d'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le chapitre II du livre IV de la première partie du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 338. – Les conseillers régionaux sont élus dans chaque région au scrutin de liste à deux tours. Les listes de candidatures déposées doivent comporter autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir. Aucune adjonction ou suppression de nom est possible sur les bulletins de vote ; à défaut, le bulletin est considéré comme nul. Les sièges sont attribués en fonction de l'ordre de présentation des candidats sur chaque liste.

« Art. L. 338-1. – A l'issue du premier tour, la liste ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés se voit attribuer un nombre de sièges supérieur ou égal au quart du nombre de sièges à pourvoir. Le reste de sièges à pourvoir est réparti – à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne – entre toutes les listes candidates.

« Si aucune liste n'a obtenu la majorité absolue des suffrages au premier tour, un second tour a lieu. A l'issue de ce second tour, la liste ayant recueilli le plus de voix se voit attribuer un nombre de sièges supérieur ou égal au quart du nombre de sièges à pourvoir. En cas d'égalité de suffrages, la liste dont la moyenne d'âge des candidats est la plus élevée est considérée comme étant arrivée en tête. Le reste de sièges à pourvoir est réparti – à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne – entre toutes les listes candidates.

« Ne peuvent se voir attribuer des sièges que les listes qui ont obtenu au minimum 5 % des suffrages.

« Si deux ou plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci est attribué à la liste ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages. Si le nombre de suffrages est le même, le siège est attribué à la liste dont le candidat concerné est le plus âgé. »

Art. 2.

L'article L. 346 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 346. – Une déclaration de candidature, obligatoire pour chaque liste de candidats, est déposée pour chaque tour de scrutin.

« Les listes ne peuvent se présenter au second tour de scrutin qu'à la condition qu'elles aient obtenu 10 % des suffrages exprimés. Des fusions de listes sont possibles entre les listes présentes au premier tour à la condition que les listes regroupées aient – pour celles n'étant pas admises au second tour – obtenu 5 % des suffrages exprimés au premier tour. »

Art. 3.

L'article L. 347 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 347. – La déclaration de candidature est faite, en préfecture de région, lorsque la liste est déposée dans les conditions fixées aux articles L. 338, L. 346 et L. 348 du présent code. Il est délivré un récépissé.

« Opérée collectivement – pour chaque liste par le candidat tête de liste ou par un mandataire désigné par lui au moyen d'un mandat –, la déclaration de candidature indique expressément :

1° le titre de la liste :

2° les noms, prénoms, date et lieu de naissance, domicile et profession de chacun des candidats, ainsi que leur signature.

« Le récépissé n'est pas délivré si les conditions posées au présent article ne sont pas remplies. En cas de refus de délivrance du récépissé, tout candidat dispose d'un délai de vingt-quatre heures pour saisir le tribunal administratif qui statue, en premier et dernier ressort, dans les trois jours francs qui suivent le dépôt de la requête.

« Le non-respect de ce délai entraîne, de fait, délivrance du récépissé. »

Art. 4.

Le premier alinéa de l'article L. 349 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 349. – Le candidat tête de liste, ou son mandataire, verse, entre les mains du trésorier-payeur général du département – où siège la préfecture de région –, agissant en qualité de préposé de la Caisse des dépôts et consignations, un cautionnement de 500 F par siège à pourvoir. »

Art. 5.

L'article L. 350 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 350. – Les déclarations de candidature sont déposées au plus tard le quatrième lundi qui précède le jour du scrutin du premier tour.

« Celles des listes admises à se maintenir au second tour sont déposées le mardi qui suit le premier tour à vingt-quatre heures au plus tard.

« Elles sont enregistrées après contrôle que les conditions posées aux articles L. 339, L. 340 et L. 346 à L. 349 soient remplies. Tout refus d'enregistrement est motivé.

« Aucun retrait volontaire ou remplacement de candidat n'est accepté après le dépôt de la liste. Les retraits de listes complètes doivent comporter la signature de la majorité des candidats de la liste concernée pour être enregistrés. »

Art. 6.

L'article L. 351 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 351. – Tout refus de délivrance du récépissé définitif peut être contesté par tout candidat de la liste intéressée, qui saisit alors le tribunal administratif, lequel statue, en premier et dernier ressort, dans un délai de trois jours francs à compter du dépôt de la requête.

« Le non-respect de ce délai entraîne, de fait, délivrance du récépissé. »

Art. 7.

L'article L. 353 du code électoral est ainsi rédigé :

« Art. L. 353. – La campagne électorale débute à partir du deuxième lundi qui précède le premier tour de scrutin ; elle prend fin le samedi précédant chacun des deux tours, à zéro heure. »

N° 2479

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIXIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 janvier 1996

PROPOSITION DE LOI

modifiant le mode d'élection des conseillers régionaux.

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR MM. OLIVIER GUICHARD, CHARLES BAUR, JACQUES BLANC,
MAURICE DOUSSET, RENÉ GARREC et VALÉRY GISCARD
D'ESTAING.

Députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES. MESSIEURS.

Les conseils régionaux ont été installés il y a plus de vingt ans. De 1974 à 1986, ils étaient composés des parlementaires, membres de droit et de représentants des départements et des plus grandes communes. Depuis bientôt dix ans, il sont élus au suffrage universel.

Parallèlement, les compétences dévolues aux régions depuis la loi du 5 juillet 1972 ont été considérablement accrues. Conformément aux lois de décentralisation et grâce aux succès de leurs actions, les régions sont devenues des partenaires essentiels du développement économique et de l'aménagement du territoire, et des acteurs indispensables sinon exclusifs de la formation des jeunes en faveur desquels les régions construisent et équipent les lycées, organisent et financent la formation professionnelle et l'apprentissage. De nombreuses lois ont prévu la décentralisation de compétences de l'Etat vers les régions, les affirmant comme l'échelon le mieux adapté et le plus efficace pour résoudre nombre de préoccupations des Français et gérer des politiques publiques fondamentales pour l'avenir du pays.

Quelques chiffres traduisent simplement l'ampleur qu'a prise la région dans l'organisation politique et administrative de la France et dans la vie quotidienne de nos concitoyens. Les budgets des régions ont été multipliés par quinze en vingt ans, atteignant en 1995 un total de 70 milliards de francs. Il y a deux ans, les régions ont signé avec l'Etat des contrats de plan s'élevant à 150 milliards de francs. Si la région a gardé son rôle privilégié de conception, d'innovation et de prospective, elle a acquis d'importantes responsabilités de gestion qui nécessitent un engagement suivi dans la durée.

L'actuel mode de désignation des conseillers régionaux risque de ne pas permettre à la région la continuité et la stabilité de ses actions, seules garantes de son efficacité. Vingt des vingt-deux régions métropolitaines n'ont élu leur président et leur exécutif qu'à la majorité relative.

Le cadre départemental ne répond pas à la réalité régionale et il ne permet pas l'application d'un scrutin susceptible de favoriser l'émergence d'une majorité.

Le mode de scrutin doit être changé. Pourquoi les régions ne bénéficieraient-elles pas de la stabilité que la loi électorale a donnée aux départements et aux communes ? Il ne doit plus y avoir de collectivité territoriale défavorisée par la paralysie de son assemblée alors que les responsabilités de gestion confiées à chaque échelon local nécessitent un contrat de confiance clair passé avec les électeurs.

Le code électoral doit donc être modifié pour que les régions disposent de meilleurs atouts pour remplir leurs compétences et leurs responsabilités. La présente proposition de loi s'inspire de quatre objectifs simples :

1° L'identité des régions doit être affirmée par le choix d'une circonscription régionale.

Curieuses élections régionales que celles que nous avons connues jusqu'à présent ! Dans une circonscription départementale, les candidats bâtissent des listes qui traduisent souvent beaucoup plus des intérêts départementaux que régionaux : ils s'ignorent d'un département à l'autre sans qu'un projet vraiment régional puisse être proposé aux électeurs. Le mode de scrutin actuel n'est que la juxtaposition de scrutins départementaux qui ne permettent pas la croissance et l'affirmation d'une conscience régionale.

Désormais adulte et dotée de vastes compétences, la région doit être rendue plus présente aux citoyens en leur donnant la possibilité d'exprimer, où qu'ils votent dans la région, un choix régional sur des listes proposées en même temps à tous les électeurs de la région.

Cette obligation de se déterminer en fonction de l'intérêt de la région toute entière et non plus d'intérêts locaux de proximité sera partagée : elle appartiendra tant aux électeurs qu'aux conseillers régionaux élus tout au long de leur mandat de six ans.

Les articles premier et 2 de la présente proposition de loi ont notamment pour objet, sans modifier l'effectif total de chaque conseil régional, d'organiser l'élection des conseillers régionaux dans une circonscription régionale unique.

2° Une représentation des départements, notamment des moins peuplés d'entre eux, doit être maintenue.

L'idée régionale ne peut pas, sous peine de la dénaturer, risquer de conduire à l'exclusion de territoires peu peuplés dont les habitants subiraient la loi du nombre au mépris de la solidarité régionale.

C'est pourquoi les candidats mentionneront sur la liste leur appartenance à tel ou tel département.

Il sera donc difficile à une liste de candidats de ne représenter qu'une partie des citoyens régionaux en excluant tel ou tel département : chaque liste devra manifester des préoccupations et des projets véritablement régionaux.

Cette mention facilitera aussi la désignation des électeurs sénatoriaux : les conseillers régionaux appelés à élire les sénateurs d'un département seront ceux qui auront mentionné leur rattachement à ce département lors de leur candidature au conseil régional.

3° L'exécutif régional doit s'appuyer au sein du conseil régional sur une majorité stable et claire.

La représentation proportionnelle intégrale, telle que nous la connaissons aujourd'hui, seulement tempérée par l'exigence de recueillir 5 % des suffrages exprimés pour obtenir des sièges, interdit la constitution de majorités claires. Il est très rare, avec un tel scrutin, qu'une liste puisse obtenir à elle seule la majorité absolue des sièges et assurer à la région un exécutif cohérent et stable. La formation des majorités ne peut avoir lieu qu'après l'élection alors que l'électeur ne peut plus s'exprimer et ce sont les groupes les moins nombreux qui détiennent, à ce moment comme tout au long de la mandature, l'influence la plus grande, selon les alliances qu'ils décident de nouer ou de dénouer.

Le nouveau mode de scrutin doit donc donner à la liste qui arrive en tête une prime qui lui permette, lorsqu'une majorité nette s'est dégagée, fût-ce relative, de former un exécutif régional cohérent et fort qui conduira les intérêts de la région pendant six ans avec stabilité et efficacité.

L'ampleur de cette prime accordée à la liste qui a recueilli le plus de voix doit tenir compte du quatrième objectif :

4° La représentation des minorités doit être assurée.

Ce sont les assemblées régionales qui ont permis, depuis dix ans, l'expression démocratique de courants politiques, de mouvements d'idées, de préoccupations économiques, sociales ou environnementales qui se trouvent presque totalement exclus des assemblées des départements et communes. Cette représentation des minorités doit être pérennisée dans son principe mais atténuée dans son ampleur pour l'accorder avec la nécessité de doter les régions d'une majorité stable.

La conciliation de ces deux objectifs est possible en apportant quelques modifications au mode de scrutin actuel. Le scrutin de liste à un tour est maintenu. Cependant, la liste qui recueillera le plus de

voix obtiendra d'abord 30 % des sièges à pourvoir. Ensuite, les 70 % restants seront répartis entre toutes les listes, y compris celle arrivée en tête, selon le mode de scrutin actuel, c'est-à-dire la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel. Le seuil en dessous duquel les listes n'ont droit à aucun siège est maintenu à 5 % des suffrages exprimés pour assurer une représentation significative de nombreuses minorités, sans dispersion excessive.

Le mode de scrutin ainsi proposé est inspiré de celui en vigueur depuis 1982 pour les élections municipales dont il reprend les lignes directrices en atténuant la prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête (50 % là, 30 % ici), pour permettre une réelle représentation des diverses minorités qui auront sollicité les suffrages.

A moins que les électeurs ne choisissent de trop disperser leurs voix, la présente proposition de loi devrait permettre de dégager, dans la plupart des cas, une majorité stable, claire, désignée par les électeurs lors du scrutin.

La région y gagnera en efficacité, en transparence et en démocratie.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le premier alinéa de l'article L. 337 du code électoral est ainsi rédigé :

« L'effectif des conseils régionaux est fixé conformément au tableau n° 7 annexé au présent code. »

Alsace	47	Nord - Pas-de-Calais	113
Aquitaine	85	Basse-Normandie	47
Auvergne	47	Haute-Normandie	55
Bourgogne	57	Pays de la Loire	93
Bretagne	83	Picardie	57
Centre	77	Poitou-Charentes	55
Champagne-Ardenne	49	Provence-Alpes-Côte d'Azur	123
Franche-Comté	43	Rhône-Alpes	157
Ile-de-France	209	Guadeloupe	41
Languedoc-Roussillon	67	Guyane	31
Limousin	43	Martinique	41
Lorraine	73	Réunion	45
Midi-Pyrénées	91		

Art. 2.

L'article L. 338 du code électoral est ainsi rédigé :

« Les conseillers régionaux sont élus dans chaque région au scrutin de liste à un tour sans panachage ni vote préférentiel.

« Il est attribué à la liste qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages un nombre de sièges égal à 30 % du nombre de sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier inférieur. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée.

« Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application du quatrième alinéa ci-après.

« Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Toutefois, les listes qui n'ont pas obtenu un nombre de voix au moins égal à 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

« Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. »

Art. 3.

L'article L. 346 du code électoral est ainsi rédigé :

« Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque liste de candidats. Elle résulte du dépôt à la préfecture de région d'une liste comprenant autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir dans la région.

« Sur cette liste, chaque candidat doit mentionner son rattachement à un département de la région. Il ne peut se rattacher qu'à un département dans lequel il est éligible au conseil général en application du deuxième alinéa de l'article L. 194. »

Art. 4.

A l'article L. 347 du code électoral, les mots : « domicile et profession » sont remplacés par les mots : « domicile, profession et département de rattachement ».

Art. 5.

Aux articles L. 349, L. 350, L. 359 et L. 361 du code électoral, les mots : « du département » sont remplacés par les mots : « de la région », le mot : « département » par le mot : « région » et les mots : « le département » par les mots : « la région ».

Art. 6.

A l'article L. 360 du code électoral, les mots : « élus dans un département » et « dans ce département » sont supprimés.

A l'article L. 363 du code électoral, les mots « dans un département » et « dans ce département » sont supprimés.

Art. 7.

Dans la première phrase de l'article L. 351 du code électoral, après les mots : « tribunal administratif » sont ajoutés les mots : « dans le ressort duquel est située la préfecture de région ».

Art. 8.

Le troisième alinéa de l'article L. 366 du code électoral est ainsi rédigé : « Les dispositions des quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 338 sont applicables à l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse ».

Art. 9.

Le 2° de l'article L. 280 du code électoral est ainsi rédigé :

« 2° des conseillers régionaux ayant mentionné leur rattachement dans le département lors de leur déclaration de candidature au conseil régional ».

Art. 10.

Les dispositions de la présente loi sont applicables à tout renouvellement intégral d'un conseil régional dont l'acte de convocation des électeurs est postérieur à la publication de la présente loi.

N° 202

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 février 1996.

PROPOSITION DE LOI

modifiant le mode d'élection des conseillers régionaux et changeant l'appellation des conseils généraux, conseillers généraux en conseils départementaux et conseillers départementaux,

PRÉSENTÉE

Par MM. Hubert HAENEL,
Daniel ECKENSPIELLER et Jean-Louis LORRAIN,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les régions issues des lois de décentralisation sont devenues en quelques années, grâce aux succès de leurs actions, des partenaires essentiels du développement économique, social, culturel de l'aménagement du territoire, de la contractualisation avec l'Etat, de la mise en place des politiques européennes territorialisées.

Elles sont les acteurs indispensables de la formation des jeunes, construction et équipement des lycées, de l'organisation et du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Les régions apparaissent, tant au niveau européen que national, comme l'échelon le mieux adapté et le plus efficace pour résoudre de nombreux problèmes et gérer certaines politiques publiques.

Mais, en l'état actuel, la plupart d'entre elles ne peuvent faire face avec toute l'ampleur et l'efficacité nécessaires à toutes ces missions.

Elus au suffrage universel depuis dix ans, les conseils régionaux, du fait du mode de scrutin actuel, ne disposent pas, à quelques rares exceptions près, d'une majorité. Ils sont en quelque sorte des « nains-institutionnels ». Vingt des vingt-deux présidents de régions métropolitaines et leur exécutif n'ont été élus qu'à la majorité relative.

Le cadre départemental ne répond pas à la réalité régionale et il ne permet pas l'application d'un scrutin susceptible de favoriser l'émergence d'une majorité.

Leurs compétences ont été étendues en application de la loi du 6 février 1982.

En dehors même de celles-ci, les concitoyens attendent de plus en plus du niveau régional un rôle de coordination et de cohérence, dans le domaine notamment de l'aménagement du territoire et de la planification.

De son côté, le Gouvernement réfléchit, d'une part, à une clarification des rôles des différents échelons de la décentralisation : com-

mune, département, région et, d'autre part, hésite à s'engager dans une réforme de la fiscalité locale. Aucune modification ne peut et ne doit intervenir dans ces différents domaines comme dans celui aussi des transferts de compétences nouvelles aux conseils régionaux (transports ferroviaires régionaux, etc.) sans que soit réglé au préalable le problème du mode scrutin.

L'ampleur prise par la région dans l'organisation politique et administrative de la France et dans la vie quotidienne de nos concitoyens se traduit en quelques chiffres significatifs. Les budgets des régions ont été multipliés par quinze en vingt ans, atteignant en 1995 un total de 70 milliards de francs. Il y a deux ans, les régions ont signé avec l'Etat des contrats de plan s'élevant à 150 milliards de francs. Si la région a gardé son rôle privilégié de conception d'innovation et de prospective, elle a acquis d'importantes responsabilités de gestion qui nécessitent un engagement suivi dans la durée.

Le mode de scrutin doit être changé. Pourquoi les régions ne bénéficieraient-elles pas de la stabilité que la loi électorale a donnée aux départements et aux communes ? Il ne doit plus y avoir de collectivité territoriale défavorisée par la paralysie de son assemblée alors que les responsabilités de gestion confiées à chaque échelon local nécessitent un contrat de confiance clair passé avec les électeurs.

Le code électoral doit donc être modifié pour que les régions disposent de meilleurs atouts pour remplir leurs compétences et leurs responsabilités et enfin pour éviter les confusions et lapsus si fréquents à l'appellation conseil général : pour les assemblées départementales doit être substituée celle de conseil départemental. Les conseillers généraux devenant conseillers départementaux.

La présente proposition de loi comparable à la proposition de loi n° 2479 Assemblée nationale déposée par MM. Valéry Giscard d'Estaing, Olivier Guichard, Charles Bauer, Jacques Blanc, Maurice Dousset et René Garrec, s'inspire de quatre objectifs simples :

1° L'identité des régions doit être affirmée par le choix d'une circonscription régionale.

Curieuses élections régionales que celles que nous avons connues jusqu'à présent ! Dans une circonscription départementale, les candidats bâtissent des listes qui traduisent souvent beaucoup plus des intérêts départementaux que régionaux ; ils s'ignorent d'un département à l'autre sans qu'un projet vraiment régional puisse être proposé aux électeurs. Le mode de scrutin actuel n'est que la juxtaposition de scrutins départementaux qui ne permettent pas la croissance et l'affirmation d'une conscience régionale.

Désormais adulte et dotée de vastes compétences, la région doit être rendue plus présente aux citoyens en leur donnant la possibilité d'exprimer, où qu'ils votent dans la région, un choix régional sur des listes proposées en même temps à tous les électeurs de la région.

Cette obligation de se déterminer en fonction de l'intérêt de la région toute entière et non plus d'intérêts locaux de proximité sera partagée : elle appartiendra tant aux électeurs qu'aux conseillers régionaux élus tout au long de leur mandat de six ans.

Les articles premier et 2 de la présente proposition de loi ont notamment pour objet, sans modifier l'effectif total de chaque conseil régional, d'organiser l'élection des conseillers régionaux dans une circonscription régionale unique.

2° Une représentation des départements, notamment des moins peuplés d'entre eux, doit être maintenue.

L'idée régionale ne peut pas, sous peine de la dénaturer, risquer de conduire à l'exclusion de territoires peu peuplés dont les habitants subiraient la loi du nombre au mépris de la solidarité régionale.

C'est pourquoi les candidats mentionneront sur la liste leur appartenance à tel ou tel département.

Il sera donc difficile à une liste de candidats de ne représenter qu'une partie des citoyens régionaux en excluant tel ou tel département : chaque liste devra manifester des préoccupations et des projets véritablement régionaux.

Cette mention facilitera aussi la désignation des électeurs sénatoriaux : les conseillers régionaux appelés à élire les sénateurs d'un département seront ceux qui auront mentionné leur rattachement à ce département lors de leur candidature au conseil régional.

3° L'exécutif régional doit s'appuyer au sein du conseil régional sur une majorité stable et claire.

La représentation proportionnelle intégrale, telle que nous la connaissons aujourd'hui, seulement tempérée par l'exigence de recueillir 5 % des suffrages exprimés pour obtenir des sièges, interdit la constitution de majorités claires. Il est très rare, avec un tel scrutin, qu'une liste puisse obtenir à elle seule la majorité absolue des sièges et assurer à la région un exécutif cohérent et stable. La formation des majorités ne peut avoir lieu qu'après l'élection alors que l'électeur ne peut plus s'exprimer et ce sont les groupes les moins nombreux qui détiennent, à ce moment comme tout au long de la mandature, l'influence la plus grande, selon les alliances qu'ils décident de nouer ou de dénouer.

Le nouveau mode de scrutin doit donc donner à la liste qui arrive en tête une prime qui lui permette, lorsqu'une majorité nette s'est dégagée, fût-ce relative, de former un exécutif régional cohérent et fort qui conduira les intérêts de la région pendant six ans avec stabilité et efficacité.

L'ampleur de cette prime accordée à la liste qui a recueilli le plus de voix doit tenir compte du quatrième objectif :

4° La représentation des minorités doit être assurée.

Ce sont les assemblées régionales qui ont permis, depuis dix ans, l'expression démocratique de courants politiques, de mouvements d'idées, de préoccupations économiques, sociales ou environnementales qui se trouvent presque totalement exclues des assemblées des départements et communes. Cette représentation des minorités doit être pérennisée dans son principe mais atténuée dans son ampleur pour l'accorder avec la nécessité de doter les régions d'une majorité stable.

La conciliation de ces deux objectifs est possible en apportant quelques modifications au mode de scrutin actuel. Le scrutin de liste à un tour est maintenu. Cependant, la liste qui recueillera le plus de voix obtiendra d'abord 30 % des sièges à pourvoir. Ensuite, les 70 % restants seront répartis entre toutes les listes, y compris celle arrivée en tête, selon le mode de scrutin actuel, c'est-à-dire la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel. Le seuil en dessous duquel les listes n'ont droit à aucun siège est maintenu à 5 % des suffrages exprimés pour assurer une représentation significative de nombreuses minorités, sans dispersion excessive.

Le mode de scrutin ainsi proposé est inspiré de celui en vigueur depuis 1982 pour les élections municipales dont il reprend les lignes directrices en atténuant la prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête (50 % là, 30 % ici), pour permettre une réelle représentation des diverses minorités qui auront sollicité les suffrages.

A moins que les électeurs ne choisissent de trop disperser leurs voix, la présente proposition de loi devrait permettre de dégager, dans la plupart des cas, une majorité stable, claire, désignée par les électeurs lors du scrutin.

La région y gagnera en efficacité, en transparence et en démocratie.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Le premier alinéa de l'article L. 337 du code électoral est ainsi rédigé :

« L'effectif des conseils régionaux est fixé conformément au tableau n° 7 annexé au présent code. »

Alsace	47	Nord - Pas-de-Calais	113
Aquitaine	85	Basse-Normandie	47
Auvergne	47	Haute-Normandie	55
Bourgogne	57	Pays de la Loire	93
Bretagne	83	Picardie	57
Centre	77	Poitou-Charentes	55
Champagne-Ardenne	49	Provence-Alpes-Côte d'Azur	123
Franche-Comté	43	Rhône-Alpes	157
Ile-de-France	209	Guadeloupe	41
Languedoc-Roussillon	67	Guyane	31
Limousin	43	Martinique	41
Lorraine	73	Réunion	45
Midi-Pyrénées	91		

Art. 2.

L'article L. 338 du code électoral est ainsi rédigé :

« Les conseillers régionaux sont élus dans chaque région au scrutin de liste à un tour sans panachage ni vote préférentiel.

« Il est attribué à la liste qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages un nombre de sièges égal à 30 % du nombre de sièges à pourvoir, arrondi, le cas échéant, à l'entier inférieur. En cas d'égalité de suffrages entre les listes arrivées en tête, ces sièges sont attribués à la liste dont les candidats ont la moyenne d'âge la plus élevée.

« Cette attribution opérée, les autres sièges sont répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sous réserve de l'application du quatrième alinéa ci-après.

« Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Toutefois, les listes qui n'ont pas obtenu un nombre de voix au moins égal à 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges.

« Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus. »

Art. 3.

L'article L. 346 du code électoral est ainsi rédigé :

« Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque liste de candidats. Elle résulte du dépôt à la préfecture de région d'une liste comprenant autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir dans la région.

« Sur cette liste, chaque candidat doit mentionner son rattachement à un département de la région. Il ne peut se rattacher qu'à un département dans lequel il est éligible au conseil général en application du deuxième alinéa de l'article L. 194. »

Art. 4.

Au dernier alinéa de l'article L. 347 du code électoral, les mots : « domicile et profession » sont remplacés par les mots : « domicile, profession et département de rattachement ».

Art. 5.

Aux articles L. 349, L. 350, L. 359 et L. 361 du code électoral, les mots : « du département » sont remplacés par les mots : « de la région », le mot : « département » par le mot : « région » et les mots : « le département » par les mots : « la région ».

Art. 6.

Au dernier alinéa de l'article L. 360 du code électoral, les mots : « élus dans un département » et « dans ce département » sont supprimés.

A l'article L. 363 du code électoral, les mots « dans un département » et « dans ce département » sont supprimés.

Art. 7.

Dans la première phrase de l'article L. 351 du code électoral, après les mots : « tribunal administratif » sont ajoutés les mots : « dans le ressort duquel est située la préfecture de région ».

Art. 8.

Le troisième alinéa de l'article L. 366 du code électoral est ainsi rédigé : « Les dispositions des quatrième et cinquième alinéas de l'article L. 338 sont applicables à l'élection des conseillers à l'Assemblée de Corse ».

Art. 9.

Le 2° de l'article L. 280 du code électoral est ainsi rédigé :

« 2° des conseillers régionaux ayant mentionné leur rattachement dans le département lors de leur déclaration de candidature au conseil régional ».

Art. 10.

Dans tous les textes législatifs concernant les conseils généraux à l'appellation conseil général est substituée celle de conseil départemental et à l'appellation conseiller général celle de conseiller départemental.

Art. 11.

Les dispositions de la présente loi sont applicables à tout renouvellement intégral d'un conseil régional dont l'acte de convocation des électeurs est postérieur à la publication de la présente loi.

ANNEXE II

DOCUMENTS ADRESSÉS AU GROUPE DE TRAVAIL PAR CERTAINES FORMATIONS POLITIQUES

- Lettre adressée aux formations politiques le 10 mai 1996 par le Président Lucien Lanier au nom du groupe de travail.

Cette lettre a été adressée aux formations suivantes :

- | | |
|---------------------|------------------------|
| 1. RPR | 5. Génération Ecologie |
| 2. UDF | 6. Les Verts |
| 3. Parti socialiste | 7. Front national |
| 4. Parti communiste | |

- Document adressé par Génération Ecologie.
- Document adressé par le Parti communiste français.
- Document adressé par Les Verts.

Paris, le 10 mai 1996

COMMISSION
DES LOIS CONSTITUTIONNELLES,
DE LÉGISLATION ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

GROUPE DE TRAVAIL
SUR LE MODE
DE SCRUTIN RÉGIONAL

- Le Président -

C. 0354s

Monsieur le Président,

La commission des Lois du Sénat, présidée par M. Jacques Larché, a constitué en son sein, le 22 novembre 1995, un groupe de travail sur le mode de scrutin régional, composé de quinze membres -dont vous trouverez la liste jointe- suivant une répartition proportionnelle entre tous les groupes politiques.

Ce groupe de travail a d'ores et déjà procédé à de nombreuses auditions de représentants des principales associations d'élus locaux ainsi que de présidents de conseil régional de différentes sensibilités politiques.

Avant de conclure ses travaux, le groupe de travail a souhaité savoir si votre formation politique a d'ores-et-déjà arrêté dans un document écrit sa position sur le mode actuel de scrutin régional, ainsi que, le cas échéant, sur des propositions en vue d'une éventuelle réforme de ce mode de scrutin. Si tel était le cas, il lui serait utile d'en prendre connaissance avant sa réunion du 23 mai 1996.

Sauf avis contraire de votre part, le document que vous seriez susceptible de nous adresser pourrait être reproduit en annexe du rapport du groupe de travail, si celui-ci est publié.

En vous remerciant d'avance pour la suite que vous jugeriez opportune de réserver à cette demande, je vous prie de croire, monsieur le Président, à l'assurance de ma considération très distinguée.

Lucien LANIER

- 113 -
**GENERATION
ECOLOGIE**

Paris, le 15 mai 1996

Monsieur le président,

Vous avez bien voulu vous informer de la position de Génération Ecologie sur le mode actuel de scrutin régional et je vous en remercie.

Vous voudrez bien trouver ci-joint notre position.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, à l'assurance de ma considération très distinguée.



Brice LALONDE

*Monsieur Lucien LANIER
Président du groupe de travail
sur le mode de scrutin régional
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75006 PARIS*

POSITION DE GENERATION ECOLOGIE
SUR LE MODE DE SCRUTIN
AUX ELECTIONS REGIONALES

Le système politique français souffre d'une représentation insuffisante des sensibilités des électeurs. La représentation proportionnelle est donc bénéfique en ce que qu'elle permet de mieux exprimer les attentes et attitudes des citoyens et réduit ainsi la fracture qui s'est établie entre le peuple et ses gouvernants.

Tant que la représentation proportionnelle n'aura pas été introduite dans d'autres élections, notamment nationales, il est impératif de ne pas l'altérer là où elle existe. L'élection des conseils régionaux à la proportionnelle doit donc être conservée.

Il est cependant possible de réfléchir aux modalités du mode de scrutin proportionnel et aux meilleures voies pour assurer la stabilité des exécutifs.

Génération Ecologie est favorable à une répartition des sièges selon la proportion des voix obtenues au plan régional. La petitesse démographique d'un grand nombre de départements prive en fait la proportionnelle d'une large partie de son sens.

Il faut souligner qu'une répartition régionale n'implique pas que la circonscription électorale soit la région : elle peut rester au niveau départemental voire au niveau de l'arrondissement dès lors que la répartition finale des sièges respecte la répartition proportionnelle des voix obtenues dans la région (cf. Le système électoral du Bundestag).

La stabilité des exécutifs a été assurée depuis 1992. Sans doute la démocratie serait-elle plus claire pour l'électeur si les formations politiques concluaient de véritable pacte de mandature lors de l'élection du président du conseil régional.

Au delà d'une souhaitable modification des comportements, un mécanisme du type « motion de défiance constructive » ou « art. 49-3 » pourrait être étudié afin de garantir l'articulation du débat démocratique et la continuité de l'action régionale.

parti
communiste
français
2 place
du colonel Fabien
75167 Paris
cedex 19
☎. 40.40.12.12.

Secrétariat national
tél.: IG

Monsieur Lucien LANIER
Palais du Luxembourg
15 rue Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

Paris, le 15 mai 1996

Monsieur le Président,

Robert Hue a bien reçu votre lettre datée du 10 mai par laquelle vous sollicitez l'avis du PCF sur le mode de scrutin régional. Il m'a chargé de vous en remercier et de vous répondre.

Je peux donc vous informer qu'une délégation du PCF a remis le 18 mars dernier au cabinet du Premier Ministre un mémoire sur cette importante question. Monsieur Robert Pages, qui est membre de votre groupe de travail, ne manquera pas de le porter à la connaissance de la commission.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments distingués.

Pour le secrétariat de Robert Hue

Bernard Vasseur

**PARTI
COMMUNISTE
FRANCAIS**
2 Place
du Colonel Fabien
75167 PARIS
CEDEX 19
☎ 40.40.12.12

**MEMOIRE DU PARTI COMMUNISTE FRANCAIS
CONCERNANT LE MODE DE SCRUTIN
POUR LES ELECTIONS DES
CONSEILS REGIONAUX**

Le mode de scrutin pour les élections régionales est actuellement l'objet de plusieurs propositions de lois et d'informations contradictoires qui visent toutes à supprimer le système proportionnel en vigueur depuis l'élection au suffrage universel des conseils régionaux.

Face à ces projets, le Parti communiste français réaffirme son exigence du maintien intégral du mode de scrutin actuel qui permet la plus juste expression de la volonté des électeurs.

Le système proportionnel sur la base de listes départementales assure en effet une représentativité pluraliste de tous les départements conforme aux choix des électeurs et à l'influence

respective des formations politiques. Il crée aussi les meilleures conditions pour la participation des femmes à la vie publique.

Il en va tout autrement des divers projets qui, sous prétexte d'assurer une majorité stable dans les conseils régionaux, introduisent une prime plus ou moins importante attribuée à la liste majoritaire au 1er tour ou arrivant en tête au second tour et qui envisagent de relever le seuil minimum donnant droit à la répartition des sièges.

Cette modification favoriserait l'hégémonie des formations les plus importantes et réduirait ou éliminerait les listes minoritaires.

D'autre part, la raison invoquée pour justifier cette atteinte à une représentation juste et équitable du suffrage universel ne résiste pas à un examen sérieux des propositions.

En premier lieu, l'expérience montre que les conseils régionaux, dans le système en vigueur, fonctionnent tout à fait normalement.

Les péripéties habituelles à la vie de toutes les collectivités doivent et peuvent se résoudre par le débat politique qui place chaque groupe d'élus devant ses responsabilités.

Cette méthode nous paraît beaucoup plus démocratique pour résoudre les problèmes que la recherche de nouveaux trucages du système électoral.

En second lieu, les projets qui préconisent l'attribution de primes aux listes majoritaires ne garantissent absolument pas la constitution de majorité au niveau régional.

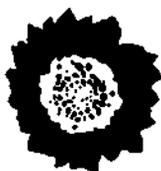
Avec un scrutin au niveau départemental, les majorités peuvent être différentes et contradictoires dans les départements et donc s'annuler au niveau régional.

Quant à l'instauration de ce système au niveau régional, il risque de conduire de façon quasi certaine à l'absence de représentants élus de certains départements, compte tenu de la nécessaire liberté à chaque formation de constituer sa liste de candidats.

Une telle situation conduirait irrémédiablement à une mise en cause préjudiciable de l'institution régionale.

Pour toutes ces raisons, le PCF propose le statu quo pour le maintien du mode de scrutin à la représentation proportionnelle sur la base départementale pour l'élection des conseillers régionaux.

Paris, le 18 mars 1996



Marie Françoise MENDEZ
Secrétaire Nationale

Paris le 22 Mai 1996

Monsieur Lucien LANIER
Président du groupe de travail sur
le mode de scrutin régional

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier du 10 courant, vous voudrez bien trouver ci-joint nos propositions concernant l'évolution du mode de scrutin des régionales dont la présentation a été faite à votre groupe de travail par Marie Christine BLANDIN, Présidente du Conseil Régional Nord Pas de Calais.

1 LA PROPORTIONNELLE

La représentation proportionnelle est par définition la représentation la plus fidèle des citoyens. C'est donc celle qui est la plus à même de refléter les aspirations d'une collectivité.

Les modes de scrutin majoritaires ne créent que des majorités fictives en éliminant la représentation physique des courants dits minoritaires, et réduisent d'autant le débat d'idées et la légitimité des assemblées. La démonstration par l'absurde en est l'actuelle composition de l'Assemblée nationale, où l'écrasante majorité des sièges est occupée par des formations ayant recueilli moins du tiers des suffrages des électeurs inscrits s'étant porté sur elles au premier tour des élections législatives de mars 1993. Le scrutin proportionnel est donc le scrutin à retenir, en lui associant d'indispensables dispositions institutionnelles pour empêcher les blocages ou les primes de pouvoir aux groupuscules extrémistes.

La plupart des pays européens connaissent un scrutin entièrement proportionnel, y compris l'Allemagne, où la moitié des députés sont élus par circonscription, mais cette part uninominale est corrigée par l'autre moitié élue par liste nationale, de sorte que l'assemblée élue est rigoureusement proportionnelle. Ce type de scrutin pourrait être un bon compromis entre la volonté de représenter le mieux possible la palette des opinions des citoyens et le souci de représenter tout le territoire national, par des personnes reconnues localement.

Appliquée depuis neuf ans dans les conseils régionaux, la proportionnelle a fait la preuve qu'elle n'était pas synonyme d'instabilité permanente et de blocage. Au contraire,

l'absence de majorité absolue dictant sa loi à une minorité oblige à dialoguer, à construire des majorités d'idées changeantes et évolutives.

2 UN SCRUTIN REGIONAL

Régionalistes, nous considérons que l'élection du Conseil Régional sur la base de listes régionales est la mieux à même de permettre une juste représentation régionale. L'introduction d'une prime majoritaire sur des scrutins départementaux aurait pour effet de majorer le poids des départements urbains au détriment des départements ruraux.

L'introduction du scrutin au niveau régional pourrait s'accompagner d'une limitation à 100 conseillers régionaux dans les régions les plus peuplées et donc de réduire les coûts de fonctionnement sans modifier les équilibres politiques.

3 UNE ADAPTATION DES REGLES DE FONCTIONNEMENT AU SCRUTIN PROPORTIONNEL

Nous considérons que pour améliorer les conditions de stabilité des Exécutifs de nos assemblées régionales, il suffit d'adapter à la représentation proportionnelle des règles de fonctionnement actuellement pensées pour un scrutin majoritaire. Ces propositions sont de nature à permettre la légitime représentation de toutes les formations politiques représentatives nécessaire pour que l'ensemble de nos concitoyens se sentent concernés et redonner au débat politique ses lettres de noblesses.

4 LA LIMITATION DU CUMUL DES MANDATS

L'interdiction du cumul d'un mandat législatif et d'une charge d'exécutif dans une collectivité territoriale importante (conseil régional, conseil général, conseil municipal pour les villes de plus de 50 000 habitants) serait propre à améliorer le fonctionnement de nos institutions avec des élus plus disponibles et de répartir les charges de travail sur un plus grand nombre d'élu-e-s

Vous remerciant d'avance pour la suite que vous jugerez opportune de réserver à ces propositions, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



**Proposition pour l'amélioration
des modes de fonctionnement des Régions
et de désignation des Conseillers Régionaux**

Marie Christine BLANDIN
Présidente du Conseil Régional Nord-Pas de Calais

LES RAISONS DE LA PROPOSITION

Il est fallacieux de laisser entendre que "les Régions sont bloquées".

Sur 104 budgets proposés au vote des Assemblées Régionales depuis 1993, seuls 2 ont été repoussés (proportion : 1,92%) et les 26 contrats de plan Etat/Région ont été adoptés.

Les deux budgets repoussés l'ont été dans la même Région et la rivalité personnelle de deux acteurs politiques de renom semble y avoir joué un grand rôle.

Les Régions :

- des Assemblées élues au scrutin proportionnel,
- des règles de fonctionnement pensées pour un scrutin majoritaire.

Que faut-il changer ?

Changer le mode de scrutin ?

Alain LANCELOT, Directeur de l'Institut d'Etudes Politiques et Jean Claude CASANOVA, Professeur à l'IEP, écrivaient à la page 56 d'un rapport daté du 9 Novembre 1993 titré "Le mode d'élection des Conseillers Régionaux", sous titré "Etude de la situation et propositions de réformes" :

« La variété des systèmes que nous venons de présenter montre la richesse de "l'ingénierie institutionnelle" (NB : les guillemets sont de A.L. et J.C.C.) dont peuvent disposer ceux qui souhaitent réformer le mode de scrutin en vigueur dans les élections régionales. Richesse, rappelons-le, qu'on a réduite aux principales options possibles et qui cependant donne le vertige. Il suffit d'un coup d'œil sur les tableaux récapitulatifs que nous venons de dresser pour conclure que pratiquement n'importe quelle composition d'un conseil régional peut être induite par le choix d'un mode de scrutin adéquat. La conclusion, à peine outrancière et fortement dérangeante, saute aux yeux : la composition politique des assemblées tient moins au vote des électeurs qu'au mode de scrutin choisi pour les consulter. »

Et si l'on tentait d'améliorer les conditions de stabilité des Exécutifs sans changer le mode de scrutin ?

Il faut pour cela éviter d'éventuels outils de blocage : les coalitions hétérogènes de refus. Leur imposer la production d'un texte alternatif évite le rejet uniquement négativiste des propositions de l'exécutif.

Un début de réponse existe dans la pratique parlementaire : l'engagement de responsabilité du Gouvernement. Son défaut : permettre l'adoption d'un texte sans vote.

Peut-on conserver l'avantage sans accepter l'inconvénient ?

Là encore, un début de réponse existe : le principe appliqué pour le second tour de l'élection du Président de la République.

La présente proposition a cherché à adapter ces principes "consensuels" au vote du budget des Régions.

LA SYNTHÈSE DE LA PROPOSITION

Principe de base

Avant le 31 janvier : seul l'Exécutif peut (et doit) proposer un budget à l'Assemblée régionale.

Si ce budget n'est pas adopté, une seconde session est organisée dans le courant du mois de mars.

Avantage : deux sessions budgétaires au maximum.

Après la première session budgétaire :

- application du principe "dépôt d'une motion de censure".

Chaque groupe peut (ce n'est pas une obligation) déposer, avant la fin du mois de février, une "proposition budgétaire globale".

Pour faciliter l'exercice de ce droit, les "propositions budgétaires globales" déposées sont réputées ne pouvoir être présentées que par chapitre. Elles sont donc affranchies de la présentation, par ailleurs indicative, par article.

- attribution au Président du Conseil Régional de pouvoirs comparables à ceux des Rapporteurs des Commissions des finances parlementaires.

Pour éviter à la Région les risques d'adoption d'un budget contraire aux principes légaux en vigueur (notamment, mais pas exclusivement, équilibre budgétaire et sincérité des recettes), le Président du Conseil Régional peut, en motivant sa décision, déclarer irrecevables certaines propositions (ou certains amendements).

La seconde session budgétaire : atténuation du principe "engagement de responsabilité", application du principe "élection du Président de la République".

- débat budgétaire : seul le projet de budget présenté par l'Exécutif est soumis au débat de l'Assemblée et susceptible d'être amendé par elle.

N.B. : l'expérience montre que les groupes qui déposent une "proposition budgétaire globale" ne déposent pas (ou peu) d'amendements.

- après le débat : vote d'un budget.

Le projet de l'Exécutif et les propositions budgétaires globales sont soumis en même temps au vote des Conseillers dans le cadre d'un scrutin, public et, donc, contradictoire.

Si aucun ne recueille la majorité absolue des suffrages, il est procédé à un second tour de scrutin, toujours public, dans lequel seuls peuvent solliciter les suffrages les deux textes budgétaires ayant obtenus le plus de voix au premier tour.

Celui qui obtient le plus grand nombre de voix est, alors, adopté.

Précision

"Proposition budgétaire globale", "projet de budget de l'Exécutif", la distinction n'est pas uniquement sémantique.

La "proposition budgétaire globale" n'a pas les mêmes droits et devoirs que ceux prévus par la Loi pour le "projet de budget de l'Exécutif".

Ainsi, afin de ne pas transformer le CESR en assemblée délibérative, celui-ci n'a pas à exprimer d'avis légal sur les propositions budgétaires globales. Toutefois, comme elles lui sont transmises "pour information", il peut, s'il le souhaite, s'en saisir.

LE TEXTE DE LA PROPOSITION

- la nécessité de bon fonctionnement et de continuité de l'administration territoriale de la République,
- la faible participation des femmes à la vie politique.

CONSIDÉRANT, en France :

- 1/ la désaffection croissante des Françaises et des Français :
 - pour la vie publique manifestée, au fil des élections, par l'augmentation des abstentions, des votes blancs ou nuls, du nombre estimé de personnes ne s'inscrivant pas sur les listes électorales,
 - pour les principales formations politiques, manifestée par le nombre croissant des suffrages recueillis par des candidats présentés par des forces politiques nouvelles ou dissidents des principales forces politiques,
- 2/ le risque de délégitimation des institutions auquel pourrait aboutir, à terme, l'application de modes de scrutin privant un cinquième, un quart, voire un tiers, des Françaises et des Français de toute représentation dans quelque institution que ce soit,
- 3/ le risque d'émergence de contestations extra-institutionnelles susceptibles de déboucher, dans certains cas, sur des formes diverses de violences qu'une telle absence de représentation pourrait favoriser,
- 4/ pour lutter contre de tels risques, l'intérêt qu'il y a à diversifier les modes d'expression démocratique des Françaises et des Français en compensant les modes de scrutin de type uninominal ou à dominante majoritaire pratiqués pour certaines élections par des modes de scrutin de type proportionnel dans d'autres, dans des conditions qui ouvrent la possibilité à des représentants de nouvelles forces politiques de participer à des exécutifs dans le cadre de coalitions,
- 5/ l'importance du niveau institutionnel régional qui rend d'autant plus nécessaire d'éviter les risques liés aux excès d'autoritarisme qu'engendrent parfois la forte présidentialisation des exécutifs, caractéristique de la gestion des institutions républicaines en France, notamment des communes, contrairement aux pratiques en vigueur dans les pays étrangers voisins,
- 6/ le renforcement de ces risques, par le législateur lui-même, lorsqu'il confie aux Présidents des Exécutifs des responsabilités personnelles de premier plan, à l'exclusion de toute autre forme possible d'organisation ou de procédure facilitant un partage des délégations de compétence,
- 7/ l'incapacité, à éviter de tels excès, du scrutin proportionnel à forte prime majoritaire, tel qu'appliqué pour les élections municipales,

CONSIDÉRANT, à l'étranger :

- 8/ la désaffection, plus grande qu'en France, des citoyennes et citoyens pour la vie publique dans les pays connaissant une forte bipolarisation de la vie politique,
- 9/ l'existence, dans ces mêmes pays, d'une fracture sociale plus difficile à résoudre qu'en France, accompagnée parfois d'émeutes violentes,
- 10/ l'application de scrutins de type proportionnel pour les élections régionales, sans qu'il en résulte de dommages majeurs pour le fonctionnement de leurs institutions, dans tous les pays de l'Union Européenne, à l'exception de la Grande Bretagne et de la Grèce qui pratiquent des scrutins de type majoritaire,

CONSIDÉRANT, en outre,

- 11/ qu'il est préférable de lutter contre la désaffection des citoyennes et citoyens pour la vie publique par l'adoption de mesures positives susceptibles, notamment, de mieux affirmer le fait régional et de favoriser la participation du plus grand nombre à la vie publique, notamment des personnes qui, aujourd'hui, de fait, y participent peu.

CONSIDÉRANT, enfin :

- 12/ que les régions doivent adopter leurs budgets avant le 31 mars,
- 13/ que cette obligation résulte du caractère spécifique du document budgétaire en ce qu'il conditionne la continuité de l'administration territoriale de la République, décentralisée par la Loi,
- 14/ que le système dit de "la défiance constructive" existant au niveau régional en Belgique, en Italie et en Espagne, outre qu'il n'a pas d'équivalent, présent ou passé, dans les institutions françaises, ne garantit pas cette continuité, ni la stabilité des exécutifs pour la durée de leur mandat,
- 15/ qu'il en est de même du système dit "de contrat majoritaire".

IL EST PROPOSÉ de modifier différents articles du Code Electoral et les Lois portant organisation et fonctionnement des Régions en précisant :

- a - certaines dispositions de leur mode de désignation concernant :
- la création d'une circonscription électorale régionale,
 - des garanties de représentation minimum des hommes et des femmes,
- b - les conditions d'examen de leurs budgets :
- en dotant le Président du Conseil Régional d'un pouvoir comparable à celui du Président de la Commission des Finances à l'Assemblée Nationale,
 - en instituant des modalités de vote comparables à celles en vigueur pour l'élection du Président de la République.

IL EST SUGGÉRÉ, concernant les conditions d'examen des budgets régionaux, de compléter les modifications légales proposées ci-après par des dispositions décrétales qui pourraient être les suivantes :

- 1/ Le Président du Conseil Régional soumet au débat et au vote du Conseil le projet de budget au plus tard le 31 janvier de l'exercice concerné.
- 2/ Si le nombre de voix pour son adoption est inférieur au nombre de voix contre, le Conseil Régional est convoqué pour une seconde session dans le courant de la deuxième quinzaine du mois de mars. Dans le cadre des dispositions décrites aux paragraphes suivants, la proposition budgétaire qui recueille le plus grand nombre de voix en sa faveur est, alors, considérée comme adoptée.

- 3/ Au cours de la seconde session budgétaire, le Conseil Régional peut être amené à examiner, débattre et voter toutes propositions budgétaires émanées dans les conditions suivantes :
- chaque groupe politique, tels que définis au Règlement Intérieur adopté par chaque Assemblée Régionale, peut, outre amender le budget proposé par le Président, présenter une proposition budgétaire globale.
 - cette proposition budgétaire globale doit être transmise à l'Exécutif Régional au plus tard le 15 février.
 - elle doit satisfaire aux conditions légales et réglementaires de présentation, d'équilibre et de sincérité des recettes et des dépenses. Sauf indication contraire, dans chaque chapitre budgétaire, la répartition indicative par article est réputée proportionnelle à celle proposée dans le projet présenté avant le 31 janvier par le Président du Conseil Régional.
- 4/ Dans le délai de huit jours francs à compter de la réception des propositions budgétaires globales, le Président du Conseil Régional sollicite les avis, conformément au Règlement Intérieur adopté par chaque Assemblée Régionale, et informe immédiatement chaque groupe politique concerné des causes d'irrecevabilité de sa propre proposition budgétaire globale.
- 5/ Chaque groupe peut transmettre au Président du Conseil Régional, avant le premier mars, les correctifs qu'il lui apporte pour permettre sa recevabilité.
- 6/ A compter du 1er Mars, le Président du Conseil Régional transmet au CESR, pour avis, le projet qu'il entend soumettre et, pour information, les propositions budgétaires globales émanées des groupes politiques dont il admet la recevabilité. Il informe l'ensemble des groupes politiques des causes d'irrecevabilité des propositions budgétaires globales déclarées irrecevables et transmet à l'ensemble des Conseillers Régionaux les propositions budgétaires globales déclarées recevables dans les mêmes conditions de forme et de délai que celles appliquées pour le projet qu'il présente.
- 7/ Réuni en seconde session budgétaire, le Conseil Régional entame ses travaux par l'examen du projet présenté par le Président du Conseil Régional, seul texte budgétaire susceptible d'être amendé par l'Assemblée.
- 8/ Dans un second temps, le Conseil Régional débat des propositions budgétaires globales émanées des groupes politiques. Ces propositions ne peuvent être modifiées que par déclaration de leurs auteurs par incorporation à leur projet de tout ou partie des amendements soumis à l'Assemblée au cours des premiers travaux de la session.
- 9/ Dans le cadre d'un scrutin public, les propositions budgétaires globales sont ensuite soumises, concomitamment, à un vote auquel participe également le projet présenté par le Président du Conseil Régional, tel qu'éventuellement modifié à la suite des premiers travaux de la session.
- 10/ Si plus de deux textes budgétaires sont ainsi soumis au vote et si aucun d'eux ne recueille la majorité absolue des suffrages exprimés, il est procédé, dans les mêmes conditions, à un second vote où seuls peuvent participer les deux textes budgétaires ayant recueillis le plus grand nombre de voix au premier tour de scrutin. Néanmoins, en cas d'égalité de voix entre deux textes budgétaires présentés par des groupes politiques, les deux textes sont admis à participer au second vote. En cas d'égalité entre le projet présenté par le Président du Conseil Régional et un autre projet, la voix du Président est prépondérante.
- 11/ Le texte budgétaire qui recueille, alors, le plus grand nombre de suffrages en sa faveur devient le budget de la Région pour l'exercice considéré.

PROPOSITION DE LOI

Chapitre Premier :

Dispositions modifiant la loi n° 72.619 du 5 juillet 1972,
portant création et organisation des Régions.

Article premier :

L'article 6 - alinéa 2 - de la loi n° 72.619 du 5 juillet 1972 précitée est ainsi rédigé :

« Un projet de budget pour la Région est préparé et présenté par le Président du Conseil Régional qui est tenu de le communiquer aux membres du Conseil Régional avec les rapports correspondants, douze jours au moins avant l'ouverture de la session consacrée à l'examen dudit budget. Le Conseil Régional adopte le budget de la Région dans les conditions suivantes :

- le Président du Conseil Régional soumet au débat et au vote du Conseil le projet de budget de l'Exécutif au plus tard le 31 janvier de l'exercice considéré,

- s'il n'est pas adopté, une seconde session budgétaire courant Mars permettra au Conseil Régional d'examiner, débattre et voter un projet de l'Exécutif ou toute proposition budgétaire globale émanant durant le mois de février d'un groupe politique qui répondra aux conditions de recevabilité pour être présenté cette seconde session. Ces conditions seront précisées dans un décret, pris en Conseil d'Etat, qui prévoira également les conditions d'examen et de débat à la seconde session des différents textes budgétaires recevables,

- dans le cadre d'un scrutin public, le projet de l'Exécutif et les propositions budgétaires globales sont ensuite soumis concomitamment à un vote. Si aucun d'eux ne recueille la majorité absolue des suffrages exprimés, il est procédé dans les mêmes conditions, à un second tour où seuls peuvent participer les deux textes budgétaires ayant recueillis le plus grand nombre de voix au premier tour de scrutin. La proposition recueillant alors le plus grand nombre de suffrages en sa faveur devient le budget de la Région pour l'exercice considéré.

- en cas d'égalité, la voix du Président est prépondérante. »

Article 2 :

L'alinéa 4 de l'article 6 est abrogé.

Chapitre deuxième:

Dispositions modifiant le Code Electoral

Article 3 :

L'article L 280, 2° du Code Electoral est ainsi rédigé :

« 2° Des Conseillers Régionaux inscrits sur les listes électorales dans le département. »

Article 4 :

L'alinéa 1 de l'article L 337 du Code Electoral est ainsi rédigé :

« La Région est une circonscription électorale unique. L'effectif des Conseils Régionaux est fixé conformément à la Loi n°91-1384 du 31 décembre 1991. »

Article 5 :

L'alinéa 1 de l'article L 338 du Code Electoral est ainsi rédigé :

« Les Conseillers Régionaux sont élus dans chaque Région au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Les listes devront comporter à une unité près autant d'hommes que de femmes, ordonnés par alternance de sexe. »

Article 6 :

L'article L 346 du Code Electoral est ainsi rédigé :

« Une déclaration de candidature est obligatoire pour chaque liste de candidats. Elle résulte du dépôt à la Préfecture de Région, d'une liste comprenant autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir dans la Région. »

ANNEXE III

CARTE DES RÉGIONS

Les régions



ANNEXE IV

**TABLEAU DE L'EFFECTIF DES CONSEILS RÉGIONAUX
(PAR DÉPARTEMENT)**

Effectif des conseils régionaux et répartition des sièges entre les départements

REGION	EFFECTIF global du conseil régional	DEPARTEMENT	CONSEILLERS régionaux élus dans le département
Alsace	47	Bas Rhin	27
		Haut Rhin	20
Aquitaine	85	Dordogne	12
		Gironde	36
		Landes	10
		Lot et Garonne	10
		Pyrenées-Atlantiques	17
Auvergne	47	Allier	13
		Cantal	6
		Haute-Loire	6
		Puy-de-Dôme	20
Bourgogne	57	Côte-d'Or	17
		Nièvre	9
		Saône-et-Loire	19
		Yonne	12
Bretagne	63	Côtes-d'Armor	16
		Finistère	25
		Ile-et-Vilaine	24
		Morbihan	18
Centre	77	Cher	11
		Eure-et-Loir	13
		Indre	6
		Indre-et-Loire	17
		Loir-et-Cher	10
		Loiret	10
Champagne-Ardenne	49	Ardennes	11
		Aube	11
		Marne	19
		Haute Marne	6
Franche Comté	43	Territoire de Belfort	6
		Doubs	10
		Jura	10
		Haute Saône	9
Guadeloupe	41		
Guyane	31		
Ile de France	209	Essonne	21
		Hauts-de-Seine	27
		Ville de Paris	42
		Seine et Marne	21
		Seine Saint Denis	27
		Val de Marne	24
		Val d'Oise	21
		Yvelines	26
Languedoc Roussillon	67	Aude	10
		Gard	10
		Hérault	24
		Lozère	3
		Pyrenées Orientales	12
Limousin	43	Corrèze	14
		Creuse	8
		Haute Vienne	21
Lorraine	73	Meurthe et Moselle	22
		Meuse	7
		Moselle	31
		Vosges	13
Martinique	41		

REGION	EFFECTIF global du conseil regional	DEPARTEMENT	CONSEILLERS regionaux elus dans le departement
Midi-Pyrenees	91	Ariege	6
		Aveyron	10
		Haute Garonne	32
		Gers	7
		Lot	6
		Hautes-Pyrenees	9
		Tarn	13
		Tarn-et-Garonne	8
Basse-Normandie	47	Calvados	21
		Manche	16
		Orne	10
Haute-Normandie	55	Eure	17
		Seine-Maritime	38
Nord-Pas-de-Calais	113	Nord	72
		Pas-de-Calais	41
Pays de la Loire	93	Loire-Atlantique	31
		Maine-et-Loire	21
		Mayenne	9
		Sarthe	16
		Vendee	16
Picardie	57	Aisne	17
		Oise	23
		Somme	17
Pitou-Charentes	55	Charente	12
		Charente-Maritime	18
		Deux-Sevres	12
		Vienne	13
Provence-Alpes-Côte d'Azur	123	Alpes de Haute-Provence	5
		Hautes-Alpes	4
		Alpes-Maritimes	28
		Bouches-du-Rhône	49
		Var	23
		Vaucluse	14
Reunion	45		
Rhône-Alpes	157	Ain	14
		Ardeche	9
		Drôme	12
		Isere	29
		Loire	22
		Rhône	43
		Savoie	11
Haute-Savoie	17		

ANNEXE V

**PRINCIPALES DISPOSITIONS EN VIGUEUR
SUR L'ÉLECTION DES CONSEILLERS RÉGIONAUX**

CODE ÉLECTORAL

LIVRE DEUXIÈME ÉLECTION DES SÉNATEURS DES DÉPARTEMENTS

(L. n° 75-1330 du 31 déc. 1975).

TITRE DEUXIÈME

Composition du collège électoral.

Art. L. 279. Les sièges des sénateurs représentant les départements sont répartis conformément au tableau n° 6 annexé au présent code. — *V° ce tableau infra, sous art. L. 282.*

Art. L. 280. (L. n° 85-692 du 10 juill. 1985, art. 3) Les sénateurs sont élus dans chaque département par un collège électoral composé :

1° Des députés ;

2° Des conseillers régionaux élus dans le département ;

3° Des conseillers généraux ;

4° Des délégués des conseils municipaux ou des suppléants de ces délégués.

(L. n° 91-428 du 13 mai 1991) « Toutefois, dans les deux départements de Corse, des conseillers à l'Assemblée de Corse désignés dans les conditions prévues au titre III bis du présent livre sont substitués aux conseillers régionaux. »

V° Constitution du 4 oct. 1958, art. 88-3, supra, sous art. L. 1°

Art. L. 281. (L. n° 85-692 du 10 juill. 1985, art. 4) Les députés, les conseillers régionaux, (L. n° 91-428 du 13 mai 1991) « les conseillers à l'Assemblée de Corse » et les conseillers généraux qui ont été proclamés par les commissions de recensement sont inscrits sur la liste des électeurs sénatoriaux et prennent part au vote même si leur élection est contestée.

Art. L. 282. (L. n° 91-428 du 13 mai 1991) Dans le cas où un conseiller général est député, conseiller régional ou conseiller à l'Assemblée de Corse, un remplaçant lui est désigné, sur sa présentation, par le président du conseil général.

Dans le cas où un conseiller régional ou un conseiller à l'Assemblée de Corse est député, un remplaçant lui est désigné, sur sa présentation, par le président du conseil régional ou celui de l'Assemblée de Corse.

Art. R. 130-1. (Décr. n° 91-653 du 15 juill. 1991) Les personnes appelées à remplacer les députés, les conseillers régionaux, les conseillers à l'Assemblée de Corse et les conseillers généraux dans les conditions prévues par l'article L. 282 doivent être désignées préalablement à l'élection des délégués des conseils municipaux et de leurs suppléants.

Le président du conseil général ou le président du conseil régional en accuse réception aux députés, aux conseillers régionaux, aux conseillers à l'Assemblée de Corse ou aux conseillers généraux remplaçants et les notifie au préfet dans les vingt-quatre heures.

Par dérogation aux dispositions des alinéas précédents, le président de l'Assemblée de Corse désigne les remplaçants des conseillers à l'Assemblée de Corse qui sont en même temps députés préalablement à l'élection des délégués de l'Assemblée de Corse.

Les désignations faites en vertu du présent article sont de droit.

LIVRE QUATRIÈME

ÉLECTION DES CONSEILLERS RÉGIONAUX ET DES CONSEILLERS À L'ASSEMBLÉE DE CORSE

(L. n° 85-692 du 10 juill. 1985 ; L. n° 91-428 du 13 mai 1991)

Art. L. 335. Les conseillers régionaux et les membres de l'Assemblée de Corse sont élus dans les conditions fixées par les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} du présent code et par celles du présent livre.

Art. R. 182. (Décr. n° 85-1236 du 22 nov. 1985) Les conseillers régionaux et les membres de l'Assemblée de Corse sont élus dans les conditions fixées par les dispositions du titre I^{er} du livre I^{er} (partie Réglementaire) du présent code et par les dispositions du présent livre.

TITRE PREMIER

Élection des conseillers régionaux.

(L. n° 85-692 du 10 juill. 1985 ;
L. n° 91-428 du 13 mai 1991)

CHAPITRE PREMIER

Composition des conseils régionaux et durée du mandat des conseillers.

Art. L. 336. Les conseillers régionaux sont élus pour six ans ; ils sont rééligibles.

Les conseils régionaux se renouvellent intégralement.

(L. n° 94-44 du 18 janv. 1994) « Les élections ont lieu au mois de mars.

« Dans toutes les régions, les collèges électoraux sont convoqués le même jour. »

Art. L. 337. L'effectif des conseils régionaux et la répartition des sièges à pourvoir entre les départements de chaque région sont fixés conformément au tableau n° 7 annexé au présent code. — *V. ce tableau, infra, ss. art. L. 384, in fine.*

La révision du nombre des conseillers régionaux a lieu au cours de la première session ordinaire du Parlement qui suit la publication des résultats du recensement général de la population.

CHAPITRE II

Mode de scrutin.

Art. L. 338. Les conseillers régionaux sont élus dans chaque département au scrutin de liste, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel.

Les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation sur chaque liste. Toutefois, les listes qui n'ont pas obtenu un nombre de voix au moins égal à 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges.

Si plusieurs listes ont la même moyenne pour l'attribution du dernier siège, celui-ci revient à la liste qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages. En cas d'égalité de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats susceptibles d'être proclamés élus.

Art. R. 184 (*D. n. 85-1236, 22 nov. 1985, art. 1°*). — L'état des listes de candidats est arrêté, dans l'ordre du dépôt des listes, par le commissaire de la République du département et publié au plus tard le troisième samedi qui précède le jour du scrutin.

Cet état indique pour chaque liste son titre ainsi que les noms et prénoms des candidats, énumérés dans l'ordre de leur présentation sur la liste, tel qu'il résulte de la déclaration.

Art. R. 187 (*D. n. 85-1236, 22 nov. 1985, art. 1°*). — N'entrent pas en compte dans le résultat du dépouillement :

- les bulletins établis au nom d'une liste qui n'a pas fait l'objet de la publication prévue à l'article R. 184 ;
- les bulletins non conformes aux dispositions de l'article R. 186
- les bulletins comportant adjonction ou suppression de nom ou modification de l'ordre de présentation des candidats ;
- les bulletins manuscrits ;
- les circulaires utilisées comme bulletin ;
- les bulletins qui ne sont pas imprimés en caractères noirs.