

À LA RECHERCHE DE LA SECONDE RÉPUBLIQUE

LE RÉGIME POLITIQUE ITALIEN est paradoxal : depuis dix ans, certains commentateurs le qualifient de « Seconde République », considérant le nouveau cadre politique dans lequel fonctionnent les institutions comme constitutif d'un nouveau système non seulement politique, mais aussi institutionnel, dont les différences avec la République antérieure, celle instaurée en 1946, seraient radicales.

5

Or, force est de constater que les éléments structurels des institutions italiennes n'ont pas changé : la Constitution n'a pas été modifiée sur ses aspects essentiels, qu'il s'agisse de la nature parlementaire du régime, de la forme et des rapports entre les pouvoirs, des fonctions des organes de garantie (Cour constitutionnelle, président de la République).

Au contraire, la tentative de révision complète de la partie de la Constitution consacrée aux organes constitutionnels et à leurs rapports, menée sous les auspices de la « Seconde République » avec la commission bicamérale du Parlement (1997), a échoué. Si révision constitutionnelle il y a eu, c'est justement sur les points laissés de côté par les apprentis constituants de 1997 : l'organisation territoriale de l'État et les rapports entre celui-ci et les pouvoirs locaux.

Faute de pouvoir vraiment réviser la Constitution, soit parce que chacun s'accordait sur le fait que certains aspects étaient non révisables (les éléments constitutifs de l'État de droit), soit parce que les constituants étaient en désaccord sur les révisions à mener (État parlementaire ou État semi-présidentiel, bicaméralisme traditionnel ou de type fédéral), la « révision » a été essentiellement symbolique : à défaut de seconde Constitution, on a parlé de « Seconde République », et le président du Conseil est devenu dans le vocabulaire politico-journalistique le « Premier ministre ». Pourtant, l'ancienne Constitution demeure en

vigueur et le chef du gouvernement est toujours le président du Conseil. Les deux premières législatures de la « Seconde République » ont d'ailleurs démontré que l'« ancien régime » n'était pas encore tout à fait mort : à peine un an après leur victoire électorale, la coalition gouvernementale de 1994 (menée par Silvio Berlusconi) et celle de 1996 (menée par Romano Prodi), censées traduire le passage à une république majoritaire « moderne », se sont disloquées, et le « Premier ministre » est redevenu un président du Conseil à l'ancienne, devant négocier avec les différentes composantes de sa majorité et régler les affaires courantes.

6 Faut-il alors considérer que, sous le vernis de la nouveauté politique, les structures traditionnelles des institutions et leur logique profonde demeurent en place et surtout pèsent sur le fonctionnement à long terme du régime ?

LA DIMENSION CONSTITUTIONNELLE DES CHANGEMENTS

Une lecture minimaliste des bouleversements qui se sont produits depuis dix ans, de type purement constitutionnel, pourrait dresser le constat suivant :

- la Constitution est inchangée dans ses aspects structurels et les organes constitutionnels ont retrouvé leur fonction classique ;

- la crise des années 1988-1992 qui avait entraîné, faute de majorités stables et du fait de la crise mortelle des partis, la montée en puissance des contre-pouvoirs de garantie (présidence de la République, Cour constitutionnelle, magistrature) a été surmontée et ces contre-pouvoirs ont retrouvé leur rôle antérieur ;

- la remise en cause du système représentatif liée à la crise de confiance dans les partis et leur personnel a été surmontée par le changement du mode de sélection des représentants (loi électorale devenue à dominante majoritaire) et de l'offre politique (nouveaux partis, nouvelles coalitions électorales de type bipolaire), et l'instrument de cette remise en cause (le référendum abrogatif) a perdu son rôle central, une fois la crise surmontée ;

- le leadership gouvernemental à l'anglaise a du mal à s'enraciner : il ne dure que le temps de résoudre une crise (liquidation des vieux partis en 1994, passage de l'Italie à l'euro en 1996) et, une fois la crise réglée par l'homme providentiel du moment (Berlusconi, Prodi), le système retourne à son fonctionnement traditionnel, les partis se

débarrassant du leader charismatique au profit d'un président du Conseil-médiateur politique ;

– la seule réforme constitutionnelle en profondeur a affecté l'organisation territoriale de l'État dans le sens d'un État régional, voire fédéral. Mais cette réforme n'est pas nouvelle : elle était « programmée » par les constituants de 1946-1948 qui en avaient fixé simplement le cadre et le projet, laissant au législateur le soin de la mettre en œuvre. Cette mise en œuvre, réalisée dès 1948 pour les régions à statut spécial, amorcée seulement en 1970 pour les régions à statut ordinaire, a été enfin systématisée à partir de 1993 avec les pouvoirs locaux (communes notamment) et 1999 avec les pouvoirs régionaux. Il a fallu le poids des nécessités (la réforme des pouvoirs locaux a été consécutive à la lutte anti-corruption qui a d'abord frappé le système clientéliste communal) et même les menaces sur l'unité nationale (les courants autonomistes, voire un temps sécessionnistes, en Italie du Nord exigeant un fédéralisme régional) pour que ces réalisations s'opèrent dans les années 1990. Le développement des potentialités de la Constitution de 1948 conduit aujourd'hui à un rééquilibrage des pouvoirs entre le centre et la périphérie, aussi bien en termes de compétences que de représentation politique, qui est la principale modification institutionnelle survenue depuis les débuts de la République italienne.

7

Telles sont donc les mutations institutionnelles qui se sont produites ces dix dernières années et qui, pour une bonne partie d'entre elles, se sont achevées par un retour au *statu quo ante*.

L'explication de cette marche en arrière partielle est peut-être due au fait que la plupart des commentateurs ont surestimé le poids des facteurs politiques, notamment des facteurs politiques conjoncturels, et sous-estimé l'élément de stabilité, voire d'amortissement sur le moyen-long terme, qu'étaient les facteurs institutionnels :

– il ne suffit pas de changer la loi électorale pour changer le fonctionnement des institutions : la Troisième République a vécu le plus souvent avec un système électoral majoritaire (uninominal à deux tours), mais celui-ci n'a pas permis l'implantation durable de la bipolarisation : cette dernière n'a existé que le temps des campagnes électorales sous forme de cartels électoraux, de gauche ou de droite, et ceux-ci n'ont presque jamais survécu à la première crise gouvernementale. Dans l'Italie de la « Seconde République », les leaders des campagnes électorales de 1994 et 1996 n'ont régné qu'un an ;

– il ne suffit pas de changer le personnel politique pour changer la logique des institutions : même les régimes parlementaires les plus défavorables à l'exécutif peuvent tolérer momentanément des périodes « charismatiques ». Encore une fois, l'exemple de la Troisième et de la Quatrième République en France montre que, face à des crises politiques, le personnel politique peut s'en remettre conjonctuellement à des personnalités fortes chargées de régler la crise (Waldeck-Rousseau, Clemenceau, Mendès France), voire même laisser un temps une logique majoritaire remplir cet office (la délégation des gauches, *pilotée depuis le Parlement*, après les élections de 1902). Berlusconi en 1995, Prodi en 1997 en ont fait la démonstration ;

8 – il ne suffit pas de changer de partis pour changer de personnel politique : tout comme l'épuration de la Libération a permis à nombre de « seconds couteaux » des partis de la Troisième République, totalement intégrés aux mœurs de celle-ci, d'accéder à la représentation nationale et de s'imposer à long terme aux « nouveaux » issus de la Résistance, la disparition des partis de la « Première République » et la mort politique d'une grande partie de leurs représentants ne signifient pas un bouleversement complet du personnel politique : la décapitation des sommets de la partitocratie a laissé le champ libre aux hommes du *sotto-governo*, aux conseillers des Princes, à ceux qui ont su se recycler à temps pour accéder à la représentation nationale ou y demeurer et imposer leur savoir-faire aux « nouveaux », issus de la révolution politique de 1992-1994.

Les mutations survenues depuis une décennie, et dont l'issue n'est que provisoire, sont donc susceptibles de plusieurs lectures : l'une maximaliste et optimiste, qui met l'accent sur les nouveautés politiques et valorise les potentialités des changements susceptibles, à défaut de modification constitutionnelle formelle, de générer des conventions politiques qui modifieront *de facto* le fonctionnement des institutions et se grefferont sur le vieux socle institutionnel ; l'autre, minimaliste et pessimiste, qui considère que le changement principal s'est produit au niveau du système de partis, qui reste le cœur des institutions¹, et que c'est de l'évolution de ce système (émergence de nouvelles formations, d'un nouveau type de leadership et d'alliances politiques), combinée

1. Cf. Piero Ignazi, *Il potere dei partiti. La politica in Italia dagli anni Sessanta a oggi*, Rome-Bari, Laterza, 2002.

avec un système électoral susceptible de plusieurs pratiques (soit majoritaire, soit proportionnaliste, suivant la façon dont les partis s'en accommoderont) que découlera la nature future du régime.

LES PRINCIPALES MUTATIONS

En définitive, trois grands changements se sont produits en dix ans, dont l'effet sur les institutions est très différent :

– le premier est la poursuite de l'affaiblissement de l'État central. Comme dans tous les États de l'Union européenne, l'Italie connaît un double démantèlement de l'État en direction des institutions européennes d'une part, des collectivités territoriales de l'autre. S'agissant d'un État *déjà* faible, ce démantèlement est d'autant plus significatif et les tentatives de renforcement du système de décision au sein du centre portent en fait sur une peau de chagrin. Outre les transferts de compétence vers l'Union européenne, ceux opérés vers les régions et pouvoirs locaux, qui conduisent à un système – *de jure* ou *de facto* – fédéral, sont lourds de conséquences, car ils se combinent avec la création de pouvoirs politiques périphériques (maires, présidents de région élus au suffrage universel direct et dotés de pouvoirs propres) plus efficaces que le pouvoir politique central de l'État et qui commencent même à investir celui-ci (la coalition de la Marguerite est en grande partie le prolongement national de ces pouvoirs locaux);

– le deuxième est le déplacement rapide et radical de l'axe de la vie politique depuis l'effondrement du gouvernement *au centre et par le centre* qui avait caractérisé, durant un demi-siècle, la gestion politique de l'Italie par le parti dominant que fut la Démocratie chrétienne. Sous l'influence notamment de Silvio Berlusconi, la disparition des centres (la DC mais aussi les partis du centre laïc, balayés par *Mani pulite*) a cédé la place à la constitution d'un bloc de droite composé d'un parti dominant (*Forza Italia*) et de partis alliés (la droite autonomiste de la Ligue du Nord et les anciens néo-fascistes d'Alliance nationale) dont le projet politique libéral-conservateur n'a rien de commun avec celui de la Démocratie chrétienne (dont le dilemme était de savoir si elle devait s'allier, pour gérer l'État assistantiel et interventionniste, avec les socialistes ou avec les communistes !). Face à cette coalition des droites, la gauche, qui fut le partenaire constitutionnel et politique de la DC, s'est elle aussi effondrée : le Parti socialiste a purement et simplement disparu (sous l'effet également de la révolution judiciaire) et le Parti communiste, malgré sa « différence », n'a pas survécu à la fin du monde sovié-

tique. Divisé d'abord, il s'est effondré ensuite puisque sa principale branche n'a pas réussi sa conversion trop tardive à la social-démocratie. Face aux droites, un centre-gauche composé des rescapés de l'ancien régime (démocrates-chrétiens et laïcs de centre-gauche, ex-communistes devenus sociaux-démocrates) et des nouveaux venus de la gauche locale, que tente de fédérer Romano Prodi, constitue difficilement une alternative. Cet affrontement droite/centre-gauche est la principale nouveauté politique de la décennie : elle n'est pas en soi institutionnelle même si elle a des effets institutionnels indirects (bipolarisation rampante, nouveau style politique) ;

– le troisième est la difficile constitution d'un nouveau système de sélection du personnel politique national qui remplace l'ancien système d'oligarchie partisane. Les leaders actuels sont tous des personnalités (politiques ou non) de l'ancien régime dont l'autorité sur le personnel politique est soit limitée, soit due à des facteurs extra-politiques (Berlusconi). Les échecs rapides des coalitions issues des élections législatives de 1994 et 1996 en témoignent.

De ce point de vue, le projet de Silvio Berlusconi, ébauché en 1994 mais élaboré plus systématiquement en 2001, est la première vraie tentative de rationaliser un modèle global d'organisation partisane (entrepreneurial), de leadership (charismatique), d'alliance politique (coalition structurée) et de style gouvernemental (agenda fondé sur un programme), qui tente de tirer profit des éléments nouveaux apparus depuis dix ans. Parfait produit (et grand bénéficiaire) de l'ancien régime – et donc capable d'en recycler ce qui pouvait l'être –, bon connaisseur du système politique tout en lui étant extérieur – ce qui lui a permis d'imposer un nouveau concept d'organisation politique fabriqué sur mesure –, ayant compris qu'il fallait changer de style – de communication, de leadership – faute de pouvoir changer d'institutions, il était paradoxalement le mieux placé pour réussir une fausse rupture, faire en sorte que « tout change, si l'on voulait que tout continue ». On peut contester sérieusement les méthodes et l'éthique du projet berlusconien, on ne peut nier que, à sa façon, il constitue une réponse au défi posé par l'interminable transition institutionnelle.

Faute d'avoir su y répondre en 1997, la question constitutionnelle reste donc encore ouverte. Le fonctionnement des institutions de l'État central – ou de ce qu'il en reste – est tributaire de l'issue des recompositions politiques amorcées depuis dix ans et qui ont été conduites à

marche forcée à droite par Silvio Berlusconi. Mais ces recompositions ne sont pas encore consolidées, même si elles ont déjà produit des effets irréversibles en symbiose avec l'évolution de la société italienne, de son rapport à la politique et à l'État.

R É S U M É

Peut-on parler de « Seconde République » alors que la révision constitutionnelle de 1997 a échoué et que les changements qui se sont produits ces dix dernières années sont des changements qui concernent la sphère politique (nouveaux partis, nouveau système d'alliance, nouveau style politique) et sa régulation (loi électorale) ? Le seul véritable changement institutionnel concerne l'organisation territoriale de l'État (qui évolue vers un modèle fédéral). Quant à l'avenir des institutions, il reste tributaire de la consolidation des changements politiques (dont les deux précédentes législatures ont montré la précarité) et de leur traduction en conventions politiques.