

2m 11.3311, 7

Université de Montréal

La réforme électorale de 1993 en Italie
et son impact sur la représentation politique

Par
Éric Bourque

11634192

Département de science politique
Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de Maîtrise en science politique

Décembre, 2004

© Éric Bourque, 2004



JA

39

U54

2005

V. 016

AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

La réforme électorale de 1993 en Italie et
son impact sur la représentation politique

Présenté par :

Éric Bourque

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Mme Diane Éthier

.....
président-rapporteur

M. Louis Massicotte

.....
directeur de recherche

M. Richard Nadeau

.....
membre du jury

RÉSUMÉ

En avril 1993, la population italienne a voté massivement, par voix de referendum, en faveur d'une réforme électorale qui remplace la représentation proportionnelle par un système électoral mixte compensatoire. L'analyse des élections de 1994, 1996 et 2001 confirme l'impact de ce nouveau mode de scrutin, à dominance majoritaire, qui a généré une véritable alternance politique et une plus grande stabilité gouvernementale. De plus, on a observé une volatilité particulière du vote qui peut s'avérer déterminante au niveau des résultats électoraux. La réforme a aussi contribué au renouvellement de la classe politique après l'effondrement des partis traditionnels, discréditée par les scandales de corruption. Par contre, la nouvelle loi électorale n'a pas eu d'incidence sur la réduction du nombre de parti politique qui semble freiner l'évolution du système politique italien.

Mots clés :

Élections - gouvernements - referendum - scrutin mixte compensatoire - coalition électorale - fragmentation - partis politiques

ABSTRACT

The Italian electoral system was strongly modified after the 1993 referendum in which the population voted in favor of a major electoral reform. The new electoral law has put in place a mix compensatory voting system instead of the proportional representation. The study of the 1994, 1996 and the 2001 elections, confirms the impact of the new ballot which has created a real political alternation between ideologically distinct coalitions. Governments of coalition in power also appears to be more stable than the ones before the political transition which lead to the collapse of the traditional parties, especially the Christian democrats and the socialists who were discredited with the corruption scandals. Another aspect is the new vote volatility; observe mostly within the coalitions, which can seriously influence the elections outcome. But, even with all those consequences, the electoral reform was not able to control the party fragmentation which seems to have slow down the political evolution of the Italian society.

Keywords:

Elections - government - referendum - proportional representation - voting system - party fragmentation - electoral coalitions

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----|
| Liste des tableaux | i |
| Liste des figures | iii |
| Liste des abréviations | iv |
| Introduction | 1 |
| Chapitre 1 État de la question | 5 |
| Chapitre 2 Le système politique italien de 1946 à 1993 | 13 |
| 2.1 Un demi-siècle de « politique à l'italienne » | 13 |
| 2.1.1 L'Italie d'après-guerre | |
| 2.1.2 La loi électorale de 1948 | |
| 2.1.3 La Démocratie chrétienne au pouvoir | |
| 2.1.4 Cinquante ans d' « immobilisme » | |
| 2.1.5 Instabilité gouvernementale chronique | |
| 2.2 Le contexte de la réforme électorale | 24 |
| 2.2.1 Élection de 1987 : À l'aube du grand choc | |
| 2.2.2 Réalignement idéologique à gauche | |
| 2.2.3 Élection de 1992 : Le chant du cygne | |
| 2.3 L'opération <i>Manu Pulite</i> | 29 |
| Chapitre 3 La réforme électorale de 1993 | 32 |
| 3.1 D'abord une initiative populaire | 32 |
| 3.1.1 Une première tentative de réforme | |
| 3.1.2 Mario Segni et le COREL | |
| 3.1.3 Impact du scrutin proportionnel pur | |
| 3.1.4 Un premier référendum en 1991 | |
| 3.1.5 Le référendum de 1993 | |
| 3.1.6 La réaction du Parlement | |

| | |
|--|------------|
| 3.2 Un système électoral mixte compensatoire | 49 |
| 3.2.1 La nouvelle loi électorale | |
| 3.2.2 Les députés de collèges uninominaux | |
| 3.2.3 Le scrutin proportionnel et le scorporo | |
| 3.2.4 Le Sénat | |
| 3.2.5 Impact de la compensation | |
| | |
| Chapitre 4 | |
| Conséquences politiques de la réforme | 60 |
| 4.1 Un système des partis transformé | 60 |
| 4.1.1 Éclatement de la Démocratie chrétienne | |
| 4.1.2 Un nouveau joueur : Forza Italia | |
| 4.1.3 Remaniement des partis politiques : suite et fin | |
| 4.2 Impact des coalitions électorales | 67 |
| 4.2.1 Élections de 1994 : L'implacable logique majoritaire | |
| 4.2.2 Élections de 1996 : Un tournant historique | |
| 4.2.3 Élections de 2001 : Le retour de la droite | |
| 4.3 Une compensation menacée | 81 |
| 4.4 Mode de scrutin, coalitions et la volatilité du vote | 83 |
| 4.5 Profil de la nouvelle classe politique | 85 |
| 4.5.1 La représentation des femmes | |
| | |
| Chapitre 5 | |
| Impact de la réforme électorale : discussion | 89 |
| 5.1 Véritable révolution ou simple changement de scrutin? | 89 |
| 5.1.1 Alternance sans bipartisme | |
| 5.1.2 Stabilité gouvernementale fragile | |
| 5.1.3 Nouveau scrutin, nouveau type de candidat | |
| 5.1.4 Fin de la gestion consensuelle de l'État | |
| 5.1.5 Et la corruption? | |
| 5.2 Limites des institutions face à la culture politique | 95 |
| 5.3 Les rendez-vous manqués | |
| | |
| Conclusion | 99 |
| | |
| Bibliographie | 101 |

LISTE DES TABLEAUX

| | |
|---|----|
| Tableau I : Résultats électoraux des principaux partis politiques, 1946 - 1987. | 19 |
| Tableau II : Élections du 5 avril 1992, Chambre des Députés. | 28 |
| Tableau III : Référendum du 18 et 19 avril 1993. | 42 |
| Tableau IV : Référendum de 1993 : Résultats par questions. | 43 |
| Tableau V : Chronologie | 48 |
| Tableau VI : Distribution des sièges selon les circonscriptions. | 50 |
| Tableau VII : Élections de 1994, Chambre des Députés. | 71 |
| Tableau VIII : Élections de 1996, Chambre des Députés. | 74 |

| | |
|---|----|
| Tableau IX : | |
| Répartition des votes en fonction du mode de scrutin. Élections de 1996. | 76 |
| Tableau X : | |
| Élections du 13 mai 2001, Chambre des Députés. | 79 |
| Tableau XI : | |
| Votes par coalition selon le mode de scrutin, élections du 13 mai 2001. | 81 |
| Tableau XII : | |
| Impact du <i>scorporo</i> aux élections de 1994, 1996 et 2001. | 83 |
| Tableau XIII : | |
| Expérience parlementaire des députés, en 1994, par parti. | 86 |
| Tableau XIV : | |
| Référendums de 1995, 1999 et 2000. Résultats en pourcentage des votes valides | 96 |

LISTE DES FIGURES

| | |
|--|----|
| Figure 1 : | |
| Résultats électoraux de la DC, juin et novembre 1993. | 61 |
| Figure 2 : | |
| Remaniement des partis politiques, 1989 - 1994. | 66 |
| Figure 3 : | |
| Distribution des votes par régions, élections de 1994. | 68 |
| Figure 4 : | |
| Renouvellement des Députés, 1983 - 1994. | 85 |
| Figure 5 : | |
| Taux de participation aux référendums, 1991- 2001. | 97 |

LISTE DES ABRÉVIATIONS

| | |
|-------|---|
| AN | Alliance nationale - <i>Alleanza nazionale</i> |
| CCD | Démocrates chrétiens du centre - <i>Centro cristiano democratico</i> |
| COREL | Comité pour la réforme électorale |
| DC | Démocratie chrétienne - <i>Democrazia cristiana</i> |
| FI | Allez Italie - <i>Forza Italia</i> |
| Lega | Ligue du Nord - <i>Lega Nord</i> |
| MSI | Mouvement social italien - <i>Movimento sociale italiano</i> |
| PCI | Parti communiste italien - <i>Partito comunista italiano</i> |
| PDS | Parti démocratique de la gauche - <i>Partito democratico della sinistra</i> |
| PPI | Parti populaire italien - <i>Partito popolare italiano</i> |
| PSI | Parti socialiste italien - <i>Partito socialista italiano</i> |
| RC | Refondation communiste - <i>Rifondazione comunista</i> |
| Verdi | Parti écologique |

INTRODUCTION

Si les hommes s'aperçoivent rarement qu'ils sont en train de vivre une révolution, il arrive aussi qu'ils soient convaincus d'en voir éclater une alors qu'il n'en est rien.

- Francesco Maiello

La réforme du système électoral italien s'est produite durant une période politiquement trouble, au début des années 90, marquée par des changements profonds au niveau des partis politiques, des institutions et des politiciens eux-mêmes. À tel point que l'image traditionnelle de la « politique à l'italienne » est moins représentative aujourd'hui qu'il y a 10 ans. Pendant près de quarante ans, le système politique italien fut reconnu à la fois pour son instabilité gouvernementale et son immobilisme institutionnel.

Ce paradoxe s'explique entre autres par le contexte de la guerre froide qui a littéralement figé les forces politiques en présence pourtant nombreuses étant donné l'usage du mode de scrutin proportionnel. Pour éviter de devenir un pays satellite de l'Union soviétique, l'électorat italien s'est tourné vers le parti de la Démocratie Chrétienne (DC) qui a été le fer de lance de l'anti-communisme et grand rassembleur des forces centristes et des valeurs libérales.

Malgré les nombreux changements de gouvernements provoqués par des coalitions instables dans une *Camera dei Deputati* aux allures de *commedia dell'arte*, les réélections sans surprises de la DC ont tout de même assuré la continuité de la 1^{ère} République.

Avec la chute du mur de Berlin qui symbolisa la fin de la guerre froide et la victoire du néolibéralisme sur le communisme, le « nouvel ordre mondial » initia une onde de choc sans précédents depuis la fin de la Deuxième guerre entraînant le système politique italien dans une transition dont peu auraient pu prédire l'amplitude. Les analystes de cette question ont rapidement identifié les évènements charnières de cette transition : réaligement idéologique du parti communiste, la contre-performance électorale des partis traditionnels, la mise à jour de la corruption par l'opération « mains propres », l'éclatement de la DC, l'arrivée de nouveaux partis politiques et, finalement, une réforme importante de la loi électorale. Faire la chronologie de cette transition et identifier les différences avec l'« ancien régime » est une chose; mesurer concrètement les conséquences de cette transition en est une autre.

Il existe en effet un peu de confusion à propos de la situation en Italie depuis 1993, année de la réforme électorale. Est-ce que l'effet conjugué des évènements ci-haut mentionnés a vraiment mis en place un nouveau régime politique ou n'est-ce là qu'une évolution normale quoique précipitée? La transition a-t-elle été aussi intense que de courte durée ou doit-on s'attendre à d'autres changements significatifs?

Ces questions complexes - touchant un phénomène aux multiples ramifications qu'est la transition du système politique italien - représentent un mandat qui dépasse les limites du présent travail. Toutefois, dans le cadre de cette transition, nous proposons une recherche plus spécifique liée à la réforme électorale que nous considérons comme un élément essentiel du processus de redéfinition du système politique italien. D'emblée, on peut affirmer que la réforme électorale a participé à la mise en place d'une nouvelle réalité politique en Italie depuis 1993 mais, qu'elle en a été précisément son impact?

Cette recherche est d'autant plus intéressante car, de tous les événements qui ont bouleversé l'Italie au début des années 90, la réforme électorale est le seul changement qui soit clairement institutionnel, qui ait reçu une légitimité populaire par voie de referendum et, surtout, qui a eu une incidence directe sur l'ensemble de la représentation politique. Ce concept de représentation politique en est un pour le moins vaste qui fait référence à plusieurs aspects du champ politique. Pour les besoins de la présente recherche, l'idée de représentation politique s'articule à travers plusieurs niveaux inclusifs, un peu à la manière de cercles concentriques, que nous identifions comme étant les candidats et les parlementaires, les partis politiques, les coalitions et finalement le système politique en tant que tel.

Pour arriver à mesurer l'impact de la réforme électorale sur la représentation politique, nous proposons une analyse de l'activité politique en Italie depuis l'adoption de la réforme jusqu'à nos jours qui sera structurée autour des différentes forme de

représentation énumérés ci-haut avec comme toile de fond les élections de 1994, 1996 et 2001.

Outre le premier chapitre consacré à l'état de la question, la recherche se divise en deux grandes sections contenant chacune deux chapitres. D'abord, on se doit de relever quelques événements importants qui ont marqué l'histoire contemporaine de l'Italie car ils sont tout à fait pertinent dans la compréhension de ce qui a provoqué la réforme électorale. Nous aborderons ensuite la réforme comme telle en précisant d'une part, le contexte en mettant l'emphase sur les acteurs et les enjeux et, d'autre part, en présentant les aspects plus techniques de cette réforme. Par la suite, nous délaisserons l'aspect descriptif au profit de l'analyse en démontrant quelles sont les conséquences très concrètes de la réforme électorale. Finalement, nous proposons en deuxième analyse, une discussion portant sur l'impact réel de cette réforme par rapport à un impact anticipé.

Suggérer des éléments de réponses à cette question permettras de clarifier la nature des changements que cette réforme a provoqué et, peut-être, à mieux comprendre l'évolution récente du système politique italien.

CHAPITRE 1

État de la question

Pour les spécialistes, l'Italie a longtemps été considérée une « anomalie » par rapport au fonctionnement-type chez l'ensemble des démocraties occidentales¹. Cette particularité du cas italien se manifestait de plusieurs façons : permanence d'une coalition gouvernementale « anti-communiste » menée par la DC sans possibilité d'alternance, absence d'un parti centriste social-démocrate se positionnant idéologiquement entre la DC et le PCI ou bien encore l'absence d'un parti conservateur sur l'échiquier politique. Cette anomalie donc, qui a caractérisé le système politique italien jusqu'au début des années 90, va être corrigée dans une large mesure par la réforme électorale de 1993 qui se veut l'aboutissement d'une période politiquement fébrile, achevant du même coup la « transition » du régime politique italien

Cette transition a généré une littérature abondante, mobilisé beaucoup de spécialistes qui ont publié un grand nombre d'analyses. Cet engouement s'explique par le fait que l'Italie a vécu des changements à la fois social, politique et institutionnel d'une

¹ I. Diamanti et M. Lazar (dir.), *Politique à l'italienne*, Coll. Politique d'aujourd'hui, PUF, Paris, 1997, p. 2.

envergure qui ne s'était pas vue depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale avec la chute du fascisme et la proclamation de la République en juin 1946.

Ce qui ressort de la littérature c'est qu'il n'y a pas à proprement parler de débats contradictoires chez ceux qui s'intéressent à cette question. Cependant, on ne retrouve pas non plus de consensus clair chez les spécialistes de la politique italienne sur l'importance et la portée de cette évolution aussi intense que subite du système politique italien.

Certains auteurs perçoivent cette transition comme un véritable tournant historique aux conséquences importantes qui sonne le glas de la première République. Par exemple, Hillary Partridge précise que les chambardements politiques au début des années 90 ont provoqué une mutation majeure du système de partis marquant l'émergence d'une Seconde République des cendres de la Première². Dans la même veine, Mario B. Mignone affirme sans hésitation que le référendum sur la réforme représente un événement charnière: « *In the Spring of 1993, voters approved by a large margin the eight referenda : this event certainly marked the end of the First Republic and the beginning of the Second.* »³

Par contre, beaucoup d'auteurs relativisent l'importance des changements politiques en faisant valoir que l'Italie actuelle n'est pas tellement différente de celle

² Hillary Partridge, *Italian Politics Today*, Politics Today, Manchester University Press, New York, 1998, p. 145.

³ Mario B. Mignone, *Italy Today : A Country in Transition*, Peter Lang Publishing, New York, 1995, p. 50.

d'avant la transition et qu'en bout de ligne, on n'a tout de même pas réécrit la Constitution alors que la vie du peuple italien n'a pas changé de manière significative.

Daniela V. Rechenmann précise que: « *il ne faut pas oublier que, malgré les bouleversements du paysage politique et la fin du régime démocrate chrétien, le cadre institutionnel de 1948 demeure (...). La République italienne a été enterrée prématurément par les médias et la seconde n'a pas encore vu le jour.* »⁴. D'Alimonte et Bartolini abondent dans le même sens en soulignant que: '*Second Republic*', '*Regime change*' or '*new politics*' are expressions used by many commentators but for the moment they exaggerate the nature and extent of these changes. So far, Italy has not witnessed any constitutional revisions and its parliamentary system has retained its principal characteristics⁵.

Finalement, des observateurs de premier plan comme par exemple Francesco Maiello opte pour la prudence: « *Pour l'instant les hommes sont remplacés au sein du gouvernement et à la tête des partis politiques. (...) Mais, suffit-il de changer un groupe de pouvoir pour parler de révolution? (...) Quant au mode de scrutin, passé du proportionnel au majoritaire corrigé après de longs mois de bataille politique, là aussi parler de révolution me semble exagéré.* »⁶

Ces différentes interprétations nous permettent sans doute de mieux saisir les enjeux de la transition du système politique italien cependant, elles donnent peu d'éléments de réponses en rapport à notre objet de recherche que l'on doit préciser

⁴ Daniela Verdura Rechenmann, « La Première République à l'heure des bilans » dans M. Tramonte (édit.), *L'Italie à l'heure des bilans; La République italienne a cinquante ans*, Montpellier, Université Paul-Valéry, p. 63.

⁵ M. Bull et M. Rhodes (édit.), *Crisis and Transition in Italian Politics*, Frank Cass, London, 1997, p. 110.

⁶ Francesco Maiello, *Révolution à l'italienne*, Paris, Éditions de l'Aube, 1993, p. 154.

davantage. Comme nous le verrons, la réforme électorale fut le fruit d'une volonté de changement qui avait des attentes précises et, il nous semble tout à fait approprié de juger son impact en se demandant dans quelle mesure la réforme électorale a répondu à ces attentes. Bref, est-ce que l'impact réel a été celui anticipé par ceux qui militaient en faveur d'une telle réforme?

Sans contredit, la réforme électorale a provoqué des changements importants mais c'est justement en précisant la nature de ces changements au niveau du système politique italien que nous pourrions identifier et clarifier les conséquences de cette réforme. Nous posons donc quatre hypothèses que la présente recherche va tenter de valider: 1) La réforme a réussi à engendrer l'alternance politique; 2) La stabilité des gouvernements s'est progressivement améliorée depuis 1994; 3) La réforme a contribué au renouvellement de la classe politique; 4) Par contre, la réforme n'a pas réussi à résorber le niveau élevé de fractionnement du système de partis qui maintient des idéologies extrémistes et bloque la poursuite de son évolution.

Ces hypothèses, tout comme les arguments évoqués par ceux qui étaient en faveur de la réforme électorale, ne sont évidemment pas le fruit du hasard; elles s'appuient sur les recherches antérieures touchant les systèmes électoraux et leurs effets sur le système politique.

La recherche en science politique s'intéresse de près aux systèmes électoraux et il a été démontré qu'il existe une interdépendance entre le mode de scrutin, le système de

partis et le régime politique. Sans parler nécessairement de déterminisme, de fortes tendances ont été observé et formulé par Maurice Duverger : 1. La représentation proportionnelle tend à un système de partis multiples, rigides, indépendants et stables; 2. Le scrutin majoritaire à deux tours tend à un système de partis multiples, souples, dépendants et relativement stables; 3. le scrutin majoritaire à tour unique tend à un système dualiste, avec alternance de grands partis indépendants.⁷

À partir de ces « lois » de Duverger, on a poussé plus loin l'étude des modes de scrutin et identifié des tendances plus spécifiques. En faisant l'étude des modes de scrutin dans vingt pays sur vingt ans en fonction de critères d'analyse précis, Douglas W. Rae souligne que les partis dominants sont avantagés par tous les systèmes électoraux mais que cet avantage est plus prononcé en présence d'un scrutin majoritaire. En effet, ce mode de scrutin favorise les vainqueurs par une prime en sièges et pénalise les perdants qui sont sous-représentés. Bref, un système électoral utilisant un scrutin majoritaire ou à dominance majoritaire est plus enclin à générer un gouvernement « fort » et pousse le système de partis vers le bipartisme.⁸

Ces tendances ne sont pas des causalités parfaites car la réalité politique est toujours plus complexe que la rationalisation qu'on en fait. Plus concrètement, on a remarqué que ce tendances, bien que généralisées, se vérifiaient plus ou moins bien dépendamment des systèmes politiques nationaux étudiés. Par exemple, une recherche

⁷ Maurice Duverger, *Les partis politiques*, sixième édition, Librairie Armand Colin, Paris, 1967, p. 235.

⁸ Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1967, pp. 88-92.

exhaustive de Robert D. Putnam portant sur une comparaison des institutions politiques régionales entre le nord et le sud de l'Italie durant les années 70 et 80, a démontré que le contexte social et l'histoire conditionnent profondément la performance des institutions politiques.⁹

Les travaux de Putnam ont donc fait entrer une variable sociologique qui confirme que le type de scrutin n'est pas le seul élément déterminant dans la définition et l'évolution des systèmes politiques. Sans vraiment falsifier les lois de Duverger, les résultats de Putnam appelle tout de même à un certain relativisme et à la prudence dans les analyses et les projections touchant les systèmes de partis.

Alors que Putnam tirait des conclusions à partir d'un cas unique, une autre étude, d'une envergure hors du commun, allait carrément remettre en question les analyses comparatives de Duverger et Rae. En reprenant la méthodologie de ce dernier, Arend Lijphart utilisa plutôt les données statistiques de 70 systèmes électoraux utilisés dans 27 pays de 1945 à 1990. Tout en acceptant la thèse que le scrutin majoritaire favorise le bipartisme, il affirme, entre autres, que l'hypothèse conventionnelle voulant que le bipartisme engendre des gouvernements plus efficace et plus stable que le multipartisme est non viable¹⁰. Selon lui, il n'y aurait aucune évidence empirique en terme de gestion de l'économie ou encore dans l'administration des affaires de l'État qui permet de distinguer les systèmes de partis sur ce point.

⁹ Robert D. Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton, 1993, p. 182.

¹⁰ Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Comparative European Politics, Oxford University Press, Oxford, 1994, p. 144.

Pour Lipjhart, la distinction s'articule autrement : si la représentation proportionnelle donne des gouvernements plus démocratiques à cause d'une distribution des sièges plus équitable, le scrutin majoritaire a, en revanche, la qualité d'offrir une responsabilité gouvernementale beaucoup plus claire. Se rapprochant des conclusions de Putnam, il précise que le choix d'un système électoral est avant tout un choix basé sur des valeurs communes et que le système de partis qui en résulte va être influencé et va refléter le contexte historique, culturel et social du pays¹¹. Bref, les principes de proportionnalité et de majorité demeurent intimement liés aux traditions politiques qui rendraient difficile par exemple la mise en place d'un scrutin proportionnel dans un pays dont les institutions sont issues du parlementarisme britannique.

De ces analyses sur l'impact des systèmes électoraux on doit retenir au moins trois points importants. D'abord, la mise en place d'un scrutin majoritaire peut mener au bipartisme et donc contrer la fragmentation du système de partis. Ensuite, il faut garder à l'esprit que les effets attendus d'un mode de scrutin peuvent être substantiellement altérés par le contexte social et les traditions politiques. Finalement, si nous reprenons la formulation de Pierre Martin, *là où les conditions favorables au bipartisme ne sont pas réunies, le système électoral n'a pas la force de l'imposer*.¹²

En définitive, la problématique de la réforme électorale possède deux volets : l'un plus contextuel car la réforme s'inscrit dans une grande mouvance qu'est la transition du

¹¹ *Ibid.*

¹² Pierre Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Clefs/Politique, Montchrestien, Paris, 1994, p. 125.

système politique italien; l'autre plus théorique et technique car la réforme fait référence à l'introduction d'un nouveau mode de scrutin et son impact sur ce même système politique.

Mais d'abord, il serait difficile d'apprécier à leur juste valeur les lendemains de la réforme électorale sans faire un retour obligé à l'histoire du système politique italien et au contexte qui prévalait avant ce que plusieurs observateurs appellent dorénavant *the year of the Tycoon...*

CHAPITRE 2

Le système politique italien de 1946 à 1993

Ce chapitre est un retour obligé à l'histoire pour mieux comprendre pourquoi les outils que l'Italie s'était donnés pour se garder de toutes les formes de totalitarisme se sont lentement mais sûrement retournés contre elle au point de dénaturer son régime politique et de provoquer une crise sans précédents au début des années 90.

2.1 Un demi-siècle de « politique à l'italienne »

Du point de vue de la politique, l'Italie n'a jamais eu très bonne réputation. En effet, l'expression « politique à l'italienne » est couramment utilisée pour illustrer un régime politique dysfonctionnel. Cette expression renvoie à une vision caricaturale du système politique italien ayant un Parlement paralysé par de multiples conflits idéologiques, des politiciens corrompus et une inefficacité gouvernementale hors du commun.

Cette réputation, bien que fondée dans une certaine mesure, fait référence en grande partie à une période de l'histoire marquant la décadence progressive du régime politique italien depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'à la chute du communisme. Phénomène d'autant plus surprenant que les débuts encourageants de la République annonçaient un avenir plus prometteur.

2.1.1 L'Italie d'après-guerre

Le conflit mondial avait fait oublier aux italiens les tensions internes du pays qui se sont rapidement manifestées une fois la poigne du gouvernement fasciste relâchée. La libération progressive du territoire par les troupes alliées n'est pas achevée que déjà se pose la question de l'avenir politique du pays. Le débat constitutionnel se calque sur le clivage socio-économique du pays entre les régions du sud, véritables bastion de la droite et en faveur d'une monarchie, et les régions du nord, plus à gauche et davantage républicaines.

Les partis politiques anti-fascistes La Démocratie chrétienne et le Parti communiste ont participé activement dans la résistance à l'occupation allemande et, faisant fi de leurs divergences idéologiques, les deux partis travaillent à redonner une cohésion minimale à la nation italienne. Cette coopération nécessaire qu'on a appelé le « Tournant de Salerne » est rendue possible grâce au PCI qui va délaissé pour un temps l'Internationale communiste et se consacrer à la reconstruction politique du pays et se porter à la défense de l'unité nationale¹³. Ce gouvernement de crise est en fait une alliance anti-fasciste menée par Alcide De Gasperi, chef du Parti de la Démocratie

¹³ Ivo Diamanti et al. *L'Italie, une nation en suspens*, Espace international, Éditions Complexe, Bruxelles, 1995, p. 67-68.

chrétienne (DC), avec la participation du Parti communiste italien (PCI) et de plusieurs autres partis politiques notamment le Parti socialiste italien (PSI).¹⁴

De l'entrée des forces alliées à Rome le 4 juin 1944 jusqu'au référendum populaire du 2 juin 1946, on détermine les étapes qui vont mener au nouveau statut politique du pays: il est d'abord décidé qu'une Assemblée Constitutionnelle soit élue au suffrage universel; que la modification des institutions se fassent après la libération complète du pays; que les prochains gouvernements jurent leur loyauté, non pas au Roi, mais à la nation; finalement, qu'il revenait au peuple de décider par voix de référendum entre un régime monarchique ou républicain.¹⁵

La population se prononça en faveur de la République mais le résultat ne fait que relancer les inquiétudes sur l'avenir de la nation. À 54% contre 47%, l'option républicaine remporte la victoire avec une faible majorité de 2 millions de votes. Même si la nouvelle Constitution qui est adoptée par l'Assemblée le 22 décembre 1947 confirme l'intégralité du territoire et l'unité nationale, l'Italie demeure un pays socialement et économiquement divisé entre le Nord et le Sud.

2.1.2 La loi électorale de 1948

Avec cette nouvelle Constitution, les italiens tournent le dos à la fois au fascisme et à la monarchie et dès ses débuts, la République fraîchement proclamée se veut très démocratique : élections libres au suffrage universel direct, mise en place d'un système

¹⁴ Bruno Teissier, *Géopolitique de l'Italie*, Éditions Complexe, 1996, p. 65.

¹⁵ Robert B. Mignone, *Op. cit.*, p.20.

politique bicaméral et surtout, le retour de la représentation proportionnelle qui fut introduite après la Première Guerre mondiale mais résiliée par le régime fasciste.

Si le principe de la représentation proportionnelle est simple, son application en terme d'une répartition équitable des sièges est beaucoup plus complexe¹⁶. D'abord, le territoire italien est divisé en 32 collèges électoraux qui élisent une vingtaine de députés en moyenne pour un total de 630. L'électorat vote pour une liste de candidats et ce vote est partiellement préférentiel : il peut choisir de trois à quatre candidats dans la liste dépendamment du nombre de sièges à pourvoir. À l'intérieur de chaque collège, la distribution des sièges se fait en fonction d'un quotient obtenu en divisant le nombre total de votes par le nombre de sièges à pourvoir plus deux. L'ajout de 2 unités au nombre de sièges a des conséquences importantes car il diminue substantiellement la valeur du quotient donnant ainsi la chance aux petits partis d'arracher quelques sièges.

Ensuite, on divise les votes obtenus par chaque liste de candidats par ce quotient pour obtenir une première répartition des sièges dans les collèges. Les suffrages restants sont reportés dans un collège unique national où s'effectue une seconde répartition proportionnelle selon la méthode du plus fort reste¹⁷. Finalement, ces sièges attribués au niveau national sont redistribués dans les collèges aux listes dont les restes sont les plus élevés, en pourcentage, par rapport au quotient.

¹⁶ Bernard Gaudillère, *Les institutions de l'Italie*, La Documentation française, Paris, 1987, p. 20

¹⁷ Une rare restriction dans cette loi électorale : seules les listes qui ont recueilli au moins 300 000 votes dans le pays et remporté au moins un siège dans un collège sont admises à la répartition des sièges.

Ce système devait promouvoir, selon les républicains du temps, le pluralisme politique et idéologique tout en limitant la concentration des pouvoirs. Cependant, le nouveau régime, aussi parfait que ses artisans pouvaient le croire, va rapidement subir les contrecoups du contexte de la guerre froide qui s'annonce et va en altérer le fonctionnement pour les quarante années à venir.

2.1.3 La Démocratie chrétienne au pouvoir

Maintenant que la guerre est terminée et que la nouvelle Constitution est en place, le front commun stratégique a du mal à résister aux tensions idéologiques entre les partis dominants. Le Parti communiste abandonne le « nationalisme stratégique » et remet son agenda économique et politique au premier plan. C'est le retour à la normale.

Reflet de la situation internationale qui se polarise, la doctrine communiste du PCI vient confronter les valeurs libérales et religieuses de la DC qui décide de couper court à cette menace intérieure. Profitant de sa majorité parlementaire et d'un vote de confiance du Parlement, De Gasperi forme dès 1947 un nouveau gouvernement composé uniquement de démocrates chrétiens excluant *de facto* les communistes et les socialistes.¹⁸

La gauche a bien tenté de prendre le pouvoir en faisant front commun aux élections de 1948 mais la DC demeure trop forte. Avec 48.5% des suffrages, contre 31% pour le *Fronto popolare*, la DC confirme sa main-mise sur le gouvernement et l'État italien

¹⁸ Mariella Colin (dir.), *L'Italie : Réussites et échecs d'une République*, Minerve, Paris, 1994, pp. 101-102.

tout en reléguant dans l'opposition une gauche affaiblie qui ne représente plus une alternative gouvernementale crédible¹⁹.

Par la suite, la DC va gouverner le plus souvent avec des partis qui lui sont proches comme le parti libéral (PLI), le Parti républicain (PRI) et le Parti social démocrate (PSDI), contribuant ainsi à renforcer la position centriste de la coalition gouvernementale.

La politique des quarante années à suivre sera donc l'affaire de la Démocratie chrétienne qui, bien campée au centre de l'échiquier politique, ne sera jamais évincée du pouvoir²⁰. C'est comme si l'Italie, voulant se protéger à la fois de la menace communiste à gauche et des mouvements néofascistes toujours présents à droite, se réfugia dans un immobilisme politique. Par contre, cet immobilisme des forces politiques ne va pas empêcher une certaine évolution des alliances entre les partis politiques au cours des décennies à suivre.

2.1.4 Cinquante ans d' « immobilisme »

Le tableau ci-dessous montre les résultats électoraux des principaux partis politiques depuis la chute du fascisme jusqu'à la fin des années quatre-vingt. La scène politique italienne semble figée, élections après élections. Cependant, malgré le manque

¹⁹ Mariella Colin, *op. cit.*, p. 103.

²⁰ G. Pasquino. et P. McCarthy (édit.), *The End of Post-War Politics in Italy: The Landmark 1992 Elections*, Westview Press, Oxford, 1993, p. 12.

d'alternance au gouvernement, les données nous indiquent que la vie politique italienne est moins statique que l'on pourrait le croire.

Tableau I : Résultats électoraux des principaux partis politiques, 1946 à 1987.

| Partis Politiques | 1946 | 1948 | 1953 | 1958 | 1963 | 1968 |
|----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Parti communiste (PCI) | 19.0 | 31.0 | 22.6 | 22.7 | 25.3 | 27.0 |
| Parti socialiste (PSI) | 20.7 | | 12.7 | 14.3 | 13.8 | 0.0 |
| Démocratie chrétienne (DC) | 35.2 | 48.5 | 40.0 | 42.3 | 38.3 | 39.1 |
| Mouvement social (MSI) | 5.3 | 2.0 | 5.8 | 4.8 | 5.1 | 4.5 |
| | 1972 | 1976 | 1979 | 1983 | 1987 | |
| Parti communiste (PCI) | 27.2 | 34.4 | 30.4 | 29.9 | 26.6 | |
| Parti socialiste (PSI) | 9.6 | 9.7 | 9.8 | 11.4 | 14.3 | |
| Démocratie chrétienne (DC) | 38.7 | 38.8 | 38.3 | 32.9 | 34.3 | |
| Mouvement social (MSI) | 8.7 | 6.1 | 5.3 | 6.8 | 5.9 | |

Source : Sassoon, D. Contemporary Italy : Economy, Society and Politics since 1945, Addison Wesley Longman Limited 1986, Deuxième édition (1997), New York, p. 177.

En effet, on note une nette progression du PCI de 1953 à 1976, aux dépens du PSI qui traverse une phase creuse pour ne reprendre de la vigueur qu'à l'élection de 1983. Cette popularité grandissante du PCI est d'autant plus importante que l'on observe une baisse lente mais significative des appuis à la Démocratie chrétienne tout au long de son « règne ». Cette performance du PCI face au PSI et à la DC s'explique entre autres par son ouverture à la nouvelle réalité politique et économique italienne en prenant ses distances face à Moscou tout en initiant le courant eurocommuniste.²¹

²¹ Ilvo Diamanti *et al.* *L'Italie, une nation en suspens*, *op. cit.*, pp. 88-89.

Sans faire une analyse approfondie de cette longue période, on se doit d'en souligner trois faits marquants qui vont mener à la crise du système politique italien en 1992-1994.

D'abord, au début des années soixante, alors que sa popularité passe sous la barre des 40%, la DC doit se trouver de nouveaux appuis pour contrer la menace communiste et le PCI qui a le *momentum*. Aux élections de 1963, la DC vise la conciliation et fait alliance avec la troisième force politique du pays, le Parti socialiste (PSI), pour former une coalition gouvernementale *centro sinistra*. Ce nouveau gouvernement, mené par Aldo Moro, marque le retour des socialistes au pouvoir, absents depuis les années De Gasperi.²²

Ensuite, c'est au tour du PCI, au milieu des années 70, de tenter un rapprochement avec le pouvoir dans une Italie de plus en plus divisée entre ses traditions religieuses conservatrices et une nouvelle pensée montante plus progressive et laïque. La défaite des « anti-divorces » au référendum de mai 1974 confirme cette modernité émergente et le Parti communiste en profite pour proposer une alternative à l'alliance DC-PSI en vue des élections de 1976. Le « compromis historique »²³ entre catholiques et communistes, qui devait unir les forces sociales pour sortir le pays du marasme économique, n'aura finalement pas lieu. Cependant, la DC sort affaiblie des élections et sa situation précaire au Parlement l'oblige à collaborer avec le PCI. Ce gouvernement de

²² Mariella Colin, *op. cit.*, p. 113.

²³ *Ibid.*, p. 128.

solidarité nationale²⁴ n'est pas une coalition DC-PCI; la DC va gouverner seule mais avec le soutien des communistes à l'extérieur.

Finalement, la conjoncture politique ne s'améliore pas au début des années 80 pour la DC qui réalise la pire performance électorale de son histoire alors que le PCI n'est qu'à trois points derrière. Le PSI se retrouve donc avec la balance du pouvoir et son secrétaire, Bettino Craxi, entend bien profiter de cette situation. En échange de son support, qui maintient la coalition gouvernementale « pentapartite » (DC, PSI, PRI, PLI et PSDI) et lui assure une majorité parlementaire, Craxi est nommé *presidente del consiglio* au lendemain des élections de 1983.²⁵

2.1.5 Instabilité gouvernementale chronique

Dépendamment du point de vue, certains argumentent que l'instabilité politique en Italie n'est qu'une illusion; que l'Italie fut l'une des démocraties les plus stables d'Europe à tel point que les Italiens eux-mêmes critiquaient son immobilisme²⁶. En fait, c'est justement ça l'illusion : l'immobilisme du système politique italien n'est pas une forme avancée de stabilité. Il est vrai que la permanence de la DC au pouvoir a assuré une certaine continuité du régime politique mais sa présence n'a pas engendré pour autant de stabilité gouvernementale.

²⁴ Mark Gilbert, *The Italian Revolution: The end of Politics, Italian Style?*, Westview Press, Oxford, 1995, p. 8-9.

²⁵ *Ibid.*, p. 10-11

²⁶ Mario B. Mignone, *Italy Today : A Country in Transition*, Peter Lang Publishing, New York, 1995, p. 37.

La situation était telle que pas moins de 47 gouvernements se sont succédés entre 1948 et 1992, dont plusieurs n'ont duré que quelques mois, alors que cinq législatures d'affilée n'ont pas complété leur mandat de cinq ans²⁷. Évidemment, ces changements n'ont pas tous été politiquement significatifs. Pour certains on devrait parler davantage de remaniements ministériels qui n'ont été finalement qu'un jeu de chaise musicale au sein d'une élite politique complaisante.

Nonobstant l'importance de ces remaniements, il ne faut pas perdre de vue que le grand nombre de partis politiques présents au Parlement et les tensions à l'intérieur même des coalitions gouvernementales multipartites ont été une source d'instabilité chronique au point de rendre presque impossible l'exercice du pouvoir et une gestion autonome de l'État.

De plus, si les périodes de crise gouvernementale ont été relativement courtes au cours des deux premières législatures - une douzaine de jours en moyenne - elles ont pris des proportions alarmantes par la suite avec une durée moyenne avoisinant les 30 jours dont des crise majeures en 1972 avec 121 jours, en 1976 avec 90 jours, en 1979 avec 126 jours et en 1983 avec 97 jours²⁸.

Ces blocages récurrents au Parlement ne démontrent pas seulement le grand pouvoir de contrôle des partis politiques sur les institutions, mais surtout que la « politique à l'italienne » est une affaire d'alliances stratégiques et autres tractations

²⁷ Voir site officiel du gouvernement italien : <http://www.governo.it/Governo/Governi/governi.html>

²⁸ Bernard Gaudillère, *Les institutions d'Italie*, La Documentation française, Paris, 1987, p. 29.

ardemment négociées généralisant le *lottizzazione* (marchandage des postes-clés dans la fonction publique).²⁹

Bref, la décennie qui précède les événements entourant la réforme électorale, va voir le consociativisme³⁰ italien, cette gestion consensuelle obligée de l'État dans un pays politiquement fragmenté, se dégrader rapidement sous le gouvernement Craxi. Comme l'alternance était impossible, la coalition gouvernementale s'est incrustée au pouvoir et est devenue corrompue. La partitocratie personnifiée par la collusion à peine voilée des grands leaders politiques surnommée l'« alliance CAF » pour Craxi, Andreotti et Forlani³¹, a littéralement normalisé des pratiques douteuses de clientélismes et de financements illicites au point de miner les assises démocratiques du régime politique italien.

Alors que le contexte international est au rapprochement avec l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev en Union soviétique, la classe politique n'a aucune idée de la tempête politique qui s'apprête à s'abattre sur l'Italie.

2.2 Le contexte de la réforme électorale

La mutation relativement rapide du système politique italien au début des années 90 va connaître son aboutissement aux élections de 1994. Une analyse rapide de cette période

²⁹ Bruno Teissier, *Géopolitique de l'Italie*, Éditions Complexe, 1996, p. 61.

³⁰ Concept élaboré par Arendt Lijphart a propos des démocraties profondément divisées par des clivages politiques et idéologiques. Dans Ilvo Diamanti et Marc Lazar (dir.), *op. cit.*, p. 227.

³¹ Martin Bull et Martin Rhodes (edit.), *Crisis and Transition in Italian Politics*, Frank Cass & Co. Ltd., Portland, 1997, p. 67

fébrile est nécessaire pour bien saisir les enjeux de la réforme et surtout, si l'on veut en mesurer toute la portée. De par son étendue, la transition du système politique italien est un phénomène complexe dont nous ne retiendrons que les épisodes les plus pertinents qui sont reliés d'une manière ou d'une autre à la réforme électorale. Nous procéderons en utilisant les faits politiques marquants comme points de référence pour illustrer à la fois le contexte politique entourant la réforme et montrer comment et pourquoi un tel projet de réforme s'est imposé.

De 1987 à 1996, l'Italie traverse une véritable frénésie électorale alors que le peuple est appelé aux urnes à quatre reprises pour les élections générales de 1987, 1992, 1994 et 1996, en plus des élections municipales de 1990 et 1993. Toute élection est importante par définition, mais étant donné le contexte houleux de cette période, elle devient un indicateur important pour l'observation et l'analyse des changements politiques et institutionnels qui secouèrent l'Italie durant cette période

D'abord, les élections de 1987 représentent en quelque sorte l'« année zéro », le point de référence pour mesurer la magnitude des changements qui sont appelés à se produire, car rien ne laisse encore présager la suite des événements.

2.2.1 Élection de 1987 : à l'aube du grand choc

Une analyse sommaire des résultats électoraux montre clairement que ces élections sont sans surprises. Les électeurs ont reconduit au pouvoir la DC mais aussi le PCI dans son rôle d'opposition qui, malgré ses défaites successives et prévisibles au

niveau national, demeure très influent à l'échelle régionale et dans les mairies³². Outre l'arrivée d'un parti écologiste, le *Partito Verdi*, l'élection de 1987 reproduit fidèlement le schéma caractéristique du système politique italien depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Les élections de 1987 sont particulièrement réconfortantes pour la classe politique en place et surtout pour la Démocratie Chrétienne car, sans atteindre les résultats des années 70, cette élection représente pour elle un gain qui compense la baisse significative de 5.4 points (15%) enregistrée aux élections de 1983. De même pour le Parti socialiste, qui a vu sa popularité grimper de 4.5 points (31%) entre 1979 et 1987. En fait, seul le Parti communiste italien accuse une baisse tendancielle perdant près de 8 points (23%) en un peu moins de dix ans.

2.2.2 Réalignement idéologique à gauche

Les déboires du Parti communiste ne sont évidemment pas étrangers à la conjoncture internationale. L'effondrement du Régime soviétique et le vent de libéralisation qui souffle sur les pays satellites - sans oublier la réunification allemande - provoquent une crise de légitimité qui amène la direction du PCI à proposer un réalignement idéologique lors du Congrès de 1991³³. Avec la fin de la guerre froide et du climat de confrontation, le PCI, devant la nécessité de se renouveler, n'aura pas résisté aux tensions internes entre factions radicales et modérées idéologiquement

³² Patrick Mccarthy, *L'Italie dans la tourmente*, p. 17 (voir v.o....)

³³ Martin J. Bull. « Italy : The Crisis of the Left », *Parliamentary Affairs*, London, Oxford University Press, 2003, Vol. 56, p. 60.

irréconciliables. La scission donna naissance à deux nouveaux partis politique : le *Partito Democratico della Sinistra*, un parti de gauche modéré, et le *Rifondazione Comunista*, un parti d'extrême-gauche.

Le démantèlement du Parti communiste n'aura pas réussi à provoquer une crise suffisamment forte justifiant des élections hâtives. De fait, c'est la première fois depuis la *IV Legislatura* de 1963-68 que la *Camera dei Deputati* complète un mandat de 5 ans avec tout de même une succession de 4 gouvernements; ce qui n'est pas exceptionnel pour l'Italie. Cependant, il vient confirmer qu'un vent de changement souffle sur l'Italie et qu'il menace l'orthodoxie politique établi depuis l'après-guerre. Ce ressentiment, de plus en plus senti chez la population envers la classe politique, a stimulé des groupes contestataires et ravivé les tensions entre le nord et le sud du pays.

Cet émiettement de l'un des deux grands partis traditionnels italiens juste avant les élections de 1992 n'est que le début d'une série d'évènements qui, ultimement, vont changer radicalement le visage et la façon de faire de la politique en Italie.

2.2.3 Élection de 1992 : Le chant du cygne

Maintenant que le PCI n'est plus, l'attention se tourne de plus en plus vers la coalition gouvernementale qui se trouve maintenant à court de justification. Lentement, la population prend conscience que la mission « sacrée » de contrer le communisme a été davantage alimentée que réelle au cours des dernières années et, comme nous l'avons

précisé à la fin du chapitre précédent, elle n'aura été qu'un paravent aux actions illicites des partis politiques pour se maintenir au pouvoir.

L'autre élément qui caractérise cette élection est l'arrivée en force d'un parti relativement nouveau : la *Lega Norte*. Connue sous le nom de Ligue Lombarde à ses débuts en 1984, la Lega s'est rapidement affirmée comme catalyseur principal de la contestation envers le « vieux régime » politique en rejetant ouvertement les institutions actuelles et en prônant un État fédéral qui rendrait justice aux riches régions du nord. Coincés dans leurs jeux politiques, les partis dominants n'ont rien vu venir et c'est avec surprise que la Lega a pris la mairie de Venise aux élections régionales de 1990³⁴. Porté par le charisme d'Umberto Bossi, la Lega, bien que toujours considérée comme un parti régional, allait devenir un acteur politique incontournable pour les années à venir.

Les résultats électoraux de 1992 ne peuvent donc s'estimer à leur juste valeur, en terme de signification, que si on les remet dans une perspective de mutation de l'offre politique depuis l'élection précédente de 1987. Rappelons que le système électoral italien, en utilisant un mode de scrutin proportionnel pur, a depuis toujours généré un grand nombre de partis politiques. Mais voilà qu'en 1992, on assiste à une recrudescence du nombre de partis d'envergure suffisante pour surmonter le seuil minimal du 4% et s'assurer une représentation à la *Camera*.

³⁴ Bibes, Geneviève, « L'Italie en 1992 : L'accélération du processus de décomposition », *Les pays d'Europe d'occidentale*, Les études de la documentation française, Édition 1993, Paris, p. 75.

Tableau II : Élections du 5 avril 1992, Chambre des Députés.

| Partis politiques | % voix | Nombre sièges | % sièges |
|--|---------------|----------------------|-----------------|
| Democrazia Cristiana (DC) | 29.7 | 206 | 32.7 |
| Partito Democratico della Sinistra (PDS) | 16.1 | 107 | 17.0 |
| Partito Socialista Italiano (PSI) | 13.6 | 92 | 14.6 |
| Lega Lombarda (LL) | 8.7 | 55 | 8.7 |
| Rifondazione Comunista (RC) | 5.6 | 35 | 5.6 |
| Movimento Sociale Italiano (MSI) | 5.4 | 34 | 5.4 |
| Partito Repubblicano Italiano (PRI) | 4.4 | 27 | 4.3 |
| Autres | 16.5 | 74 | 11.7 |
| Totaux | 100.0 | 630 | 100.0 |

Source : <http://psephos.adam-carr.net/countries/i/italy/italy1992.txt>

Malgré un contexte instable avec le début des enquêtes judiciaires, les partis traditionnels semblent à première vue inébranlables : La Démocratie chrétienne domine toujours la scène politique alors que le Parti socialiste fait même des gains par rapport à 1987. Cette nouvelle victoire de la DC, si on le compare aux performances électorales des quarante dernières années, prend l'allure d'une défaite. En chutant sous les 30%, soit 5 points de moins qu'en 87, la Démocratie chrétienne n'est plus la force sociale et politique qu'elle a déjà été et fait face à une crise de légitimité importante qui gruge sa base électorale.

Ces élections sont aussi décevantes pour le PDS, qui malgré son détachement avec une gauche trop radicale, n'arrive pas à capitaliser sur sa nouvelle image en ne

récoltant que 16.1% des voix pour 107 sièges³⁵. En fait, c'est la Lega Nord et la RC qui enregistrent une victoire psychologique en réussissant à s'approprier respectivement 55 et 35 sièges. Malgré une chute de popularité marquée qui à l'allure d'un désaveu, la coalition gouvernementale sortante est reconduite au pouvoir mais avec une majorité réduite.

Les élections de 1992 suggèrent que l'Italie est aux portes d'une transformation fondamentale de son système politique. Globalement, les partis dits traditionnels sont en perte de vitesse alors que les « nouveaux » partis politiques, qu'ils soient issus d'un réaligement idéologique, d'une scission ou d'un mouvement de protestation, profitent d'une conjoncture qui leur est favorable.

2.3 L'opération *Manu Pulite*

À partir de 1992, les événements qui vont paver la voie aux élections historiques de 1994 se bousculent et s'entremêlent. Mais c'est le début de l'opération *Manu Pulite*, qui veut dire « mains propres », juste avant les élections du printemps 1992 qui aura l'effet d'une bombe dans toute l'Italie au cours des mois à suivre.

L'opération *Manu Pulite* débuta par ce qui pourrait ressembler à un fait divers : l'arrestation à la mi-février 1992 de Mario Chiesa, un gérant d'une maison de charité

³⁵ Il faut être prudent dans l'appréciation de la performance électorale de ce parti. C'est le défunt PCI qui était là avant ce qui implique d'ajouter les votes de la Refondation communiste à ceux du PDS pour comparer, sous toutes réserves, les résultats actuels de la gauche avec ceux des élections antérieures.

associée au PSI, pour avoir accepté un pot-de-vin provenant d'un propriétaire d'une compagnie de nettoyage. Cet évènement est devenu rapidement une « patate chaude politique »³⁶ car l'enquête révéla que M. Chiesa, en plus d'avoir des ambitions politiques demandant beaucoup de « financement », était lié à la famille du chef du Parti socialiste italien de l'époque, Bettino Craxi.

Ce n'est là qu'un point de départ car la suite des enquêtes montre que la corruption n'est pas l'affaire d'un seul parti : pratiquement toute la classe politique en est tachée au point que la plupart des chefs et secrétaires des partis politiques seront mis sous examen judiciaire. En fait, immédiatement après les élections générales, c'est 16 hauts placés du PSI, 7 du PDS et 14 de la DC qui seront considérés comme suspects. Vers la fin septembre 1993, c'est la consternation : en tout, 2 600 personnes auront fait l'objet d'enquêtes, incluant 325 parlementaires.³⁷

Si l'opération *Manu Pulite* se déclenche au début des années 90, ce n'est pas le fruit du hasard: autant le contexte national que international lui sont favorable. D'abord, au niveau national, au lendemain des élections d'avril 92, le pouvoir politique est déstabilisé par la contre-performance de la DC, la popularité de la Ligue du Nord et la démission du Président Cossiga. Le pouvoir judiciaire, incarné par les procureurs de

³⁶ Mark Gilbert, *The Italian Revolution: The end of Politics, Italian Style?*, Westview Press, Oxford, 1995, p. 126-127.

³⁷ Patrick McCarthy, *The Crisis of the Italian State : From the Origins of the Cold War to the Fall of Berlusconi & Beyond*, St-Martin's Press, New York, 1997, p. 140.

Milan et jouissant d'une liberté d'action garantie par la Constitution, va profiter de sa position de force et procède aux premières mises en examen.³⁸

Par ailleurs, l'évolution rapide de la situation internationale force l'Italie à normaliser l'économie du pays. Avec la fin de la guerre froide coïncide une volonté d'intégration plus poussée des pays européens qui se manifeste par la signature de l'Acte unique européen en 1991. Dans ce contexte d'ouverture des marchés et surtout avec l'imposition, par le Traité de Maastricht adopté en 1992, de critères de convergences³⁹, le gouvernement italien ne peut plus ignorer les pressions extérieures dans l'élaboration de ses politiques économiques. De plus, le défi d'atteindre les objectifs pour participer à l'Union européenne et la monnaie unique a aidé à éliminer toutes considérations partisans.

La corruption s'est installée comme « manière de faire » dans ce pays au point de gangrener l'ensemble des institutions politiques. Pourtant, l'Italie fut une démocratie dans le plein sens du terme au lendemain de la proclamation de la République. Cependant, un demi-siècle d'immobilisme politique et d'instabilité gouvernementale ont amplifié les effets négatifs d'un système de partis fragmenté qui a fini par miner les acquis démocratiques de l'Italie et permis la propagation de la corruption.

³⁸ Carlo Guarnieri, « The Judiciary in the Italian Political Crisis », *West European Politics*, 20, p. 166.

³⁹ M. Bull et M. Rhodes, *op. cit.*, pp. 29-30.

CHAPITRE 3

La réforme électorale de 1993

Alors que le chapitre précédent nous a permis de préciser la nature du système politique italien en place depuis 1946 et les raisons de son évolution rapide depuis la fin des années quatre-vingt, nous allons maintenant aborder notre objet d'étude principal, la réforme électorale de 1993.

3.1 D'abord une initiative populaire

Avant d'en venir aux aspects plus techniques des changements provoqués par cette réforme, il nous apparaît important de présenter le fil des événements qui ont mené à sa réalisation.

3.1.1 Une première tentative de réforme

Ce n'est pas la première fois que l'on tente une réforme électorale. En fait, Il faut remonter au début de la République. Le gouvernement De Gasperi cherchait une façon de stabiliser le Parlement mais surtout une façon de se libérer des incessantes négociations qui gênaient son action. En janvier 1953, un projet de loi visant une

réforme du système électoral est voté à la Chambre et confirmé par le Sénat deux mois plus tard.⁴⁰ Cette réforme, bien que nécessaire, contenait un volet plus que contestable.

Premièrement, la réforme répondait à l'augmentation de la population en faisant passer la députation de 574 à 590 de manière à maintenir le ratio de 1 député pour 80 000 électeurs. Deuxièmement, elle donnait la permission aux partis politiques de former des coalitions pour ainsi combiner les votes obtenus dans la distribution des sièges au lieu du calcul fait sur une base individuelle.

Finalement, la loi prescrivait que tout parti ou coalition qui remportait la majorité absolue des voix (plus de 50%) se voyait attribuer 65 % des sièges, soit 380 sur 590. Ce troisième point fit violemment réagir l'opposition et tous les partis aux deux extrémités du continuum idéologique. Seuls les partis proches de la DC étaient en faveur. Malgré une obstruction systématique à la Chambre, la *legge truffa*⁴¹ (loi scélérate) est toute de même appliquée aux élections de 1953.

Cependant, la coalition menée par la DC échoua à réunir une majorité absolue des voix et les sièges furent répartis de façon proportionnelle. En bout de ligne, la loi ne servit à rien, sinon à discréditer ses auteurs et sera finalement abrogée peu de temps après alors que son instigateur, De Gasperi, quitte la scène politique. Après cet épisode houleux, la loi électorale ne sera plus remise en question ni amendée de manière significative pour les 40 ans à suivre.

⁴⁰ Keesing's Contemporary Archives, July 11-18, 1953, p. 13017.

⁴¹ Mariella Colin (dir.), *op. cit.*, pp. 32-33.

3.1.2 Mario Segni et le mouvement COREL

Plusieurs personnages peuvent incarner l'ancienne partitocrazia mais peu, mis à part les juges de l'opération mains propres, sont identifiables au renouveau politique de l'Italie. À la manière des incorruptibles, Mario Segni, un député démocrate chrétien de Sardaigne depuis 1976, et Marco Panella, chef du Parti radical⁴², ont mis sur pied un Comité pour la Réforme Électorale, connu sous l'acronyme COREL⁴³.

Ce comité s'inscrit en réaction à l'incapacité des partis politiques traditionnels de se réformer par eux-mêmes et mobilise des parlementaires de toutes allégeances militant pour une réforme du système politique. C'est principalement ce comité et Mario Segni qui feront campagne - à l'extérieur des murs du Parlement - pour une réforme électorale qui nécessitera deux référendums sur trois ans pour se réaliser.

Ce n'est pas par hasard que Mario Segni décide d'entreprendre cette véritable croisade au tournant des années 90 car c'est à ce moment là que le monde a radicalement changé. Face à ce nouvel ordre mondial, symbolisé par la chute du Mur de Berlin, le PCI a rapidement opéré un réalignement idéologique alors que son vis-à-vis, la Démocratie chrétienne, n'a pas voulu entreprendre des changements qui pourraient fragiliser sa mainmise sur les affaires du pays qu'elle gouverne depuis 45 ans.

⁴² Livio Lo Verso et Iain McLean, « The Italian General Election of 1994 », *Electoral Studies*, Vol. 14, N. 1, Mars 1995, p.81

⁴³ Donovan, Mark, « The Politics of Electoral Reform in Italy », *International Political Science Review*, Vol. 16, No. 1, 1995, p. 54

Mais c'est davantage la situation générale à l'intérieur du Parlement qui a motivé les réformistes. Beaucoup de parlementaires considèrent encore comme impertinente, voire inutile, toute réforme du système tel que mis en place il y a de ça 40 ans. Les politiciens et autres leaders politiques, impliqués dans la partitocratie, sont réfractaires à toute idée de modifications d'un système politique qui leur a été très favorable, sans trop de considérations pour l'éthique ou les valeurs démocratiques⁴⁴.

Les réformistes avaient donc deux questions en tête : Comment ce fait-il que la vie politique italienne s'est si dégradée au point d'être quasi inopérante? Et, comment peut-on s'y prendre pour la « normaliser » c'est-à-dire donner à l'Italie un État moderne, efficace et honnête?⁴⁵ Ces questions font référence à une problématique inhérente au fonctionnement de la *Camera dei Deputati* : l'immobilisme pathologique des partis politiques de la coalition gouvernementale et une représentation politique très fragmentée.

3.1.3 Impact du scrutin proportionnel pur

Pour les réformistes, la représentation proportionnelle ne serait pas étrangère à l'instabilité des gouvernements qui durent rarement plus d'un an. En fait, ce mode de scrutin a le défaut de sa qualité : étant donné qu'aucun parti n'obtient une majorité absolue, celui qui détient la majorité relative doit négocier des ententes avec d'autres

⁴⁴ G. Pasquino et P. McCarthy (édit.), *The End of Post-War Politics in Italy; The Landmark 1992 Elections*, Westview Press, Boulder, 1993. p. 2.

⁴⁵ I Diamanti et M. Lazar. (dir.), *Op. cit.*, p. 39.

partis de manière à former une coalition gouvernementale cohérente capable de gérer légitimement le pays.

Les réformistes ont estimé que c'est justement cette nécessité de négocier qui a dénaturé le système politique et qu'une modification de la loi électorale s'imposait. Cela devrait provoquer une nouvelle dynamique au Parlement et mettre fin au consensualisme malsain entre les partis politiques qui a engendré la corruption et miné les rapports entre la population et la classe politique.

En outre, il est plus facile de modifier la loi électorale que les procédures parlementaires car en Italie, les règles touchant l'élection des députés et sénateurs ne font pas partie intégrante de la Constitution.⁴⁶

3.1.4 Un premier référendum en 1991

Le chemin permettant de réaliser une réforme du système politique ne pouvait pas commencer au Parlement et ce pour deux raisons. D'abord le Parlement, de par le grand nombre de partis représentés, a depuis toujours été divisé sur plusieurs dossiers – dont celui d'une réforme des institutions politiques – et il y avait de bonnes raisons de croire qu'un projet de réforme électorale risquerait de se faire « tableter » comme plusieurs autres rapports des commissions bicamérales. Ensuite, comme nous l'avons dit plus haut, beaucoup de parlementaires voyaient d'un mauvais œil toute idée de réforme

⁴⁶ Hilary Partridge, *Italian Politics Today*, Politics today, Manchester University Press, New York, 1998, p. 40-41.

d'un système qui leur avait été bienfaisant malgré tous les accrocs à la démocratie et à la transparence d'un gouvernement responsable.

Les réformistes ont donc utilisé une voie de contournement qui est une disposition de la Constitution permettant la tenue d'un référendum d'initiative populaire qui doit cependant être autorisé par la Cour constitutionnelle.

Pour que le référendum ait lieu, les réformistes devaient remplir deux conditions : premièrement, s'assurer que le référendum ait une légitimité populaire en réunissant pas moins de 500 000 signatures en une période de trois mois et, deuxièmement, déposer les propositions référendaires à la Cour constitutionnelle qui jugera si elles sont conformes à la loi qui précise le caractère abrogatif, et seulement abrogatif, d'un référendum. De plus, si ces conditions sont remplies et que la Cour autorise la tenue d'un référendum, il faut encore que la participation populaire soit de 50% et qu'une majorité se prononce en faveur ou non de la proposition. Par la suite, c'est aux parlementaires de faire leur devoir car, rappelons-le, le caractère abrogatif ne fait qu'invalider la disposition visée par la proposition, et c'est au Parlement de voter une nouvelle loi en tenant compte de la volonté populaire.

Le Comité de Mario Segni présenta donc trois propositions⁴⁷ à la Cour Constitutionnelle :

⁴⁷ Mark Donovan, *op. cit.*, p. 54.

1. Pour le Sénat, que l'on utilise le scrutin majoritaire pour 237 sièges sur les 315 soit les trois quarts.
2. Pour la Chambre des députés, que l'on ramène le nombre de préférences de quatre à une sur les bulletins de vote.
3. Pour les élections municipales, que l'on applique le scrutin majoritaire, utilisé pour les communes de moins de 5 000 habitants à toutes les villes.

La Cour rejeta la première et la troisième proposition jugeant qu'elles allaient au-delà du mandat abrogatif des référendums. Cependant, les juges reçurent la deuxième proposition touchant la réduction du nombre de préférences étant donné que cette proposition ne formulait pas une nouvelle loi mais plutôt suggérait d'en modifier une modalité. Cela peut sembler être perçu comme une douche froide pour le COREL cependant, ils avaient quand même atteint leur but premier de tenir un référendum sur un projet de réforme et de laisser la population enfin s'exprimer. Mario Segni venait de franchir la première étape menant à une réforme beaucoup plus drastique de la loi électorale.

La population appelée aux urnes le 6 juin 1991 ne manqua pas sa chance de démontrer sa soif de changement. Avec un taux de participation de 62.5%, malgré l'aspect technique de la question peu susceptible de déplacer les foules, la proposition a reçu un appui sans équivoque à 95.6% et ce, malgré une campagne du « non » soutenue par plusieurs chefs de parti politique⁴⁸.

⁴⁸ G. Pasquino et P. McCarthy (édit.), *The End of Post-War Politics in Italy; The Landmark 1992 Elections*, Westview Press, Boulder, 1993, p. 14-15.

Il est vrai que la réduction des préférences peut sembler être un amendement mineur cependant, ce respect obligé de l'ordre des candidats dans la liste rend plus difficile, voire impossible, le maraudage par le crime organisé ou tout autre tentative d'influence extérieure⁴⁹. Cette dimension est importante certes mais c'est davantage l'aspect symbolique de ce référendum qui va mobiliser l'Italie : l'immobilisme des 45 dernières années n'est pas immuable et la classe politique va brusquement s'en rendre compte.

Évidemment, les réformistes du COREL profitèrent de ce tremplin pour relancer une nouvelle campagne référendaire qui cette fois avait beaucoup plus d'envergure, forte d'un appui populaire incontestable, et la sécurité d'une certaine jurisprudence que leur confère la décision de la Cour sur le premier référendum.

De plus le message de Mario Segni se propage rapidement, le discours s'articule et le pourquoi d'une réforme obligée de la loi électorale marque des points dans l'opinion publique. En somme, l'argumentaire des réformistes tient en cinq points⁵⁰ qui présentent à la fois la problématique globale du système politique italien et la façon d'y remédier.

Selon Mario Segni et son Comité, une réforme de la loi électorale incluant une modification du mode de scrutin devrait faire en sorte :

⁴⁹ Les préférences permettaient d'inclure, par exemple, des candidats mafieux et de faire en sorte que la population locale le « choisisse » au lieu des candidats vedettes. Cette pratique n'attirait pas l'attention car il était fréquent, même normal, de voir des listes avec plus de candidats que de sièges à pourvoir.

⁵⁰ Livio Lo Verso et Iain McLean, *Op. cit.*, p.82

1. D'établir une alternative claire entre les éléments politiquement progressistes et conservateurs; évitant ainsi la fragmentation des partis.
2. De mettre fin à une gestion consensuelle de l'État rendant la responsabilité politique très difficile à établir.
3. De générer un gouvernement plus stable, moins sujet aux constantes négociations interpartis.
4. De permettre aux électeurs de voter pour une personnalité et non seulement pour un parti.
5. D'éliminer la corruption politique.

Une analyse rapide de cet argumentaire montre bien que les réformistes s'attaquent à un pilier de la démocratie italienne qu'est le mode de scrutin proportionnel. Les arguments 1, 3 et 4 font clairement référence aux effets anticipés d'un scrutin majoritaire. Moins représentatif du vote populaire qu'une distribution proportionnelle des sièges, le scrutin majoritaire à tout de même la qualité de simplifier le jeu politique tout en donnant une majorité claire en Chambre au parti qui gagne l'élection et ce, même s'il possède une faible avance au niveau du vote populaire.

Les arguments 2 et 5 font référence aux effets à plus long terme d'une normalisation de la vie politique : avec une majorité autonome qui ne dépend plus du soutien de tiers partis, un parti qui forme le gouvernement a les coudées franches pour gérer les affaires de l'État sans se soucier des amis du parti ou tomber dans certaines malversations pour se maintenir au pouvoir. Intégrité et efficacité, voilà deux qualités qui garantiront à la population un gouvernement responsable même si le Parlement n'est pas aussi représentatif qu'avec un scrutin proportionnel.

De toute façon, les Italiens n'ont pas vraiment profité pleinement du scrutin proportionnel car la représentativité du Parlement ne s'est jamais reflétée dans les coalitions gouvernementales et le manque d'alternance politique a fait de l'Italie un régime pratiquement à parti unique. Bref, les réformistes veulent surtout générer plus de stabilité et mettre en place des conditions donnant une espérance de vie plus longue aux futurs gouvernements.

3.1.5 Le référendum d'avril 1993

Le référendum d'avril 1993 s'est tenu pratiquement 1 an jour pour jour après ce qui s'avéra être la dernière victoire électorale de la DC. Ce gouvernement de coalition de la *XI Legislatura*, avec à sa tête Giuliano Amato, se retrouva dans une situation inconfortable dès le début de son mandat. D'une part, les enquêtes pour corruption de l'opération *Manu Pulite* étaient en cours depuis deux mois et, d'autre part, le Comité pour la réforme électorale avait déjà recueilli le demi-million de signatures nécessaires à la tenue d'un nouveau référendum et la Cour constitutionnelle était saisie de treize nouvelles propositions abrogatives.

Pour les membres de gouvernement et aussi l'ensemble des parlementaires, c'était un peu comme avoir non pas une mais deux épées de Damoclès au-dessus de leur tête : en plus des mises en examen pour corruption, une initiative populaire les poussait, contre leur gré, à réformer les règles du jeu politique. Si le gouvernement ne pouvait rien faire face aux juges de *Manu Pulite*, il avait cependant l'option de voter de nouvelles lois qui avaient comme conséquences d'annuler le référendum ou du moins la proposition se

rattachant à cette loi dans un référendum multiple. Ce qui a fait dire à Mario Segni que le travail du COREL est pertinent même sans référendum.⁵¹

Donc, ne voulant pas se faire imposer une réforme, le Parlement a mis sur pied une commission parlementaire consacrée à la réforme des institutions qui débuta ses travaux à l'automne 1992. Il faudra attendre 8 mois et la démission de Mario Segni comme député démocrate chrétien, soit en mars 1993, pour que le Parlement vote une réforme électorale mais seulement au niveau municipal. Trop peu, trop tard dira-t-on.

Finalement, des 13 propositions du COREL, trois seront rejetées par la Cour et deux - la sixième et la septième - ont été rendues caduques par des lois votées rapidement au Parlement.

Le tableau suivant décrit les huit propositions⁵² qui ont été retenues pour le référendum des 18 et 19 avril 1993:

Tableau III : Référendum du 18 et 19 avril 1993.

| | |
|---|--|
| 1. Contrôle de l'environnement | Abrogation des articles de la loi instituant le service sanitaire national soumettant aux Unités sanitaires locales (USL) le contrôle sur l'environnement. |
| 2. Loi anti-drogue | Abrogation des articles de la loi Jervolino-Vassali pénalisant les consommateurs de drogue. |
| 3. Financement public des partis politiques | Abrogation des articles de la loi sur le financement des partis fixant la somme globale de la contribution. |

⁵¹ Mark Donovan, *op.cit.*, p. 55.

⁵² Geneviève Bibes, « L'Italie en 1992 : L'accélération du processus de décomposition », dans A. Grosser (dir.), *Les pays d'Europe occidentale*, les études de La documentation Française, Édition 1993, p. 82.

| | |
|--|---|
| 4. Nominations des présidents et vice-présidents des caisses d'épargne | Abrogation d'un article de la loi sur les 80 caisses d'épargne italiennes prévoyant la nomination des responsables par le gouvernement. |
| 5. Ministère des Participations de l'État | Abrogation de la loi de 1956 instituant ce ministère. |
| 8. Système électoral du Sénat | Abolition du seuil de 65% des suffrages nécessaires selon la loi en vigueur pour être élu directement dans les collèges uninominaux. |
| 9. Ministère de l'agriculture | Abrogation des deux décrets royaux de 1929 portant sur la création du ministère de l'Agriculture et transfert de ses compétences aux régions. |
| 10. Ministère du Tourisme | Abrogation de la loi de 1959 instituant le ministère et transfert de ses attributions aux régions. |

La réponse du peuple fut sans équivoque : les propositions ont été approuvées dans l'ensemble à plus de 80% avec une forte participation, soit 77% en moyenne. En chiffres absolus, ce référendum est un phénomène social en soi : environ 36 850 000 personnes, sur un électorat total de 47 946 896, ont donc exercé de leur droit de vote.

Le tableau suivant expose les résultats pour chacune des propositions :

Tableau IV : Référendum de 1993 : Résultats par questions

| Propositions | Oui | Non |
|---------------------------------|------------|------------|
| 1. Contrôle de l'environnement | 82.5 | 17.5 |
| 2. Loi anti-drogue | 55.3 | 44.7 |
| 3. Financement des partis | 90.3 | 9.7 |
| 4. Nominations dans les Caisses | 89.8 | 10.2 |
| 5. Ministère des PPSS | 90.1 | 9.9 |
| 8. Sénat | 82.7 | 17.3 |
| 9. Ministère de l'Agriculture | 70.1 | 29.9 |
| 10. Ministère du Tourisme | 82.2 | 17.8 |

Ministero dell'Interno, http://referendum.interno.it/ind_ref.htm

L'examen des huit « questions » qui ont été posées à la population nous montre clairement que ce n'est pas seulement le mode de scrutin qui était en jeu. En effet, les propositions 1, 9 et 10 suggèrent une volonté très nette de décentralisation en déléguant aux régions la gestion de certains dossiers comme l'environnement, l'agriculture et le tourisme. Par ailleurs, les propositions 3, 4 et 5 visent la corruption sous différentes facettes, mais plus largement, la trop grande promiscuité entre l'économie et le politique qui est justement un terreau fertile au développement de la corruption.

Toutes ces annulations de lois sont pertinentes, mais c'est la proposition concernant le Sénat qui est la plus porteuse de changement et par conséquent l'enjeu premier de ce référendum. Ce n'est pas par hasard que le COREL vise le Sénat et non la Chambre. Premièrement, attaquer de front la *Camera dei Deputati* aurait peut-être été une erreur de stratégie et la Cour aurait sans doute refusé une seconde proposition adressée à la même Chambre du Parlement après celle du référendum de 1991; Deuxièmement, et c'est un détail important, le scrutin uninominal existe déjà dans la procédure électorale des sénateurs. En effet, tous les candidats au Sénat qui reçoivent 65% et plus des suffrages obtiennent automatiquement un siège alors que les autres candidats se partagent les sièges restant à la proportionnelle.⁵³

La proposition 8 n'invalide pas vraiment la loi, elle ne fait qu'enlever la condition de recueillir 65% des suffrages nécessaire pour se faire élire « à la majorité ». Par

⁵³ Sauf pour les 77 sièges qui résultent d'une augmentation du nombre de sénateurs en 1963 sans redécoupage en conséquence de la carte électorale. N'étant pas rattachés à une circonscription, seule la distribution proportionnelle s'applique dans leur cas. Voir Bernard Gaudillère, *op. cit.*, p. 21.

conséquent, la disposition prévoyant l'utilisation du scrutin proportionnel au deuxième tour pour distribuer les sièges - si aucun candidat n'atteint les 65% des voix - n'est plus nécessaire. De plus, cette modification qui revient à élire les sénateurs à la pluralité des voix a l'avantage de simplifier grandement le processus électoral.

La prise de position de l'électorat ne laissait planer aucun doute que la volonté de changement ne se limitait pas au Sénat : ce qui est bon pour le Sénat est bon pour la Chambre des députés. Il faut dire que les réformistes ont misé sur l'effet d'entraînement bien sûr, mais aussi sur le fait que l'égalité des deux Chambres du Parlement, reconnue par la Constitution, était un incitatif pour que tout les parlementaires soient élus selon les même règles.

Une fois les résultats du référendum connus, la balle s'est retrouvée dans le camp du gouvernement Amato. Prenant acte de la volonté populaire et conscient des tensions au sein du Parlement, le Premier Ministre démissionna. Cette démission est lourde de sens car c'est une confirmation tacite de l'incapacité du Parlement de se réformer lui-même. Le Président de la République, Oscar Luigi Scalfaro, désigna un gestionnaire, Carlo Azeglio Ciampi, pour former un gouvernement de transition apolitique capable de gérer le pays jusqu'aux prochaines législatives et surtout, de régler la question de la réforme électorale avant la fin des travaux parlementaires à l'été 1993.⁵⁴

⁵⁴ Donovan, Op. cit., p. 56.

Avec un peu de recul, le mouvement réformiste semble vouloir terminer le travail entrepris dix années plus tôt par la commission Bozzi sur les « réformes institutionnelles souhaitables et possibles », qui malgré une reconnaissance et une analyse des blocages de la vie politique italienne, n'avait proposé que de timides propositions de réforme⁵⁵. Peut-être que la partitocratie était trop influente au début des années 80 pour permettre une réforme approfondie mais, quoi qu'il en soit, il est clair que le résultat référendaire de 1993, maintenant que la DC n'est plus que l'ombre d'elle-même, ne restera pas lettre morte.

3.1.6 La réaction du Parlement

Comme nous l'avons déjà précisé, le référendum n'énonce pas une nouvelle loi, mais il crée un vide juridique temporaire et force le Parlement à mettre en place une nouvelle législation qui respecte la volonté populaire exprimée par le résultat référendaire. Le référendum sert donc de gabarit pour l'élaboration d'une nouvelle loi mais c'est au Parlement que va se discuter, se modifier et ultimement se négocier une nouvelle loi électorale.

C'est la situation particulière au Sénat, avec ses 77 sièges « ajoutés » qui ne sont pas associés à aucune circonscription, qui a servi de base méthodologique dans l'élaboration d'un nouveau mode de scrutin. Les parlementaires ont donc travaillé avec ce qu'ils avaient sans trop déconstruire et sans trop reconstruire. Plus clairement, ils ont respecté la volonté populaire de modifier le mode de scrutin pour les sièges de

⁵⁵ Bernard Gaudillère, *Les institutions d'Italie*, La Documentation française, No 1.17, Paris, 1987, p. 17.

circonscription, soit les trois quarts, tout en gardant le scrutin proportionnel pour le quart des sièges restants. C'était aussi une manière de satisfaire tout le monde sans quoi, le projet de loi aurait été bloqué et la crise aurait dangereusement perduré.

Tableau V : Chronologie⁵⁶

| | |
|-----------------------------|--|
| Février 1990 | Début de la campagne référendaire du COREL |
| Avril à Juillet | Récolte des signatures pour le referendum |
| Janvier 1991 | La Cour Constitutionnelle invalide 2 des 3 propositions référendaires |
| 6 juin 1991 | Referendum sur l'abolition du vote préférentiel (95.6% « pour ») |
| Octobre à Décembre | Reprise de la campagne du COREL et récolte de nouvelles signatures en vue d'un prochain référendum. |
| 17 février 1992 | Début de l'enquête « Mains propres » à Milan |
| 5 avril 1992 | Élections générales au scrutin proportionnel : mince majorité de sièges pour la DC; Montée en force de la Lega. |
| 9 septembre 1992 | Début des travaux de la Commission parlementaire sur une réforme des institutions. |
| Mars 1993 | Réforme du système électoral municipal. Stratégie gouvernementale pour éviter la tenue d'un référendum. |
| 18 avril 1993 | La population se prononce sur huit référendums dont un sur l'abolition du scrutin proportionnel au Sénat (83% « pour ») |
| Juillet 1993 | Dissolution de la Démocratie chrétienne et création du <i>Partito Popolare Italiano</i> (PPI). |
| 4 août 1993 | Le Parlement adopte la nouvelle loi électorale avec un mode de scrutin mixte. |
| Décembre à janvier | Nouvelles initiatives référendaires pour éliminer complètement le scrutin proportionnel (insuccès). |
| Janvier 1994 | Scission de la DC et lancement du parti de Silvio Berlusconi, Forza Italia. |
| 27 Mars 1994 | Première élection générale utilisant la nouvelle loi électorale. Victoire de la coalition de centre-droite |
| 22 décembre 1994 | La Lega quitte la coalition gouvernementale et fait chuter Berlusconi. |
| Janvier 1995 à janvier 1996 | Crise gouvernementale et mise en place du gouvernement Dini (provisoire). |
| 21 avril 1996 | Élections générales anticipées. La coalition centre-gauche de l'Olivier l'emporte avec l'appui des communistes de la RC. |

⁵⁶ Mark Donovan, *The Politics of Electoral Reform in Italy*, International Political Science Review, Vol. 16, No. 1, 1995, p. 49, et Sergio Fabbrini, *Political Change without Institutional Transformation : What Can We learn from the Italian Crisis of the 1990s?*, International Political Science Review, Vol. 21, No. 2, 2000, p. 175.

3.2 Un système électoral mixte compensatoire

Les parlementaires discutèrent de la réforme électorale durant près de quatre mois pour enfin ratifier le projet de loi à la fin de l'été 1993. Votée le 4 août 1993, la loi No 277 introduit, pour la Chambre des députés, un système électoral mixte qui remplace la règle proportionnelle en vigueur jusqu'alors⁵⁷.

3.2.1 La nouvelle loi électorale

Cette loi stipule que les 630 sièges de la Chambre seront dorénavant assujettis aux conditions suivantes:

- Les trois quarts des sièges, soit 475, sont soumis au scrutin majoritaire dans autant de *collegi*. Les électeurs élisent leur représentant à la pluralité, c'est-à-dire, que le candidat qui obtient le plus de voix, sans nécessairement obtenir une majorité absolue de voix, l'emporte.
- Le quart des sièges restants, soit 155, sont soumis au scrutin proportionnel pour être distribués au niveau national une fois que les sièges des collèges uninominaux ont été alloués. Seules les listes des partis politiques ayant obtenu au moins 4% du vote populaire sont admises.
- Le nombre de collèges électoraux ainsi que le nombre de sièges réservés pour la représentation proportionnelle sont déterminés en fonction du poids démographique de chacune des circonscriptions. De plus, les circonscriptions densément peuplées comme la Lombardie sont subdivisées en plusieurs circonscriptions.

⁵⁷ Voir : <http://www.camera.it> sous l'onglet *Norme/Leggi elettorali/Scheda illustrativa*.

- La distribution des sièges réservés au scrutin proportionnel est soumise au *scorporo*, mécanisme visant à atténuer les distorsions du scrutin majoritaire de manière à assurer une représentation équitable.

Le territoire de l'Italie est divisé en 20 régions administratives qui donnent 27 circonscriptions avec les subdivisions. À part la région du Val d'Aoste qui possède un statut particulier avec seulement 1 député élu au scrutin majoritaire, l'ensemble des autres régions ont des députés issus des deux types de scrutin avec des députés de *collegio* trois fois plus nombreux que les députés *proporzionale* sans attaches territoriale précise à part les limites de la circonscription.

Le tableau ci-dessus montre la distribution des sièges et la différence de poids politique de chaque région.

Tableau VI : Les circonscriptions électorales et leurs sièges.

| Circostrizioni elettorali | Sièges uninominaux | Sièges proportionnels | Sièges Totaux |
|---------------------------|--------------------|-----------------------|---------------|
| 1 Piemonte 1 | 19 | 6 | 25 |
| 2 Piemonte 2 | 17 | 6 | 23 |
| 3 Lombardia 1 | 31 | 10 | 41 |
| 4 Lombardia 2 | 32 | 10 | 42 |
| 5 Lombardia 3 | 11 | 4 | 15 |
| 6 Trentino Alto Adige | 8 | 2 | 10 |
| 7 Veneto 1 | 22 | 7 | 29 |
| 8 Veneto 2 | 15 | 5 | 20 |
| 9 Friuli Venezia Giulia | 10 | 3 | 13 |
| 10 Liguria | 14 | 5 | 19 |
| 11 Emilia Romagna | 32 | 11 | 43 |
| 12 Toscana | 29 | 10 | 39 |
| 13 Umbria | 7 | 2 | 9 |
| 14 Marche | 12 | 4 | 16 |
| 15 Lazio 1 | 32 | 10 | 42 |
| 16 Lazio 2 | 11 | 4 | 15 |
| 17 Abruzzi | 11 | 3 | 14 |
| 18 Molise | 3 | 1 | 4 |
| 19 Campania 1 | 25 | 8 | 33 |
| 20 Campania 2 | 22 | 7 | 29 |
| 21 Puglia | 34 | 11 | 45 |
| 22 Basilicata | 5 | 2 | 7 |
| 23 Calabria | 17 | 6 | 23 |

| | | | | |
|--------------|---------------|------------|------------|------------|
| 24 | Sicilia 1 | 20 | 7 | 27 |
| 25 | Sicilia 2 | 21 | 7 | 28 |
| 26 | Sardegna | 14 | 4 | 18 |
| 27 | Valle d'Aosta | 1 | - | 1 |
| Total | | 475 | 155 | 630 |

Source : <http://electionresources.org/it/chamber.html>

La réforme électorale n'est pas seulement un changement de formule, elle change aussi grandement l'acte même de voter. L'électeur doit maintenant voter deux fois plutôt qu'une car un bulletin de vote différent est utilisé pour chaque mode de scrutin. Il vote à la fois pour son représentant de *collegio* (scrutin majoritaire) et il vote aussi pour une liste régionale de candidats associés à un parti politique ou à une coalition de partis (scrutin proportionnel). Cette mesure ne s'applique qu'à la Chambre des Députés le Sénat utilisant qu'un seul bulletin de vote.

Les deux modes de scrutin ne sont pas indépendants l'un de l'autre. En fait, si l'on respecte la typologie des systèmes électoraux, l'Italie s'est donnée un système électoral mixte à dominance majoritaire avec correction proportionnelle. La correction proportionnelle est de type compensatoire, c'est-à-dire, qu'elle vise à corriger les distorsions du scrutin majoritaire⁵⁸. Ceci étant dit, le système électoral italien est probablement l'un des plus complexes qui soit car il implique une série d'opérations mathématiques tant au niveau du calcul de la compensation qu'au niveau du respect de la proportionnalité pour le quart des sièges qui seront répartis dans l'ensemble des régions.

⁵⁸ Louis Massicotte et André Blais, « Mixed Electoral Systems: a Conceptual and Empirical Survey », *Electoral Studies*, Vol. 18, 1999, p. 353.

3.2.2 Les députés des collèges uninominaux

Les nouveaux députés des collèges uninominaux représentent les trois quarts de la Chambre avec 475 députés sur 630. Le processus électoral au scrutin majoritaire est relativement simple : les partis politiques ou les coalitions choisissent un candidat pour chaque *collegio* et c'est le candidat qui reçoit le plus voix qui remporte l'élection. C'est une procédure empruntée à l'origine au système britannique, le *first-past-the-post*, qui est d'ailleurs encore utilisé au Canada.

Une fois les résultats connus, on conserve les résultats électoraux des vainqueurs qui seront utilisés dans le calcul déterminant la distribution des sièges au scrutin proportionnel.

3.2.3 Le scrutin proportionnel et le *scorporo*

Si le scrutin majoritaire est une procédure relativement simple, il en va tout autrement pour le scrutin proportionnel. Dans chaque circonscription, les partis politiques présentent la liste de leurs candidats dont le nombre équivaut au nombre de sièges à remplir. Il est important de souligner que les listes de candidats sont fermées et que c'est le parti qui détermine l'ordre des candidats. L'électeur ne peut pas « choisir » ses candidats dans la liste ni « panacher » son vote parmi les différentes listes.

Parce que ce système électoral se veut compensatoire, une « clé » permettant de corriger systématiquement les résultats électoraux viendra s'assurer que les partis dominants au scrutin majoritaire ne s'approprient aussi une majorité des sièges réservés au scrutin proportionnel. Cette correction, que les Italiens nomme *scorporo* signifie

« retrait » et a donc pour but de donner une chance aux groupes politiques qui ont été défavorisé par le scrutin majoritaire et surtout à compenser la surprime que ce scrutin donne aux partis dominants en terme de nombre de sièges par rapport à leur part du vote populaire⁵⁹.

Le calcul de la distribution des sièges est un procédé complexe et nous nous limiterons à en présenter les éléments les plus importants. Une fois le scrutin majoritaire complété et les sièges attribués, on conserve les résultats pour calculer le total électoral de circonscription, le *cifra elettorale circoscrizionale*, de chaque listes. Ce total est obtenu en déduisant le *scorporo* du total des votes reçus par chaque listes au scrutin proportionnel; le *scorporo* étant le nombre de voix - plus une - des candidats qui sont arrivés deuxièmes au scrutin majoritaire dans chaque *collegio*.

Prenons en exemple la région de Liguria aux élections de 2001⁶⁰ : au scrutin majoritaire, le candidat de *La Margherita* (affiliée à *L'Ulivo*) a remporté un des quatorze sièges des *collegi* uninominaux en battant le candidat d'*Abolizione Scorporo* (affilié à *Forza Italia*) avec 40 141 voix contre 37 410. Au scrutin proportionnel cette fois, la liste de *La Margherita* obtient 132 309 voix suivi de très près par la liste de *l'Alleanza Nazionale* qui va chercher 103 224 voix. Calculons le total électoral : le total demeure le même pour l'AN car elle n'a pas remporté de siège au scrutin majoritaire. Étant donné que *La Margherita* a remporté un siège, on récupère les voix du candidat perdant - toujours plus une - qui

⁵⁹ Douglas W. Rae, *op. cit.*, p. 86.

⁶⁰ Voir : Manuel Alvarez-Rivera, *Elections to the Italian Parliament - The Chamber of Deputies*, <http://electionresources.org/it/chamber.html>

sont déduites du total des voix obtenus par *La Margherita* au scrutin proportionnel soit 132 309 - 37 411 ce qui donne 94 898. L'application du *scorporo* fait donc en sorte que le total électoral de l'AN avec 103 224 voix place la liste de ce parti en meilleure position pour la distribution proportionnelle devant la liste de *La Margherita* avec un total électoral de 94 898.

Par la suite, on calcule un quotient électoral en divisant le total électoral (votes valides - le *scorporo*) par le nombre de sièges à pourvoir, soit 155, et on applique la formule Hare pour la distribution proportionnelle au niveau national en utilisant le total électoral des listes qui ont atteint le seuil des 4% du vote national. En chiffres, cela donne un quotient de 170 989 (26 503 439/155). Reprenons notre exemple avec les listes de *La Margherita* et de l'*Alleanza Nazionale* : le total électoral national de *La Margherita* est de 4 637 456 que l'on divise par le quotient de 170 989 ce qui donne 27 alors que le même calcul donne 24 pour l'AN. Étant affiliée à la *L'Ulivo*, *La Margherita* va donc fournir 27 sièges à la coalition électorale de gauche; de même pour les 24 sièges de l'AN avec la coalition de droite, la *Casa delle Libertà*.

Le processus électoral n'est pas terminé pour autant car si le partage des sièges a été fait au niveau national, il reste une dernière étape qui consiste à redistribuer ces sièges dans les circonscriptions tout en respectant la proportionnalité des résultats. Cette opération finale consiste à refaire dans chaque circonscription le même calcul qu'au niveau national.

En utilisant toujours les données de la circonscription de Liguria, on divise le total électoral des listes qualifiées par le nombre de sièges à remplir ce qui donne un quotient de 157 459 (787 298/5). On reprend le total électoral de chaque liste qu'on divise cette fois par ce quotient ce qui entraîne deux situations possibles : d'abord, si le total électoral est supérieur au quotient, on alloue un siège pour chaque nombre entier atteint et l'on conserve les voix restantes pour la distribution au plus fort reste des sièges non alloués. Par contre, si le total électoral est inférieur au quotient, c'est le nombre total des voix qui sera utilisé comme reste.

Par exemple, la liste de *La Margherita* nous donne 94 898/157 459 ce qui fait 0.602. Cette liste ne reçoit donc pas de siège mais l'ensemble de son total électoral est maintenu comme « reste » pour la distribution des sièges non alloués. Par contre, la liste de *Democratici di Sinistra*, avec 264 270/157 459 donne 1.67. Cette liste reçoit donc un siège dans cette circonscription et conserve un reste de 106 811 voix, soit les voix qui n'ont pas servis pour acquérir un siège (264 270 - 157 459).

Finalement, l'allocation des 5 sièges du scrutin proportionnel va comme suit : deux sièges ont été alloués immédiatement, l'un à la *Democratici di Sinistra*, comme nous venons de le montrer, et l'autre à la liste de *Forza Italia*. Les trois sièges non alloués sont allés aux listes avec les plus forts restes soit les deux que l'on vient de nommer et l'*Alleanza Nazionale* qui grâce au *scorporo*, met la main sur le cinquième et dernier siège de la circonscription avec un reste de 103 224 voix, juste devant *La Margherita*. La coalition électorale de droite remporte donc 3 sièges contre 2 pour la gauche.

3.2.4 Le Sénat

Le processus électoral pour le Sénat est sensiblement le même que pour la Chambre des députés avec toutefois des différences significatives. Les sénateurs, au nombre de 315, sont élus suivant la même règle correctrice du scrutin mixte c'est à dire que 232 sièges sont alloués au scrutin majoritaire alors que les 83 restants sont réservés à la proportionnelle. La distribution se fait à l'intérieur des 20 régions suivant leur poids démographique avec un minimum garanti de 7 sénateurs pour les régions moins peuplées à l'exception des régions de *Valle d'Aosta*, avec un sénateur, et *Molise* qui en fait élirent deux.

La distinction majeure entre l'élection des deux chambres est qu'au Sénat, l'électorat ne vote qu'une fois; il n'y a pas de listes pour la représentation proportionnelle. Les 83 sièges sont alloués aux meilleurs candidats défaites en fonction des pourcentages de votes reçus en utilisant la formule D'Hondt.⁶¹

Comme pour les élections des députés, la correction proportionnelle est essentielle pour atteindre une représentation plus équitable des différentes forces politiques au Sénat. En prenant les résultats électoraux de la région d'Emilia Romagna aux élections de mai 2001, on est à même de constater l'impact du scrutin majoritaire et l'effet compensatoire de la correction proportionnelle.

⁶¹ M. Alvarez-Rivera, *Op. cit.*; <http://electionresources.org/it/senate.html>

Dans cette région qui compte 21 sièges (15 pour les collèges uninominaux et 6 pour la représentation proportionnelle), le scrutin majoritaire donne à *L'Ulivo* 14 sièges sur 15 avec 52% du vote alors que la coalition de droite n'obtient qu'un seul siège avec 35.5% du vote. Si l'adéquation entre le nombre de sièges et le vote est importante, elle n'est pas pour autant surprenante car *L'Ulivo* domine dans 14 des 15 collèges électoraux. Comme prévu, le scrutin majoritaire a donné une prime au vainqueur et favorisé les deux coalitions plus importantes.

La distribution proportionnelle des six sièges restants se fait en reprenant les votes du scrutin majoritaire et on applique le *scorporo*. Notez que la formule du *scorporo* au Sénat n'est pas la même qu'à la Chambre des Députés; en l'absence d'un second vote, le total électoral s'obtient en déduisant du total des voix, la somme des voix reçus dans *collegi* remportés par chaque groupe ou coalition politique. Étant donné que *L'Ulivo* a raflé tous les sièges sauf un au scrutin majoritaire, son total électoral est quasiment nul avec 66 272 voix (1 408 073 - 1 341 801). Inversement, la *Casa d'le Libertà* n'a remporté qu'un seul siège alors son total électoral est plus substantiel avec 881 109 voix (963 242 - 82 133)

Ces nouveaux totaux « amendés » sont ensuite divisés par 1, par 2, par 3, etc.. selon la méthode D'hondt pour déterminer la distribution des sièges. En donnant 5 sièges sur les 6 à la coalition de droite, la compensation corrige en bonne partie l'impact du scrutin majoritaire et le résultat final est plus représentatif : *L'Ulivo* raflé 14 des 21

sièges (66.7%) avec 52% des voix alors que la *Casa delle Libertà* obtient 6 sièges (28.6%) avec 35.5 % des voix; le dernier siège allant à la *Rifondazione Comunista*.

3.2.5 Impact de la compensation

Cette longue démonstration nous a fait voir le fonctionnement de la compensation dans un système électoral mixte. Il serait toutefois intéressant d'apprécier plus concrètement son impact sur les résultats électoraux. Faisons l'exercice de rendre les deux modes de scrutin indépendants pour la Chambre des Députés et d'annuler la correction proportionnelle au Sénat, en retirant l'usage du *scorporo* dans les deux cas pour les résultats électoraux de 2001

Au Sénat, la *Casa delle Libertà* raflerait 65% des sièges avec 42% des voix et seulement quatre formations politiques seraient représentées à la Chambre haute. Avec la compensation, ce n'est plus quatre mais huit formations politiques qui sont représentées et une prime à la *Casa* diminuée, passant de 65 à 55% des sièges. Pour les 155 sièges du scrutin proportionnel à Chambre des Députés, la *Democratici di Sinistra* aurait obtenu 33 sièges au lieu de 30, *La Margherita* 29 au lieu de 27 et l'*AN* n'aurait pas bougé, restant à 24; tout comme *Rifondazione Comunista* avec 10. La compensation semble donc réduire les écarts de sièges entre les listes de manière progressive ou indexée car plus le nombre de sièges est élevé plus la correction est accentuée. Les listes dominantes demeurent dominantes mais à un degré moindre.

Nous avons omis volontairement d'inclure la liste de *Forza Italia* dans notre exemple pour illustrer le fonctionnement du système électoral car elle représente un cas particulier que nous allons discuter plus loin au chapitre portant sur l'analyse des élections. Cependant, on peut dire que les résultats de cette liste ne concorde pas avec la tendance observée chez les autres listes. Avec ses 61 sièges, c'est comme si la compensation n'aurait pas fonctionné car, toutes proportions gardées, *Forza Italia* n'aurait pas dû obtenir plus de 55 sièges.

En fin de compte, étant donné que la correction ne s'applique que sur le quart des sièges, l'impact du scrutin majoritaire n'est pas complètement éliminé. La prime au gagnant demeure mais la représentation des différents courants politiques est réajustée pour être plus équitable.

CHAPITRE 4

Conséquences politiques de la réforme électorale

4.1 Un système de partis transformé

La transition du système politique italien ne s'est pas achevée avec le référendum de 1993. Des changements importants se produisent au niveau des partis politiques et le nouveau mode de scrutin n'est pas étranger à ce phénomène. Plus précisément, nous analyserons dans ce chapitre l'évolution du système de partis, l'impact des coalitions électorales et les résultats électoraux en tant que tel.

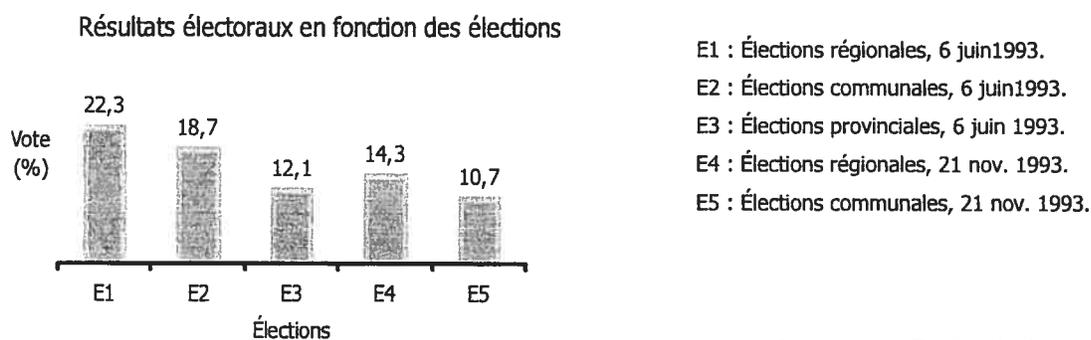
4.1.1 Éclatement de la Démocratie chrétienne

La remise en question que le PCI a traversée au lendemain de la chute du Mur de Berlin frappe maintenant la DC qui est attaquée de toutes parts, que ce soit par la critique populaire, les enquête de l'opération *Manu Pulite* et même par ses propres partisans. En fait, c'est la mise en accusation de Giulio Andreotti pour corruption et collusion avec la Mafia, en 1993, qui va donner le coup de grâce à la DC⁶².

⁶² Durand, Jean-Dominique, *L'Italie de 1815 à nos jours*, Les Fondamentaux, La bibliothèque de l'étudiant en Histoire, Hachette, 2000, p. 139

Ce politicien, qui a été plusieurs fois ministre et président du Conseil, était identifié aux démocrates chrétiens et personnifiait bien la *tangentopoli* au sein du régime politique italien. Bref, en six mois, de juillet 93 à janvier 94, la DC va littéralement s'écrouler. Les résultats plus que décevants aux différentes élections provinciales de juin à novembre 1993 viendront confirmer l'évidence : la DC n'est plus la bienvenue au Parlement.

Figure 1 : Résultats électoraux de la DC, juin et novembre 1993.



Source : M. Bull et M. Rhodes, *op. cit.*, p 89.

Le secrétaire du parti, M. Martinazzoli va bien tenter de renouveler l'image de la démocratie chrétienne et maintenir son unité en proposant de reprendre le nom du parti à l'origine de la DC, le *Partito popolare* (PPI), mais malgré l'appel du Pape à une présence unie et cohérente des catholiques⁶³, un accord apparaît vite impossible entre les différentes factions idéologiquement opposées.

⁶³ Geneviève Bibes, « L'Italie en 1993 : La rupture avec le passé », *Les pays d'Europe occidentale*, Édition 1994, Les études de la documentation française, Paris, p. 80.

Pour se détacher de son passé récent et se rapprocher de l'électorat, la DC va opérer un réalignement qui va aboutir à une scission semblable à celle du PCI. La nouvelle force politique principale prend donc le nom de *Partito Popolare* (PPI) et se place idéologiquement au centre gauche alors que deux groupes dissidents se tournent littéralement le dos et s'alignent soit à droite, comme le Centre chrétien démocrate (CCD), soit à gauche comme les Chrétiens sociaux.

Malgré tous ces rebondissements, l'Italie n'en était pas à sa dernière surprise. D'abord, celui-là même qui militait pour une réduction du nombre de partis politiques, Mario Segni, quitte à son tour la DC pour fonder son propre parti, le Pacte pour l'Italie. Par la suite, juste avant les élections de 1994, un nouveau parti politique, Forza Italia, arrivant de nulle part fait une entrée remarquée sur une scène politique déjà saturée.

4.1.2 Un nouveau joueur : Forza Italia

Avec un Craxi en exil fuyant les enquêtes pour corruption et l'éclatement de la DC, il n'y avait rien qui pouvait s'opposer au PDS en vue des prochaines élections. Pratiquement à la dernière minute, un personnage très connu du monde des affaires et magnat des communications, Silvio Berlusconi, décide de reprendre la flambeau pour la droite modérée et, le 26 janvier 1994, présente son parti, *Forza Italia*, sur toutes les chaînes de télévision.⁶⁴

⁶⁴ *Ibid.*

Même si Forza Italia est un parti fraîchement formé, la politique n'est pas une vocation tardive pour son chef : anticommuniste convaincu, il développa des liens avec le parti longtemps au pouvoir, la Démocratie chrétienne, pour finalement se rapprocher de Bettino Craxi, chef du Parti socialiste italien⁶⁵.

Ses relations politiques, ses succès économiques et une publicité mur à mur ont provoqué une véritable frénésie chez l'électorat. Berlusconi, qui n'avait pas l'intention de participer platement à la campagne électorale, propose carrément une offre politique différente à la population et inaugure l'ère du marketing politique.

Profitant donc de cette période d'instabilité et de méfiance envers les « vieux partis », Forza Italia joua à fond le culte de la personnalité avec un chef qui se présente carrément comme le sauveur de l'Italie. Ce cocktail de narcissisme, d'anticommunisme et de nationalisme romantique propre aux leaders mégalomanes ne semble pas irriter la population qui considère ce nouveau parti comme capable de relancer le pays en parlant moins d'idéologie et davantage d'*entrepreneurship*⁶⁶.

L'intérêt pour ce parti ne vient pas vraiment de son programme électoral qui reprend sans surprises les thèmes associés à la droite : baisse des impôts, faciliter la libre entreprise, minimiser l'intervention de l'État et défense des libertés individuelles.

⁶⁵ Mariella Colin (dir.), *L'Italie: Échecs et réussites d'une République*, Coll. Voies de l'histoire, Minerve, 1994, p. 148.

⁶⁶ McCarthy, Patrick, « Forza Italia : The overwhelming Success », *Italian Politics : The Year of the Tycoon*, Istituto Cattaneo, Westview Press, Oxford, 1996, pp.40-41.

En fait, ce qui retient davantage notre attention c'est que Forza Italia, comme type de parti et par l'image de son chef, soit une conséquence directe de la réforme électorale.

Pour bien performer sous le scrutin majoritaire, même dans un système mixte comme celui de l'Italie, un parti politique doit plaire à un large éventail de l'électorat sur l'ensemble du territoire pour maximiser ses gains en sièges. Les partis traditionnels, plus idéologiques avec un appui populaire limité, se fiaient sur la proportionnelle pour leur assurer une représentation à la Chambre cependant, depuis la réforme, ce type de parti cadre mal avec le nouveau système électoral qui les défavorise.

Avec un discours rassembleur et populiste, Silvio Berlusconi et ses stratèges ont bien compris les impératifs du scrutin majoritaire et Forza Italia s'est rapidement imposé sur la scène politique

4.1.3 Remaniement des partis politiques : suite et fin

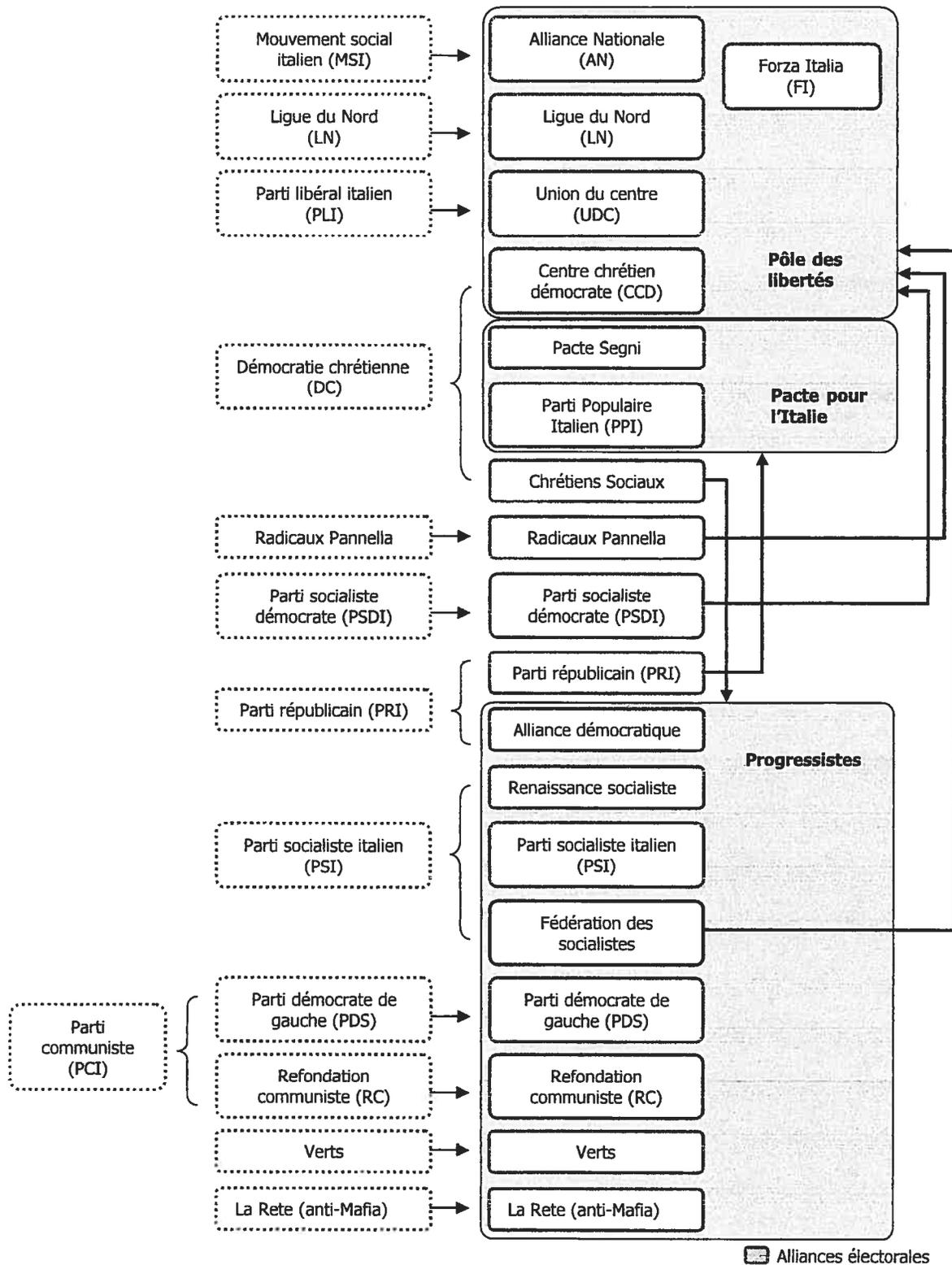
Depuis le réalignement idéologique du Parti communiste jusqu'à la naissance de Forza Italia, la scène politique italienne s'est radicalement transformée et ce, en moins de cinq ans. Comme le montre le diagramme à la page 61, le système de partis italien ne s'est pas seulement transformé, il n'a jamais été autant fragmenté. Si l'on ne considère que les partis politiques les plus importants, car il y a plus d'une trentaine de partis reconnus en Italie, l'arrivée de Forza Italia nous amène à un total de dix-neuf partis.

Par ailleurs, cette fragmentation n'est pas étrangère au fait que les enquêtes pour corruption se poursuivent toujours et que des membres influents de la classe politique sont dans la mire des juges. On assiste à une véritable purge dans l'élite politique qui pousse les partis politiques à changer de nom, à changer de secrétaire et même à actualiser leur programme politique.

En fait, seuls les communistes et la Ligue du Nord ont traversé la tempête politique sans trop de difficulté. Ce constat ne tient pas du hasard car autant la gauche que la Ligue ont été tenues à l'écart du pouvoir. Il faut dire que la gauche s'est redéfinie avant tout le monde et de son côté, la Ligue du Nord aura réussi à se maintenir, malgré ses idées radicales sur les relations nord-sud du pays et la structure de l'État italien, en incarnant à la fois le changement mais aussi la critique d'un gouvernement trop centralisé et injuste.

Ce remaniement à grande échelle est loin d'avoir simplifié la politique en Italie : il n'y a toujours pas de concordance entre le système de partis et le système électoral. En d'autres mots, le nombre élevé de partis politiques rend difficilement applicable la nouvelle loi électorale. Si l'on considère le grand nombre de partis et l'étalement des intentions de vote, les distorsions associées au scrutin majoritaire uninominal donneraient bien peu de légitimité au gouvernement.

Figure 2 : Remaniement des partis politiques, 1989-1994.



Source : « Italie : Généalogie des partis politiques », Le Monde, le samedi 26 mars 1994, p. 8..

4.2 Impact des coalitions électorales

Les élections de 1994, 1996 et 2001 sont très différentes les unes des autres et démontrent que la transformation du système politique italien ne se fait pas sans difficultés. Une analyse sommaire des résultats électoraux, tout en portant une attention particulière aux stratégies électorales et aux comportements des différents acteurs politiques, nous permettra de mettre en évidence l'influence du mode de scrutin sur la nouvelle dynamique électorale en Italie.

Faute de réduire le nombre de partis, les coalitions électorales représentent une voie de contournement qui vient compenser ce surnombre et permet l'application du scrutin majoritaire. Les coalitions sont une nouvelle réalité de la politique italienne issue de la réforme électorale mais elles ne remplacent pas les partis : une fois les élections terminées, c'est un gouvernement de partis qui est mis en place comme cela a toujours été le cas depuis 1948.⁶⁷

4.2.1 Les élections de 1994 : L'implacable logique majoritaire

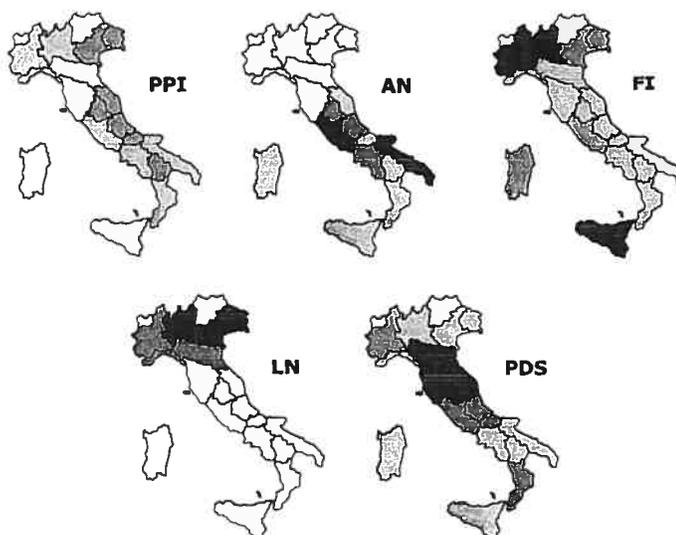
Les élections de 1994 sont donc les premières élections au niveau national depuis la réforme électorale. La population, qui vient tout juste de manifester son désaveu envers la DC lors d'élections provinciales tenues à la fin de 1993, veut maintenant boucler la boucle du changement en mettant un nouveau gouvernement en place dans un Parlement maintenant épuré.

⁶⁷ Diamanti et Lazar, *op. cit.*, p. 53.

L'aspect le plus novateur de ces élections est sans contredit la stratégie électorale de Forza Italia qui forme une coalition bipolaire de la droite en s'alliant avec deux partis politiques aux idéologies contradictoires certes, mais avec au moins un point en commun : ils sont tout les deux de droite. Ainsi, FI et la Lega forment le « Pôle des libertés » dans le nord du pays alors que FI et l'AN forment le « Pôle du bon gouvernement » dans le sud.

La figure suivante montre, de façon simplifiée, le degré de popularité des différents partis politiques qui varie selon les régions. Il est intéressant de voir de quelle manière les partis politiques « occupent » le territoire.

Figure 3 : Distribution des votes par régions, élections 1994.



Source : John A. Agnew, Place and Politics in Modern Italy, The University of Chicago Press, Chicago, 2002, p. 200

Forza Italia est le seul qui va chercher des appuis substantiels tant au nord qu'au sud et en Sicile, tandis que le centre du pays est tenu par la gauche (PDS) mais talonné de près par l'AN. Enfin, le Parti populaire italien (PPI), voit ses appuis dispersés sur le territoire sans concentrations significatives alors que la *Lega*, au contraire, est fortement concentrée au Nord. Ce partage particulier du territoire entre les différents partis politiques va être déterminant dans l'élaboration des stratégies électorales surtout que les stratégies des partis doivent composer avec les nouvelles dispositions de la loi électorale.

Cette émergence de deux alliances est le reflet d'une antinomie tenace entre le Nord et le Sud de l'Italie. Rappelons-nous que l'unité politique du territoire italien ne date pas de très longtemps et que des réalités économiques et culturelles différentes entretiennent cette césure sociologique. Conscient de cela, Berlusconi n'avait donc pas d'autres choix que de créer deux « pôles » pour unir les forces de droite et offrir à l'électorat des candidats unis sous une même bannière dans tous les collèges et, *de facto*, prévenir une division du vote qui aurait avantage la coalition de gauche du PDS. Les partisans de la Lega et de l'AN scandalisés par cette union stratégique, pouvaient tout de même se rabattre sur le scrutin proportionnel qui maintenait la compétition entre ces deux partis pour les sièges de liste au niveau national.

Une fois la coalition complétée avec d'autres partis de moindre importance comme le CCD, Forza Italia prend une large place dans les médias en lançant une

campagne publicitaire/électorale agressive qui tient en trois points : 1) Le danger que représente une gauche toujours communiste, 2) Libérer les petites et moyennes entreprises du borbier administratif pour stimuler la croissance économique, et 3) stimuler le nationalisme italien.⁶⁸ La stratégie de Forza Italia semble avoir misé en plein dans le mille : en un peu plus de deux mois, la popularité du parti est passé de 6% à 29%⁶⁹.

Pour ce qui est de la gauche, elle a présenté une coalition plus conventionnelle que la droite mais avec un bémol important : le PDS n'a pas réussi à intégrer à l'alliance progressiste le héros de la réforme électorale, Mario Segni. Ce dernier a manifestement mal compris le scrutin majoritaire, préférant rester au centre en faisant le pari que l'électorat voterait au centre, comme il a toujours fait, face à une droite trop radicale avec le retour du MSI et une gauche éloignée des valeurs traditionnelles de l'Église.

En fin de compte, l'électorat décide de faire confiance au *cavaliere* et donne le pouvoir à la coalition de droite. Le Pôle de la Liberté et le Pôle du Bon Gouvernement raflent 366 sièges et se donnent une majorité absolue soit 58.1% tout en allant chercher une majorité relative à 49.2% au Sénat . Pour la première fois de son histoire, le peuple italien s'est donné un gouvernement majoritaire. La coalition de gauche n'a pas pour autant été éclipsée car, grâce à une coalition de 9 partis politiques, elle réussit à conserver le tiers des sièges, soit 213. Le tableau suivant expose les résultats plus en détail :

⁶⁸ Geneviève Bibes, *op. cit.*, p. 82.

⁶⁹ N. Piepoli, *L'opinione degli italiani*, Istituto CIRM, Sperling, Kupfer editori, Milano, 1994, p. 23.

Tableau VII : Élections de 1994, Chambre des Députés.

| Coalitions électorales | 1 ^{ère} Voix | Sièges Pluralité | | 2 ^{ème} voix | Sièges de liste | | Sièges Total | |
|---|--------------------------|---------------------|------|--------------------------|--------------------|------|--------------|--------------|
| | | Nb | % | | Nb | % | Nb | % |
| Alliance de Droite Forza Italia, Alleanza Nazionale, Lega Nord, Lista Pannella, Centro Christiano Democratico. | 46.2 | 302 | 63.6 | 46.4 | 64 | 41.3 | 366 | 58.1 |
| Alliance du Centre (<i>Patto per Italia</i>) Partito Popolare, Patto Segni | 15.6 | 4 | 0.8 | 15.7 | 42 | 27.1 | 46 | 7.3 |
| Alliance de Gauche (<i>Progressisti</i>) PDS, RC, Verdi, Partito Socialista La Rete, Alleanza Democratica, Cristiano Sociali | 32.8 | 164 | 34.5 | 34.3 | 49 | 31.6 | 213 | 33.8 |
| Autres | 0.1 | 5 | 1.0 | 3.6 | -- | -- | 5 | 0.8 |
| Totaux | | 475 | | | 155 | | 630 | 100.0 |

Source : BULL, M. et RHODES, M.- *Crisi and Transition in Italian Politics*, Frank Cass & Co. Ltd., London, 1997 p. 96.

Ces élections viennent confirmer deux conséquences anticipées du nouveau système électoral. D'abord, les résultats au scrutin majoritaire sont plutôt explicites et démontrent la forte distorsion que provoque ce type de scrutin. La coalition électorale qui a dominé le vote, l'Alliance de Droite, a ramassé une large part des sièges (63.6%) comparé au pourcentage des votes qu'elle a reçus (46.2%). Cet écart de près de 18 points de pourcentage se traduit par une « prime au vainqueur » réelle de 37%. L'Alliance de Droite a vraiment capitaliser sur sa performance électorale en allant chercher 302 des 630 sièges à la Chambre basse et ce, avant même le dépouillement du scrutin proportionnel.

La coalition de gauche, quant à elle, n'a pu profiter de cette situation étant incapable de faire des gains au scrutin majoritaire. Ainsi, contrairement à Alliance de Droite, la compensation a pleinement fait son travail pour les Progressistes, faisant correspondre avec moins de 1% d'écart les pourcentages de votes et de sièges.

Ensuite, les résultats indiquent clairement qu'il y a une tendance certaine vers une polarisation de l'électorat. La population n'a pas suivi l'instigateur de la réforme Mario Segni qui décida de rester au centre, ne voulant pas se mouiller ni à gauche ni à droite, avec la volonté de réunir les forces modérées. Son projet de reconstruire un parti centriste sur les cendres de la Démocratie chrétienne n'a pas trouvé preneur. N'allant chercher que 15.7% des voix, il semble que la première victime de la réforme électorale aura été son propre créateur.

Les élections de 1994 marquent donc la fin d'une époque car autant la DC que le PSI sont absents du gouvernement. Il est cependant prématuré de parler d'alternance car la gauche demeure encore exclue. La défunte coalition gouvernementale DC-PSI a été remplacée par une coalition franchement plus à droite. C'est pour cette raison que l'Italie s'est retrouvé avec cinq ministres néofascistes.

En fin de compte, l'expérience du premier gouvernement du nouveau système politique italien n'aura été qu'un demi-succès. Même si le système électoral a bien répondu, la coalition gouvernementale s'est avérée peu viable étant donné le manque de cohésion et les différends idéologiques trop importants entre les partis au pouvoir.

C'est à la Ligue du Nord de porter la responsabilité d'avoir fait tomber le gouvernement. La ligue considérait sa participation gouvernementale comme un bon moyen de faire avancer le projet d'une Italie fédérale et devant le peu d'empressement de Silvio Berlusconi à aborder ces questions, Umberto Bossi décida simplement de quitter la coalition gouvernementale huit mois seulement après l'élection⁷⁰ sachant très bien les conséquences de son geste.

Le président de la République charge Lamberto Dini, ministre des Finances sous Berlusconi, de former un gouvernement intérimaire qui va gérer le pays jusqu'aux prochains élections. Ce gouvernement reçoit l'appui en Chambre de la Ligue et du PDS alors que FI et l'AN s'abstiendront.

4.2.2 Élections de 1996 : Un tournant historique

Les urnes sont donc à peine remisées que l'on doit les ressortir à nouveau; l'Italie se retrouve encore en élections générales dès 1996. Les partis politiques sont pratiquement les mêmes qu'en 1994 mais cette fois, c'est au niveau des alliances et des coalitions que des changements sont apportés.

D'abord, les partis centristes de la coalition du Pacte pour l'Italie aux élections de 1994 ont rejoint les rangs de la coalition de l'*Ulivo*, à gauche. Ensuite, échaudé par son alliance avec Silvio Berlusconi et fort de sa performances aux dernières élections, la Lega d'Umberto Bossi décide de ne pas faire alliance, ce qui affaiblit grandement la coalition

⁷⁰ Jean-Dominique Durant, *Op. cit*, p. 140.

du Pôle des Libertés dans le nord du pays. Le parti Refondation communiste va également faire bande à part, sans se dissocier pour autant, et présenter ses propres candidats au lieu de participer aux candidatures communes sous *L'Ulivo*.⁷¹

On retrouve donc deux coalitions au lieu de trois, ce qui tend à démontrer que la polarisation s'accroît, mais ces deux coalitions ont été incapables de réunir toutes leurs forces politiques sous une même alliance. Les résultats électoraux sont pour le moins surprenants : le pays a voté à droite mais se retrouve avec un gouvernement de gauche.

Tableau VIII : Élections de 1996, Chambre des Députés.

| Coalitions électorales | 1 ^{ère} Voix | Sièges pluralité | | 2 ^{ème} Voix | Sièges de liste | | Sièges total | |
|--|--------------------------|---------------------|-------------|--------------------------|--------------------|-------------|--------------|-------------|
| | | Nb | % | | Nb | % | Nb | % |
| PDS | | 124 | | | 24 | | 148 | 23.5 |
| PPI, Verdi et autres | | 123 | | | 14 | | 137 | 21.7 |
| Alliance de Gauche (<i>L'Ulivo</i>) | 42.3 | 247 | 52.0 | 34.8 | 38 | 24.5 | 285 | 45.2 |
| Refondazione Comunista (<i>Progressisti 1996</i>) | 2.6 | 15 | 3.2 | 8.6 | 20 | 12.9 | 35 | 5.6 |
| Forza Italia | | 86 | | | 37 | | 118 | 18.7 |
| AN, CCD-CDU | | 83 | | | 40 | | 123 | 20.3 |
| Alliance de Droite (<i>Polo della libertà</i>) | 40.3 | 169 | 35.6 | 42.1 | 77 | 49.7 | 246 | 39.0 |
| Lega Nord | 10.8 | 39 | 8.2 | 10.1 | 20 | 12.9 | 59 | 9.4 |
| Autres | 4.0 | 5 | -- | 0.4 | 0 | -- | 5 | 0.8 |
| Totaux | | 475 | | | 155 | | 630 | 100 |

Source : R. D'Alimonte et D. Nelken, *op. cit.*, p. 40.

D'entrée de jeu, on se doit de souligner cette première dans l'histoire politique italienne : une coalition de gauche remporte les élections et le PDS, autrefois le PCI,

⁷¹ Roberto D'Alimonte et David Nelken (édit.), *Italian Politics: The Center-Left in Power*, Istituto Cattaneo, Westview Press, Oxford, 1997, p. 34.

formera le prochain gouvernement. Les résultats sont toutefois plus serrés qu'à l'élection de 1994 car seulement 39 sièges séparent les deux grandes coalitions.

À l'instar des élections de 1994, le point déterminant de cette élection est sans aucun doute l'impact du scrutin majoritaire qui a largement favorisé l'Alliance de Gauche au point de renverser la faveur populaire : avec 42.3% des voix, *L'Ulivo* met la main sur 247 des 475 sièges, soit 52%. La correction proportionnelle va compenser pour cette dysfonction mais les communistes, sous la bannière *Progressisti 1996*, vont appuyer *L'Ulivo* et assurer la formation d'un gouvernement de coalition majoritaire avec 51% des sièges, soit 320.

Si les élections de 1994 ont bien fonctionné pour l'Alliance de Droite, il en va tout autrement pour celles de 1996. Malgré le fait que le *Polo della Libertà* talonne de très près *L'Ulivo* en allant chercher 40.3% du vote au scrutin majoritaire, il n'obtient que 35.6% des sièges, soit 169. Contrairement à l'Alliance de Gauche, celle de droite ne peut compter sur son allié de 1994, la *Lega Nord*, pour remplir le manque à gagner grâce à ses 59 sièges. Le scrutin proportionnel a été plus encourageant pour l'équipe de Berlusconi en inversant les tendances cependant, la correction n'étant effective que sur 25% des sièges, c'était trop peu trop tard.

On pourrait rapidement conclure que l'allocation finale peu représentative des sièges s'explique par une compensation insuffisante qui ne corrige que partiellement les distorsions du scrutin majoritaire. Le système électoral détient certainement une part de

responsabilité cependant, si on regarde la totalité des votes que les coalitions ont obtenu en fonction des types de scrutin, on se rend compte que le scrutin majoritaire n'est pas le seul aspect à avoir influencé le résultat électoral.

En cumulant les votes des deux scrutins, la droite a reçu plus de votes que la gauche ce qui la mettait en meilleure posture pour remporter l'élection, ce qui nous fait dire que la victoire de *L'Ulivo* s'explique à partir de ce qui a mener à la défaite du *Polo della Libertà*. Le tableau IX montre clairement que les votes pour une même alliance électorale, une liste ou un parti, ne se sont pas distribués uniformément entre les deux modes de scrutin.

**Tableau IX : Répartition des votes en fonction du mode de scrutin.
Élections de 1996.**

| Coalitions/Partis | Scrutin majoritaire | Scrutin proportionnel | Écart |
|---------------------------|---------------------|-----------------------|-------------|
| Polo della Libertà | 15 011 465 | 15 780 780 | - 769 287 |
| Lista Pannella | 69 943 | 701 033 | - 631 088 |
| L'Ulivo | 15 762 460 | 13 054 975 | + 2 707 485 |
| Lega Nord | 4 032 288 | 3 777 286 | + 254 502 |
| MSI-MSFT | 629 522 | 338 721 | + 290 801 |

source : I. Diamanti et M. Lazar, op. cit., p.130.

Si l'on considère seulement le *Polo* et *L'Ulivo*, on parle d'un nombre significatif d'électeurs qui ont voté de façon différente selon le scrutin. L'Alliance de Droite a été plus populaire au scrutin proportionnel alors qu'inversement, l'Alliance de Gauche s'est franchement démarquée au scrutin majoritaire. La somme de ces écarts joue à l'avantage

de L'Ulivo ce qui tend à montrer que cette fluctuation des votes n'est pas étrangère à la défaite de la coalition de droite.

Cette observation demanderait une analyse beaucoup plus poussée mais on peut avancer que la coalition de gauche était semble-t-il mieux organisée au niveau des circonscriptions et sans doute aussi que la qualité de ses candidats et candidates a convaincu un certain nombre d'électeurs de droite à voter pour eux tout en maintenant leur vote à droite pour le scrutin de liste.⁷²

Quoi qu'il en soit, un fait demeure : dans un système électoral mixte compensatoire avec un rapport de 3 sièges à 1 en faveur du scrutin majoritaire, cette volatilité de l'électorat peut avoir un impact considérable sur les résultats de l'élection. La coalition de gauche n'a peut-être pas remporté franchement cette élection et sa majorité à la Chambre est sûrement très mince mais, il n'en demeure pas moins que la XIII^e *Legislatura* est celle du premier gouvernement de coalition de gauche et que celui-ci va mieux faire que Berlusconi en complétant son mandat de cinq ans.

4.2.3 Élections de 2001 : Retour de la droite

Les élections de mai 2001 surviennent après une certaine accalmie politique de 5 ans qui fait suite à la période beaucoup plus houleuse du début des années 90. Ces élections sont aussi le moment pour un gouvernement qui termine son mandat de se

⁷² R. D'Alimonte et D. Nelken, *op. cit.*, p. 126.

faire juger par la population. Mais, c'est surtout une deuxième chance pour Silvio Berlusconi de mener la coalition de droite à la victoire.

La Casa della Libertà est en meilleure position qu'en 1996 avec le retour de la Lega dans ses rangs qui, malgré un déclin de ses performances électorales depuis 1994, demeure un allié important dans les circonscriptions au nord du pays. On ne peut en dire de même pour la coalition de *L'Ulivo* qui n'est toujours pas capable de présenter à l'électorat une alliance solide des forces de gauche. Le parti de la Refondation communiste s'entête à faire campagne « en parallèle » alors qu'un ancien juge de l'opération *Manu Pulite*, Antonio Di Pietro, décide de présenter sa propre liste au scrutin proportionnel⁷³. Cependant, *l'Ulivo* peut maintenant compter sur une force politique intermédiaire, un regroupement de petites formations nommé *Margherita*, qui devrait aller chercher quelques sièges au scrutin proportionnel.

Les résultats de ces élections laissent aucun doute : la coalition menée par Silvio Berlusconi remporte une victoire encore plus décisive qu'aux élections de 1994. Avec 49.8% des voix lui donnant une majorité absolue de sièges à la Chambre avec 368, la victoire de la droite vient confirmer une véritable alternance politique et une stabilité gouvernementale accrue.

⁷³ S. Parker et P. Natale, *Parliamentary Elections in Italy, may 2001*, *Electoral Studies*, Vol. 21, 2002, p. 666.

Tableau X : Élections du 13 mai 2001, Chambre des Députés.

| Coalitions électorales | 1 ^{ère} Voix | Sièges pluralité | | 2 ^{ème} Voix | Sièges de liste | | Sièges total | |
|--|--------------------------|---------------------|------|--------------------------|--------------------|------|--------------|--------------|
| | | Nb | % | | Nb | % | Nb | % |
| Alliance de Droite Forza Italia, Alleanza Nazionale, CCD-CDU, Lega Nord | 45.4 | 282 | 59.4 | 49.6 | 86 | 55.5 | 368 | 58.4 |
| Alliance de Gauche Democratici Sinistra, La Margherita Il Girasole, Comunist Italiano | 43.2 | 184 | 38.7 | 34.9 | 58 | 37.4 | 242 | 38.4 |
| RC (Refondazione Comunista) | -- | -- | -- | 5.0 | 11 | 7.1 | 11 | 1.7 |
| Autres | 11.4 | 4 | 1.9 | 10.5 | 0 | 0 | 9 | 1.4 |
| Totaux | | 475 | | | 155 | | 630 | 100.0 |

Source : www.electionresources.org/it/chamber

Cette victoire éclatante, Silvio Berlusconi la doit principalement à une forte distorsion produite encore une fois par le scrutin majoritaire : alors que les deux coalitions obtiennent pratiquement le même pourcentage des voix au premier vote avec un écart de 2.2%, la coalition de *L'Ulivo* n'obtient que 189 sièges alors que la *Casa delle Libertà* se sauve littéralement avec 282 sièges. Du côté du scrutin proportionnel, les deux partis en tête des coalitions, Forza Italia et le PDS, ont vécu certaines déceptions.

D'abord, la coalition de droite a perdu plus de 2.5 millions de votes car les listes de la Lega et du CCD-CDU n'ont pas été admises à la répartition des sièges n'ayant pas atteint le seuil des 4% du vote national. Le CCD-CDU était déjà près du seuil en 1996 avec 5.8% et il n'en fallait pas beaucoup pour qu'il bascule. Par contre, la *Léga Norte* a vraiment mordu la poussière avec une part du scrutin proportionnel passant de 10.1% en 1996 à 3.9% en 2001⁷⁴. Ces contre-performances sont décevantes mais elles ne représentent pas nécessairement une perte sèche pour l'Alliance de Droite car le parti

⁷⁴ *Ibid.*, p. 670.

dominant de cette coalition, *Forza Italia*, a de beaucoup progressé passant de 20.9% à 29.4%.

Ensuite, même situation pour la gauche avec la *Lista Di Pietro* qui est arrivé juste en dessous à 3.89%⁷⁵. La plus grande déception pour la gauche est sans aucun doute les résultats électoraux décevants des communistes. Bien que la liste de *Refondation comunista* est franchie le seuil des 4%, il n'obtient que le tiers des sièges de 1996, soit 11 au lieu de 35, avec une part du vote populaire pour le moins amincie à 5%. Ces résultats s'expliquent en partie par le choix d'une stratégie électorale discutable. En effet, les communistes n'ont pas fait campagne avec la coalition de *L'Ulivo*, tout comme en 1996, non pas à cause d'un conflit politique mais plutôt par nécessité électorale. Voulant demeurer loyal envers son électorat qui refusait toute ouverture vers le centre et pour éviter une compétition mutuellement dommageable, la stratégie de la RC a été de ne pas s'impliquer dans les candidatures communes dans les collèges uninominaux et de se concentrer sur le scrutin de liste qui lui avait été favorable en 1996.⁷⁶

Finalement, les élections de 2001, tout comme ceux de 1996, révèlent donc une différence marquée entre les résultats du vote majoritaire et le vote proportionnel. Sauf que c'est un peu le contraire de ce qui s'est produit en 96. Si on compare les deux scrutins à l'intérieur de chaque coalition, la *Casa delle Libertà* a obtenu près de 1.5 million

⁷⁵ Voir : www.camera.it/deputati/elezioni/risultati2001.

⁷⁶ R. D'Alimonte et D. Nelken, *op. cit.*, p. 36.

de votes de moins au scrutin majoritaire alors que la coalition de *L'Ulivo* en a reçu 1.6 million de plus.⁷⁷

**Tableau XII: Votes par coalition selon mode de scrutin.
Élections du 13 mai 2001.**

| Coalitions | Scrutin majoritaire | Scrutin proportionnel | Total |
|--------------------|---------------------|-----------------------|------------|
| Casa delle Libertà | 16 939 220 | 18 306 037 | 35 245 257 |
| L'Ulivo + RC | 16 538 352 | 14 944 698 | 31 483 050 |

Source : S. Parker et P. Natale, op. cit., p. 670.

Ces statistiques viennent confirmer l'importance du scrutin majoritaire car les 400 000 votes qui séparent les deux coalitions suite au premier vote ont eu plus d'impact que la différence des 3 millions de votes au scrutin proportionnel qui n'ont donné que 28 sièges de plus à la coalition de droite. Les résultats électoraux de 1996 vont dans le même sens alors que *Forza Italia* avait dominé le scrutin proportionnel mais a dû concéder la victoire à la coalition de gauche qui avait mieux fait au scrutin majoritaire.

4.3 Une compensation menacée

L'analyse des trois élections tenues depuis la réforme ont montré des écarts plus ou moins importants à la fois entre le résultat des deux votes et la traduction de ceux-ci en nombre de sièges. Cette adéquation est jusqu'à un certain point normale étant donné l'usage du scrutin majoritaire mais aussi à cause des choix stratégiques que ce type de scrutin imposent aux partis politiques.

⁷⁷ S. Parker et P. Natale, « Parliamentary Elections in Italy, May 2001 », *Electoral Studies*, Vol. 21, 2002, p. 670.

Les candidatures de partis régionaux au scrutin dans les collèges uninominaux, les listes séparées au scrutin proportionnel de partis affiliés à une même alliance ou encore le fait de ne pas participer au scrutin majoritaire comme l'a fait la RC en 2001, sont tous des exemples de ce qui rend inévitable les différences entre les premières et le deuxième voix.

Ceci étant dit, les élections de 2001 ont été le théâtre d'une nouvelle stratégie partisane qui a grandement influencé le résultat du scrutin proportionnel et *de facto* le résultat de l'élection. Utilisée par les deux grandes coalitions, elle vise à contourner la correction proportionnelle du *scorporo* pour maximiser les gains en terme de sièges. Contrairement aux autres comportements électoraux énoncés plus haut qui respecte l'esprit de la loi électorale, il est clair que cette nouvelle ruse s'attaque à la nature même du scrutin mixte compensatoire.

Le *modus operandi* est le suivant : les deux coalitions utilisent des noms d'emprunt dans plusieurs collèges pour le scrutin majoritaire, *Abolizione scorporo* pour la droite et *Paese nuovo* pour la gauche⁷⁸. Ces « leurres » ont pour fonction d'éviter que la compensation prévue par la loi ne s'applique pleinement aux vraies listes qui seront utilisées pour le scrutin proportionnel. Si le faux parti remporte un siège pour la coalition, quand vient le temps de calculer les votes qui seront retenus pour la distribution proportionnelle au niveau national, le *scorporo* ne va pas considérer l'affiliation entre ce parti et la coalition; il traite chaque liste séparément.

⁷⁸ M. Alvarez-Rivera, *Op. Cit.*, <http://electionresources.org/it/chamber.html>

Tableau XII : Impact du scorporo aux élections de 1994, 1996 et 2001.

| Partis politiques | Scorporo (votes soustraits) | | |
|---------------------|--------------------------------|-------------------|------------------|
| | 1994 | 1996 | 2001 |
| Forza Italia | 3 733 868 | 2 665 357 | 328 007 |
| PDS | 2 368 992 | 4 314 805 | 874 954 |
| AN | 1 896 449 | 1 974 278 | 334 981 |
| Autres/Total | 10 440 675 | 13 399 398 | 2 292 882 |

Source : Stefano Bartolini, *The Political Consequences of the Italian Mixed Electoral System (1994-2001)*, Université de Lisbonne, 2002, p. 21.

Ce piège à vote est particulièrement efficace car si l'on compare les chiffres de 2001 avec ceux de 1996, on peut avancer que moins de 20% des votes destinés au *scorporo* vont actuellement servir. L'aspect compensatoire du scrutin mixte a donc perdu beaucoup de son impact et remet en cause la logique même de la loi électorale.

4.4 Mode de scrutin, coalitions et volatilité du vote

En plus de la polarisation des forces politiques et de l'alternance qui semble s'installer, un troisième élément lié à la réforme électorale ressort de l'analyse des élections: la volatilité du vote. Sans reprendre les statistiques électorales présentées dans la section précédente, on remarque que la présence de deux modes de scrutins distincts et répondant à des logiques très différentes a redynamisé l'acte de voter devenu moribond au temps de l'*immobilismo*.

Normalement, l'indice de volatilité fait référence au transfert de vote entre les partis politiques qui sont en compétition pour l'obtention du pouvoir politique. En Italie, il en va autrement. Le système politique italien fait face à une situation particulière qui s'est manifestée en 1996, en 2001 et qui risque fortement de revenir à la prochaine

élection prévue pour 2006 : la volatilité observée en période électorale est massivement « intra coalition » et non « inter coalitions »⁷⁹. Voilà un constat surprenant : le système politique italien s'est normalisé grâce à l'alternance gouvernementale entre deux forces politiques idéologiquement distinctes mais, sans aucun transfert de vote significatif.

En fait, cette contradiction n'est qu'apparente et s'explique par le jeu conjugué du scrutin mixte et la fragmentation du système de partis qui caractérise l'ensemble du système politique italien⁸⁰. D'abord, l'électeur italien est plutôt loyal. C'est davantage l'instabilité des coalitions gouvernementales qui est responsable de cette volatilité et ultimement des changements de gouvernements. Les tergiversations de la Ligue ou de la Refondation communiste par rapport à leurs affiliations avec une coalition électorale illustrent bien ce phénomène.

De son côté, l'électorat n'est pas complètement passif pour autant; avec deux votes au lieu d'un seul à la Chambre basse depuis la réforme de 1993, ses options se sont multipliées et bon nombre d'électeurs y vont d'un vote stratégique qui peut avoir des conséquences inattendues. Sans répéter les observations faites pour l'élection de 1996, *Forza Italia* n'a pas perdu par manque d'appui populaire, la victoire électorale lui a échappé à cause d'une volatilité du vote qui, en glissant vers le scrutin proportionnel, a indirectement favorisé la coalition adverse.

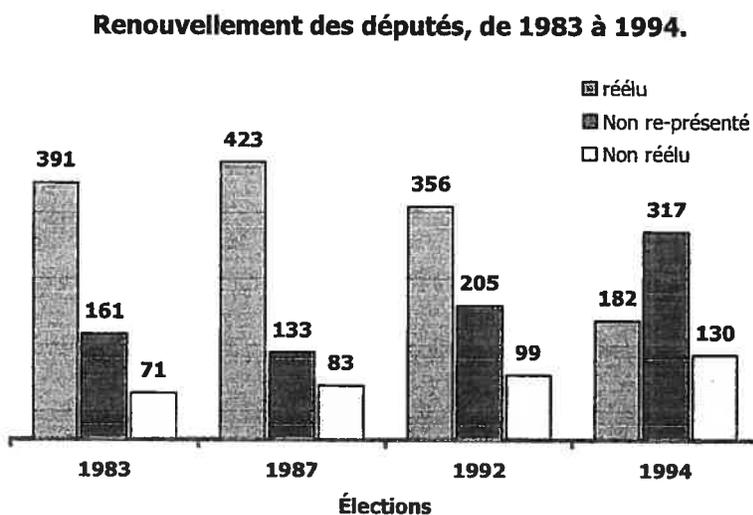
⁷⁹ S. Parker et P. Natale, *ibid.*, p. 669.

⁸⁰ Stefano Bartolini, *The Political Consequences of the Italian Mixed Electoral System (1994-2001)*, University of Lisbon, 2002, p. 27.

4.5 Profil de la nouvelle classe politique

Entre 1992 et 1994, deux événements importants ont provoqué un renouvellement de la classe politique qui ne s'était pas vu depuis la chute du fascisme. D'abord, les condamnations, destitutions, démissions et même les suicides qui suivirent les enquêtes de l'opération *Manu Pulite* ont littéralement décimé les rangs des parlementaires. Ensuite, le remaniement important des partis politiques a transformé la scène politique qui compte maintenant beaucoup de nouveaux joueurs. Le graphique suivant montre l'impact de ces événements sur la classe politique :

Figure 4 :



Source: Richard S. Katz et Piero Ignazi, *Italian Politics : The Year of the Tycoon*, Westview Press, Oxford, 1996, p. 119.

Si les statistiques des élections de 1983 à 1992 sont sans surprises, les données de 1994 sont à mêmes de nous faire saisir l'ampleur du phénomène. Durant cette courte période séparant les élections de 1992 et 1994, l'Italie a vécu une véritable purge

politique. Seulement 28.8% des parlementaires ont survécu à la transition du système politique. Même si le nombre de députés sortants qui ne sont pas réélus est en croissance constante entre 1983 et 1994, c'est davantage le nombre important de députés présents en 1992 qui ne se sont pas re-présentés en 1994, soit 50.2%, qui est significatif.

La victoire de la coalition de droite aux élections de 1994 est en grande partie responsable de ce changement notamment avec l'arrivée des députés de *Forza Italia*. Par ailleurs, si on analyse de plus près les résultats électoraux de 1994, on se rend compte que la nouvelle loi électorale a joué un rôle important. Le tableau ci-dessous illustre plus en détail le profil de la Chambre des Députés au lendemain des élections de 1994 :

Tableau XIII: Expérience parlementaire des députés en 1994, par partis.

| Partis politiques | Élu en 1994 | Élu en 1992 | Élu avant 1992 | total |
|---------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------|
| RC | 62.5 (25) | 27.5 (11) | 10.0 (4) | 40 |
| PDS | 59.5 (72) | 24.0 (29) | 16.5 (20) | 121 |
| PPI | 51.5 (17) | 18.2 (6) | 30.3 (10) | 33 |
| Forza Italia | 94.0 (110) | 3.4 (4) | 2.6 (3) | 117 |
| Lega | 69.2 (81) | 29.1 (34) | 1.7 (2) | 117 |
| AN | 73.3 (77) | 10.5 (11) | 16.2 (17) | 105 |
| Camera total | 70.8 (447) | 17.5 (110) | 11.7 (73) | 630 |

Source: Richard S. Katz et Piero Ignazi, *Italian Politics : The Year of the Tycoon*, Westview Press, Oxford, 1996, p. 118.

D'abord ce qui frappe c'est le profil de la coalition de droite qui présente un taux de renouvellement très élevé allant de 73.3 à 94.0%. Sans dire que les pourcentages sont secondaires, c'est davantage la comparaison du nombre de députés entre 1992 et 1994 qui retient notre attention. Même si Forza Italia est dans une classe à part, car ce parti

était inexistant avant 1994, il n'en demeure pas que l'application de la nouvelle loi électorale a particulièrement amplifié la performance électorale de la coalition gagnante. Malgré le fait que la popularité de la Lega et de l'AN s'est maintenue respectivement autour des 8.5% et des 5.4% au cours des deux élections⁸¹, leur représentation parlementaire a fait un bond spectaculaire. La Lega est passée de 55 à 107 députés alors que l'AN a triplé sa députation passant de 34 à 105.

La réforme électorale n'est peut-être pas à l'origine du renouvellement de la classe politique, mais ses conséquences, impliquant la formation de coalitions électorales et les candidatures communes dans les collèges uninominaux, ont certainement contribué à ce processus.

4.5.1 La représentation des femmes

La politique est l'une des sphères de la société où l'équité entre les hommes et les femmes reste encore à faire et l'Italie n'échappe pas à cette réalité. De façon générale, la représentation des femmes au Parlement n'a pas beaucoup progressé si l'on regarde les statistiques de 1993 à 2003. Avant 1994, le pourcentage de femmes se situait à un maigre 8% pour grimper à 15%⁸² après les élections de 1994. Il s'est stabilisé par la suite autour des 11% jusqu'à aujourd'hui.

La crête de 15% en 1994 s'explique par une mesure de discrimination positive imposée par la nouvelle loi électorale. En effet, la loi impose aux partis politiques

⁸¹ M. Bull et M. Rhodes, *op. cit.*, pp. 86 et 96.

⁸² <http://www.fairvote.org/reports/1995/chp7/rule.html>

d'alterner les candidats hommes et femmes sur les listes pour le scrutin proportionnel⁸³. Le pourcentage de femmes a peut-être pratiquement doublé, mais en chiffres absolus, le nombre de femmes est passé de 50 à 94 sur une députation totale de 630. Cette mesure aurait été beaucoup plus efficace avec un équivalent du côté du scrutin majoritaire mais l'espoir des femmes n'aura été que de courte durée, la Cour constitutionnelle va invalider cette disposition en 1995.⁸⁴

La responsabilité de cette problématique de la sous représentation des femmes incombe en grande partie aux partis politiques, notamment ceux identifiés à la droite. Par exemple, quand Silvio Berlusconi a lancé son parti politique en janvier 1994, il n'y avait aucune femme rattachée à un poste important⁸⁵. Les données les plus récentes nous montrent que les mentalités ont bien peu évolué. Encore aujourd'hui, soit dix ans après sa fondation et deux victoires électorales, *Forza Italia* ne compte que 13 femmes parmi ses 177 députés⁸⁶ avec un taux d'ensemble de 6% pour la coalition de droite. La gauche fait meilleure figure avec le PDS qui compte 24% de femmes. Cette statistique est par contre assombrie par la *Margherita* qui, avec un maigre 5%, ramène la représentation des femmes au sein de *l'Ulivo* à un taux de 17%.

⁸³ Richard S. Katz, *1994 Elections in Italy: Measuring the Impact of More Single-Member Districts*, The Center for Voting and Democracy, 1995, p. 5; www.fairvote.org/reports/1995/chp7/katz.html

⁸⁴ Source: <http://www.idea.int/women/parl/ch5g.htm>

⁸⁵ Mark Donovan, *op. cit.*, p. 61.

⁸⁶ *Composizione della Camera: distinzione dei deputati per gruppo e per sesso*, 20 décembre 2004, http://www.camera.it/_dati/leg14/lavori/datistatistici/attivalegislativa.

CHAPITRE 5

Impact de la réforme électorale : discussion

5.1 Véritable révolution ou simple changement de scrutin?

Les conséquences politiques de la réforme électorale sont nombreuses et avant d'en discuter, il importe de bien les distinguer. Ce que nous cherchons à faire ici est de bien isoler les conséquences attribuables à la réforme électorale et non d'introduire les conséquences liées à d'autres évènements, comme par exemple, la fin de la guerre froide ou l'opération *Manu Pulite*.

Identifier ce qui a changé en Italie depuis 1993 est une chose. Saisir la portée réelle de la réforme électorale sur la vie politique italienne en est une autre. Ce que nous connaissons, par contre, ce sont les attentes des réformistes, et par extension celles de la population, envers la réforme électorale et les conséquences de son application. Nous allons donc évaluer l'impact de la réforme électorale à la lumière de nos hypothèses énoncées au chapitre 1 en les intégrant à l'argumentaire des réformistes⁸⁷ et de voir, dix ans plus tard, dans quelle mesure la nouvelle loi électorale a répondu aux attentes.

⁸⁷ Voir p. 40.

5.1.2 Alternance sans bipartisme

Hypothèse 1 : La réforme a réussi à engendrer l'alternance politique. Une des conséquences politiques importantes de la réforme électorale est l'obligation dorénavant pour les partis politiques de se former en coalitions idéologiquement distinctes avant les élections. Cette lutte « en équipe » pour les sièges réservés au scrutin majoritaire donne enfin à la population la possibilité de faire un choix éclairé entre deux options politiques. L'électorat a donc maintenant une influence directe sur la formation du gouvernement et le pouvoir politique jouit quant à lui d'une légitimité renouvelée.

De plus, les élections de 1994, 1996 et 2001 démontrent que la réforme électorale a contribué à corriger l'immobilisme du système politique italien grâce à ce que l'on pourrait appelé la « force centrifuge » des coalitions qui a engendré une polarisation de l'offre politique rendant ainsi possible l'alternance au pouvoir. Ceci semble confirmer notre première hypothèse et la piètre performance de la coalition du centre aux élections de 94, malgré la présence de Mario Segni, et son intégration à la coalition de gauche par la suite, en est une bonne illustration.

Hypothèse 4 : La réforme n'a pas réussi à résorber le niveau élevé de fractionnement du système de partis. Ni la réforme ni les coalitions n'auront réussi à réduire le nombre de partis et faire tendre le système politique vers le bipartisme. Le fractionnement, accentué par l'éclatement de l'ancien régime, ne semble pas se résorber au profit d'une certaine agrégation des forces politiques souvent associée à l'implantation d'un scrutin majoritaire. Les coalitions électorales, au lieu d'être une étape vers le bipartisme, ne font

que se substituer temporairement aux partis politiques pour satisfaire aux nouvelles règles du jeu électoral.

5.1.3 Stabilité gouvernementale fragile

Hypothèse 2 : La stabilité du gouvernement s'est progressivement améliorée depuis 1994. Il est certain que le système électoral en place depuis 1993 a dégagé de fortes majorités aux trois élections subséquentes. Cependant, la quantité de sièges obtenus aux élections ne peut être garante de la stabilité gouvernementale dans un pays comme l'Italie⁸⁸. Simplement parce que la coalition électorale n'arrive pas à gouverner comme une entité unique. Le système politique italien est encore trop centré sur le parti politique et presque toutes les autres dimensions lui sont subordonnées.

En 1994, le gouvernement Berlusconi est né grâce à la *Lega* et il est mort prématurément à cause de la *Lega*. Ensuite, la viabilité du premier gouvernement de gauche fut conditionnelle au support de la RC. En 2001, la *Lega* est retournée dans la coalition de droite ce qui a permis à Berlusconi de faire un retour spectaculaire.

Cette influence des tiers partis semble confronter notre première hypothèse cependant, l'instabilité chronique des gouvernements italiens d'avant 1993 a lentement mais sûrement régressé pour atteindre une stabilité jusque-là peu connue avec l'élection de l'Alliance de Gauche en 1996. Si les coalitions électorales furent instables sur la base de confrontations idéologiques au lendemain de la réforme, on n'a tout de même pas

⁸⁸ Livio Lo Verso et Iain McLean, *op.cit.*, p. 86

assisté à des chutes de gouvernements à répétition depuis 1996. Même que le gouvernement Berlusconi actuel, au pouvoir depuis 2001, dure encore alors que se profile déjà les prochaines élections prévues pour le printemps 2006.

5.1.4 Nouveau scrutin, nouveau type de candidat

Hypothèse 3 : La réforme a contribué à définir une nouvelle classe politique. Depuis la réforme électorale, les partis politiques doivent présenter deux types de candidature lors des élections. Alors que le candidat de liste se rattache au scrutin proportionnel national, le candidat de *collegio* va de pair avec la formation de coalitions électorales pour le scrutin majoritaire. Les partis politiques constituant les coalitions font l'exercice complexe de présenter des candidatures communes dans les différents collèges uninominaux.

Le choix des candidatures est une opération délicate car, malgré son statut de représentant de coalition, le candidat conserve son affiliation de parti. Le Pôle des libertés et le Pôle du bon gouvernement aux élections de 1994 en est un bon exemple : le Pôle des libertés se devaient de présenter des candidats affiliés à la *Lega* dans les régions autonomistes et compléter les candidatures au Nord avec des candidats de *Forza Italia*. La même logique a été appliquée au sud avec les candidats de l'Alliance nationale.

De plus, la sélection des candidats doit prendre en considération les motivations de l'électeur. Le candidat au scrutin majoritaire doit démontrer son implication locale et sa capacité de régler des questions souvent peu abordées au Parlement. Contrairement au député de liste qui est le résultat d'un calcul compliqué au niveau national, le député

de *collegio* se fait élire directement par la population principalement sur la base de ses qualités personnelles et moins comme simple porteur de drapeau. Ce contact demeure un élément déterminant de la vie politique surtout à l'extérieur des grands centres urbains où le député se fait souvent interpeller par son prénom.

Les partis politiques italiens sont donc devenus très dépendants des humeurs de l'électorat pour qui l'acte fondamental de voter a repris toute sa pertinence. Pour la plupart des démocraties, il n'y a rien de nouveau dans cette affirmation, mais pour un pays qui a vécu sous une partitocratie durant un demi siècle, c'est plutôt rafraîchissant.

5.1.5 Fin de la gestion consensuelle de l'État

C'est justement cette partitocratie et ses effets néfastes qui ont stimulé des groupes comme le COREL à promouvoir une réforme capable d'en finir avec la gestion consensuelle de l'État et de clarifier le rôle des partis politiques. Avant 1993, la même coalition gouvernementale a géré le pays pendant 45 ans sans opposition formelle, sans qu'aucune alternative valable - outre que le communisme - ne soit présentée à la population et surtout, sans aucune forme de ce que les Américains nomment le *check and balance*.

La réforme électorale, malgré son impact limité, a normalisé les relations entre les partis politiques qui sont maintenant plus compétitifs donc moins enclins au consensualisme. Cette compétition est saine en soi car elle oblige le gouvernement de coalition à performer s'il veut se faire reconduire au pouvoir aux élections suivantes. De

son côté, l'électorat n'est pas en reste car cela a pour effet de clarifier l'ensemble du jeu politique et de renforcer le principe d'imputabilité qui était inopérant auparavant.

5.1.6 Et la corruption?

La corruption a gangrené trop longtemps la démocratie italienne et Mario Segni tenait à ce que la réforme électorale fasse partie des éléments de solution à ce problème. Éliminer totalement la corruption est un vœu pieux. Il est par contre tout à fait possible, même dans des pays au passé trouble, de la prévenir, sinon de la contenir, en éliminant le plus possible les situations propices à son développement.

Si les juges de l'opération *Manu Pulite* ont eu le mandat de poursuivre et de condamner les éléments corrompus de la classe politique, le mandat de la nouvelle loi électorale se limite à assurer, dans la mesure du possible, une plus grande stabilité des gouvernements qui seront moins sujet aux négociations et autres tractations, comme le marchandage des tiers partis, qui sont un terreau fertile pour la corruption.

5.2 Limites des institutions face à la culture politique.

La question de la corruption doit nous servir de mise en garde contre la pensée magique de croire que des changements institutionnels, comme la réforme électorale, auraient la capacité de régler l'ensemble des problèmes politiques de l'Italie. Ne perdons pas de vue, et c'est ce qui est probablement arrivé aux réformistes de 1993, que la réforme électorale n'a fait que modifier les règles du jeu, ce cadre légal à l'intérieur duquel les acteurs politiques se font la lutte pour l'obtention du pouvoir. Par conséquent, il ne faut pas se surprendre que le nouveau système électoral, malgré ses conséquences importantes, n'ait pas réussi à réduire le nombre des partis politiques ou à empêcher l'épisode malheureux du premier gouvernement Berlusconi.

Si le système politique italien a été « bloqué » durant près d'un demi-siècle, il semble que sa transition, pourtant bien engagée avec le remaniement des partis politiques et une corruption enfin jugulée, souffre elle aussi d'un blocage. Les coalitions ne sont qu'une nécessité électorale temporaire qui permet aux nombreux partis politiques de s'accommoder du scrutin mixte compensatoire⁸⁹. L'accommodation n'est pas suffisante pour garantir à long terme la viabilité du système politique italien car l'application du scrutin majoritaire, dans un tel contexte de fragmentation des partis, va continuer de générer des distorsions importantes.

⁸⁹ Stefano Bartolini et D'Alimonte, « Majoritarian Miracles and the question of party system change », *European Journal of Political Research*, vol. 34, 1998, p. 164.

5.2.1 Les rendez-vous manqués

Au cours des années qui suivirent la réforme de 1993, on a bien tenté d'apporter d'autres modifications à la loi électorale - toujours en utilisant le référendum d'initiative populaire - cependant, ces tentatives se sont avérées infructueuses. Ces propositions de réforme avaient été soumises à la population lors de trois référendums tenus en 1995, 1999 et 2000.

Tableau XIV : Référendums de 1995, 1999 et 2000. Résultats en pourcentage des votes valides.

| Référendums | Pour | Contre | Participation |
|---|------|--------|---------------|
| 11 juin 1995: Prop. 8 Scrutin à deux tours pour les Communes de plus de 15 000 habitants. | 49.4 | 50.6 | 57.4 |
| 18 avril 1999: Prop. 1 Abolition du scrutin proportionnel à la Chambre des Députés. | 91.5 | 8.5 | 49.6 |
| 21 mai 2000 : Prop. 2 Abolition du scrutin proportionnel à la Chambre des Députés. | 82.0 | 18.0 | 32.4 |

Source : Ministero dell'Interno; http://referendum.interno.it/ind_ref.htm.

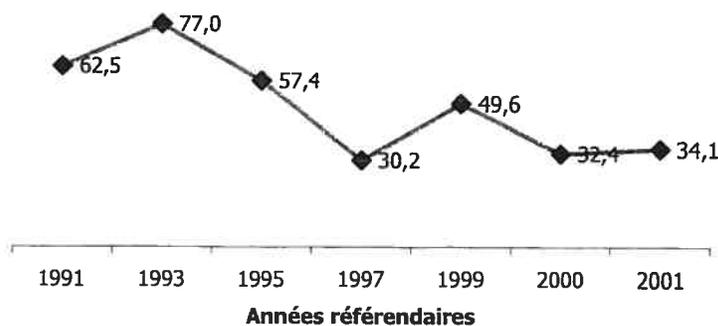
D'abord, le premier référendum visait à stabiliser davantage le système politique sans remettre en cause le caractère mixte du scrutin, tout en contournant la problématique de la fragmentation des partis. Ainsi, à l'instar de la France, le parti vainqueur du deuxième tour aurait profité d'une solide majorité pour former un gouvernement plus cohérent. Cette idée intéressante aurait pu dénouer le nœud gordien de la politique italienne mais l'ambivalence de la population, face à une proposition qui vient compliquer davantage un scrutin déjà complexe, en a décidé autrement.

Ensuite, les deux autres référendums sont en fait l'histoire d'une seule et même proposition visant l'abolition du scrutin proportionnel. Cette proposition a été présentée une seconde fois en mai 2000 après que les résultats eurent été invalidés de justesse en avril 1999 par un taux de participation de 49.6%. Contrairement à celle 1995, cette proposition aurait grandement simplifiée le système électoral qui de toute façon a perdu beaucoup de son aspect compensatoire depuis que les coalitions ont trouvé une façon d'échapper au *scorporo*.

Ceux qui sont allés voter ont confirmé à plus de 80% qu'ils étaient en faveur de la proposition sauf que la participation a été encore plus faible qu'en 1999 avec 32.4%.

Figure 5 :

Taux de participation aux référendums, de 1991 à 2001



Source : Ministero dell'Interno; http://referendum.interno.it/ind_ref.htm

La baisse tendancielle du taux de participation dénote un certain essoufflement de la ferveur politique qui anima la société italienne entre 1990 et 1994. Ce constat a de quoi inquiéter les réformistes car le seul outil légitime qui a marqué les premières étapes

de la réforme électorale en 1991 et 1993, semble maintenant inutilisable étant donné le désintéressement évident de la population qui ne daigne plus se déplacer pour ces questions importantes.

Il demeure quand même possible, dans un avenir plus ou moins rapproché, qu'une autre proposition de réforme fasse l'objet d'un autre référendum qui sera cette fois concluant. Mais en attendant, de manière consciente ou non, l'Italie semble vouloir résister à des changements plus en profondeur. Nul doute que la réforme de 1993 a été nécessaire mais la nature mixte de la nouvelle loi électorale représente actuellement un compromis entre le besoin de rénover les institutions et le respect de la culture politique.

CONCLUSION

Le système électoral italien actuel se veut le résultat de deux « chutes » historiques importantes. D'abord, la chute du régime fasciste à la fin de la Deuxième guerre mondiale, amena la fondation de la 1^{ière} République et la mise en place d'élections libres au suffrage universel utilisant un scrutin proportionnel pur. Ensuite, la fin de la guerre froide et l'opération *Manu Pulite* provoquèrent la chute d'une partitocratie vieille de 40 ans et, profitant de ce contexte de transition politique, la population vota massivement en faveur d'une réforme électorale aux référendums de juin 1991 et avril 1993.

Cette réforme électorale, qui remplace le scrutin proportionnel par le scrutin majoritaire pour l'élection des trois quarts des députés et sénateurs, a eu un impact significatif sur la représentation politique en Italie. En changeant radicalement les règles du jeu électoral pour les partis politiques, la nouvelle loi a permis une certaine normalisation de la vie politique italienne. En effet, l'entrée en vigueur du nouveau mode de scrutin a dynamisé la scène politique où des coalitions idéologiquement distinctes sont en compétition pour l'obtention du pouvoir. Les conséquences directes furent une alternance politique nouvelle et une stabilité gouvernementale croissante observées aux élections de 1994, 1996 et de mai 2001.

De plus, le nouveau système électoral a profondément redéfini le rapport entre les partis politiques et la population. Alors que les partis politiques doivent dorénavant présenter des candidatures communes pour le scrutin majoritaire, la population, quant à elle, dispose maintenant d'un vote stratégique qui a généré une certaine volatilité aux différentes élections. Cette volatilité, même si elle est davantage observée à l'intérieur même des coalitions, a été déterminante au niveau des résultats électoraux.

La réforme électorale aura finalement aussi contribué à mettre en place une nouvelle classe politique au lendemain des élections de 1994. Les fortes distorsions associées au scrutin majoritaire, en amplifiant le taux de renouvellement, ont favorisé une surreprésentation des partis politiques intermédiaires comme la *Legga* et l'AN.

Par ailleurs, l'analyse des conséquences de la réforme électorale montre que le système politique italien présente encore des irrégularités qui bloquent la poursuite de son évolution. La réforme électorale donne une majorité plus forte au gouvernement, mais elle ne peut rien contre les tensions internes des coalitions provoquées par une fragmentation des partis politiques qui tarde à se résorber. Les partis politiques ont conservé une mentalité issue d'une culture politique qui date d'avant la transition politique de 1992-1994. L'élection de 1994 a fait craindre le pire. Par contre, les élections suivantes ont été plus encourageantes et peut-être annoncent-elles d'autres changements importants au système politique italien.

BIBLIOGRAPHIE

Stefano Bartolini et D'Alimonte, « Majoritarian Miracles and the question of party system change », *European Journal of Political Research*, 34, 1998, pp. 151-169.

Stefano Bartolini, « The Political Consequences of the Italian Mixed Electoral System (1994-2001) », Document préparé pour la conférence *Démocratie et Élections*, Université de Lisbonne, février 2002.

Martin Bull et Martin Rhodes (édit.), *Crisis and Transition in Italian Politics*, Frank Cass & Co. Ltd., Portland, 1997, 253 pages.

Martin J. Bull. « Italy: The Crisis of the Left », *Parliamentary Affairs*, London, Oxford University Press, 2003, Vol. 56, pp. 58-74.

Mariella Colin (dir.), *L'Italie : Réussites et échecs d'une République*, Minerve, 1994, 288 pages.

Roberto D'Alimonte et David Nelken (édit.), *Italian Politics: The Center-Left in Power*, Istituto Cattaneo, Westview Press, Oxford, 1997, 283 pages.

Roberto D'Alimonte et Stefano Bartolini, « Electoral Transition and Party System Change in Italy » dans Martin Bull et Martin Rhodes (édit.), *Crisis and Transition in Italian Politics*, Frank Cass & Co. Ltd., Portland, 1997, 253 pages

Roberto D'Alimonte, « Introduction : The Italian parliamentary elections of 1996 – Competition and Transition », *European Journal of Political Research*, 34 : 1-4, 1998.

Ilvo Diamanti et Marc Lazar (dir.), *Politique à l'italienne*, Coll. Politique d'aujourd'hui, PUF, Paris, 1997, 230 pages.

I. Diamanti, A. Dieckhoff, M. Lazar et D. Musiedlak. *L'Italie, une nation en suspens*, Espace international, Éditions Complexes, Bruxelles, 1995, 159 pages.

Mark Donovan, « The Politics of Electoral Reform in Italy », *International Political Science Review*, Vol. 16, No. 1, 1995, pp. 47-61.

Mark Donovan, « A Second Republic for Italy? », *Political Studies Review*, Vol. 1, 2003, pp. 18-33.

Jean-Dominique Durand, *L'Italie de 1815 à nos jours*, Les Fondamentaux, La bibliothèque de l'étudiant en Histoire, Hachette, Paris, 1999, pp. 135-155.

Maurice Duverger, *Les partis politiques*, sixième édition, Librairie Armand Colin, Paris, 1967, 476 pages.

Sergio Fabrini, « Political Change without Institutional Transformation : What Can We learn from the Italian Crisis of the 1990s? », *International Political Science Review*, Vol. 21, No. 2, 2000, pp. 173-196.

Paul Furlong, *Modern Italy: Representation and reform*, Routledge, New York, 1994, 294 pages.

Bernard Gaudillère, *Les institutions de l'Italie*, La Documentation française, Paris, 1987, 44 pages

Mark Gilbert, *The Italian Revolution: The end of Politics, Italian Style?*, Westview Press, Oxford, 1995, 204 pages.

Alfred Grosser (dir.), *Les pays d'Europe occidentale*, Les études de la documentation française, Édition 1994, Paris, pp. 69-101.

Richard S. Katz, *Electoral Reform in Italy : Modifying a Pure PR System*, The Center for Voting and Democracy, 1993, pp. 1-4. www.fairvote.org/reports/1993/katz.html

Richard S. Katz, *1994 Elections in Italy: Measuring the Impact of More Single-Member Districts*, The Center for Voting and Democracy, 1995, pp. 1-6. www.fairvote.org/reports/1995/chp7/katz.html

Richard S. Katz et Piero Ignazi, *Italian Politics : The Year of the Tycoon*, Westview Press, Oxford, 1996.

Keesing's Contemporary Archives, 1953, July 11-18.

Sondra Z. Koff et Stephen P. Koff, *Italy : From the First to the Second Republic*, Routledge, New York, 2000, 245 pages.

Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Comparative European Politics, Oxford University Press, Oxford, 1994, 209 pages.

Patrick McCarthy, *The Crisis of the Italian State : From the Origins of the Cold War to the Fall of Berlusconi & Beyond*, St-Martin's Press, New York, 1997, 279 pages.

- Francesco Maiello, *Révolution à l'italienne*, Éditions de l'aube, Paris, 1993, 164 pages.
- Pierre Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin*, Clefs/Politique, Montchrestien, Paris, 1994, 160 pages.
- Louis Massicotte et André Blais, « Mixed Electoral Systems: a Conceptual and Empirical Survey », *Electoral Studies*, 18, 1999, pp. 341-366.
- Mario B. Mignone, *Italy Today : A Country in Transition*, Peter Lang Publishing, New York, 1995, 274 pages.
- S. Parker et P. Natale, « Parliamentary elections in Italy, May 2001 », *Electoral Studies*, 21, 2002, pp. 649-680.
- Hilary Partridge, *Italian Politics Today*, Politics today, Manchester University Press, New York, 1998, 199 pages.
- Nicola Piepoli, *L'opinione degli Italiani : Annuario 1995 attraverso i sondaggi*, Istituto CIRM, Sperling & Kupfer Editori, Milano, 1994, 213 pagine.
- Robert D. Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, Princeton, 1993, 258 pages.
- Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1967, 173 pages.
- Bruno Teissier, *Géopolitique de l'Italie*, Éditions Complexe, 1996, 144 pages.
- Verdura Rechenmann, « La Première République italienne à l'heure des bilans », dans Massimo Tramonte (édit.), *L'Italie à l'heure des bilans; La République italienne a cinquante ans*, Université Paul-Valéry, Montpellier, pp. 55-65.
- Livio Lo Verso et Iain McLean, « The Italian General Election of 1994 », *Electoral Studies*, Vol. 14, Number 1, March 1995, pp. 81-86.
- Luca Verzichelli, « The parliamentary elite in transition », *European Journal of Political Research*, 1998, Vol. 34, pp. 121-150.
- Stephen Warner et Federico Varese, « The Italian Election of 1996 », *Electoral studies*, Vol. 15, Number 1, February 1996, pp. 562-569.

Références électroniques :

www.electionworld.org/italy

www.governo.it

www.interno.it

www.camera.it

www.riforme.net

www.electionresources.org