

GIULIANO AMATO

*Le système électoral**

Qui est satisfait du système électoral en Italie ? *A priori* personne. Ceux qui souhaiteraient des majorités gouvernementales plus stables ou encore une alternance de coalitions politiques l'accusent d'accorder un espace trop important aux petits partis et de leur permettre une entière liberté de manœuvre. D'autres pensent au contraire que ce qui importe le plus n'est pas la stabilité des gouvernements mais la garantie du pluralisme et affirment que cette garantie est aujourd'hui insuffisante dans la mesure où les petits partis bénéficient davantage que les grands du système de répartition des sièges. En réalité, justement parce qu'il est l'objet de critiques si diverses, le système électoral a de fortes chances de rester tel qu'il est. Bien défendu par les nombreux hommes politiques qui se sont habitués à ses règles, se fondent sur lui et le considèrent de toute façon comme une donnée indiscutable.

Le Parlement italien a deux Chambres, qui détiennent les mêmes pouvoirs, mais qui sont élues suivant des systèmes partiellement différents. A la Chambre, les 630 députés (citoyens d'au moins 25 ans) sont élus sur la base de listes de partis, présentées dans les 32 circonscriptions qui divisent le pays ; la répartition des sièges entre les différentes circonscriptions est fonction du nombre d'habitants qui y résident, suivant le dernier recensement national. Les électeurs (citoyens d'au moins 18 ans) votent pour une liste et peuvent exprimer trois ou quatre préférences parmi les candidats de la liste pour laquelle ils votent. Les sièges sont ensuite attribués suivant la méthode du quotient corrigé « $n + 2$ », afin de limiter les restes ; ceux-ci sont reversés dans un Collège unique national, où ils sont

* Traduction de Mariangela PORTELLI.

répartis entre les listes qui ont obtenu au moins un siège dans une circonscription et au moins 300 000 votes au niveau national. Les sièges ainsi obtenus par les listes sont redistribués dans les circonscriptions où chaque liste a obtenu les restes les plus élevés en pourcentage.

Le Sénat connaît un système mixte : les candidats (citoyens d'au moins 40 ans) se présentent dans de petits collèges uninominaux où ils ne sont élus que s'ils obtiennent 65 % des suffrages (leurs électeurs étant les citoyens d'au moins 25 ans). S'ils ne parviennent pas à ce score (et rares sont ceux qui y parviennent : 15 cas en 1948, 7 en 1953, 5 en 1958, 3 en 1963, 2 en 1969, 5 en 1972, 2 en 1976, 1 en 1979), tous les suffrages sont rassemblés sur les listes de partis auxquels ils sont *a priori* apparentés. L'ensemble des sièges de chaque région est alors réparti suivant le système d'Hondt.

Ces deux modes de scrutin se sont consolidés avec le temps, et, excepté les corrections limitées sur lesquelles nous reviendrons, sont en vigueur depuis le commencement de la République. La Constitution ne dit rien du système électoral et son silence traduit un choix précis, fruit d'une longue discussion (1). De tous les partis, seuls les libéraux étaient absolument favorables au système majoritaire uninominal. Les autres étaient plutôt favorables à la proportionnelle mais n'excluaient pas la possibilité, dans le futur, de lui apporter des corrections inspirées du système majoritaire. L'hypothèse de ces corrections futures était envisagée aussi bien par les démocrates-chrétiens que par les socialistes et les communistes, mais sa signification politique était transparente : pour le moment, tant que l'on ne connaît pas les rapports de force, ayons recours à la proportionnelle, qui est la meilleure garantie pour tous ; mais demain, celui qui l'emportera pourra avoir intérêt à changer de mode de scrutin et il est bon de ne pas lui lier les mains.

C'est dans ce climat que furent repoussées les propositions de constitutionnaliser la proportionnelle ; mais tant la « commission des 75 » (qui élaborait le projet de Constitution) que, plus tard, l'Assemblée elle-même approuvèrent des ordres du jour qui lui étaient favorables (l'ordre du jour approuvé par l'Assemblée porte le nom de Giolitti).

Tout cela concerne la Chambre. Le discours fut bien différent pour le Sénat, dont les démocrates-chrétiens voulaient faire une Chambre représentative des intérêts économiques et professionnels. Le projet

(1) G. AMATO, F. BRUNO, La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all' Assemblée Costituente, in *Quaderni costituzionali*, 1981, n° 1.

fut durement combattu par la gauche et les libéraux, et Togliatti, qui était hostile à tout système électoral majoritaire, n'hésita pas à appuyer les libéraux, qui voulaient pour le Sénat un système majoritaire uninominal, afin d'obtenir leur alliance. C'est ainsi que l'Assemblée constituante approuva un ordre du jour Nitti, grâce au vote de la gauche et des libéraux, qui suggérait pour le Sénat « le suffrage universel et direct avec le système du collège uninominal ». En 1948, lorsque fut élaborée la loi électorale, le Sénat fut en fait ramené à la proportionnelle, tout en respectant formellement les indications de la Constituante : le quorum des 65 % pour l'élection dans les collèges uninominaux — un quorum quasi impossible à obtenir — fut imaginé par Dossetti justement dans ce but.

Depuis lors, les deux systèmes ont conservé, *grosso modo*, leurs caractéristiques initiales. En 1948, la répartition des restes pour la Chambre dans le cadre d'un collège unique national s'était effectuée sur la base de listes nationales constituées à cet effet par les partis. C'est de 1953, au contraire, que date l'adoption du système actuel, qui redistribue dans les circonscriptions les sièges obtenus grâce aux restes. C'est toujours en 1953 que l'on changea les critères de l'accès au collège unique national et donc de la répartition des restes : auparavant il fallait avoir présenté des listes dans au moins dix circonscriptions et avoir conquis au moins un siège. En 1953, on ne conserva que la conquête du siège et en 1958 on ajouta l'obligation des 300 000 votes complémentaires.

La loi constitutionnelle de 1963, qui concerne le nombre global de sièges, a introduit un changement important. La Constitution prévoyait qu'il y aurait un député pour 80 000 habitants et un sénateur pour 200 000. En 1963, il fut décidé de bloquer le nombre global de sièges et de les répartir entre les circonscriptions en fonction de leur population : 630 députés et 315 sénateurs. Pour le Sénat, il y avait alors 238 collèges uninominaux et on décida de les maintenir inchangés, la différence étant directement attribuée aux listes constituées au niveau régional. Il faut enfin rappeler que l'abaissement de l'âge de la majorité de 21 à 18 ans, réalisée par la loi de 1975, a accru l'électorat de la Chambre.

Cette série de modifications, comme on le voit, n'a pas eu d'incidence sur les traits essentiels du système et a fini, de ce fait, par le renforcer. Tout comme a servi à le renforcer l'unique tentative de changement radical, réalisée en 1953 par ce que l'on a appelé la loi scélérate, une loi qui, au fond, réalisait au bénéfice de la Démocratie chrétienne les intentions à moyen terme des constituants. Suivant ses dispositions, les listes apparentées qui avaient obtenu

la majorité absolue des suffrages exprimés (51 %) bénéficieraient de 64 % des sièges. La loi, approuvée après une sévère bataille de la gauche, entra en vigueur pour les élections de 1953, où se présentèrent apparentées les listes de la Démocratie chrétienne, du Parti social-démocrate, du Parti républicain et du Parti libéral. La prime à la majorité ne fut cependant pas attribuée puisqu'il manqua à la DC et à ses alliés quelques milliers de voix. Après cet échec, la loi fut rapidement abrogée (2).

L'épisode est important, car il a pesé sur l'avenir. Depuis lors, dès qu'il est question de modifier la loi électorale au-delà du cadre précédemment défini, on s'entend accuser de vouloir une nouvelle loi scélérate. Cela dit, on parle toujours davantage depuis quelque temps de changements et les critiques se multiplient contre tel ou tel aspect de notre système. Et ces critiques sont toutes fondées.

Il est vrai qu'à la Chambre les petits partis sont sous-représentés et qu'au Sénat le seuil d'exclusion élevé joue également à leurs dépens (3). Tous les systèmes électoraux avantagent, dans une certaine mesure, les grands partis. Le nôtre n'est pas discriminatoire pour les petits partis quand ils sont fortement localisés, mais il l'est pour ceux dont l'électorat est national. Il suffit de citer le Sud Tiroler Volks Partei, concentré dans la province de Bolzano, qui a obtenu 4 sièges en 1979 avec 0,55 % des voix, alors que le Parti libéral en a obtenu seulement 9 avec 1,94 % des voix. La différence, désormais énorme, de taille entre les circonscriptions joue également un rôle discriminatoire : dans certaines, plus de 50 sièges sont attribués alors que d'autres en ont moins de 10, ce qui réduit d'autant dans ces dernières la possibilité pour les petits partis de s'affirmer.

Au Sénat ce sont les effets bien connus du système d'Hondt qui jouent, en attribuant les sièges en fonction de quotients de moins en moins élevés et en laissant ainsi sur leur faim les partis situés au 3^e ou au 4^e quotient.

Dans les régions les plus petites (Abruzzes, Basilicate, Frioul, Molise, Marches), le PSI réussit difficilement, alors qu'il représente environ 10 % des voix, à être représenté. Les partis plus petits ont le choix entre ne pas se présenter ou bien former une coalition.

Il est également vrai, d'autre part, que les petits partis réussissent

(2) A propos de la loi scélérate, cf. A. SPREAFICO et J. LA PALOMBARA, *Elezioni e comportamento politico in Italia* Milano, Ed. Comunità, 1963.

(3) Sur le fonctionnement du système électoral par rapport aux questions signalées, *infra*, cf. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981.

à se tailler un espace à la Chambre avec pour résultat de fragmenter encore davantage la représentation parlementaire : durant les huit législatures de la République, les partis présents au Parlement étaient de huit à douze.

Comme nous l'avons noté, certains sièges sont obtenus avec moins de 1 % des voix : mouvements d'opinion, listes locales, petits partis nés de la scission de partis plus grands restent assez rarement exclus. En 1958, le Parlement accueillit les deux tronçons résultant de la scission du Parti monarchique (qui avait eu en 1953 40 sièges) ; depuis 1970, l'un ou l'autre des groupes scissionnistes issus du PSI ou du PCI ont eu une présence symbolique. Le cas le plus connu est celui du PSIUP (constitué par la gauche du PSI en 1964, lorsque celui-ci entra dans le Gouvernement de centre-gauche), qui, en 1972, avec 1,9 % des voix (648 000), n'obtint aucun siège. Il s'agissait en effet de voix éparpillées qui n'avaient pas permis la conquête d'au moins un siège dans une circonscription. En conséquence le PSIUP ne put bénéficier de la distribution des restes et disparut de la vie politique à la suite de cet épisode.

D'autres critiques ont été avancées. Le système adopté au Sénat ne déplaît pas qu'aux petits partis qui s'en trouvent discriminés, mais aussi à tous ceux qui se plaignent de son injustice dans le choix des candidats vainqueurs. Comme nous l'avons vu, les sièges sont attribués aux candidats qui, dans les différents collèges, ont obtenu les pourcentages les plus élevés par rapport au nombre de votants ; dès lors, à l'exception des collèges considérés comme « sûrs », chaque candidat doit se battre dans l'inconnu, car son élection dépendra non pas tant de son succès dans son collège que des résultats obtenus dans les autres collèges de la même région.

Si l'élection des sénateurs semble dans de nombreux cas arbitraire, celle des députés ne l'est pas moins du fait du système des préférences (4). En quoi consiste-t-il ? Est-ce un instrument aux mains des bureaucraties de partis et des clientèles pour manipuler les électeurs ? La question reste posée et aucune réponse satisfaisante n'y a encore été apportée. Le système des préférences soulève des critiques de plus en plus nombreuses, mais la crainte de renforcer les partis, à un moment où leur crédit s'effrite, bloque pour l'heure toute modification. Il est pourtant certain qu'il engendre deux effets négatifs : le premier est de faire dépendre très souvent les parlementaires de mandats locaux ou corporatistes, ce qui se produit lorsque,

(4) Cf. P. SCARAMOZZINO, *Un' analisi statistica del voto di preferenza in Italia*, Milano, Giuffrè, 1979.

pour avoir un nombre suffisant de préférences, ils se livrent à des groupes organisés capables de les leur garantir : les employés des hôpitaux, les cheminots, les employés des postes. Le second effet est celui des « cordées » conduites par les notables les plus puissants, qui se présentent entourés de candidats inconnus et médiocres qui réussissent, grâce à ce « pari couplé », à remporter un succès qu'ils n'auraient jamais obtenu seuls.

Le phénomène est particulièrement grave dans le Mezzogiorno où règne encore une culture pré-industrielle, qui privilégie les rapports personnels et clientélares et privilégie donc le recours à la préférence. Dans l'Italie du Nord, on ne compte guère plus de 19 % des préférences exprimables pour plus de 40 % dans le Sud. Le problème, de toute façon, est un problème national.

La question du poids respectif de l'électeur et du parti (lequel des deux décide vraiment ?) va bien au-delà du problème des préférences et concerne le système électoral dans son ensemble. Est-il possible, se demandent certains, que, par son vote, l'électeur puisse choisir entre l'une ou l'autre liste, l'un ou l'autre candidat, sans avoir cependant aucun poids sur les choix politiques que les partis feront ? Ne serait-il pas préférable d'instituer un système électoral qui permette également à l'électeur de choisir une majorité gouvernementale ? Il n'est pas nécessaire, ajoute-t-on, de supprimer pour cela notre pluralisme politique : il suffirait d'un système qui obligeât les différents partis à faire alliance avant les élections et à dire aux électeurs : si nous sommes élus au Parlement, nous gouvernerons avec tel ou tel.

Autre critique raisonnable : le système en vigueur laisse aux partis la plus grande liberté d'alliance et les laisse donc entièrement maîtres de leurs choix pour gouverner. Mais cette observation va bien au-delà des règles électorales et concerne le système institutionnel dans son ensemble. Celui-ci n'a pas été conçu afin d'assurer de solides majorités parlementaires et des gouvernements stables ; son objectif essentiel est de laisser les plus ouverts possibles les canaux de la représentation et les plus fluides possibles les rapports entre les partis, leur laissant le soin de définir les différents équilibres. A la constituante, les propositions ne manquèrent pas pour introduire des mécanismes de stabilisation de l'exécutif ou envisager des institutions de type présidentiel combinés à des systèmes électoraux non proportionnels. Ce qui prévalut pourtant alors sur tout le reste, c'est la méfiance réciproque entre les grands partis, l'incertitude qu'ils avaient du futur, surtout après la rupture du Gouvernement d'unité nationale consécutive à l'expulsion de la gauche : qui gouvernerait au lendemain de

la constituante, et avec quelle attitude envers l'opposition ? L'idée qui l'emporta, et que soutenaient essentiellement au départ les communistes, fut celle d'adopter un régime parlementaire très élastique, plus attentif à donner des garanties contre le pouvoir gouvernemental qu'à le renforcer (5). Et il est clair que le système électoral que nous avons était destiné à faire partie de ces garanties.

Certes, bien des choses ont changé depuis et l'exigence de gouvernements plus stables est ressentie de manière toujours plus dramatique. Le système politique italien n'a cependant pas encore résolu la question fondamentale, à savoir la question communiste ; c'est elle qui explique les éternelles difficultés pour reprendre le discours interrompu, pour les mêmes raisons, à la constituante.

Le débat a repris malgré tout et ces dernières années ont vu des tentatives répétées pour dépasser le tabou de la loi scélérate, avec la proposition de modifications souvent radicales. Les socialistes en sont à l'origine, en corrélation avec leurs innombrables changements de stratégie politique ; ils ont été soutenus par les démocrates-chrétiens, fidèles à leur éternelle exigence de consolider le primat de leur parti. Entre 1976 et 1979, alors que les communistes faisaient partie de la majorité (d'unité nationale), les socialistes lancèrent la politique de l'alternative de gauche et imaginèrent un nouveau système institutionnel qui puisse la réaliser. Les institutions que nous avons — avançaient-ils — favorisent les grandes coalitions alors qu'il nous faut au contraire un système dans lequel puissent se constituer deux coalitions politiques alternatives. Deux solutions furent ainsi envisagées — bien que jamais approuvées officiellement par les instances du parti : le passage à une république présidentialisée ou le maintien du régime parlementaire avec un système électoral différent — et l'on parla du système français ou de l'allemand (6).

Les propositions éveillèrent l'intérêt des démocrates-chrétiens, surtout en ce qui concerne les changements électoraux. Mais la méfiance des communistes, attachés à une grande coalition, demeura.

Avec la fin de l'unité nationale et le retour au centre-gauche, on a de moins en moins parlé de ces propositions, qui ont laissé par ailleurs un certain nombre de questions sans réponse : la république présidentielle était considérée par tous comme une solution trop traumatisante ; le système électoral allemand était considéré comme insuffisant pour promouvoir deux coalitions politiques opposées ; le

(5) Cf. G. AMATO et F. BRUNO, *op. cit.*

(6) Cf. *Mondoperaio*, Quale riforma dello Stato, quaderno n° 9, Roma, Ed. Avanti!, 1978.

Elections pour la chambre des députés : 7 mai 1972, 20 juin 1976

Partis	7 mai 1972			20 juin 1976	
	Voix	suffrages % exprimés	Sièges	Voix	suffrages % exprimés
DC	12 919 270	38,7	266	14 218 298	38,7
PCI	9 072 454	27,1	179	12 622 728	34,4
PSI	3 210 427	9,6	61	3 542 998	9,6
MSI-DN	2 896 762	8,7	56	2 245 376	6,1
PSDI	1 717 539	5,1	29	1 237 270	3,4
P. Rad				394 212	1,1
PRI	954 597	2,9	15	1 134 936	3,1
PLI	1 297 105	3,9	20	478 335	1,3
PDUP					
PSIUP	648 763	1,9			
Dem. Prol.				556 022	1,5
PPST	153 764	0,5	3	184 390	0,5
Autres listes					
qui ont obtenu des sièges	32 192	0,1	1	26 748	0,1
qui n'ont pas obtenu de sièges	511 906	1,5		85 960	0,2
Total	33 414 779	100,0	630	36 727 273	100,0
Votants	34 524 106	93,2		37 760 520	93,4
Inscrits	37 049 654			40 423 131	

Cf. N.D. n^{os} 4565-4566.

système français n'avait guère de partisans, du fait des conflits qui se développent entre les éléments de chaque coalition (7).

Le débat électoral est à présent alimenté, une nouvelle fois par les socialistes, avec des objectifs encore modifiés (8). Leur dessein principal est la construction d'un troisième pôle politique, le pôle laïc, qui serve aujourd'hui à contester l'hégémonie démocrate chrétienne dans une coalition sans les communistes et demain à affronter, en position de force, l'expérience de l'alternative de gauche en s'associant aux communistes. Les socialistes proposent pour cela des modifications qui pour une part réduisent les avantages en faveur des grands partis (en corrigeant notamment le système d'Hondt pour l'attribution des sièges sénatoriaux) et pour l'autre incitent les petits partis à s'apparenter en réduisant leur sous-représentation (on parle de prime aux apparentements pour les petites listes et de seuil minimum). Certaines propositions concernent l'amélioration du niveau du personnel parlementaire : par exemple en créant un quota de députés à faire élire, sur des listes nationales, par tout le corps électoral. On espère ainsi introduire au Parlement des hommes soutenus par un vote d'opinion et libres de tout mandat localiste ou corporatif. Peut-être est-ce cette dernière proposition qui a les plus grandes chances d'être agréée, car elle est politiquement neutre. Les autres se heurtent à l'indifférence des grands partis et à des attitudes variables chez les petits partis : les sociaux-démocrates, actuellement alliés aux socialistes, y sont favorables, alors que les républicains et les libéraux y sont hostiles et défendent âprement leur originalité, minuscule certes, mais historiquement et politiquement importante.

Ainsi les critiques vont-elles croissant, mais l'on peut parier que tout — ou presque — demeurera inchangé. Le système politique italien traverse actuellement une phase où le besoin de changement est inversement proportionnel à la capacité de le réaliser par ses protagonistes. Les partis sont préoccupés de façon toujours plus exaspérante par la volonté de sauvegarder leurs position respectives et, bien que chacun ne puisse rien faire isolément, il semble que la tendance au solipsisme et à la critique impitoyable des autres doive triompher.

Dans ces conditions, puisque la formation des consensus nécessaires pour que le pays soit gouverné est déjà une entreprise désespérante, on comprend qu'il y ait quelque doute à ce qu'il en soit autrement pour réaliser une réforme électorale.

(7) Cf. G. PASQUINO, *Suggerimenti scettici agli ingegneri elettorali*, in *Il Mulino*, sept.-oct. 1979, p. 249.

(8) Cf. *Mondoperaio*, La riforma istituzionale nella strategia dei socialisti, Quaderno à paraître, Roma, Ed. Avanti !, 1981.

Giuliano AMATO. — The electoral system.

Contrary to appearances the proportional vote was not accepted in Italy without difficulty. The debate in the Constituent Assembly and the attempts by the Christian Democrats in the early 1950's show a desire to limit its effect. The current discussion by the Socialists is part of a more general re-evaluation of the efficiency of parliamentary institutions. Based on a strengthening of a majority system, it faces the difficulty of a generalized resistance which does not succeed in hiding the stake that the various parties believe they have in maintaining the present status quo.

RÉSUMÉ. — *Contrairement aux apparences, le système de la proportionnelle ne s'est pas introduit sans mal en Italie. Les débats de l'Assemblée constituante et les tentatives de la Démocratie chrétienne au début des années 50 montrent la volonté d'en limiter les effets. Le débat actuel sur la révision du système électoral, dont les socialistes ont pris l'initiative, s'inscrit dans la réflexion générale sur l'efficacité des institutions parlementaires. Axé sur un renforcement des mécanismes majoritaires, il se heurte cependant à une inertie quasi générale qui ne parvient pas à masquer l'intérêt que les différents partis croient trouver au maintien du statu quo actuel.*