

LE GOUVERNEMENT
BERLUSCONI :
UNE ANNÉE APRÈS¹

LES ÉLECTIONS DE 2001

13

On ne peut pas tout avoir. L'Italie, qui a été longtemps l'objet de critiques, en partie justifiées à cause de son instabilité gouvernementale², semble déplaire aujourd'hui précisément à cause de son gouvernement tout à fait stable. Mais dans le mécontentement de certains partenaires européens vis-à-vis du gouvernement de Rome, il y a d'étranges paradoxes. On peut, par exemple, désapprouver la position « souverainiste », à propos de l'Union européenne, de personnalités de l'exécutif telles que Fini³ ou Tremonti⁴, mais elle est sans doute moins radicale que celle des conservateurs anglais ou d'un Chevènement en France. On peut critiquer les réformes du pouvoir judiciaire proposées par le ministre de la Justice, mais on ne peut pas nier qu'elles rapprocheraient, en bien ou en mal⁵, le système constitutionnel italien des systèmes français et allemand. Certes, le Premier ministre est l'homme le plus riche du pays et le propriétaire de trois chaînes de télévision, mais

1. Je tiens à remercier Giovanni Rizzoni du Servizio Studi della Camera dei Deputati avec qui j'ai discuté de la deuxième partie de cet article. C'est à lui que je dois tout ce que je sais sur le fonctionnement des institutions parlementaires italiennes.

2. En partie, car l'instabilité était plus apparente que de substance. Les changements de gouvernement en Italie sous la « Première République » n'avaient rien en commun avec les mêmes changements dans les démocraties majoritaires ; ils représentaient plutôt un *turn over* interne à l'oligarchie politique dominante !

3. *La Repubblica*, 24 mai 2002.

4. *Le Monde*, 28 février 2002.

5. Dans cet article, l'auteur a pris le parti de s'abstenir de jugements de valeur, mais de proposer une analyse descriptive des transformations du système politique italien depuis l'avènement du deuxième gouvernement Berlusconi.

cet état de choses ne l'a pas empêché d'être battu aux élections de 1996, lorsqu'il s'est affronté à Romano Prodi, leader, à l'époque, de la coalition de centre-gauche.

Si l'on fait, donc, l'effort de juger, *sine ira et studio*, le système politique italien après une année d'exercice du pouvoir par le gouvernement Berlusconi, on doit le faire, nous semble-t-il, à partir des élections de mai 2002, qui ont donné à l'Italie une majorité stable et un gouvernement qui devrait durer les cinq années de la législature.

14 Tout d'abord, et du point de vue des règles qui gouvernent le choix des représentants, il faut constater que, malgré les doutes qui avaient été émis à son encontre, le *système électoral* italien a bien fonctionné. Les craintes exprimées pendant les dernières années sur ce système « mixte » semblent s'estomper et disparaître, peut-être à tort, d'ailleurs⁶. Le mécanisme électoral transalpin est quasi majoritaire, surtout dans le sens qu'il est moins cruel que celui utilisé en Angleterre, où Tony Blair, avec 43 % des suffrages exprimés, contrôle deux tiers de la Chambre des Communes. Il semble en mesure, néanmoins, de garantir une majorité à ceux qui savent nouer des alliances. Mais le système reste assez compliqué dans ses rouages et nécessite sans doute d'être révisé dans les détails. Il a déjà puni les apprentis sorciers. Certes, il favorise les alliances hétérogènes et larges par rapport à celles qui sont plus cohérentes⁷. Mais, au bout du compte, il a imposé, lors de sa troisième application, une « bipolarisation » claire, et peut-être irréversible, et a produit une majorité qui a un soutien parlementaire suffisant pour gouverner le pays. Toutefois, en ce qui concerne le système électoral, les deux composantes de celui-ci, proportionnelle et majoritaire, demanderaient à être analysées de près car on peut en tirer des enseignements précieux⁸.

En ce qui concerne la *participation*, l'abstention croît, lentement certes, mais elle croît⁹, malgré la dramatisation de la campagne, qui a eu

6. Il est vrai que le mécanisme électoral pouvait produire un *Hung Parliament* (Parlement sans majorité) ou avec des majorités différentes à la Chambre et au Sénat. Mais il est vrai aussi que, dans ce cas-là, il aurait été inévitable de travailler sérieusement à une réforme électorale et même sans doute à une modification du bicamérisme. Le fait que cela ne se soit pas produit va fonctionner comme incitation à ne pas changer de système électoral, au moins pendant quelques années.

7. On pourrait sans doute dire la même chose pour l'UMP !

8. Les premières analyses sont à lire maintenant dans G. Pasquino (dir.), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi*, Bologne, Il Mulino, 2002, et R. D'Alimonte et S. Bartolini, *Maggioritario finalmente...*, Bologne, Il Mulino, 2002.

9. On est passé de 82,7 % en 1996 à 81,4 %.

un effet de mobilisation très important – comme d’ailleurs en France lors du deuxième tour de la présidentielle. Il faut donc continuer à s’interroger sur cette tendance, entre autres, car semble se confirmer l’hypothèse de l’abstentionnisme « intermittent » évoqué dans les recherches sur le comportement électoral en Italie.

Quant à la structure du *système des partis*, lors des élections de 2001, il s’est produit un événement décisif, peut-être, pour l’avenir de la vie politique italienne : à savoir un rééquilibrage dans le centre-gauche en faveur du centre de la coalition¹⁰. Cela est important, en perspective, dans un pays où le centre-droit a une forte composante centriste, ce qui a été à coup sûr un atout pour la *Casa delle libertà* (l’UMP de Berlusconi, si l’on peut dire). À ce sujet, on peut faire observer que l’on a beaucoup trop parlé en Italie, ces dernières années, de faire de celle-ci un « pays normal ». La formule est attrayante, mais elle risque de cacher le vide. Si l’on veut dire par là que le système politique italien est tel que les partis au gouvernement peuvent perdre les élections, un système donc caractérisé par l’alternance, l’Italie est alors un pays parfaitement normal. Si l’on veut aller plus loin, on se heurte, comme don Quichotte, à un mirage, dangereux pour celui qui le poursuit. Un mirage qui est peut-être le point d’achoppement de toute la gauche historique italienne, de celle du vieux Parti d’action à celle communiste, jusqu’à celle plus fragile de tradition purement réformiste et sociale-démocrate. L’Italie n’a pas le passé de la France, avec sa révolution sécularisatrice, ni de l’Angleterre, qui possède depuis des siècles un système politique bipartisan. Ni, d’ailleurs, le passé récent de l’Allemagne, où le Parti communiste fut mis hors la loi après la Seconde Guerre mondiale et où plongent les racines de la social-démocratie européenne.

15

L’Italie, dans son désir légitime d’être semblable aux autres grandes démocraties européennes, ne peut oublier qu’elle est caractérisée par l’absence d’un véritable parti socialiste réformiste. Le Parti socialiste italien, coincé entre la DC et le PCI, ne fut pas en mesure, sous la direction de Bettino Craxi, de suivre le même chemin que le PS de François Mitterrand. L’Italie est caractérisée, en outre, par la présence d’une composante importante de catholiques progressistes, qui, on ne saurait le passer sous silence, ont conduit le centre-gauche à la victoire électo-

10. Les DS (les héritiers du Parti communiste italien) sont maintenant à 16,6 % (résultats proportionnels à la Chambre des députés), par rapport aux 21,1 % de 1996, tandis que la *Margherita*, avec les autres divers centre-gauche, obtient 16,7 %.

rale en 1996. Il n'est pas possible d'analyser ici le rôle du catholicisme dans la vie politique récente du pays. Mais il faut rappeler que l'Italie a une histoire que sa politique ne peut ignorer. Son passé n'est pas la question communiste, comme beaucoup le prétendent, mais la question catholique ; ce que les intellectuels de gauche et même les autres, qui en majorité viennent de la gauche, ont du mal à comprendre. C'est un fait, en tout cas, que le centre-droit avait un avantage dans la compétition électorale ; non seulement parce qu'il s'était présenté uni devant le corps électoral, mais aussi parce qu'il s'était proposé en tant que coalition capable d'agréger les diverses composantes vers un centre de gravité modéré¹¹.

16 De ce point de vue, la coalition réduite de centre-gauche, privée des alliances avec tous ses partenaires potentiels (du Parti de la refondation communiste au groupement d'Antonio Di Pietro, l'*Italia dei valori*), souffrait du désavantage de se présenter avec une composante centriste faible. Or, les résultats électoraux ont renversé les rapports de force au sein de la coalition. On peut donc avancer l'hypothèse que l'affaiblissement relatif des démocrates de gauche (DS) ne soit pas un simple phénomène négatif, mais plutôt un prix inévitable à payer pour rendre la coalition de centre-gauche réellement compétitive sur le marché électoral à venir. On doit considérer que la *Margherita* (le groupement qui s'est constitué autour de Francesco Rutelli) pourrait incorporer les Verts et essayer de devenir le premier parti à l'intérieur du centre-gauche. Tout cela, donc, en ce qui concerne les coalitions, les véritables nouveaux sujets politiques du système électoral italien.

Quant aux *forces externes aux coalitions*, il faut prendre acte : *a*) du refus de la part du corps électoral de « troisièmes pôles » de centre ; *b*) du fléchissement de Refondation communiste¹², qui s'approche dangereusement du seuil critique des 4 % (le seuil minimal pour accéder au Parlement avec les voix proportionnelles).

Quant à la question du *leadership*, enfin, question essentielle dans le modèle de démocratie qui est en train de s'affirmer en Italie, l'*Ulivo* a été pénalisé par l'absence de ses leaders naturels, Romano Prodi et Carlo Azeglio Ciampi, l'un et l'autre élevés à des charges plus hautes, à Bruxelles et à Rome. Francesco Rutelli a aidé la composante centriste de

11. Là aussi, le parallèle avec l'UMP serait intéressant à explorer !

12. Qui a chuté de 8,6 % en 1996 à 5 % en 2002.

sa coalition à obtenir un bon résultat, mais il n'a pas eu la force de modifier les rapports entre les deux coalitions. Rutelli et Piero Fassino (le secrétaire des DS) vont certainement jouer un rôle dans les années qui viennent, mais semblent plutôt des figures de transition que des leaders pour plusieurs saisons. Le leader de l'Olivier reste, jusqu'à preuve du contraire, Romano Prodi.

Pour revenir aux éléments structureaux, il est à peine nécessaire de rappeler que l'*offre politique* a joué un rôle décisif, comme cela avait déjà été le cas en 1996 et en 1994. On peut réfléchir, par exemple, sur les résultats des élections pour les maires de Rome, Naples et Turin qui ont eu lieu quasiment en même temps que les élections politiques de 2001. Dans ces trois grandes villes, les candidats du centre-gauche l'ont emporté. Des électeurs qui votent de la même manière ont produit des résultats différents grâce à un changement de l'offre politique : pour les élections locales en Italie, on utilise désormais un système à deux tours semblable à celui employé en France pour les législatives, et donc la gauche, dispersée aux élections pour le Parlement, s'est présentée unie au second tour des élections locales.

17

Si l'on considère maintenant les institutions, il faut constater que la *constitution matérielle* a changé, sans passer par des amendements formels de la Constitution écrite. En Italie, on élit désormais, *de facto*, un chef du gouvernement qui, comme en Allemagne ou au Royaume-Uni, a des pouvoirs bien plus importants que ceux de l'ancien président du Conseil. Il semble en outre s'acclimater une convention constitutionnelle, celle de la dissolution du Parlement par le président de la République en cas de changement de majorité au sein des Chambres en cours de législature. Il ne faut évidemment pas oublier que le chef de l'exécutif est Silvio Berlusconi, dont le pouvoir économique et politique personnel est exorbitant vis-à-vis des partenaires de la coalition. Il s'agit encore une fois d'une nouveauté singulière. Il suffit de penser que la vieille DC était dominée par une forte passion antimonocratique et se caractérisait comme une oligarchie très jalouse de ses prérogatives et fortement hostile à tout pouvoir personnel excessif !

Les *coalitions* sont donc désormais un nouveau sujet politique incontournable. Les partis résistent et survivent seulement au sein des coalitions. Cela demandera un ajustement des règlements parlementaires, pour en finir avec le dualisme, maintenant artificiel, entre partis

– représentés au Parlement – et coalitions – qui se présentent devant les électeurs.

La *Casa delle libertà* (la coalition de centre-droit) obtient 544 sièges dans les deux Chambres du Parlement. Les trois cinquièmes sont constitués par 567 sièges. Il n'est donc pas possible pour la majorité, à elle seule, de nommer les 5 membres de la Cour constitutionnelle élus par le Parlement. De sorte que les organes de garantie ne sont pas sous le contrôle du pouvoir omnivore des majorités élues. Une chance pour la démocratie libérale, dont le gouvernement italien semble se réclamer.

La *Ligue* est sortie des élections fortement affaiblie¹³, ce qui est vrai aussi dans une moindre mesure pour *Alleanza nazionale*¹⁴. Les analyses du vote font apparaître des changements du comportement électoral au Nord du pays et de nouveaux « revirements » au Sud – sans doute plus difficiles à analyser, à cause notamment de l'absence de recherches systématiques concernant cette fraction décisive du corps électoral.

Forza Italia, quant à elle, pourrait se révéler, sur le moyen terme, et malgré sa véritable nature de parti politique¹⁵, une parenthèse conduisant à une ré-agrégation des électeurs modérés autour d'une nouvelle Démocratie chrétienne, qui devrait accepter, à la différence de celle de l'après-guerre, de se situer explicitement au centre-droit. Ce qui prouve qu'une véritable DC n'est plus possible. Car la vraie DC n'était ni de droite ni de gauche et même pas du centre ! Elle était l'incarnation mondaine de ce que le grand juriste catholique Costantino Mortati avait appelé le « parti total ». La nouvelle DC sera de centre-droit, de sorte que si les catholiques d'après guerre ne pouvaient pas ne pas voter DC, beaucoup parmi ceux de l'après-Berlusconi ne pourront pas voter pour la DC à venir. Le successeur de Berlusconi dans cette perspective semble plutôt l'« ancien » jeune démocrate-chrétien Pier Ferdinando Casini. Mais il est sûr que Gianfranco Fini sèmera d'épines son chemin.

Les *troisièmes pôles* au centre du spectre politique (Di Pietro, D'Antoni, Bonino) ont été battus. Ils ont néanmoins contribué activement¹⁶ à la défaite de l'Olivier. Ce sont ce que l'on peut appeler les listes « contre », qui sont en train, d'ailleurs, de perdre leur pouvoir de chan-

13. Passée de 10,1 % en 1996 à 3,9 %!

14. De 15,7 à 12 %.

15. Voir E. Poli, *Forza Italia. Strutture, leadership e radicamento territoriale*, Bologne, Il Mulino, 2001.

16. Surtout le premier, si l'on accepte les résultats de l'enquête CENSIS publiés par *La Repubblica* du 9 juin 2001.

tage. Les critiques de la gauche ont objecté, peut-être à raison, que l'Olivier aurait pu passer un accord avec Refondation communiste et Di Pietro. Mais cela aurait voulu dire accepter leur position de chantage et rouvrir la boîte de Pandore de toutes les tentations proportionnalistes, très puissantes pendant les derniers mois de la dernière législature.

En conclusion. Le centre-gauche a peut-être gagné des consentements dans le pays¹⁷, mais il s'est présenté divisé devant le corps électoral, et il a perdu. Une expérience que la gauche française vient de faire à son tour. Et que le centre-droit avait faite en Italie en 1996. Les règles du jeu après les dernières élections devraient être claires pour tous. Ceux qui en ignorent le mécanisme savent pertinemment qu'ils seront punis.

Le centre-droit, en Italie en tout cas, jouit d'un avantage considérable. Le ciment qui l'unifie est constitué aussi par l'argent et les chaînes de télévision de Berlusconi, Premier ministre et leader de la coalition, mais aussi, en un sens, son patron. Premier ministre et ministre des Affaires étrangères maintenant. Moins sans doute par volonté de cumul des pouvoirs que par désir d'être le plus visible possible. Un peu comme un président de la Cinquième République « sans cohabitation » ! À gauche, il n'y a pas de patrons, mais en revanche trop de (petits) leaders. Qui n'ont pas les moyens que Berlusconi avait dans l'opposition ! Pour eux, le défi ne sera pas facile.

19

LES RAPPORTS ENTRE GOUVERNEMENT ET PARLEMENT : UN CHANGEMENT QUI REMONTE À LOIN

Dans cette seconde partie, nous effectuerons une évaluation du fonctionnement des rapports entre l'exécutif et le Parlement dans la première année de la législature commencée avec les élections de mai 2001. L'objectif principal de cette évaluation est de mesurer le changement. Des changements significatifs sont-ils en cours dans le rapport entre le Parlement et le gouvernement dans la situation nouvelle qui s'est ins-

17. En 1996, la coalition menée par Prodi avait obtenu 14 420 983 voix dans la partie majoritaire du scrutin ; sous la conduite de Rutelli, elle en obtient, en 2001, 16 289 204, et passe de 39,9 à 43,7 %. Le centre-droit passe de 40,2 à 45,4 %, en ajoutant à ses suffrages de 1996 ceux de la Ligue, réduits cette fois-ci à la portion congrue. (Toutes les données relatives aux élections de 2001 proviennent des publications du ministère de l'Intérieur.)

taurée depuis les élections législatives de 2001 ? Ce rapport se rapproche-t-il de celui qui existe dans une démocratie de type majoritaire ?

Pour la première fois depuis les lois électorales de 1993 introduisant un scrutin majoritaire, la consultation électorale a donné un résultat clairement majoritaire. À la différence de 1994 et 1996, la coalition gagnante jouit d'une solide majorité tant à la Chambre qu'au Sénat. Les fonctions de chef du gouvernement et de la majorité de la coalition sont concentrées dans les mains de Silvio Berlusconi.

Comment se traduisent ces conditions politiques nouvelles sur le travail parlementaire ? Le rapport entre l'exécutif et les Chambres voit-il se transformer sa dynamique propre sous l'effet de modalités plus proches de celles des démocraties majoritaires ?

20

L'évaluation portera principalement sur la procédure législative, tout en ayant pleinement conscience que le modèle idéal d'une démocratie de type majoritaire contient bien d'autres éléments, externes au rapport entre Parlement et gouvernement, qui influent sur ceux-ci (le degré de maturité du pluralisme social, l'état de santé de l'équilibre des pouvoirs – notamment l'indépendance du système judiciaire, l'organisation des médias, etc.), mais ne seront pas pris ici en considération.

Malgré ces limites, l'évaluation peut s'avérer intéressante si l'on pense que le système des rapports entre le Parlement et le gouvernement en Italie a été caractérisé pendant plus de cinquante ans d'histoire républicaine par des éléments très éloignés du modèle majoritaire : les gouvernements et les programmes étaient établis après les élections à partir de négociations entre les partis et habituellement remis en cause au cours de la législature. La position du gouvernement au Parlement était très fragile du fait de l'absence d'instruments par lesquels faire prévaloir la volonté de l'exécutif par rapport à celle des députés et des sénateurs. Le Parlement apparaissait comme le centre effectif d'élaboration de la décision législative à travers tout d'abord le très fort pouvoir des commissions parlementaires et le recours à la possibilité d'approuver des lois directement en commission plutôt qu'en assemblée (environ 70 % des lois italiennes ont été adoptées dans ce cadre entre 1948 et 1990).

Ces caractères spécifiques du système italien ont subi des mutations significatives, notamment à partir des années quatre-vingt-dix. L'énorme volume de privatisation des activités économiques contrôlées par l'État réalisé au cours de cette décennie a par exemple supprimé le secteur très vaste de type « para-étatique », la jungle d'entreprises et d'agences qui

figuraient parmi les principaux destinataires de la « micro-législation » (les « petites lois ») parlementaire. Au cours des mêmes années, la volonté politique d'atteindre les paramètres fiscaux exigés pour l'adhésion à l'Union monétaire a rendu nécessaire une série de réformes incisives dans les domaines économique et administratif dont la réalisation a été en grande partie confiée au gouvernement, avec pour résultat un notable renforcement de ce dernier à l'égard du Parlement.

Il faut ajouter à ces phénomènes, sur le plan strictement institutionnel, le choc très fort infligé au système politique par l'adoption en 1993 du nouveau système électoral emprunté, pour l'élection des trois quarts des sièges des deux Chambres, à une logique de système majoritaire pur à l'anglaise.

Dans la XIII^e législature (1996-2001), une tentative ambitieuse de réforme consensuelle de la Constitution a été menée dans le but de mettre en adéquation la forme de gouvernement formellement définie par la Constitution avec les transformations intervenues pendant les années quatre-vingt-dix. Cette tentative n'a pas abouti. Des réformes de portée plus limitée, conçues à l'origine comme compléments de la révision constitutionnelle, ont été en revanche menées à terme.

21

La réforme la plus importante pour le sujet qui nous intéresse ici porte sur les règlements parlementaires, notamment le règlement de la Chambre. Une série de modifications entrées en vigueur en 1998 ont permis de rationaliser de manière très incisive les travaux parlementaires suivant une logique « majoritaire ». Un système efficace d'ordre du jour des travaux parlementaires a été introduit, qui permet de déterminer à l'avance la durée de l'examen et de la décision finale des propositions de lois. Le travail des commissions parlementaires a été rendu fonctionnel par rapport à celui de l'Assemblée. En somme, une petite « révolution culturelle » s'est produite, visant à faire fonctionner un système où « la majorité décide, et l'opposition discute et contrôle ».

Cet objectif n'a été que partiellement atteint dans la dernière législature du fait de l'absence des conditions de stabilité politique nécessaires au bon fonctionnement de ce modèle. En effet, 1998 a été également l'année de la crise du gouvernement Prodi, issu de la victoire électorale de la coalition de l'Olivier, en avril 1996, et de la formation de gouvernements de « confiance parlementaire » comme les gouvernements de D'Alema et Amato.

*Le gouvernement Berlusconi :
du programme électoral à l'agenda parlementaire*

Le gouvernement Berlusconi a été formé après les élections sur la base du programme avec lequel la coalition de centre-droit s'est présentée devant les électeurs. Un programme qui, pour souligner l'idée d'engagement, avait été baptisé « contrat avec les Italiens ».

Après son entrée en fonction, le nouvel exécutif a traduit les propositions les plus importantes du programme en autant de propositions de lois présentées devant les Chambres.

22 Une première vague de propositions de lois a ainsi été présentée durant la période dite des « cent jours », le premier semestre de la législature : il s'agit de mesures qui concernent la réglementation pour accélérer la réalisation d'infrastructures stratégiques, la réforme du droit des sociétés, la loi pour la relance des activités économiques, la loi pour le retour des capitaux de l'étranger, la loi de finances, la loi pour réglementer le conflit d'intérêt entre le contrôle d'activités économiques et la responsabilité d'une fonction gouvernementale. Toutes ces propositions de lois, à l'exception de celle sur le conflit d'intérêt, ont été adoptées¹⁸.

Une deuxième série de mesures a été présentée au début de l'année 2002. Ces dernières introduisent des modifications souvent importantes dans le domaine fiscal, celui de la protection de l'environnement, le secteur agricole, en matière d'organisation des administrations publiques. Il faut y ajouter d'autres mesures clés présentées par l'exécutif durant cette période pour réviser de manière restrictive les lois sur l'immigration et la nouvelle réforme constitutionnelle qui augmente la possibilité d'attribuer aux régions des compétences législatives exclusives dans certains secteurs (comme ceux de l'instruction et de la sûreté locale).

Au cours de sa première année de vie, le gouvernement Berlusconi s'est donc comporté comme un gouvernement « majoritaire » occupé à traduire son programme en ordre du jour parlementaire. Plus de 80 % des lois approuvées par le Parlement pendant cette période sont d'origine gouvernementale. La tendance à un plus grand contrôle par l'exécutif de l'activité législative du Parlement est ainsi confirmée (le pourcentage était de 75 % dans la législature 1996-2001 et de 65 % durant la dernière législature « longue », 1987-1992).

18. Au 15 juin 2002.

Pour préparer son action au Parlement, l'exécutif s'est appuyé sur des instruments de procédure déjà existants. Tout d'abord, les règles qui régissent la loi de finances annuelle et qui prévoient qu'en juillet de chaque année le gouvernement présente aux Chambres un « document de programmation économique et financière » où sont annoncées les mesures les plus importantes proposées pendant l'année en matière économique et financière. Il s'agit d'un véritable « discours de la couronne » qui est approuvé par une motion parlementaire de manière à sceller un engagement réciproque entre le Parlement et le gouvernement sur le programme de travail de l'année suivante.

En second lieu, la majorité a fait un usage intensif du règlement de la Chambre pour que l'Assemblée rende une décision finale sur les propositions mises à l'ordre du jour.

L'effet conjoint de l'usage des procédures mis en place en 1998 et des majorités d'une ampleur inédite en faveur du gouvernement a permis que le calendrier des Chambres, pendant les cent premiers jours, soit tenu dans la totalité des cas. Un véritable record qui n'avait jamais été enregistré précédemment.

23

Le rôle des organes de contrôle

Malgré tout, le gouvernement ne peut pas se considérer comme le maître de l'agenda des Chambres. Il l'est en tout cas dans une moindre mesure qu'en d'autres démocraties, comme le Royaume-Uni et la France.

Les règlements parlementaires prévoient encore maintenant que les programmes de travail du Parlement sont établis sur une base largement consensuelle. Le règlement de la Chambre des députés prévoit que le consensus des groupes parlementaires, c'est-à-dire d'au moins les trois quarts des députés, est nécessaire : une majorité très importante, bien supérieure à celle qui soutient le gouvernement. Si cette majorité n'était pas atteinte, la décision reviendrait au président de la Chambre.

La définition du programme de la Chambre passe donc par le pouvoir arbitral du président de l'Assemblée. Ce filtre, s'il n'empêche pas les propositions prioritaires du gouvernement d'être le plus souvent inscrites à l'ordre du jour de la Chambre, l'oblige à une médiation relativement sophistiquée sur la durée et les modalités de l'examen qui tienne compte des demandes de l'opposition. Ce premier élément vient tempérer le caractère « majoritaire » du fonctionnement du système parlementaire italien. Le rôle clé de contrôle réservé aux présidents des Assemblées est un élément original, y compris dans une démarche com-

paratiste, et constitue une des spécificités du système majoritaire à l'italienne : les institutions de contrôle et d'arbitrage, comme les présidents des Chambres, le président de la République, la Cour constitutionnelle, conservent une place importante.

Parlement arène ou Parlement réformateur ?

Le degré de modification apporté aux propositions de l'exécutif est un second aspect qui permet de mieux comprendre les rapports entre le Parlement et le gouvernement dans la nouvelle législature. Dans un système de type majoritaire, le Parlement ne devrait pas amender excessivement ces propositions mais se limiter à les discuter à la lumière des contre-propositions de l'opposition. Le Parlement devrait finalement être une arène où s'exprimeraient les dissensions entre la majorité et l'opposition, plutôt qu'un lieu de médiation et donc de transformation des propositions de l'exécutif.

En réalité, le Parlement italien a continué pendant cette législature à amender de manière plutôt intense, y compris les propositions les plus importantes du gouvernement. Ce phénomène est particulièrement évident dans la seconde vague de mesures présentées au début de 2002. Les textes des réformes dans le domaine fiscal, environnemental, dans celui des infrastructures, subissent des modifications sérieuses par rapport aux propositions initiales présentées par l'exécutif.

On peut cependant aisément constater que les modifications les plus importantes ne trouvent pas leur origine dans les amendements de l'opposition mais proviennent de deux sources différentes. Tout d'abord, les exigences de médiations entre les diverses composantes de la majorité, notamment sur quelques thèmes cruciaux qui font surgir les différentes sensibilités politiques de la coalition (par exemple, en matière d'immigration ou d'école). La seconde source importante d'amendements provient des propositions de modifications émanant des collectivités régionales et locales.

En 2001, l'Italie a connu sa révision constitutionnelle la plus importante depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1948. La réforme a accentué sensiblement les pouvoirs législatifs et administratifs des régions déjà notablement renforcés en 2000 avec l'élection au suffrage direct du chef de leur exécutif. Ces réformes ont attribué aux régions un pouvoir de négociation à l'égard du gouvernement et du Parlement jusqu'alors inconnu et qu'elles font prévaloir à travers différents canaux, y compris pendant la procédure législative.

L'opposition tente de jouer un rôle nouveau

Les nouveaux règlements parlementaires reconnaissent à l'opposition des espaces et des rôles garantis dans les travaux des Chambres. Le changement est là encore notable par rapport à la situation précédente où les procédures parlementaires ne connaissaient que les groupes parlementaires en tant que tels, sans établir de différence entre les groupes majoritaires et les groupes minoritaires. Des temps réservés sont désormais garantis dans l'agenda parlementaire aux minorités. Dans la nouvelle législature, elles ont choisi d'utiliser ces espaces réservés pour engager la Chambre dans des débats déplaisants pour l'exécutif en demandant souvent de s'exprimer durant le direct télévisé. Cela s'est révélé être une technique très efficace pour tirer le maximum de profit d'un mode de fonctionnement « copié » sur la tradition anglaise et qui avait eu du mal à trouver une application pratique pendant la dernière législature.

25

Les nouveaux règlements parlementaires favorisent également le rôle de critique des minorités dans la procédure d'élaboration de la loi elle-même.

Les règles de procédure prévoient en effet que les minorités peuvent demander au gouvernement, pendant la période d'examen de la loi en commission, des informations techniques et des rapports sur les faits qui fondent les choix à la base des projets présentés par l'exécutif. Si ces informations ne sont pas fournies ou sont considérées comme insuffisantes, la poursuite de l'*iter* législatif est retardée. Il s'agit là d'un bloc de procédure dont l'objectif est la fusion des fonctions législatives et de contrôle afin de permettre à l'opposition de jouer un rôle d'aiguillon pour le gouvernement et la majorité, et d'améliorer ainsi la qualité globale de la décision législative. Dans ce but, les procédures parlementaires ne prévoient pas que des durées maximum mais également des durées minimum d'examen des propositions de lois, fixant à trente jours le terme ordinaire pour l'examen en commission.

La minorité a relativement peu usé de ses nouveaux pouvoirs. Elle semble plutôt miser sur le transfert le plus rapide possible du débat de la « phase opaque », le travail en commission, à la phase en assemblée, où le débat se déroule sous des formes plus publiques. De ce point de vue, il semble que c'est l'opposition qui pousse davantage vers un fonctionnement des Chambres comme « arène » plutôt que comme laboratoire de production des décisions législatives.

Les lieux de crise : les décrets-lois et les délégations

L'utilisation des décrets-lois et des délégations législatives constitue deux points de crise entre le gouvernement et le Parlement.

Les décrets-lois sont des mesures immédiatement exécutoires et ayant force de loi que le gouvernement, selon les termes de l'article 77 de la Constitution, peut prendre dans des « cas extraordinaires de nécessité et d'urgence ». Si, dans les soixante jours, ils ne sont pas votés par le Parlement sous la forme d'une loi, ils perdent toute efficacité.

Durant la période 1970-1996, les décrets-lois ont été un instrument ordinaire de législation, voire même l'instrument le plus utilisé par le gouvernement, jusqu'à produire des décrets réitérés régulièrement, que le Parlement ne parvenait pas à convertir en lois comme l'exige la Constitution. On avait atteint le nombre de 34 décrets-lois par mois !

26 Cette pratique totalement dévastatrice pour la solidité du droit a été bloquée par une fameuse sentence de la Cour constitutionnelle d'octobre 1996 par laquelle elle déclara inconstitutionnelle la pratique de la présentation réitérée des décrets-lois. Depuis lors, la moyenne de décrets-lois est tombée à environ 3,5 par mois. De plus, ils ont porté, pendant la seconde partie de la dernière législature, sur des questions mineures et des ajustements aux normes en vigueur.

Avec la nouvelle législature, le recours aux décrets s'est intensifié tant quantitativement (la moyenne mensuelle est passée à 4,5 décrets) que qualitativement (de nombreux décrets ont porté sur des questions de grande importance politique). Plus de 60 % des lois approuvées par le Parlement italien dans la première année de la législature étaient des lois de conversion des décrets-lois.

La technique du décret-loi a été massivement utilisée par les gouvernements à partir des années soixante-dix parce que ces derniers n'avaient pas les moyens de procédure nécessaires pour faire approuver leurs propositions de manière suffisamment rapide par le Parlement, créant ainsi une source législative alternative par le biais du décret. Cet instrument rapproche le système italien de celui de certains systèmes présidentiels, comme celui du Brésil, plutôt que de systèmes de type néo-parlementaire. La poursuite de telles pratiques témoigne de la persistance d'un blocage dans le processus de passage de l'agenda législatif du gouvernement à celui des Chambres.

Un raisonnement analogue peut être fait en matière de délégation législative. Presque toutes les propositions importantes présentées par le gouvernement prévoient l'attribution à ce même gouvernement de compétences lui permettant de réaliser des réformes dans les différents

secteurs. Dans ce domaine également, le gouvernement Berlusconi poursuit une pratique amorcée dans les années quatre-vingt-dix et accentuée par les gouvernements de centre-gauche.

La Constitution italienne autorise le Parlement à attribuer au gouvernement le droit de procéder par décret ayant valeur législative sur des « objets déterminés » et sur la base « de principes et de critères directifs » pendant une durée limitée. Toutes ces lois d'attribution prévoient que les projets de décrets résultant de cette délégation de compétence doivent au préalable être soumis aux commissions parlementaires compétentes par matière pour avis. Dans la plupart des cas, le gouvernement tient compte de l'avis de la commission dans la rédaction du décret définitif.

La délégation législative apparaît donc comme un instrument parfaitement rationalisé dans un système politique de type néo-parlementaire. Par le biais de la délégation, le Parlement peut donc légiférer par voie de principe (évitant ainsi la micro-législation) et attribuer au gouvernement la responsabilité de la norme finale, phase qui s'exécute, elle aussi, sous le contrôle des Chambres.

27

Cependant, ce schéma rationnel est souvent neutralisé. Déjà dans le courant de la dernière législature, la pratique de délégations portant sur des domaines très larges et sur des temps extrêmement longs s'est affirmée. Dans ce dernier cas, l'issue de la délégation est en pratique imprévisible, et les Chambres n'ont aucun moyen de contrôle sur l'initiative prise par le gouvernement. Le gouvernement a utilisé cette procédure à maintes reprises au cours de cette législature, et encore une fois nous courons le risque d'avoir un Parlement à la poursuite d'un gouvernement doté de pouvoirs législatifs très larges et de fait exercés en grande partie par les bureaucraties ministérielles plutôt qu'un « gouvernement au Parlement ».

Un système à la recherche d'« équilibres plus avancés »

Cette brève analyse nous permet de tirer un bilan provisoire sur la première année de la législature. Les rapports entre le gouvernement et le Parlement sont en pleine évolution en Italie, mais – pourrait-on dire – dans une certaine continuité entre hier et aujourd'hui et avec la tradition constitutionnelle de ce pays. Les majorités larges au Parlement et les nouveaux instruments de procédure permettent au gouvernement de renforcer son contrôle – déjà acquis pendant la dernière législature – sur l'agenda parlementaire. Les stratégies d'obstruction, très répandues dans la coutume parlementaire italienne, ne sont plus praticables. Les

oppositions pour leur part semblent avoir opté pour une ligne d'« opposition institutionnelle » tendant à ne pas faire du Parlement un lieu pour ralentir ou bloquer l'*iter* des propositions de l'exécutif, mais plutôt pour amplifier face à l'opinion publique les causes de dissension avec les *policies* de la majorité.

À côté de ce caractère d'« arène » où se jouent les affrontements entre majorité et opposition, le Parlement conserve cependant un certain degré de pouvoir comme lieu de médiation et de compromis entre les différentes composantes de la coalition gouvernementale et entre l'État central et les collectivités territoriales.

28 Le système semble donc en transformation mais avec de notables ressources internes pour construire des équilibres plus avancés entre les divers pouvoirs. Les présidents des Chambres et le président de la République en tant qu'organes de contrôle jouent un rôle important dans la mise en place de ces équilibres. Le caractère élastique de la forme de gouvernement – considéré traditionnellement comme une faiblesse du système par rapport à des solutions plus rigides utilisées dans d'autres pays – semble à ce jour ne pas avoir représenté un obstacle mais un avantage précieux pour assurer une issue démocratique à ce qui demeure une période de transition difficile pour l'Italie.

R É S U M É

Après une analyse des résultats électoraux de 2001 en Italie, qui ont conduit à une bipolarisation claire du système politique et à la naissance d'un gouvernement stable, l'article essaie de décrire les transformations en cours du système parlementaire de la péninsule, en tant que mécanisme de production des normes qui régissent la vie de la société. L'article se concentre surtout sur les rapports entre gouvernement et Parlement en ce qui concerne le processus législatif et sur le nouveau rôle de l'opposition au sein des Assemblées à la lumière des modifications des règlements parlementaires.