

Les effets de la généralisation de la proportionnelle aux élections municipales : une parité incomplète au détriment de la participation



Pierre-Henri Bono

Économètre

pierrehenri.bono@sciencespo.fr



Sylvain Brouard

Directeur de recherche

sylvain.brouard@sciencespo.fr

This note evaluates the effects of the 2013 reform that introduced proportional party-list voting with mandatory gender parity in French municipalities of 1,000 inhabitants and above, using a regression discontinuity design around that population threshold across the 2014 and 2020 elections. The findings reveal a clear trade-off: while the proportional list system mechanically increases the share of female candidates and elected councilors by 7 to 8 percentage points, it has no effect on the proportion of female mayors, only marginally boosts electoral competition (+0.1 candidate per seat on average), and — most strikingly — depresses voter turnout by 2 to 3 points in uncontested races while causing a dramatic surge in blank and spoiled ballots of up to 16 points, as voters accustomed to the flexibility of plurality voting are left with an all-or-nothing choice they cannot modulate. We conclude that the 2025 law, by extending this system to all French municipalities, is likely to amplify these democratic costs nationwide.

Que peuvent nous apprendre les élections passées sur l'impact de la disparition du scrutin plurinominal avec panachage au profit du scrutin proportionnel de liste paritaire avec prime majoritaire ?

La disparition du scrutin plurinominal majoritaire avec panachage est actée par la loi du 21 mai 2025, qui vise « à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité ». Elle succède à un abaissement du seuil de recours au scrutin proportionnel de liste paritaire avec prime majoritaire aux communes de 1 000 habitants et plus, par une loi votée en 2013 et, pour la première fois, mise en œuvre lors des élections municipales de 2014. L'étude d'impact de ce projet de loi avait, à cette époque, fait l'impasse sur ses effets potentiels sur l'offre et la participation électorales. Outre la parité, notre note, qui s'appuie sur un travail de recherche en cours de publication, constitue une évaluation de l'application de la loi de 2013 au regard de ses effets sur ces deux dernières dimensions, consubstantielles à « la vitalité démocratique ». Elle constitue par là même également une estimation de certains des effets potentiels de la loi de 2025. Nous mettrons en évidence que le passage au scrutin proportionnel aux élections municipales a pour effet de faire progresser la parité de manière incomplète, au détriment du niveau et de la qualité de la participation électorale.

La méthode d'analyse

Notre protocole de recherche repose sur une méthode statistique d'évaluation causale appelée **régression discontinue** (RD). Cette méthode, largement utilisée en économie et en sciences politiques, permet de mesurer l'effet d'une loi ou d'une politique publique, en s'assurant que les différences observées sont bien dues à cette politique et non à d'autres facteurs. L'idée de départ est intuitive : la loi de 2013 a fixé un seuil précis de 1 000 habitants pour déterminer quel mode de scrutin s'applique à chaque commune. En dessous de ce seuil, les communes conservent le scrutin plurinominal avec panachage ; au-dessus, elles basculent vers le scrutin proportionnel de liste paritaire. Ce seuil crée une « **discontinuité** » - une coupure nette - dans les règles du jeu électoral. L'intuition centrale de la méthode est la suivante : une commune de 980 habitants et une commune de 1 020 habitants se ressemblent en tout point - leur taille, leur tissu social, leur histoire locale, leurs habitudes électorales. La seule différence qui les distingue est que l'une tombe sous le seuil et l'autre au-dessus, et donc qu'elles sont soumises à des règles électorales différentes. Ces deux groupes de communes constituent ainsi ce que les chercheurs appellent un **groupe de contrôle** (en dessous du seuil, scrutin inchangé) et un **groupe de traitement** (au-dessus du seuil, nouveau scrutin), comparables à ceux d'un essai clinique qui comparerait un groupe ayant reçu un médicament à un groupe sous placebo. Cette comparaison est rendue fiable par le fait que les communes ne peuvent pas choisir de quel côté du seuil elles se trouvent : leur population est ce qu'elle est, et elles ont peu d'incitations et de moyens de franchir délibérément la barre des 1 000 habitants pour éviter ou obtenir tel ou tel mode de scrutin. Toute différence de comportement électoral observée entre les communes juste en dessous et juste au-dessus du seuil peut donc être **imputée avec confiance au seul changement de mode de scrutin**, et non à d'autres caractéristiques qui différencieraient ces communes. C'est ce qui permet à partir de nos estimations de procéder à des inférences **causales**, au-delà des simples corrélations.

Le changement de mode de scrutin au seuil de 1 000 habitants lors des élections de 2014 et 2020 s'adapte parfaitement au protocole de la RD. La variable de seuil est la population : en dessous du seuil, les communes sont soumises au scrutin plurinominal majoritaire avec panachage et, au-dessus du seuil, elles sont soumises au scrutin de liste proportionnel paritaire avec prime majoritaire. Il n'y a pas d'autres caractéristiques déterminées par ce même seuil et pouvant influencer sur les comportements électoraux, la taille des conseils municipaux est notamment la même autour du seuil de 1 000 habitants, soit 15 conseillers. Ainsi, les communes sont comparables et in fine tout changement dans les comportements électoraux dans les communes autour de ce seuil est imputable uniquement au mode de scrutin. La fenêtre d'estimation, c'est-à-dire le groupe de communes incluses autour du seuil de 1 000 habitants, est une composante importante du protocole. Pour cette note, nous reportons les résultats pour une fenêtre d'estimation de plus ou moins 25 % autour du seuil, soit de 750 à 1 250 habitants¹.

[1] Dans le papier de recherche, nous faisons varier cette fenêtre de 5 % à 75 %, sans que cela change les résultats de manière qualitative.

L'existence d'une compétition électorale est une dimension incontournable à l'analyse des comportements électoraux. Pour prendre en compte cette dernière au niveau municipal, nous définissons un indice de compétition construit comme le ratio du nombre de candidats sur le nombre de sièges à pourvoir lors du premier tour. Cet indice est un entier équivalent au nombre de listes pour les communes en scrutin de liste - les listes ayant l'obligation d'être complètes - et un nombre potentiellement rationnel pour les communes en scrutin plurinominal, les listes pouvant être incomplètes et les candidatures individuelles. Afin d'avoir une mesure cohérente pour les deux modes de scrutin, nous distinguons les deux cas de figure les plus fréquents : les communes sans compétition sont celles avec un indice de compétition de 1 (15 candidats ou une liste) et les communes avec compétition sont celles avec un indice de 2 (30 candidats ou 2 listes). Le tableau ci-dessous détaille le nombre de communes en fonction de l'indice de compétition. Nous constatons que les groupes de communes sont suffisamment équilibrés dans en nombre pour une analyse statistique en fonction du niveau de compétition.

Tableau 1 - Nombre de communes selon l'élection, le mode de scrutin et l'indice de compétition

	IC< 1	IC=1	1<IC<2	IC=2	2<IC<3	IC=3	IC>3	Total
2014								
Plurinominal	6	994	583	543	197	32	15	1 663
Liste	0	827	0	712	0	113	11	2 370
Total	6	1 821	583	1 255	197	145	26	4 033
2020								
Plurinominal	11	1 313	424	472	106	22	6	2 354
Liste	0	987	0	620	0	75	7	1 689
Total	11	2 300	424	1 092	106	97	13	4 043

Sources : Ministère de l'Intérieur. Traitement des auteurs

Note de lecture : IC : indice de compétition. Ne sont incluses que les communes comptant entre 750 et 1 250 habitants.

Dans la suite de cette note, nous nous attachons à présenter l'impact du changement de mode de scrutin sur la vitalité démocratique, opérationnalisée selon trois dimensions, l'offre électorale, la participation et le taux de bulletins blancs ou nuls. La seconde partie étend le protocole à l'analyse de la parité dans les candidatures, le pourcentage de conseillères municipales élues et le pourcentage de femmes maires élues.

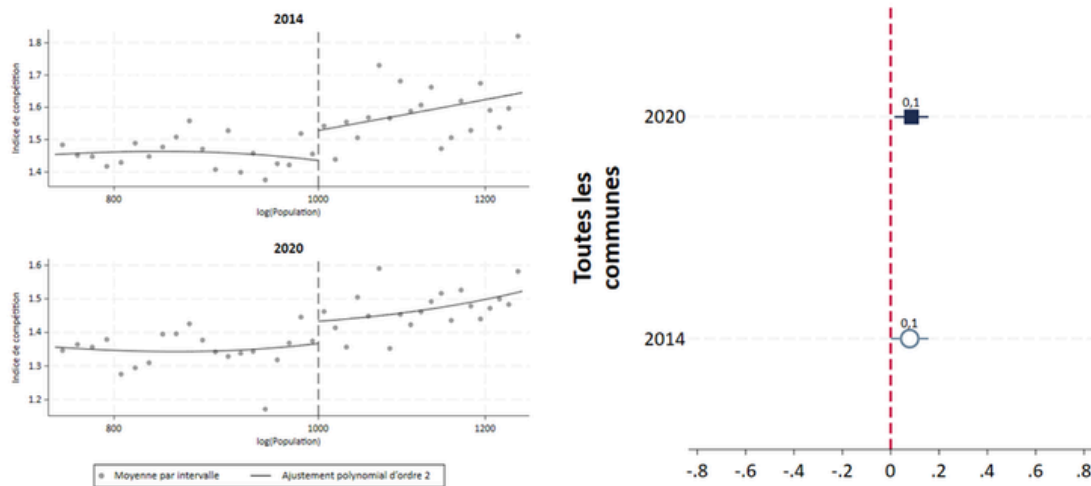
La vitalité démocratique

La loi a pour ambition de répondre à la crise d'engagement en faisant l'hypothèse que le scrutin de liste permettrait de favoriser les candidatures. Ce constat provient principalement d'une attente théorique : la représentation proportionnelle, sous-jacente au scrutin de liste, favorise la compétition électorale. En effet, les listes minoritaires ont mécaniquement plus de chances d'avoir des sièges et les électeurs ont plus de chances de voter, notamment pour des listes minoritaires, s'ils anticipent que leurs votes ont plus de chance de modifier la distribution des sièges. Par conséquent, l'offre électorale, devrait être plus élevée avec le scrutin proportionnel. Cependant, l'hétérogénéité de l'impact des modes de scrutin sur l'offre électorale, en fonction des ressources disponibles, n'a jamais été envisagée. Or, les attentes que l'on peut avoir en termes de compétition électorale dépendent forcément du stock de candidats potentiels, et ce stock n'est pas le même dans une commune de 500 inscrits ou de 5 000 inscrits.

Pour vérifier cet impact de l'engagement dans le cadre français, nous mettons en œuvre notre protocole de régression discontinue sur l'indice de compétition lors des élections municipales de 2014 et 2020 autour du seuil de 1 000 habitants. Les résultats sont présentés de manière graphique à gauche, les graphiques représentant l'indice de compétition au-dessus et en dessous le seuil pour 2014 et 2020. À droite, les estimations de l'impact pour 2014 et 2020. Les lignes représentent la significativité statistique : si elle coupe le 0 vertical, la valeur estimée n'est pas statistiquement significative.

Les résultats (Graphique 1) mettent en évidence que le recours au scrutin de liste, comparé au scrutin plurinominal, entraîne une augmentation modérée de l'offre électorale. Les valeurs que nous estimons sont de l'ordre de 0,1 candidat en plus par siège à pourvoir. En termes plus concrets, cela signifie qu'il y a en moyenne une liste de plus en lice aux élections municipales dans une commune sur dix.

Graphique 1 - Impact du mode de scrutin sur la compétition électorale

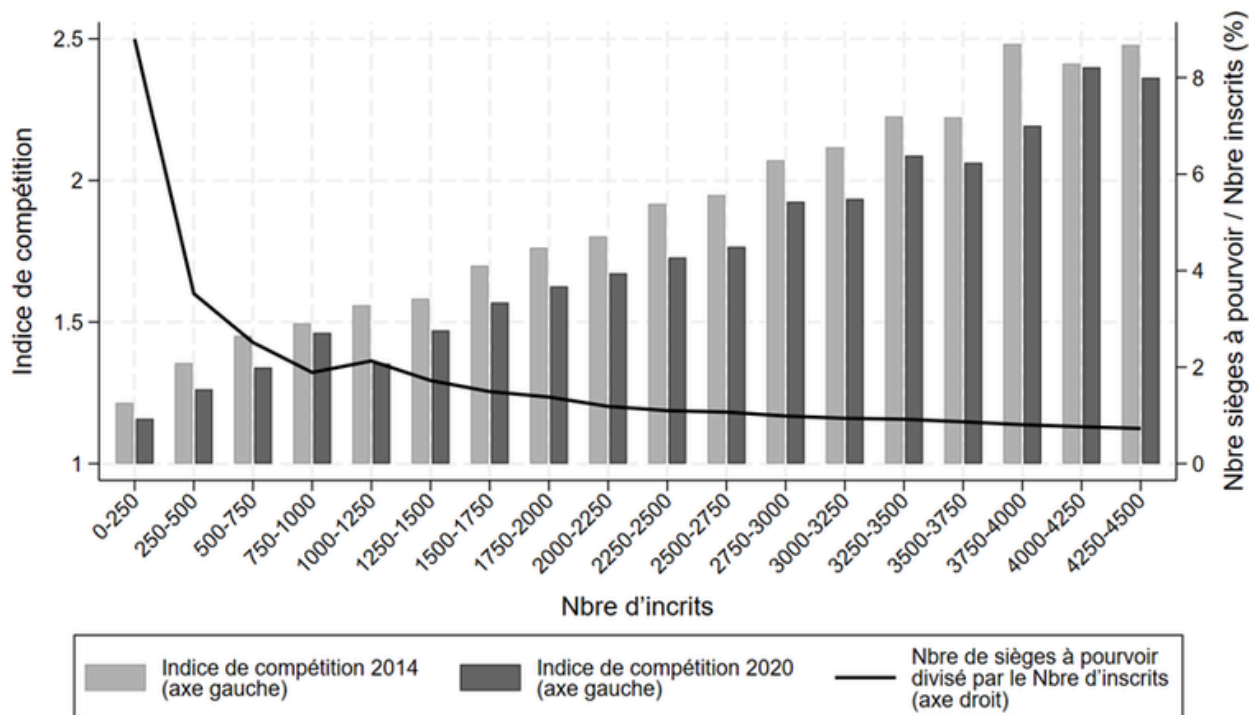


Sources : Ministère de l'Intérieur. Traitement des auteurs

Note de lecture : À gauche, les graphiques de la distribution de la compétition pour chaque élection pour l'ensemble des communes. Chaque point représente une fenêtre de population de $1/20^{\text{e}}$ de 250. À droite, les valeurs de l'impact du changement de scrutin sur la compétition pour chacune des deux élections pour une fenêtre de plus ou moins 25 % autour du seuil. Les lignes horizontales entourant les marqueurs représentent la significativité statistique. Quand elles touchent la ligne verticale matérialisant le zéro impact, les estimations sont dites non significatives.

Pourquoi un tel résultat ? D'abord, comme nous l'avons évoqué, il y a une potentielle limite en termes de ressources. À titre illustratif, il est possible d'utiliser le nombre d'inscrits comme une approximation du nombre de personnes éligibles. Dans le cadre des élections municipales dans les petites communes françaises, la variation du ratio du nombre de sièges à pourvoir sur le nombre d'inscrits (en pourcentage) est forte. Le Graphique 2 met en évidence, sans distinction de mode de scrutin, que, dans la tranche 750-1 000 inscrits, les sièges à pourvoir représentent, en moyenne, 2 % des inscrits (échelle de droite). Dans la tranche 0-250 inscrits, il faut en moyenne plus de 8 % des inscrits pour composer une liste. Lorsque le nombre d'inscrits s'accroît dans les communes, le ratio du nombre de sièges à pourvoir sur le nombre d'inscrits (en pourcentage) tend asymptotiquement vers 0. À l'inverse, la moyenne de l'indice de compétitivité, reflet du nombre moyen de candidats par siège à pourvoir, augmente régulièrement (échelle de gauche).

Graphique 2 - Compétitivité, nombre d'inscrits et proportion d'inscrits requis sur une liste complète

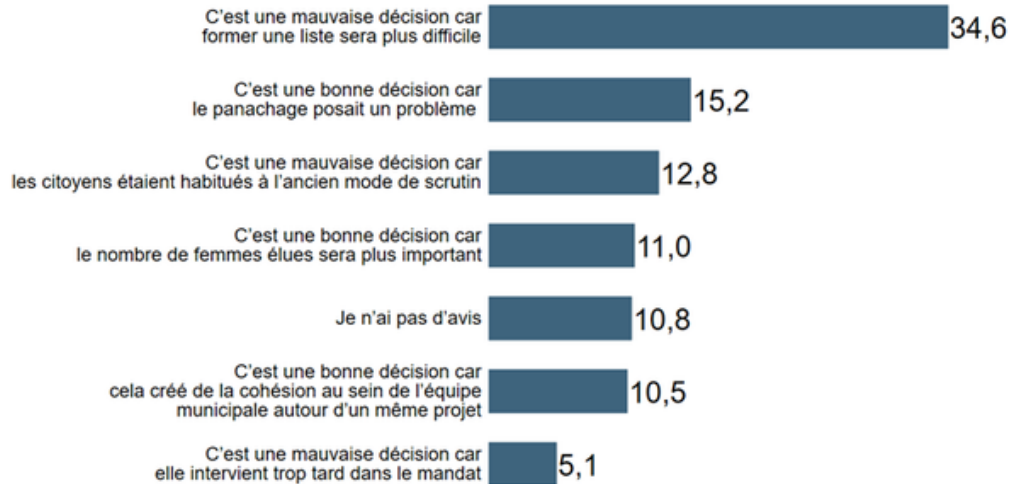


Sources : Ministère de l'Intérieur. Traitement des auteurs

Ensuite, la constitution de listes complètes et paritaires n'est pas chose aisée. Lorsque l'on pose la question « *Pour les communes de moins de 1 000 habitants, le mode de scrutin sera désormais un scrutin de liste paritaire. Quel est votre avis sur ce changement ?* » à un échantillon de 3 000 maires représentatif des communes de moins de 30 000 habitants², plus d'un tiers des maires interrogés considèrent que former une liste sera plus difficile (Graphique 3).

[2] Pierre-Henri Bono et Martial Foucault « *Enquête AMF-CEVIPOF : Malgré un goût d'inachevé, les maires repartent au combat* », Cevipof, novembre 2025.

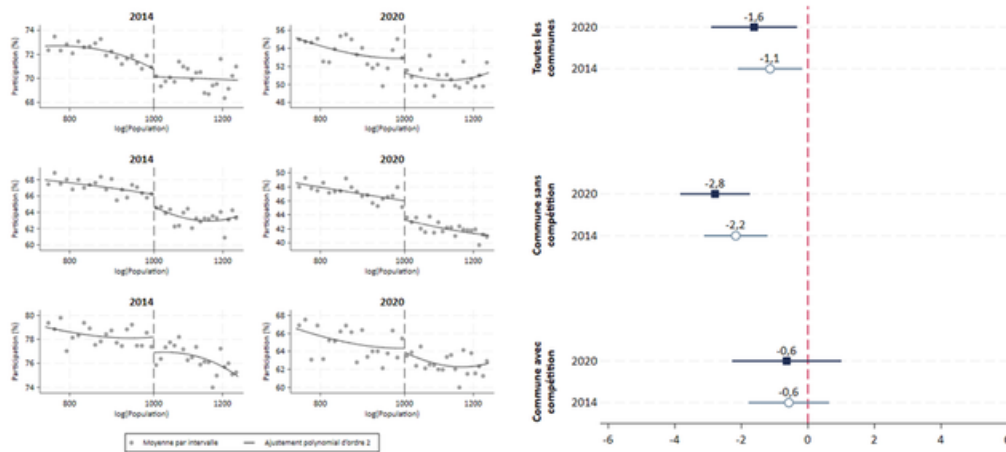
Graphique 3 - Ce que pensent les maires du changement du mode de scrutin



Source : Pierre-Henri Bono et Martial Foucault « Enquête AMF-CEVIPOF », Cevipof, novembre 2025

La vitalité démocratique ne se résume pas à la seule compétition électorale. Il faut que les électeurs votent et que leur vote ait un poids. Dans cette optique, nous répliquons notre protocole en commençant par la participation l'électorale. Les résultats sont visibles dans le Graphique 4. Les estimations montrent que, non seulement le changement de mode de scrutin n'a pas un impact positif sur la participation, mais qu'il engendre un impact négatif de participation dans les communes sans compétition. On évalue cet impact entre 2 et 3 points de pourcentage. Nous expliquons en partie ce résultat par un choix plus contraint pour l'électeur au scrutin proportionnel. En effet, dans les communes sans compétition et avec un scrutin de liste, les électeurs n'ont d'autre choix que de voter pour l'ensemble de la liste. En revanche, avec le scrutin plurinominal, même si l'ensemble des élus feront partie de la même équipe, l'électeur garde la possibilité de signaler son approbation ou sa désapprobation sur chacun des candidats. Cette faculté de moduler son vote est suffisamment attractive pour les électeurs pour que ceux-ci participent plus aux élections municipales sans compétition.

Graphique 4 - Impact du mode de scrutin sur la participation électorale



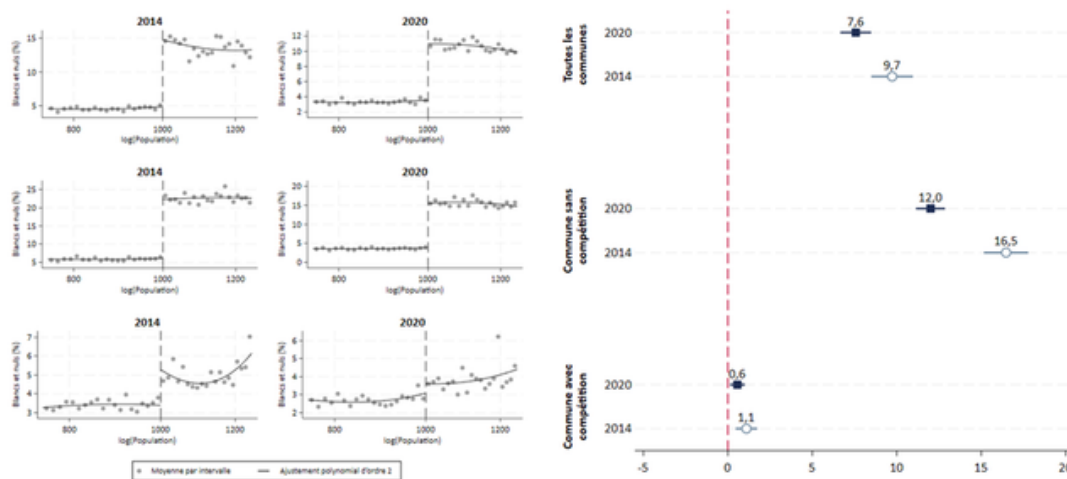
Sources : Ministère de l'Intérieur. Traitement des auteurs

Note de lecture : À gauche, les graphiques de la distribution de la participation pour chaque élection pour l'ensemble des communes, les communes sans compétition et les communes avec compétition. Chaque point représente une fenêtre de population de 1/20^e de 250. À droite, les valeurs de l'impact du changement de scrutin sur la participation pour chacune des deux élections et groupe de communes pour une fenêtre de plus ou moins 25 % autour du seuil. Les lignes horizontales entourant les marqueurs représentent la significativité statistique. Quand elles touchent la ligne verticale matérialisant le zéro impact, les estimations sont dites non significatives.

Toujours dans l'esprit de la vitalité démocratique, nous nous sommes intéressés au rôle du mode de scrutin sur la qualité de la participation en analysant la part de votes blancs et nuls. Le constat est encore une fois sans appel (Graphique 5) : le passage du scrutin plurinominal avec panachage au scrutin de liste s'accompagne d'une hausse considérable du pourcentage de votes blancs et nuls sur le nombre de votants, pouvant aller jusqu'à 16 points de pourcentage. Cet impact très important provient majoritairement des communes sans compétition.

Au niveau local, nous savons que le taux de participation dépend fortement de la taille de la commune, quelle que soit l'élection. On s'acquitte plus facilement de son devoir électoral dans les petites communes. Donc, face à un choix contraint qui ne leur correspond qu'imparfaitement, dans un scrutin de liste sans compétition, certains électeurs des communes au-dessus du seuil de 1 000 habitants, habitués à voter, lorsqu'ils vont se déplacer, vont refuser de valider ce choix en votant blanc ou en rayant un ou plusieurs noms sur la liste des candidats, invalidant donc de fait leur vote. Inversement, en dessous du seuil, tout aussi habitué à voter, les électeurs possèdent une possibilité supplémentaire de choix : le panachage.

Graphique 5 - Impact du mode de scrutin sur le pourcentage de votes blancs et nuls



Sources : Ministère de l'Intérieur. Traitement des auteurs

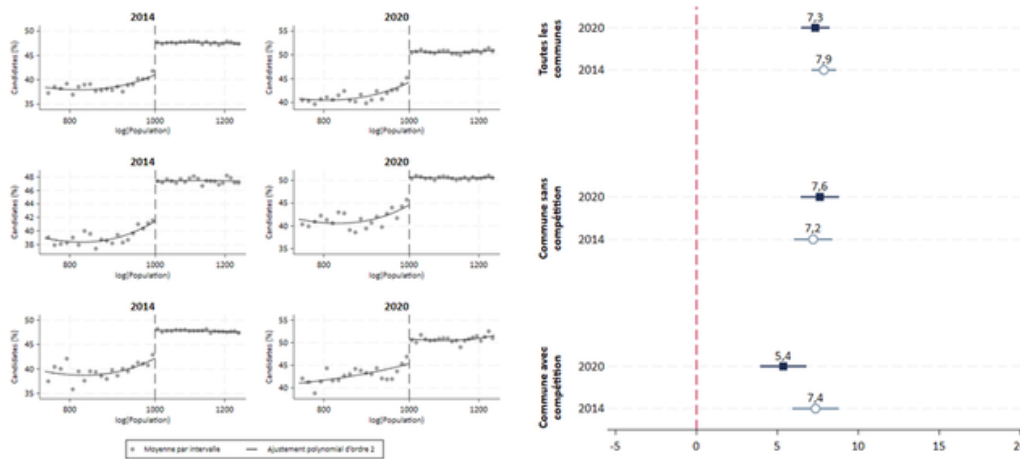
Note de lecture : À gauche, les graphiques de la distribution de pourcentage de votes blancs et nuls pour chaque élection pour l'ensemble des communes et deux sous-groupes : les communes sans compétition et les communes avec compétition. Chaque point représente une fenêtre de population de 1/20^e de 250. À droite, les valeurs de l'impact du changement de scrutin sur pourcentage de votes blancs et nuls pour chacune des deux élections et groupes de communes pour une fenêtre de plus ou moins 25 % autour du seuil. Les lignes horizontales entourant les marqueurs représentent la significativité statistique. Quand elles touchent la ligne verticale matérialisant le zéro impact, les estimations sont dites non significatives.

En termes de vitalité démocratique, s'il stimule modérément l'offre électorale, le scrutin de liste avec prime majoritaire engendre d'importants effets adverses (augmentation des votes blancs et nuls, abstention), comparés au scrutin plurinominal avec panachage, en termes de participation et de votes blancs ou nuls.

La parité encore incomplète

La parité de genre est l'objectif majeur des promoteurs des deux dernières lois relatives aux modes de scrutin municipal. La sous-représentation des femmes maires (20 % des édiles en 2020) est massive et une action publique peut légitimement être mise en œuvre pour y remédier. Cependant, si la loi sur la constitution des listes engendre bien deux effets mécaniques : le pourcentage de candidates et le pourcentage de conseillères municipales doivent forcément atteindre 50 % ou s'en rapprocher, il n'y a aucune injonction pour favoriser l'élection des femmes maires. Le législateur espère un effet de second ordre provoqué par la plus grande part de femmes candidates et conseillères municipales.

Graphique 6 - Impact du mode de scrutin sur le pourcentage de candidates

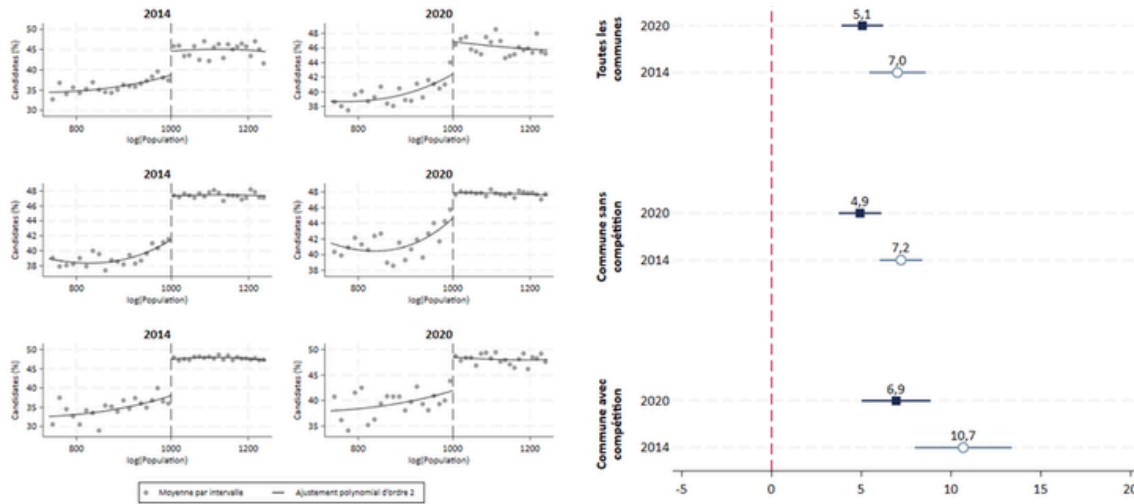


Sources : Ministère de l'Intérieur. Traitement des auteurs

Note de lecture : À gauche, les graphiques de la distribution de pourcentage de candidates pour chaque élection pour l'ensemble des communes et deux sous-groupes : les communes sans compétition et les communes avec compétition. Chaque point représente une fenêtré de population de $1/20^{\circ}$ de 250. À droite, les valeurs de l'impact du changement de scrutin sur pourcentage de candidates pour chacune des deux élections et groupes de communes pour une fenêtré de plus ou moins 25 % autour du seuil. Les lignes horizontales entourant les marqueurs représentent la significativité statistique. Quand elles touchent la ligne verticale matérialisant le zéro impact, les estimations sont dites non significatives.

Les effets mécaniques sur le pourcentage de candidates (Figure 6) sont de l'ordre de 7 à 8 points de pourcentage. L'élaboration de listes fermées paritaires augmente donc, sans surprise, nettement la proportion de femmes candidates. Le résultat est identique pour les deux scrutins. En ce qui concerne la part de conseillères municipales (Figure 7), on estime un impact de 7 % en 2014 et de 5 % en 2020. La proportion de femmes élues s'accroît donc également avec le mode de scrutin proportionnel de liste paritaire avec prime majoritaire. Les effets mécaniques de la loi sont incontestables et changent significativement la distribution genrée des candidats et des conseillers municipaux élus.

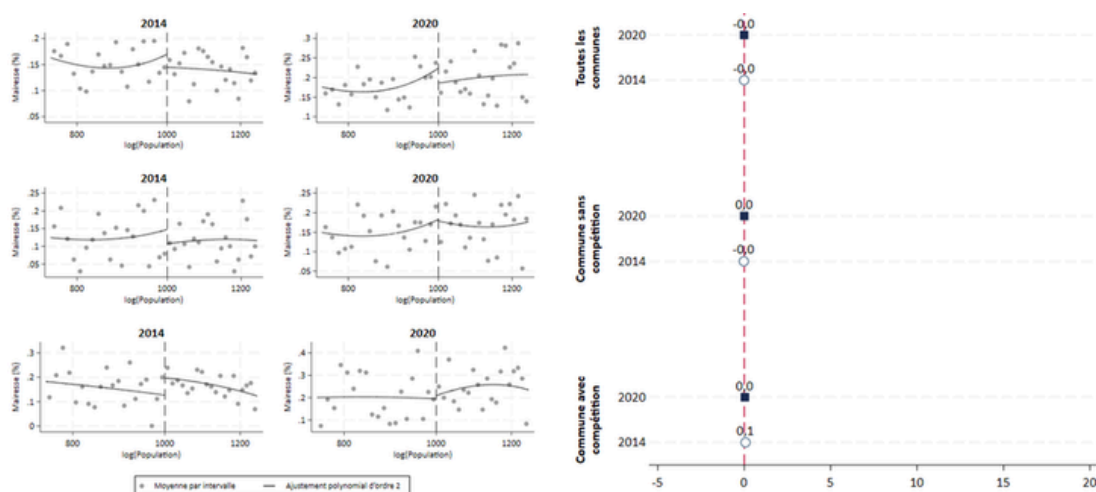
Graphique 7 - Impact du mode de scrutin sur le pourcentage de conseillères municipales



Sources : Ministère de l'Intérieur. Traitement des auteurs

Note de lecture : À gauche, les graphiques de la distribution de pourcentage de conseillères municipales pour chaque élection pour l'ensemble des communes et deux sous-groupes : les communes sans compétition et les communes avec compétition. Chaque point représente une fenêtre de population de $1/20^{\text{e}}$ de 250. À droite, les valeurs de l'impact du changement de scrutin sur pourcentage de conseillères municipales pour chacune des deux élections et groupes de communes pour une fenêtre de plus ou moins 25 % autour du seuil. Les lignes horizontales entourant les marqueurs représentent la significativité statistique. Quand elles touchent la ligne verticale matérialisant le zéro impact, les estimations sont dites non significatives.

Graphique 8 - Impact du mode de scrutin sur le pourcentage des femmes maires



Sources : Ministère de l'Intérieur. Traitement des auteurs

Note de lecture : À gauche, les graphiques de la distribution de pourcentage de femmes maires pour chaque élection pour l'ensemble des communes et deux sous-groupes : les communes sans compétition et les communes avec compétition. Chaque point représente une fenêtre de population de $1/20^{\text{e}}$ de 250. À droite, les valeurs de l'impact du changement de scrutin sur pourcentage de femmes maires pour chacune des deux élections et groupes de communes pour une fenêtre de plus ou moins 25 % autour du seuil. Les lignes horizontales entourant les marqueurs représentent la significativité statistique. Quand elles touchent la ligne verticale matérialisant le zéro impact, les estimations sont dites non significatives.

Mais qu'en est-il des maires ? Lorsque l'on reproduit notre protocole sur la part des femmes maires (Figure 8), nous constatons que le changement de mode de scrutin n'a eu absolument aucun impact sur la part des femmes maires lors des deux élections suivantes. Ainsi, à court terme, si la loi fait progresser la parité lors des élections municipales et dans les conseils municipaux, elle n'atteint que partiellement son objectif. En effet, la féminisation des édiles, faible, ne s'est pas du tout améliorée grâce au changement de mode de scrutin à l'heure actuelle.

Conclusion

Notre note souligne que la modification des modes de scrutin va souvent de pair avec un arbitrage relatif à leurs effets induits. Dans le cas de la disparition du mode de scrutin plurinominal majoritaire avec panachage au profit de la représentation proportionnelle avec liste paritaire et prime majoritaire, les objectifs en termes de parité, partiellement atteints, le sont au détriment de la participation électorale, en recul, et de la structure de celle-ci (accroissement massif des votes blancs ou nuls).

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

Pour citer la note :

BONO (Pierre-Henri) & BROUARD (Sylvain), « Les effets de la généralisation de la proportionnelle aux élections municipales : une parité incomplète au détriment de la participation », *Note de recherche du CEVIPOF*, Collection Municipales 2026, n°4, mars 2026, 12 p.
© CEVIPOF, 2026 Pierre-Henri Bono & Sylvain Brouard