

Un moteur de l'indignation

La loi électorale en Espagne

Robert LIÑEIRA

Pourquoi les Indignés espagnols réclament-ils en priorité la réforme de la loi électorale ? Le politiste Robert Liñeira analyse le système électoral espagnol, proportionnel en théorie, majoritaire dans les faits, et profondément inégalitaire.

Le « mouvement du 15 mai » [2011 ou mouvement des Indignés] est né alors que la campagne pour les élections municipales et provinciales espagnoles battait son plein. Dans un moment de profonde crise économique (avec un niveau de chômage de 21%, celui des jeunes atteignant même 45%) et alors que le gouvernement espagnol prenait des décisions de long terme, la réalité électorale offrait peu d'alternatives aux citoyens. Dans ce contexte, la réforme du système électoral s'est présentée comme la revendication la plus concrète et la plus visible du mouvement du 15M.

Les antécédents : pourquoi le système électoral actuel fut-il adopté ?

Rappel chronologique

1931-1939 : Deuxième République. Élections : système majoritaire de vote limité.

1939-75 : Dictature de Franco. Parti unique : le Mouvement National.

1975-78 : Transition démocratique. Gouvernement d'Adolfo Suarez (ex vice-secrétaire du Mouvement National) entre 1976 et 1981.

1978 : Adoption de la constitution actuelle.

Le système électoral espagnol est le produit d'un décret-loi promulgué par le gouvernement de transition d'Adolfo Suarez en mars 1977. À cette époque, l'objectif explicite pour les législateurs est d'éviter le retour à un système électoral comparable à celui de la seconde république, auquel on attribue la plupart des maux qui avaient mené

la démocratie à la faillite et à l'établissement d'une dictature. Lors des élections de la deuxième République, on utilisa un système majoritaire de vote limité. Cette disposition électorale encourageait les partis à se concentrer autour de deux listes, dans le but de gagner la prime en sièges obtenue par la liste la plus votée. Elle favorisa donc la polarisation politique de l'étape républicaine.

Ces coalitions électorales ne se traduisaient pas par l'existence de groupes parlementaires cohérents, mais par des coalitions diffuses de groupes distincts qui se mettaient simplement d'accord pour élaborer une liste. En raison de l'agrégation des listes majoritaire et minoritaire de chaque district, le parlement se trouva très fragmenté. La construction de majorités était si difficile que la moyenne de vie des gouvernements de l'étape républicaine fut de quatre mois. L'objectif des législateurs de la Transition fut donc d'éviter ces maux : il fallait établir un système qui favoriserait la construction de majorités et de gouvernements stables, et qui renforcerait la cohésion interne des partis.

Un autre objectif de la nouvelle loi électorale promulguée par le gouvernement de transition était moins avouable. Il s'agissait de faire en sorte qu'une candidature gouvernementale puisse obtenir une majorité parlementaire avec un peu plus de 35% des voix (précisément l'appui que les sondages dont le gouvernement disposait attribuaient à une liste menée par Suarez). À cette fin, il ne s'agissait pas seulement de privilégier les candidatures principales, mais aussi de sur-représenter les territoires dans lesquels le gouvernement espérait obtenir le plus de soutien. Pour cette raison, le gouvernement distribua les sièges entre les différentes circonscriptions de manière à privilégier les districts ruraux sur les urbains. De cette manière, on sanctionnait les districts dans lesquels les groupes de l'opposition démocratique seraient probablement plus soutenus.

Comment ces objectifs furent-ils concrétisés ? Pour intégrer l'opposition démocratique, on opta pour un système qui distribuerait la représentation de manière proportionnelle aux voix, tout en introduisant différents éléments de correction de cette proportionnalité. Ainsi, le décret-loi de 1977 établit l'élection d'une chambre basse de 350 députés à élire au sein de 52 districts : chacune des 50 provinces disposait d'un minimum de deux sièges, et les villes de Ceuta et Melilla disposait d'un siège chacune. Les 248 sièges restants se répartissaient entre les provinces selon leur population. On

décida aussi que les candidatures seraient formées par des listes fermées et bloquées. Rien ne changerait plus par la suite, si bien que l'on peut affirmer que le système électoral actuel précède la constitution elle-même. Lors de la rédaction de cette dernière en 1978, on rendit simplement constitutionnelles certaines de ces décisions : on consacra la province comme circonscription et la proportionnalité dans la répartition des sièges ; on fixa le nombre de députés entre 300 et 400.

Du point de vue de la technique institutionnelle, l'expérience du système électoral espagnol fut un succès. Tous les objectifs recherchés par les rédacteurs du décret-loi de 1977 furent atteints. D'une part, le parti de l'Union du Centre Démocratique (candidature présentée par le gouvernement de transition) obtint presque la majorité absolue avec seulement 34% des voix. D'autre part, le système électoral espagnol a transformé des minorités électorales en majorités parlementaires, facilitant ainsi le gouvernement du pays. Il a suscité l'organisation de partis disciplinés dans un pays dénué de tradition partisane. Le système électoral a aussi généré des vainqueurs clairs lors de toutes les élections, et produit des gouvernements issus d'un seul parti, clairement identifiables par les électeurs. En définitive, la réussite est telle que les coûts de ces options apparaissent aujourd'hui évidentes. Le choix de la « gouvernabilité » [*gobernabilidad*] contre la représentation, celui du pouvoir des partis contre celui des citoyens... Ces options ont généré des demandes de réforme selon trois orientations : la demande d'une proportionnalité plus grande dans la répartition des sièges, celle du déblocage des listes, et celle d'une répartition plus égalitaire du nombre de sièges à pourvoir dans les différentes circonscriptions.

Le manque de proportionnalité

La première grande demande de réforme concerne la disproportion entre la base électorale des partis et la répartition des sièges. Même si le système électoral espagnol est dit proportionnel, il s'avère l'être assez peu en pratique. Ceci s'explique à la fois par la taille relativement réduite de l'Assemblée (350 députés) et par le nombre élevé de circonscriptions électorales (52). La combinaison de ces deux éléments débouche sur la définition de petits districts électoraux et empêche une répartition vraiment proportionnelle de la représentation. Dans la plupart des circonscriptions sont élus cinq députés tout au plus, ce qui rend très difficile l'accès de partis tiers à la répartition des sièges. Même si la constitution espagnole établit la proportionnalité du système

électoral, les niveaux de proportionnalité atteints sont en fait comparables à ceux des systèmes britannique ou français, c'est-à-dire à des systèmes électoraux majoritaires.

À quelles forces politiques ce système bénéficie-t-il et porte-t-il préjudice ? Les grands bénéficiaires sont le Parti Populaire (PP) et le Parti Socialiste (PSOE), premier et second parti dans la majorité des districts. Les forces lésées sont les partis tiers, dont le soutien est dispersé spatialement : la Gauche Unie (IU-*Izquierda Unida*) ou le parti disparu du Centre Démocratique et Social (CDS). Les partis nationalistes (dont le soutien est concentré sur quelques districts) bénéficient en revanche d'une représentation assez proche de leur soutien réel. Cependant, leur influence peut dépasser celle qui dériverait strictement de leur nombre de sièges : en l'absence de majorité au parlement, les forces nationalistes sont le seul groupe vers lequel peuvent se diriger les deux grands partis pour étayer leurs gouvernements. Que cela plaise ou non, il s'agit d'une autre conséquence du système électoral, qui permet exclusivement l'expression du pluralisme territorial et non celle du pluralisme idéologique.

Proportionnalité dans les résultats de l'élection générale de 2008

	Pourcentage du vote	Pourcentage des sièges	% sièges-% votes
Parti Socialiste (PSOE)	43,9	48,3	+4,4
Parti Populaire (PP)	39,9	44,0	+4,1
Gauche Unie (IU)	3,8	0,6	-3,2
Convergence et Union (CiU)	3,0	2,9	-0,1
Parti Nationaliste Basque (PNV)	1,2	1,7	+0,5
Union Progrès et Démocratie (UPyD)	1,2	0,3	-0,9
Gauche Républicaine de Catalogne (ERC)	1,2	0,9	-0,3
Autres	5,8	1,5	-4,3

Source : Compilation à partir des données du Ministère de l'Intérieur

Quelles sont les conséquences de ce système électoral sur les stratégies des partis et des électeurs ? Du côté des partis, le manque de proportionnalité encourage le maintien d'amples coalitions idéologiques au sein des listes : la concurrence électorale entre des partis idéologiquement proches est funeste à leurs intérêts. L'irruption de nouveaux partis s'avère franchement difficile. Pour les électeurs, le manque de proportionnalité se traduit par une offre politique réduite. En Espagne, un grand nombre de voix n'est pas représenté. Les électeurs se sont faits à cette réalité et ont concentré

leurs voix sur quelques candidatures, ce qui a favorisé le regroupement croissant des choix autour du PSOE et du PP.

Ce système électoral produit donc des résultats très disproportionnés. Mais le degré de proportionnalité change en fonction du territoire. Cela s'explique par les différences entre le nombre de sièges à pourvoir par chaque circonscription : les villes de Ceuta et Melilla choisissent seulement un député alors que les provinces de Madrid et de Barcelone en élisent plus de trente. De fait, on distingue souvent trois types de circonscriptions électorales : celles qui élisent entre un et cinq députés, taille la plus fréquente, fonctionnent en pratique comme dans un système majoritaire. À l'autre extrémité, une poignée de districts élisent au moins dix députés et concentrent la moitié de la population : ils fonctionnent de manière assez proportionnelle. Entre les deux, la proportionnalité reste limitée pour le groupe des districts moyens. Les tiers partis n'ont donc de possibilité d'émerger que dans quelques districts qui fonctionnent de manière proportionnelle. Dans le reste du pays, il n'y a d'espace que pour deux partis.

La forme des candidatures

Le deuxième grand objectif des réformateurs vise l'impossibilité, dans le système actuel, d'établir des préférences sur la personne qui occupera le siège. Le système électoral espagnol présente des listes fermées et bloquées, c'est-à-dire que l'élection s'opère entre plusieurs candidats sélectionnés et hiérarchisés par le parti : l'électeur ne peut ni diviser sa voix entre différentes listes, ni choisir ou changer l'ordre des candidats au sein de la liste qui lui est soumise. Il la prend ou il la laisse.

Devenir député ne suppose donc pas de s'investir, d'être populaire ou de bénéficier du soutien de tel ou tel groupe de citoyens, mais seulement d'avoir été placé à une bonne place sur la liste par ceux qui l'ont confectionnée. On impute souvent à ce système la soumission des députés aux décisions du parti, leur éloignement des bases sociales qu'ils représentent, et la méconnaissance des députés par le public. 74% des citoyens espagnols ignorent le nom des candidats qui se présentent dans leur district, pourcentage qui n'est dépassé que par le Portugal, le Mexique et la Biélorussie¹.

¹ Norris, Pippa. *Electoral Engineering*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Dans une certaine mesure, cet objectif fut indirectement recherché lors de la mise en place du système. Il s'agissait de renforcer les partis comme institutions dans un pays dans lequel ils ne bénéficiaient ni d'une bonne image ni de moyens (peu d'affiliés, faible présence sociale, aucune presse). La visibilité sociale des partis reste très faible en Espagne. Cependant, la conception du système politique leur donne une place centrale dans la redistribution des ressources du pouvoir étatique : les partis bénéficient d'un monopole dans la présentation des candidatures aux élections et dans la sélection des charges de représentation. Ceux qui sont représentés reçoivent en outre des subventions pour financer leurs campagnes et des espaces gratuits dans les médias, ce qui les protège de l'apparition de nouveaux partis concurrents. Les coupoles des partis contrôlent enfin les noms qui apparaissent sur leurs fameuses listes fermées et bloquées.

Les demandes de réforme de ce mode de sélection des candidats se font pourtant entendre depuis des années. Elles envisagent soit le déblocage et l'ouverture des listes, soit l'introduction de systèmes de représentation proportionnelle personnalisée comme en Allemagne. L'idée étant que l'expression des préférences de la part des électeurs générerait des effets positifs sur les représentants : travailler plus, se faire connaître, être attentifs aux demandes et aux propositions des électeurs. Ces effets positifs pourraient aussi concerner ces derniers : mieux s'informer, faire parvenir des idées ou des plaintes à leurs représentants, agir de manière organisée sans attendre que le parti convoque des réunions, etc.

Cependant, alors que les défenseurs du vote préférentiel l'ont considéré comme un moyen d'introduire la démocratie interne au sein des partis et de pousser les représentants à rendre compte de leur action aux citoyens, d'autres voix critiques ont mis l'accent sur ses effets négatifs possibles. Il s'agirait d'abord d'une réforme inefficace. L'expression des préférences est déjà possible en Espagne à travers le système du vote limité aux élections du Sénat, et seule une part minoritaire des électeurs l'utilisent. La deuxième critique s'attache à la cohésion des partis politiques. Dans un système préférentiel, les candidats individuels seraient encouragés à chercher des sources de financement supplémentaires, ce qui pourrait favoriser l'irruption de groupes d'intérêts soutenant des candidats déterminés, et l'apparition de divisions internes au sein des partis (même si ces divisions lors des campagnes n'affecteraient pas nécessairement la discipline des groupes parlementaires).

L'égalité dans le vote

Moins répandu, un dernier argument génère des demandes de réforme : il concerne l'attribution du nombre de sièges aux différents districts. Comme nous l'avons constaté, cette attribution avait pour objectif de privilégier les territoires où les partis conservateurs étaient le mieux enracinés. Les districts ruraux sont aussi les districts les plus petits, et ceux qui fonctionnent de la manière la moins proportionnelle. Les partis conservateurs, majoritaires dans les petits districts, ont ainsi obtenu des primes électorales plus grandes que les partis représentant des intérêts urbains majoritaires dans des grands districts (lesquels doivent faire face à une concurrence électorale plus importante).

Cette inégalité de répartition affecte l'égalité entre les électeurs. Prenons par exemple les élections de 2008 : la province de Teruel a élu trois députés alors que sa population représente 0,32 % de la population espagnole. À l'inverse, la province de Barcelone a élu trente et un députés alors que sa population représente 11,8% de la population espagnole. Ainsi, le coût théorique d'un siège a été d'environ 130 000 votes à Barcelone (province qui devrait obtenir dix sièges de plus si la représentation était proportionnelle) contre 40 000 votes à Teruel (qui aurait deux sièges de moins dans un système parfaitement proportionnel). Les citoyens qui vivent dans les districts les moins peuplés ont donc plus d'influence que ceux qui habitent dans les districts urbains, mais ce sont précisément ceux dont les districts électoraux sont petits et peu proportionnels. Ils ont donc plus d'influence, mais moins de possibilités de choix pour se faire représenter.

Le système peut-il être réformé ?

La loi électorale est peut-être la décision constitutionnelle la plus importante, dans la mesure où elle détermine le mode de distribution du pouvoir dans une démocratie. Néanmoins, il s'agit d'un des éléments du système politique le plus difficile à réformer : une majorité parlementaire cherche rarement à transformer un système qui lui a permis d'atteindre cette même majorité. Pour cette raison, les systèmes électoraux font preuve d'une grande inertie et ne sont réformés que lors de graves crises du système politique.

Dans le cas espagnol, cette décision s'avère particulièrement coûteuse car certains éléments du système électoral sont inscrits dans la Constitution. De sorte qu'une majorité parlementaire ne peut les modifier sans réformer auparavant la constitution qui est extrêmement rigide. Ainsi, pour transformer le découpage des circonscriptions par province ou pour augmenter le nombre de sièges au delà des 400 députés, une majorité des 3/5 serait nécessaire tant à l'Assemblée qu'au Sénat. Cela implique que toute modification visant à améliorer la proportionnalité du système nécessiterait un accord entre le PSOE et le PP, les deux grands partis bénéficiaires du système actuel.

L'adoption d'une réforme électorale rendant le système parfaitement proportionnel s'avère donc peu probable. Mais quelques améliorations sont cependant possibles dans le cadre légal actuel. Les plus évidentes concernent l'augmentation du nombre de députés au delà du maximum constitutionnel (400) ou l'introduction d'un mécanisme permettant de regrouper les voix laissées de côté à échelle provinciale à un niveau géographique supérieur (comme celui des communautés autonomes ou de la totalité du territoire de l'Espagne) et de redistribuer les sièges en fonction. Des améliorations dans cette direction ont été continuellement proposées par le perdant historique de ce système (le parti de la Gauche Unie, IU), mais elles se heurtent là encore aux intérêts du PSOE et du PP.

L'introduction du vote préférentiel rencontrerait moins de contraintes institutionnelles. La réforme pourrait même s'avérer relativement simple s'il était introduit sans autre modification du système électoral. Dans le cas de listes débloquées, l'électeur aurait la possibilité de sélectionner ses candidats préférés sur une liste en marquant leur nom d'une croix. Lors du scrutin, les sièges correspondant à un parti ne seraient pas attribués aux candidats dans l'ordre présenté par le parti, mais dans l'ordre fixé par les préférences des électeurs. Si quelqu'un est plus connu ou plus apprécié, ou s'il a travaillé plus activement pour ses électeurs, il passera devant les candidats plus passifs.

Ce genre de réforme est-il réalisable ? Les citoyens et leurs représentants pourraient se mettre d'accord à ce sujet : les données d'opinion publique montrent qu'il s'agit d'une mesure traditionnellement soutenue par la population², et les députés sont

² Voir le travail 2701 du *Centro de Investigaciones Sociológicas* (Mai 2007) :

généralement d'accord sur le projet de débloquent les listes³. La position de la communauté académique sur ce sujet évolue elle aussi : alors que plusieurs voix évoquaient les dangers de l'introduction d'un vote préférentiel pour la cohésion interne des partis, le nombre d'opinions favorables aux formes de vote préférentiel s'accroît.

Néanmoins, cette décision dépend aussi des directions des partis, les seuls à pouvoir introduire une réforme de ce genre. Là encore, ils ne sont pas encouragés à céder cette ressource très importante de pouvoir, qui leur permet de choisir les personnes aptes à occuper un siège. Mais dans le contexte de malaise politique généralisé, négliger le problème et ne prendre aucune mesure peut s'avérer très coûteux. Une donnée illustre bien cette situation : malgré le chômage et la crise économique, les baromètres publiés par le Centre de Recherche Sociologiques en 2011 révèlent que les Espagnols voient dans la classe politique le troisième problème le plus important du pays⁴. Si cette immense impopularité perdure, elle peut affecter le soutien des citoyens au système démocratique. Bien évidemment, ni l'ouverture des listes ni aucune autre mesure de réforme institutionnelle ne suffirait à résoudre ce problème. Mais le maintien du système tel qu'il fut conçu, avec des partis très impliqués dans l'État et très peu ouverts à la citoyenneté, semble bien loin d'améliorer la situation.

Pour aller plus loin :

- Le dossier de *El País* sur la réforme électorale
http://politica.elpais.com/tag/reformas_electorales/a/
- Les explications des Indignés sur la loi électorale :
¡Democracia Real Ya! <http://www.slideshare.net/notleaving/hackeandoelsistema> ;
blog "réforme électorale" <http://www.reformaleyelectoral.info/>

Traduit de l'espagnol par **Jeanne Moisand** et **Gabriel Entin**

Publié dans laviedesidees.fr, le 18 novembre 2011

© laviedesidees.fr

http://www.cis.es/cis/opencm/FR/1_encuestas/estudios/ver.jsp?&cuestionario=9354&estudio=8080&muestra=14545

³ Anduiza, Eva y Robert Liñeira. "El sistema electoral y la calidad de la democracia". En Antonia Martínez (ed.) *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Tecnos, 2006.

⁴ Voir le travail 2914 du *Centro de Investigaciones Sociológicas* (Octobre 2011).
http://www.cis.es/cis/opencms/FR/NoticiasNovedades/Documentacion_2914.html