

LA LOGIQUE MAJORITAIRE DU MODE DE SCRUTIN SERVANT À L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS EN ESPAGNE

« L'élaboration d'un système électoral n'est pas l'œuvre de techniciens ou d'experts – souligne avec raison José Ramón Montero –, il s'agit à l'évidence d'une décision politique, prise par des hommes politiques, en fonction d'intérêts politiques¹. » Aussi, lorsque le gouvernement d'Adolfo Suárez aborde en 1977 le problème de la représentation parlementaire et entame des négociations avec les partis les plus représentatifs du nouvel échiquier politique né de la formidable transformation que connaît alors l'Espagne, deux préoccupations majeures s'imposent à lui. D'un côté, il lui faut « essayer d'attirer les forces politiques traditionnelles, écartées ou dans la clandestinité sous le régime autoritaire, pour qu'elles participent aux prochaines élections et puissent contribuer à la création d'un consensus général sur le nouveau régime² ». Ainsi, la nécessité de consi-

dérer les intérêts d'importants groupes sociaux et politiques s'accommode, pense-t-on, d'un mode de scrutin proportionnel censé assurer une meilleure représentation de ces groupes et créer cette dynamique de coopération nécessaire. C'est évidemment le cas des partis nationalistes dont il convient alors d'assurer la représentativité au niveau national dans l'optique d'un nouveau chantier constitutionnel duquel ils ne sauraient être écartés. Il n'est pas exclu non plus, alors que la classe politique franquiste reste très attachée à un système électoral de type majoritaire susceptible de mieux servir ses intérêts en préservant l'audience acquise par ses notables durant la dictature, que l'adoption du scrutin proportionnel permette d'éviter la scission entre deux Espagnes, l'une tournée vers l'avenir et pleinement acquise aux réformes, l'autre s'alimentant du passé et plutôt réfractaire à ces mêmes

195

1. « El debate sobre el sistema electoral : rendimiento, criterios y propuestas de reforma », *Revista de estudios políticos*, n° 95, 1997, p. 9.

2. Miguel Martínez Cuadrado, « L'Espagne : les systèmes électoraux de la nouvelle loi constitutionnelle espagnole du 5 janvier 1977 (approuvée par référendum national le 15 décembre 1976) », in J. Cadart (dir.), *Les Modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe occidentale*, Travaux et recherches de l'université de droit, d'économie et des sciences sociales de Paris, Paris, PUF, 1983, p. 365.

réformes. D'un autre côté, cependant, ce n'est pas tant le pouvoir qui est à partager qu'une conception de la vie politique axée sur une intégration de tous dans la nouvelle ère démocratique qui s'ouvre et au sein du nouvel État qui se dessine.

196 Aussi, pour assurer sa pérennité et sa viabilité, se garde-t-on, au rebours du modèle italien³, d'instituer un mode de scrutin susceptible de mettre à mal la gouvernabilité d'un pays s'essayant au jeu démocratique après près de quarante années de frustration, gouvernabilité dont on sait que dépend alors la stabilité politique du système tout entier. Richard Gunther relève à ce sujet que, « si l'on avait institué en Espagne une forme plus pure de représentation proportionnelle (comme en Israël, Hollande ou Italie), la formation d'un gouvernement soutenu par une majorité parlementaire aurait été extrêmement difficile. Cela aurait eu des conséquences spécialement graves pour les Cortes constituantes de 1977-1979 et aurait pu restreindre la marge de manœuvre d'Adolfo Suárez dans ses efforts pour parvenir à un consensus constitutionnel. En effet, il est difficile d'imaginer quel type de coalition aurait pu se former pendant cette période législative initiale ». Et d'ajouter qu'« en cas d'adoption d'une forme pure de représentation proportionnelle, il aurait manqué près de dix sièges à la plus ample coa-

lition de centre-droit possible (UCD, AP, Catalans et Basques) »⁴. Dans ce sens, la prolifération des partis politiques qui naissent alors à cette période (on n'en compte pas moins d'une centaine, la fameuse « *sopa de siglas* ») impose qu'on limite leur représentation parlementaire, permettant ainsi une réduction de la fragmentation du système de partis qui se dessine. Il paraît certain que le souvenir de l'expérience de la II^e République espagnole revint à l'esprit de beaucoup. Les observateurs avertis n'oublièrent pas comment un excessif fractionnement parlementaire avait conduit à une instabilité gouvernementale endémique⁵ et poussé tout un pays au bord du gouffre. Aussi, dans l'esprit de tous, fallait-il s'en préserver. Pour ce faire, d'importants correctifs au mode de scrutin ont alors été apportés.

Déjà, la loi pour la réforme politique de janvier 1977 avait fixé le nombre des députés à 350, requis un seuil minimum de suffrages en dessous duquel on ne pouvait être représenté, désigné la province comme circonscription électorale et assigné un nombre minimum de députés par province. Le décret 20/1977 du 18 mars 1977⁶ porta ce dernier nombre à deux, fixa le seuil susvisé à 3 % des suffrages et posa le principe de la répartition des restes à la plus forte moyenne selon la méthode d'Hondt.

3. Il aura fallu attendre que l'Italie emprunte véritablement le chemin de la démocratie majoritaire à partir de 1993, en réformant le mode de scrutin servant à la désignation des sénateurs, puis des députés, pour qu'elle ne soit plus cette démocratie bloquée que l'on caractérisait par la persistance du *pentapartito* et la pratique du *sottogoverno*.

4. « Leyes electorales, sistemas de partidos y elites : el caso español », *Revista española de investigaciones sociológicas*, n° 47, 1989, p. 73.

5. Dans les trois élections législatives (1931, 1933 et 1936) qui jalonnèrent l'existence de la II^e République espagnole, aucun parti n'obtint plus de 25 % des sièges. Cela poussa à des coalitions multipartisanes très larges et rendit difficile la stabilité gouvernementale.

6. BOE, n° 70, 23 mars 1977.

Ces correctifs produisent des effets mécaniques importants en permettant à un parti de recueillir près de 50 % des sièges avec seulement 40 % des suffrages. La représentation proportionnelle corrigée autorise donc, dès 1977, pour peu que les électeurs suivent, l'avènement d'une démocratie majoritaire en Espagne et assure cette dernière de la stabilité politique recherchée. Elle continue encore aujourd'hui de régir les règles du jeu électoral. Sa consécration constitutionnelle et son aménagement relatif par la loi organique du régime électoral général de 1985 ont fini de lui donner vocation de permanence.

La Constitution de 1978 précise que l'élection des députés doit se faire dans chaque circonscription en « application de critères de la représentation proportionnelle » (art. 68.3), donnant alors une grande sécurité juridique à ce mode de scrutin puisqu'elle le garantit constitutionnellement. Si elle n'entre pas dans la définition de ces critères, renvoyant cette dernière à la compétence du législateur, elle pose néanmoins des principes qui s'imposent à lui et contribuent, dans la pratique observée, à la correction majoritaire du scrutin proportionnel. Ainsi, la réaffirmation de la province comme circonscription électorale (art. 68.2)⁷ ne tient pas compte de l'existence d'un grand nombre de petites circonscriptions qui ont pour effet d'élever considérablement le quotient électoral et d'écarter de la représentation les petits

partis, sauf s'ils disposent d'une bonne implantation locale. Dans le même sens, la composition du Congrès des députés, délimité par le texte constitutionnel dans une fourchette comprise entre 300 et 400 membres (art. 68.1), ne permet pas de remédier à cet état de fait puisqu'elle verrouille à l'avance toute véritable correction du scrutin.

S'inscrivant dans la continuité du décret-loi de 1977, sous l'empire duquel auront finalement été organisées les élections de 1977, 1979 et 1982, la loi organique relative au régime électoral général (LOREG), votée en 1985⁸, a interprété les dispositions constitutionnelles en la matière dans un sens encore moins proportionnaliste. En limitant de nouveau le nombre des députés à élire à 350 (art. 162.1), elle n'autorise pas une augmentation de la taille des circonscriptions. Fixant à deux députés (art. 162.2) le seuil de représentation initiale minimum dans chaque circonscription – exception faite des enclaves de Ceuta et Melilla qui forment chacune une circonscription ne mettant qu'un siège de député en compétition –, elle empêche toute véritable représentation proportionnelle au nombre d'habitants. La réaffirmation du choix du système d'Hondt (art. 163.1.c), méthode de répartition des sièges par diviseurs qui, on le sait, bénéficie aux partis les plus forts⁹, comme la reconduction du seuil des 3 % (art. 163.1.a) en dessous duquel toute représentation parlementaire est

197

7. Antonio Torres del Moral note à ce sujet qu'en 1977 « la province présentait l'avantage de constituer une division administrative fonctionnant depuis un siècle et demi » (« Ley electoral y representación », in M. Ramírez [dir.], *El Parlamento a debate*, Madrid, Editorial Trotta, 1997, p. 20).

8. Loi organique 5/1985 du 19 juin 1985, *BOE*, n° 147, 20 juin 1985.

9. Voir J.-M. Cotteret et Cl. Emeri, *Les Systèmes électoraux*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 4^e éd., 1983, p. 62.

écartée, finissent de donner au mode de scrutin proportionnel son accent clairement majoritaire.

Il est remarquable par ailleurs que les Communautés autonomes, sauf certaines spécificités, ont reproduit à leur niveau ce système électoral, montrant par là que la correction dans un sens majoritaire du mode de scrutin proportionnel est aujourd'hui pleinement assumée en Espagne. Elle l'est d'abord par les premiers intéressés, les partis politiques, qui, pour les plus importants, les partis régionaux inclus, n'ont pas fondamentalement remis en question la technique électorale retenue. Elle l'est également, et cela donne à l'acceptation du système électoral un relief particulier, par le Tribunal constitutionnel qui, à plusieurs reprises, a rappelé que les correctifs apportés ne contrediraient pas l'idée qu'il se faisait de l'application du scrutin proportionnel et n'entachaient pas le modèle constitutionnel choisi. Dans sa décision 75/85 du 21 juin 1985¹⁰, le haut tribunal précise que « la Constitution n'a pas cherché à introduire, en épuisant la matière, un système de proportionnalité pure ». Il ajoute que « la proportionnalité est plutôt une orientation ou un critère tendanciel qui, dans la pratique, sera modulé ou corrigé par les divers facteurs du système électoral ». Plus explicitement, il souligne que les correctifs apportés par le législateur visent à faire en sorte que « la proportionnalité électorale soit compatible avec une représentation non excessivement fragmentaire [...] prenant en compte que le processus électoral n'est pas seulement le canal d'exercice de droits individuels mais aussi un moyen de

promouvoir des centres de décision politique ». Dans une autre décision, 193/89, du 16 novembre 1989¹¹, le Tribunal constitutionnel rappelle dans le même sens que « le système électoral peut assumer [...] diverses variantes et ne peut exclure que le législateur [...], au moment de dessiner cette variante, n'introduise des corrections ou des modulations du principe de proportionnalité ». Ainsi a-t-il pu encore juger, par exemple, que la fixation d'un seuil électoral devait pouvoir servir la gouvernabilité recherchée. En effet, ayant eu à se prononcer sur la validité d'une disposition de la loi électorale pour la Communauté autonome de Murcie prévoyant un seuil minimum de 5 % en dessous duquel les partis ne peuvent obtenir de sièges au parlement régional, le Tribunal constitutionnel a alors pu préciser que ce type de clause limitative de la proportionnalité du scrutin doit pouvoir « favoriser la gouvernabilité, éviter la fragmentation de la représentation ou encore faciliter la capacité de travail des chambres ». « On ne peut pas nier, poursuivent alors les juges, que la loi électorale pour la Communauté autonome de Murcie contient des dispositions contraires au principe d'égalité. Mais cela ne saurait être considéré comme discriminatoire, et donc contraire à l'article 23.2 de la Constitution, qu'en l'absence d'une justification objective et raisonnable. Il paraît au contraire vraisemblable de supposer qu'au-dessus de ce chiffre [seuil des 5 %], il serait difficile d'obtenir l'objectif poursuivi, à savoir éviter une excessive fragmentation de la représentation parlementaire » (décision 193/1989).

10. *BOE*, n° 170, 17 juillet 1985.

11. *BOE*, n° 291, 5 décembre 1989.

*Tableau 1. Rapport voix/sièges
dans les élections législatives de 1977 à 1996*

<i>Partis politiques</i>		1977 (%)	1979 (%)	1982 (%)	1986 (%)	1989 (%)	1993 (%)	1996 (%)
PSCE	V	29,2	30,4	48,4	44,4	41,5	38,8	37,6
	S	33,7	34,6	57,7	52,6	50	45,4	40,2
	So	+ 4,5	+ 4,2	+ 9,3	+ 8,2	+ 8,5	+ 6,6	+ 2,6
UCD	V	34,6	35,02	6,9	-	-	-	-
	S	47,1	48	3,4	-	-	-	-
	So	+ 12,5	+ 13	- 3,5	-	-	-	-
AP-PP	V	8,3	5,9	26,4	26,1	27,1	34,2	38,8
	S	4,6	2,6	30,2	30	30,5	40,2	45,4
	So	- 3,7	- 3,3	+ 3,8	+ 3,9	+ 3,4	+ 6	+ 6,6
PCE-IU	V	9,4	10,8	3,9	4,8	9,5	8,9	10,5
	S	5,7	6,6	1,1	2	4,8	5,1	6
	So	- 3,7	- 4,2	- 2,8	- 2,8	- 4,7	- 3,8	- 4,5
CDS	V	-	-	2,9	9,3	8,3	1,7	-
	S	-	-	0,6	5,4	4	0	-
	So	-	-	- 2,3	- 3,9	- 4,3	-	-
PDC- CiU	V	2,8	2,7	2,3	5,1	5,3	4,9	4,6
	S	3,1	2,3	3,4	5,1	5,1	4,8	4,6
	So	+ 0,3	- 0,4	- 1,1	0	- 0,2	- 0,1	0
PNV	V	1,7	1,7	1,9	1,5	1,3	1,2	1,3
	S	2,3	2	2,3	1,7	1,4	1,4	1,4
	So	+ 0,6	+ 0,3	+ 0,4	+ 0,2	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,1

V = voix obtenues.

S = sièges attribués.

So = solde, soit pourcentage des sièges attribués/pourcentage des voix obtenues. Le solde négatif s'interprète alors comme une sous-représentation, le solde positif comme une surreprésentation. Le solde très proche de 0, qu'il soit négatif ou positif, confère au rapport voix/sièges une forte proportionnalité. On remarquera que c'est le cas, comme nous le signalions, des partis régionaux bien implantés localement.

Légitimé donc par la juridiction constitutionnelle, accepté pratiquement sans réserves par les acteurs du jeu politique¹², repensé toutefois par la doctrine qui s'essaie toujours à l'ingénierie électorale¹³, le mode de scrutin servant à désigner les députés a un accent très peu proportionnaliste si l'on en juge par ses effets mécaniques sur la représentation parlementaire. Ramené à l'essentiel, on peut souligner que l'effet général induit par les correctifs apportés au mode de scrutin proportionnel réside dans la prime majoritaire accordée aux deux plus grands partis qui se trouvent être surreprésentés par rapport aux autres. Corrélativement à cela, les partis politiques qui disposent d'une forte assise locale dans une circonscription donnée arrivent à bénéficier d'une répartition des sièges plus ou moins proportionnelle au nombre de suffrages obtenus ; c'est notamment le cas des grands partis régionalistes comme le PNV au Pays basque et CiU en Catalogne. Les autres demeurent largement sous-représentés. Si l'on fait la différence entre le pourcentage de sièges attribués et le pourcentage de suffrages obtenus par les principaux partis politiques qui ont concouru aux sept élections législatives qu'a connues l'Espagne jusqu'à aujourd'hui (1977, 1979, 1982, 1986, 1989, 1993 et 1996), on se rend compte de la « déviation » négative ou positive de la proportionnalité du système électoral adopté (voir *tableau 1*). Quels sont les facteurs qui

induisent cette « déviation » de la proportionnalité du système électoral espagnol ? L'un des plus déterminants, à coup sûr, réside dans le choix de la province comme circonscription électorale.

En effet, la majeure partie des circonscriptions électorales sont petites, ne favorisant pas l'application d'une réelle proportionnalité en raison du nombre peu élevé de sièges en compétition en leur sein. On peut en distinguer quatre types. Les premières, que l'on nommera type I, au nombre de deux (Ceuta et Melilla), ne mettent qu'un seul siège en compétition. Les deuxièmes, de type II, sont plus nombreuses (28). Elles sont petites et ne mettent en compétition que 3 à 5 sièges, soit 53,8 % du nombre total de circonscriptions (52). C'est dire si leur poids est considérable et influe sur la représentation parlementaire finale puisqu'elles représentent 115 sièges en compétition, soit 32,8 % du nombre total. Dans la catégorie de type III (19 circonscriptions, soit 36,5 % du total), on élit entre 6 et 15 députés par province, ce qui représente 151 sièges au total (43,1 %). Enfin, les circonscriptions de type IV, au nombre de trois (5,7 % du total), représentent 82 sièges en compétition (23,4 % du total). On y élit entre 16 et 34 députés.

Confronté aux résultats des élections législatives de 1993 et 1996, le *tableau 2* donne toute la mesure de l'incidence du choix de la province comme circonscription électorale. On y voit que le

12. De fait, très peu d'amendements seront présentés lors de la discussion de la LOREG (voir M.V. García-Atance, « Crónica parlamentaria de la ley orgánica del régimen electoral general y de la ley orgánica de modificación de la ley orgánica el régimen electoral general para la regulación de las elecciones al parlamento europeo », *Revista de derecho político*, n° 25, 1987, p. 271).

13. Voir, par exemple, le travail d'I. Crespo, « El sistema electoral », in M. Alcántara et A. Martínez (dir.), *Política y Gobierno en España*, Valence, Tirant lo Blanch, 1997, p. 229.

Tableau 2. Découpage électoral et incidence du nombre de petites circonscriptions (1993 et 1996)

Type de circonscription	Sièges en compétition	Nombre de circonscriptions	% par rapport total	Détail des circonscriptions	Nombre de sièges et % par rapport au total
Type I	1	2	3,8	Ceuta, Melilla	2, soit 0,6 %
Type II	3	9	17,3	Huesca, Teruel, Cuenca, Avila, Guadalajara, Palencia, Ségovie, Soria, Zamora	27, soit 7,7 %
(3-5 sièges)	4	7	13,4	Albacete, Burgos, Salamanque, Orense, La Rioja, Lleida, Alava	28, soit 8 %
	5	12	23,07	Almería, Huelva, Cantabrie, Tolède, Léon, Valladolid, Gérone, Cáceres, Lugo*, Navarre, Castellón, Ciudad Real	60, soit 17 %
Total		28	53,8		115, soit 32,8 %
Type III	6	4	7,6	Jaén, Badajoz, Tarragone, Guipúzcoa	24, soit 6,8 %
(6-15 sièges)	7	6	11,5	Grenade, Baléares, Cordoue, Las Palmas, Santa Cruz de Ténérife, Saragosse	42, soit 12 %
	8	1	1,9	Pontevedra	8, soit 2,2 %
	9	5	9,6	La Corogne, Cadix, Asturies, Murcie, Bizcaye	45, soit 12,8 %
	10	2	3,8	Málaga, Alicante**	20, soit 5,7 %
	12	1	1,9	Séville**	12, soit 3,4 %
Total		19	36,5		151, soit 43,1 %
Type IV	16	1	1,9	Valence	16, soit 4,6 %
(16-34 sièges)	32	1	1,9	Barcelone***	32, soit 9,1 %
	34	1	1,9	Madrid	34, soit 9,7 %
Total		3	5,7		82, soit 23,4 %

* En 1996, la circonscription de Lugo perd un siège, élevant ainsi le nombre de sièges en compétition dans les circonscriptions de type II à 114, soit 32,5 % du nombre total (350).

** En 1996, la circonscription d'Alicante se voit octroyer un siège supplémentaire (11 au lieu de 10) ; de même pour la circonscription de Séville qui met en compétition 13 sièges au lieu de 12. Ainsi, prenant en considération ces deux sièges supplémentaires, les circonscriptions de type III mettent en compétition 153 sièges contre 151 en 1993, soit 43,7 % du nombre total.

*** La circonscription de Barcelone perd un siège en 1996. Elle fait porter le nombre de sièges en compétition dans les trois circonscriptions de type IV à 81, soit 23,1 % du nombre total de sièges au niveau national.

Source : Tableau adapté d'Angel Garrarena Morales, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Madrid, Instituto de estudios económicos, 1994, p. 18.

nombre élevé des petites circonscriptions de type II favorise très largement le bipartisme de fait, dans la mesure où, à l'exception des circonscriptions de Lleida et d'Alava¹⁴, seules les deux premières listes arrivées en tête ont obtenu des sièges. C'est certainement là, hormis la circonscription de Gérone acquise aux nationalistes catalans¹⁵, que la prime majoritaire en faveur des deux principaux partis nationaux se fait le plus sentir comme le montre le *tableau 3*. On y voit alors que le PSOE et le Parti populaire se sont très majoritairement partagé les sièges en compétition dans l'ensemble de ces circonscriptions. En 1993, le PSOE obtient 54 sièges, soit 46,95 % du nombre total, le PP 55, soit 47,82 % des sièges en compétition. Ils obtiennent donc à eux deux 109 sièges sur 115, soit près de 95 % du nombre total de sièges. En 1996, le Parti populaire gagne la bataille des petites circonscriptions en obtenant 61 sièges, soit 53,5 % du total, alors que le PSOE, avec 46 sièges (soit 40,3 % des sièges en compétition), en perd huit. A eux deux, ils totalisent encore 107 sièges, soit 93,8 % du total.

Ces résultats ne sont pas sans incidence sur la composition finale du Congrès des députés. En 1993, le PSOE aura puisé ici 33,96 % de l'ensemble des 159 sièges obtenus à l'échelon national. Ce même pourcentage est encore plus élevé pour le Parti populaire puisqu'il atteint 39 % (141 sièges au niveau national). En 1996, le pourcentage est de

39,10 % pour le PP (156 sièges au niveau national) et de 32,6 % pour le PSOE (141 sièges au Congrès des Députés). En fait, comme le suggère le *tableau 4*, il semble bien que le parti qui sort véritablement vainqueur de cette confrontation bipartisane a de grandes chances de l'emporter au niveau national car il n'y a pratiquement aucune dispersion du vote en faveur d'autres partis. Ainsi, c'est essentiellement dans les circonscriptions de type II que le Parti populaire a forgé sa victoire électorale de 1996 en devançant le PSOE de 15 sièges. Si la progression réelle du Parti de M. Aznar par rapport à 1993 n'est que de 6 sièges, en raison notamment de la perte d'un siège en Navarre, il apparaît évident que la perte par le PSOE de 8 sièges lui a été pleinement profitable. En effet, en relisant les données du *tableau 5*, on peut s'apercevoir que ces 8 sièges ont été intégralement gagnés par le parti centriste.

Dans les plus grandes circonscriptions, le PSOE a pu préserver son premier rang bien que perdant 9 sièges par rapport à 1993. Mais cette perte n'a pas profité au seul PP comme précédemment mais également aux nationalistes ou régionalistes. Cela a été notamment le cas des circonscriptions de Grenade ou de La Corogne. Dans quatre circonscriptions cependant (Jaén, Badajoz, Murcie et Madrid), le transfert vers le PP du siège perdu par le PSOE est avéré. On peut donc ajouter ici que seules les circonscriptions de type III et surtout IV (Valence, Barce-

14. Dans la circonscription de Lleida, la formation catalane CiU reste majoritaire. En 1993 et 1996, elle remporte deux sièges sur quatre devant le PSOE et sa composante catalane (PSC), et le PP. De façon différente, la circonscription d'Alava, située au Pays basque, ne voit pas triompher le PNV, mais celui-ci arrive toujours à obtenir un siège sur les quatre en compétition. En 1993, le PSOE y est majoritaire avec deux sièges et le PP un. En 1996, c'est l'inverse, le PP y obtient deux sièges, le PSOE un.

15. En 1993 et 1996, CiU y obtient trois sièges, le PSC deux.

**Tableau 3. Bipartisme tendanciel dans les circonscriptions de type II
(élections de 1993 et 1996)**

Circonscriptions (nombre de sièges en compétition)	PSOE				PP			
	1993		1996		1993		1996	
	V en %	Sièges	V en %	Sièges	V en %	Sièges	V en %	Sièges
Huesca (3)	38,05	2	41,08	1	32,30	1	45,60	2
Teruel (3)	40,33	2	41,22	1	38,07	1	49,23	2
Cuenca (3)	43,58	1	42,39	1	46,96	2	50,21	2
Guadalajara (3)	36,66	1	34,93	1	48,91	2	51,87	2
Avila (3)	30,47	1	30,44	1	50,18	2	58,70	2
Palence (3)	38,30	1	37,91	1	47,62	2	51,29	2
Ségovie (3)	32,29	1	32,24	1	48,00	2	54,76	2
Soria (3)	36,80	1	34,29	1	50,71	2	55,20	2
Zamora (3)	39,51	1	36,98	1	49,49	2	54,01	2
Albacete (4)	46,14	2	43,89	2	40,50	2	44,66	2
Burgos (4)	34,19	2	30,78	1	49,57	2	54,37	3
Lleida (4)	27,02	1	33,00	1	19,76	1	17,88	1
Alava (4)	26,08	2	25,42	1	19,56	1	27,31	2
Salamanque (4)	37,32	2	35,04	1	48,59	2	54,09	3
Orense (4)	39,23	2	36,26	2	49,12	2	48,79	2
La Rioja (4)	37,60	2	36,65	2	46,26	2	49,41	2
Almería (5)	47,93	3	47,10	3	37,34	2	40,21	2
Huelva (5)	55,63	3	52,15	3	29,19	2	33,90	2
Cantabrie (5)	37,17	3	35,61	2	37,03	2	50,47	3
Tolède (5)	44,60	3	41,77	2	44,43	2	48,25	3
León (5)	40,35	2	37,87	2	44,18	3	48,74	3
Valladolid (5)	36,08	2	35,84	2	45,36	3	48,85	3
Cáceres (5)	50,81	3	47,90	3	36,85	2	42,01	2
Lugo (5)*	32,20	2	32,48	1	53,18	3	53,47	3
Gérone (5)	28,15	2	36,47	2	13,02	0	12,01	0
Navarre (5)	34,87	2	30,26	2	36,13	3	37,12	2
Castellón (5)	39,59	2	39,99	2	44,87	3	46,47	3
Ciudad Real (5)	49,01	3	45,22	3	39,75	2	45,03	2
Total sièges 115		54		46		55		61

* En 1996, la circonscription de Lugo perd un siège. Elle ne met plus que quatre sièges en compétition, soit un total général de 114 sièges au lieu de 115 en 1993.

Source : D'après les chiffres parus dans l'*Anuario El País* 1994 et 1997, respectivement p. 82 sq., et 64 sq.

Tableau 4. Localisation des sièges obtenus par le PSOE et le PP d'après le type de circonscription (élections de 1993 et 1996)

	1993				1996			
	Type I	Type II	Type III	Type IV	Type I	Type II	Type III	Type IV
PSOE	1	54	73	31	0	46	65	30
PP	1	55	56	29	2	61	63	30
Solde PSOE ou PP	0	+1	+17	+2	+2	+15	+2	0

204

lone, Madrid) permettent, sous réserve des correctifs appliqués (de fait, le seuil des 3 % ne s'applique que dans ce dernier type de circonscription), une représentation parlementaire plus proportionnelle au nombre de suffrages obtenus, mais sans pour autant inverser la tendance générale à la distorsion. Douglas Rae avait pu mettre en lumière, dans une étude désormais classique¹⁶, que, pour l'obtention de majorités parlementaires cohérentes, l'opposition n'était pas tant entre scrutin majoritaire et représentation proportionnelle, comme avait pu le penser M. Duverger, mais davantage entre les circonscriptions de taille réduite et les autres. En raréfiant les circonscriptions de moyenne ou grande dimension, de par le simple choix de la province comme circonscription électorale, il paraît évident que la formule électorale recherche davantage l'efficacité et la stabilité que la justice représentative. On conviendra ici avec Pierre Martin que « tous les systèmes proportionnels par diviseurs ou par quotient convergent vers la proportionnalité mathématique pure quand la

magnitude s'accroît¹⁷ ». Or, en Espagne, peu de circonscriptions se prêtent à cette proportionnalité mathématique, exception faite des trois plus grandes (type IV). Le *tableau 6*, relatif aux élections de 1989, 1993 et 1996, montre que c'est dans ces trois circonscriptions que la déviation de la proportionnalité du scrutin reste la moins forte puisque se rapprochant du point 0. Ajouté à d'autres facteurs et ramené à l'échelon national, cela produit des résultats pour le moins surprenants.

Tout d'abord, le *tableau 7* montre bien que la distribution majoritaire du vote se fait en direction des deux principaux partis nationaux. On y voit que ceux-ci ont comptabilisé jusqu'à près de 75 % des voix entre 1982 et 1993, chiffre dépassé en 1996, et ont obtenu pour cela plus de 80 % des sièges attribués, soit une moyenne générale de 83,5 %, ce qui reste considérable. Ensuite, on peut remarquer qu'aux élections législatives de 1993, par exemple, le Centre démocratique et social est resté sans représentation parlementaire après avoir obtenu près de 414 740 suffrages, alors qu'avec

16. *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, London University Press, 2^e éd., 1971.

17. P. Martin, *Les Systèmes électoraux et les Modes de scrutin*, Paris, Montchrestien, 1994, p. 90.

Tableau 5. Nombre de sièges obtenus par le PP et le PSOE dans les circonscriptions de type III et IV (élections de 1993 et 1996)

<i>Circonscriptions (nombre de sièges en compétition)</i>	<i>PSOE</i>		<i>PP</i>	
	<i>1993</i>	<i>1996</i>	<i>1993</i>	<i>1996</i>
Jaén (6)	4	3	2	3
Badajoz (6)	4	3	2	3
Tarragone (6)	3	3	1	1
Guipuzcoa (6)	2	2	1	1
Grenade (7)	4	3	3	3
Baléares (7)	3	3	4	4
Cordoue (7)	4	4	2	2
Las Palmas (7)	2	2	3	3
Santa Cruz de Ténérife (7)	3	3	2	2
Saragosse (7)	3	3	2	4
Pontevedra (8)	3	3	5	4
La Corogne (9)	4	3	5	5
Cadix (9)	5	4	3	4
Asturies (9)	4	4	4	4
Murcie (9)	4	3	4	5
Biscaye (9)	3	2	2	2
Malaga (10)	6	5	3	4
Alicante (10)*	4	5	5	5
Séville (12)**	8	7	3	4
Valence (16)	6	6	7	7
Barcelone (32)***	12	13	6	6
Madrid (34)	13	11	16	17
Total	104	95	85	93
Différence	- 9		+ 8	

* En 1996, la circonscription d'Alicante passe à 11 sièges.

** En 1996, la circonscription de Séville met en compétition un siège supplémentaire, soit 13 au lieu de 12.

*** La circonscription de Barcelone perd un siège en 1996, passant alors à 31 sièges.

Tableau 6. Déviation de la proportionnalité des scrutins dans les circonscriptions (scrutins de 1989, 1993 et 1996)

Parti	Type I et II (1 à 5 sièges)			Type III (6 à 15 sièges)			Type IV (16 à 34 sièges)		
	So en %			So en %			So en %		
	1989	1993	1996	1989	1993	1996	1989	1993	1996
PSOE	+ 12,4	+ 7,7	+ 1,3	+ 10,4	+ 7,8	+ 3,9	+ 5,98	+ 1,9	+ 1,6
PP	+ 8,8	+ 7,8	+ 10,2	+ 3,8	+ 3,6	+ 3,4	+ 0,2	+ 3,0	+ 0,98
IU	- 5,8	- 6,8	- 6,8	- 3,8	- 4,4	- 3,9	- 0,4	+ 0,5	+ 0,3
CDS	- 7,6			- 2,9			- 0,2		

Source : D'après le tableau original d'Angel Garrorena Morales, *Representación política...*, op. cit., p. 20. Les calculs tirés du résultat des élections de 1996 ont pour base l'*Anuario El País* de 1997.

206

sensiblement moins de voix le Parti nationaliste basque (291 448) et la Coalition des Canaries (207 077) ont obtenu respectivement 5 et 4 sièges, grâce à leur électorat concentré. Cette disproportion est encore plus criante lorsqu'on la ramène au coût électoral d'un siège au niveau national selon les résultats électoraux obtenus par les partis représentés au Congrès des députés. Ainsi, on s'aperçoit, du fait de la taille des circonscriptions, du nombre important de sièges en compétition dans chacune d'elles et de la force d'implantation du parti concerné, qu'il a été plus facile, par exemple, d'élire en 1993 et 1996 un député de la Coalition des Canaries (CC) qu'un député de la Gauche unie (IU).

Le *tableau 8* fait finalement ressortir que le système électoral est largement bénéficiaire aux deux principaux partis nationaux et que les autres, faute d'une

assise locale forte (CC, PNV et CiU), sont très peu représentés par rapport au nombre de voix comptabilisées. Ainsi, en 1993, IU n'obtient qu'un siège de plus que CiU avec un résultat national supérieur de plus d'un million de voix à celui obtenu par la formation catalane. La forte implantation du parti nationaliste en Catalogne explique un « rendement » électoral aussi régulier que peut l'être celui du Parti nationaliste basque (voir *tableau 9*).

Les incidences du système électoral sur la représentation parlementaire des forces politiques ne sont plus à démontrer. Dans le cas présent, le système électoral, volontiers qualifié de « système proportionnel impur » ou « imparfait »¹⁸, a pu contribuer à la stabilité gouvernementale recherchée. C'est certainement là sa grande force puisque, les électeurs lui

18. Voir J.M. Vallès, « Sistema electoral y democracia representativa : nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política », *Revista de estudios políticos*, n° 53, 1986, p. 7 ; J.R. Montero, F. Llera et M. Torcal, « Sistemas electorales en España : una recapitulación », *Revista española de investigaciones sociológicas*, n° 58, 1992, p. 7.

*Tableau 7. Distribution du vote majoritaire
(1977-1996)*

Élection	Premier parti en % (I)		Deuxième parti en % (II)		Total (I+II)		
	Suffrages	Sièges	Suffrages	Sièges	Suffrages	Sièges	Différence
1977 (1)	34,6	47,1	29,3	33,7	63,9	80,8	+ 16,9
1979 (2)	35,02	48,0	30,4	34,6	65,4	82,6	+ 17,2
1982 (3)	48,4	57,7	26,4	30,2	74,8	87,9	+ 13,1
1986 (4)	44,3	52,6	26,1	30,0	70,4	82,6	+ 12,2
1989 (5)	41,5	50,0	27,1	30,5	68,6	80,5	+ 11,9
1993 (6)	38,8	45,4	34,5	40,3	73,3	85,7	+ 12,4
1996 (7)	38,8	44,6	37,6	40,3	76,4	84,9	+ 8,5
Moyenne	40,2	49,3	30,2	34,2	70,4	83,5	+ 13,1

(1) UCD-PSOE (5) PSOE-PP
(2) UCD-PSOE (6) PSOE-PP
(3) PSOE-CP (AP-PDP-UL) (7) PP-PSOE
(4) PSOE-CP

207

ayant emboîté le pas, il a pu créer les conditions nécessaires à l'avènement d'une démocratie majoritaire, les élections permettant de produire un vainqueur qui gouverne ensuite le pays. Il a en outre permis aux partis régionalistes d'être représentés au Congrès des députés en bénéficiant de leur forte assise locale. Certes, certains seraient tentés de le regretter au vu de l'emprise que les nationalistes, catalans surtout, exercent depuis 1993 sur la gestion des affaires gouvernementales. Au surplus, la seule représentation de partis nationalistes ou régionalistes au sein de la Chambre basse complique quelque peu le marché politique, car ce n'est pas tant le nombre de sièges obtenus par ces partis, bien que, depuis 1982, il avoisine les 10 % du nombre total, qui fonde leur importance mais plutôt la variable qu'ils introduisent à l'axe centre-droit/centre-gauche

dans l'aménagement de l'espace partisan. Dans un système de pluripartisme limité, qualification qui semble pouvoir être appliquée au système de partis espagnol, dans lequel, *a priori*, il reste difficile pour un parti de gouverner seul, on est habitué à voir le plus souvent les partis idéologiquement proches se rassembler pour former une majorité ou un parti du centre servir de parti charnière dans l'articulation des majorités, comme cela peut être le cas en Allemagne. Dans le cas espagnol, non seulement ce rapprochement idéologique est difficile, mais il reste de surcroît « perturbé » par l'existence de partis qui n'hésitent pas à faire primer leurs revendications identitaires sur toute autre considération d'ordre idéologique. Dès lors, la confrontation avec les autres forces politiques représentées au Congrès des députés, au premier rang desquelles se trouve le parti gouvernemental, se fait

Tableau 8. Coût électoral d'un siège (élections de 1993 et 1996)

<i>Élection considérée</i>	<i>Formation politique</i>	(V) Voix	(S) Sièges	V/S Coût d'un siège
1993	CC	207 077	4	51 769
	PSOE	9 150 083	159	57 547
	PP	8 201 463	141	58 166
	PNV	291 448	5	58 289
	CiU	1 165 783	17	68 575
	HB	206 876	2	103 438
	UV	112 341	1	112 341
	IU	2 179 117	18	121 062
	EA	129 293	1	129 293
	PAR	144 544	1	144 544
	ERC	189 632	1	189 632
1996	CC	220 418	4	55 105
	PP	9 716 006	156	62 282
	PNV	318 951	5	63 790
	PSOE	9 425 678	141	66 849
	CiU	1 151 633	16	71 977
	HB	181 304	2	90 652
	UV	91 575	1	91 575
	BNG	220 147	2	110 074
	EA	115 861	1	115 861
	IU	2 639 774	21	125 704
	ERC	167 641	1	167 641

208

d'avantage sur un axe centre-périphérie, politique nationale-intérêts régionaux. Sur le plan de la politique gouvernementale, cela induit une dynamique de négociation, de compromis, que l'on retrouve certes dans le dialogue voulu sur des thèmes d'État spécifiques (construction de l'État des autonomies, question du terrorisme) mais qui s'insère dans le cadre plus général du soutien « négocié » des nationalistes au gouvernement central dès lors que ce dernier reste minoritaire

comme c'est le cas depuis six ans. On sait qu'en mai 1996 l'investiture parlementaire de José María Aznar n'est intervenue qu'à la faveur de la signature d'un accord de gouvernement avec les nationalistes qui aura demandé plus de cinquante jours d'après négociations. Contourner l'emprise récente des partis autonomistes revient-il à réformer le mode de scrutin dans un sens majoritaire plus affirmé afin de limiter une influence qui, faute d'une nouvelle expérience de parti hégémo-

Tableau 9. Poids électoral des partis nationalistes et régionalistes au Congrès des députés : 1977-1996 (nombre de sièges)

<i>Parti</i>	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996
CiU (a)	11	8	12	18	18	17	16
ERC (a)	1	1	1	–	–	1	1
DCC (a)	2	–	–	–	–	–	–
PNV (b)	8	7	8	6	5	5	5
HB (b)	–	3	2	5	4	2	2
EE (b)	1	1	1	2	2	–	–
EA (b)	–	–	–	–	2	1	1
UPN (c)	–	1	–	–	–	–	–
UPC-AIC CC (d)	–	1	–	1	1	4	4
PAR (e)	–	1	–	1	1	1	–
UV (f)	–	–	–	1	2	1	1
CG (g)							
BNG	–	–	–	1	–	–	2
PSA-PA (h)	–	5	–	–	2	–	–
Total (S)	23	28	24	35	37	32	32
Total (%)	6,6	8	6,8	10	10,5	9,1	9,1

(a) Partis catalans

(b) Partis basques

(c) Parti de Navarre

(d) Partis des îles Canaries

(e) Parti d'Aragon

(f) Parti de la région valencienne

(g) Partis implantés en Galice

(h) Partis andalous

nique comme cela a pu être le cas du PSOE de 1982 à 1993, risque de perdurer ? Certains ont pu le penser, notamment dans les rangs du Parti populaire, mais il ne saurait en être question à un moment où le problème même du séparatisme refait surface. Sauvegarder l'Es-

pagne plurielle d'aujourd'hui, n'est-ce pas aussi donner le sentiment aux forces périphériques, en étant représentées au Congrès, qu'elles peuvent éventuellement peser sur l'agencement des politiques décidées à Madrid et en tirer quelque bénéfice ?