

NOUVEAUX ACTEURS
POLITIQUES,
NOUVELLES ÉLITES

OÙ EN SOMMES-NOUS AVEC LA CRISE ITALIENNE ?

29

Entre 1992 et 1994 s'est consommée en Italie une crise politique que l'on peut à juste titre considérer comme unique dans le paysage déjà assez peuplé des crises des régimes démocratiques. Peut-être, si l'on veut hasarder une comparaison, la crise italienne, laquelle a sanctionné le passage de celle qu'on aime désormais nommer, bien qu'improprement, la Première République à celle que – tout aussi improprement – on nomme la Deuxième République, a quelque ressemblance avec le collapsus de la Quatrième République en France et l'avènement de la Cinquième. Dans les deux cas, la crise sanctionne le passage d'un régime démocratique à l'autre et non la substitution d'un régime démocratique par un régime autoritaire. En réalité, tandis que les événements français de 1958 furent accélérés par un soulèvement militaire et aboutirent à l'adoption d'une nouvelle Constitution, la prétendue « révolution de cachemire » italienne s'est déroulée de manière tout à fait pacifique – car il est plutôt difficile de comparer le soulèvement militaire d'Alger avec les enquêtes de « Mains propres » ou sur les collusions mafieuses menées par les parquets de la péninsule – et surtout elle n'a produit aucun véritable changement constitutionnel, mais uniquement un changement, certainement gros de conséquences, du mode de scrutin.

En effet, si la crise a discrédité les partis traditionnels, et en premier lieu les partis qui avaient gouverné le pays pendant près d'un demi-siècle, le changement du mode de scrutin – c'est-à-dire le passage du scrutin proportionnel au scrutin uninominal à un tour pour élire les trois quarts des parlementaires, en utilisant le scrutin proportionnel pour le quart restant – a sans doute rendu le chemin plus facile aux nou-

veaux acteurs. Ces derniers sont entrés en scène, avant les élections de 1994, pour combler le vide laissé par les vieux partis, facilitant en même temps une triple évolution : celle du multipartisme « polarisé », selon la définition de Giovanni Sartori¹, vers un système dualiste ; celle – avec beaucoup de retard par rapport aux autres démocraties occidentales – d’un régime parlementaire classique, fortement conditionné par les partis, vers un régime parlementaire pleinement « rationalisé » ; l’évolution, enfin, d’une démocratie « médiatisée » vers une démocratie « directe », où les électeurs choisissent eux-mêmes le chef du gouvernement.

Il est légitime de se demander si cette triple évolution était réellement souhaitable pour un pays aussi riche de clivages territoriaux, de cultures politiques, de conflits sociaux, et qui est cependant devenu une grande puissance industrielle et une démocratie stabilisée, ou si elle ne l’était pas pour un pays qui avait – peut-être – eu la chance de s’épargner une telle évolution, compte tenu des effets, aujourd’hui pas très reluisants, des excès de rationalisation dans les démocraties avancées. Il n’en reste pas moins que la démocratie italienne doit être désormais considérée, pour en revenir à une célèbre définition du politiste néerlandais Arendt Lijphart, une démocratie « majoritaire » (ou Westminster) et non plus une démocratie « consensuelle »².

En tout cas, le fait que la crise italienne n’ait pas connu les tons dramatiques de nombreuses crises politiques n’en réduit pas l’importance, bien qu’on puisse, pour continuer avec les questions préliminaires, s’interroger pour savoir si celle qui s’est déroulée en Italie fut une véritable crise ou, plus simplement, la mise en scène d’une crise que le système politique aurait aisément pu éviter en traitant, avec ses instruments et ses ressources ordinaires, les défis qui se présentaient. Ce qui est certain, pour répondre à cette dernière question, c’est qu’entre la fin des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt-dix, les Italiens et leur classe dirigeante estimèrent que la démocratie devait faire face au moins à trois défis majeurs.

Le premier était celui de la moralité de la politique. On est dans son plein droit quand on se demande si réellement en Italie, et en plusieurs autres régimes démocratiques, le niveau moral du personnel politique est en déclin, ou si c’est la sensibilité des citoyens qui tend à augmenter,

1. Voir Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis*. 1, Londres, Cambridge University Press, 1976.

2. Voir Arendt Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty One Countries*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1984.

ou si, encore, ce sont les médias et la concurrence partisane – qui ne dispose plus d'arguments idéologiques – qui exaspèrent le problème. En tout cas, la scène politique était en Italie saturée par les accusations de corruption et de complicités mafieuses envers la classe politique, en premier lieu envers les partis au pouvoir.

Le deuxième défi était d'ordre économique. Surtout après que les accords de Maastricht eurent été signés, l'État italien fut déclaré à la veille d'une banqueroute dramatique, du fait surtout de l'énorme dette publique accumulée par ses gouvernants. Aussi dans ce dernier cas faut-il se demander si la crise était réelle ou virtuelle. Dans le bref délai de deux ans, c'est-à-dire en 1992, l'Italie a en effet entrepris un parcours vertueux d'assainissement, destiné à se conclure avec son entrée parmi les premiers dans le club de la monnaie unique : cela n'empêche que la situation à la fin des années quatre-vingt fût jugée très grave, sinon irréparable, par les spécialistes – en premier lieu, les banquiers, les entrepreneurs, les économistes et donc aussi les citoyens.

31

Enfin, le troisième défi était institutionnel. Cette fois-ci, les institutions républicaines elles-mêmes étaient mises en état d'accusation : l'inadéquation des règles constitutionnelles, l'impuissance de l'exécutif, la verbosité du Parlement, l'omniprésence des partis politiques, l'inefficacité de la fonction publique. Pour soigner ces vices, l'ordonnance était presque unanime : une réforme constitutionnelle – à la française, à l'allemande, à l'anglaise, même à l'américaine – pour inciter la vieille et obsolète démocratie « consensuelle » (ou « consociative ») à se changer en démocratie « majoritaire », finalement moderne et efficace.

En réalité, plusieurs indices nous suggèrent que la crise italienne peut être racontée autrement. Non comme une crise provoquée par les excès de corruption politique, mais plutôt comme la tentative d'imposer au système politique un virage à droite comparable à celui qui s'était accompli en Grande-Bretagne vers la fin des années soixante-dix, quand Margaret Thatcher prit la tête du gouvernement, mouvement répété un peu partout en Europe. Ce virage à droite couvrait depuis que la tentative de former une « grande coalition » entre la Démocratie chrétienne et le Parti communiste avait échoué et que Craxi avait pris la tête du Parti socialiste, c'est-à-dire dès le début des années quatre-vingt. Le problème est qu'il trouvait un obstacle insurmontable soit dans les complicités liant les deux partis les plus importants, soit dans une architecture constitutionnelle vouée à la médiation centriste plus qu'à l'affrontement dualiste. L'objectif était de sortir du marais où était emprisonnée la politique partisane et de mettre les choses au clair, en

séparant nettement la droite et la gauche, pour consigner le pays à la première. Sans savoir quels vieux fantômes de l'histoire nationale on risquait de ressusciter, on ne ménagea pas les efforts pour atteindre ce but.

32 Cependant, si nous venons d'évoquer antécédents et interprétations de la crise, l'amorce qui la déclencha fut essentiellement le lancement des grandes enquêtes « Mains propres ». En quelques mois, toute une classe politique, nationale et périphérique, et notamment les deux tiers des parlementaires, parmi lesquels plusieurs ministres en charge, furent mis en état d'accusation et, une fois attesté que la classe politique était corrompue de la tête aux pieds, elle devint le bouc émissaire soit des difficultés économiques, soit du retard constitutionnel. L'Italie fut représentée comme une démocratie corrompue et criminelle, vouée à la marginalité en Europe et en Occident ; la société réagit en retirant au monde politique sa légitimité, d'où l'effondrement des partis qui avaient occupé la scène depuis la chute du fascisme et la restauration de la démocratie. L'idée même de parti politique perdit son sens. Fondée jusque-là sur deux partis de masse solides et puissants, et sur plusieurs partis mineurs, mais eux aussi enracinés en profondeur dans la société, du centre à la périphérie la plus éloignée, la démocratie italienne subit en premier lieu une révolution culturelle, grâce à laquelle elle ne dispose plus aujourd'hui que de partis « légers », des appareils faibles pourvus d'une grosse tête et d'un corps inconsistant : fondamentalement, des agences vouées au *marketing* électoral et à la sélection des candidats. Naturellement, il ne faut pas se méprendre, car les partis italiens entretiennent quand même des liens très étroits avec la société, avec les *lobbies* et les groupes d'intérêt, avec les communautés locales, avec les associations. Mais les partis traditionnels, ceux qui mobilisaient les électeurs, qui les éduquaient et influençaient leurs visions du monde, n'existent plus. On peut considérer cela comme une forme de modernisation. Mais si sans doute un changement majeur s'est accompli, il a aussi été brusque et traumatisant.

Ce qui est paradoxal, c'est que le dernier-né parmi les partis italiens, c'est-à-dire *Forza Italia*, risque d'être la seule exception. Non seulement il propose une idéologie à laquelle ses dirigeants semblent croire, mais le réseau des entreprises de son fondateur, Silvio Berlusconi, sa suprématie médiatique, à quoi ont été habilement mêlés dernièrement des fragments de la tradition démocrate-chrétienne (qui lui permet désormais de s'émanciper de ses racines : un trait d'union exemplaire avec cette tradition est représenté par C. Scajola, ancien maire démocrate-chrétien d'une ville moyenne, organisateur de la der-

nière campagne électorale et ministre de l'Intérieur venant juste de démissionner), lui assurent non seulement des instruments précieux qui manquent à ses concurrents, mais démentent aussi l'image de parti « en plastique » souvent proposée par les observateurs.

LE NOUVEAU PERSONNEL PARLEMENTAIRE³

Compte tenu des caractéristiques de cette situation, l'analyse de la classe politique parlementaire apparaît à plus forte raison intrigante. Dix ans sont passés depuis que la crise a explosé. Et dix ans sont un temps suffisamment long pour que, après une crise, le système politique commence à se stabiliser. En réalité, l'atmosphère politique est toujours brûlante, et cela pose des problèmes considérables soit à ses acteurs, soit à ses observateurs. Il est bien possible que cet état de l'atmosphère politique dépende du caractère des Italiens, de leur penchant à dramatiser. Mais, une fois de plus, les choses peuvent être vues autrement. On peut, par exemple, souligner qu'aucun contrat constitutionnel ne lie plus entre eux les partis qui peuplent la scène politique. La Constitution de 1948 non seulement a été délégitimée, en partie par les héritiers des partis qui y avaient souscrit, mais trois partis majeurs, comme *Forza Italia*, *Alleanza nazionale* (le parti né des cendres des post-fascistes du *Movimento sociale*) et la *Lega Nord* d'Umberto Bossi, demeurent étrangers à la tradition de la République, née de la Résistance, et incarnent plutôt l'humeur antipolitique et néo-populiste que l'on respire un peu partout en Europe.

33

Toutefois, il faut quand même se demander s'il ne s'agit là que des apparences tenant à la compétition partisane, ou si, derrière ces apparences, de nouvelles routines ont commencé à se reconstituer. De ce point de vue, la classe politique parlementaire constitue un objet d'observation idéal, car elle nous permet d'esquisser une réponse au moins à cinq questions. La classe politique s'est-elle véritablement renouvelée entre la Première et la Deuxième République ? Quelle est la

3. Pour un exposé plus détaillé sur la composition du Parlement élu en 2001, on renvoie à Luca Verzichelli, « Da un ceto parlamentare all'altro. Il mutamento nel personale legislativo italiano (1992-2001) », in R. D'Alimonte et S. Bartolini (dir.), *Maggioritario finalmente. La transizione elettorale 1994-2001*, Bologne, Il Mulino, 2002. Je dois remercier Luca Verzichelli, le chercheur le plus compétent en ce domaine, pour m'avoir permis de lire son texte avant qu'il soit publié et donc d'utiliser ses données. Toujours de Luca Verzichelli, avec Francesco Zucchini, il faut aussi signaler « The New Parliament and the start of a decisive legislature », in J. Newell (éd.), *Berlusconi's Victory*, Manchester, Manchester University Press, 2002.

direction de ce renouvellement éventuel ? Le réaménagement dualiste du système a-t-il modifié les mécanismes de recrutement du personnel politique ? Ces mécanismes se sont-ils réellement reconstitués dans la direction promise par ceux qui avec tant d'acharnement se sont battus pour changer les règles, à commencer par celles du mode de scrutin ? Enfin, la classe politique parlementaire, à dix ans de distance, commence-t-elle à se stabiliser, à reconstituer des usages au moins dans son recrutement ?

34 Essayons en premier lieu d'estimer les dimensions du changement. Pendant presque un demi-siècle, le rythme de rotation du personnel politique parlementaire avait été assez régulier. Sauf dans le cas des élections de 1976, caractérisées par une remarquable progression du Parti communiste, et un tout aussi remarquable recul démocrate-chrétien, la rotation en général s'approchait plutôt de 30 que de 40 % des élus. Dans le cas des communistes, c'était au parti de décider des retraites. Dans les autres partis, c'étaient les parlementaires eux-mêmes qui se retiraient de leur propre volonté. En tout cas, la rotation était très rarement décidée par les électeurs. Par rapport à cette habitude, les élections de 1994 furent effectivement des élections critiques. Au Parlement dans son ensemble entraient 60 % de nouveaux élus, après que 50 % des membres de la législature précédente se furent retirés. Sans doute la raison principale d'un renouvellement aussi remarquable était le discrédit dans lequel était brusquement tombée la classe politique, ce qui obligeait tous les partis à reverdir leurs rangs, puisant dans ce qu'on avait appris à appeler la société civile, bien que cette dernière ne fût que l'arrière-pays le plus proche du monde politique : les associations politiques, les entreprises, l'Université, les intellectuels. Mais il ne faut pas oublier l'inattendue entrée en scène et l'encore plus inattendu succès de Berlusconi et de son parti, lequel avait bien peu à voir avec les partis traditionnels et dont les parlementaires étaient, pour 90 % au moins, des inconnus.

En 1994, à part *Forza Italia*, les nouveaux élus oscillèrent donc entre les 65 % de *Alleanza nazionale* (un parti tout juste refondé et qui, doublant sa clientèle électorale et ses sièges, se transforma de parti marginal en vedette de la politique nationale) et les presque 50 % des anciens démocrates-chrétiens. Mais déjà deux ans plus tard, en 1996, le processus de consolidation semble entamé. Les nouveaux élus descendent à 40 %, et ce pourcentage vient de se répéter en 2001, malgré la très remarquable croissance de *Forza Italia*, dont les groupes parlementaires, entre la fin de législature élue en 1996 et celle de 2001, sont passés de 162 membres

à 260. Il est vrai que, parmi ces élus, il faut compter une patrouille assez nombreuse de revenants, de parlementaires déjà élus avant 1994, d'anciens démocrates-chrétiens, socialistes, sociaux-démocrates, républicains, tous provenant des partis qui précédemment avaient été au pouvoir. Mais la victoire de Berlusconi et de son parti aux dernières élections a encore une fois formellement contribué à renouveler le personnel politique parlementaire dans son ensemble (il faut tenir compte, en outre, de l'effet d'amplification de l'alternance), tandis que dans les autres partis on peut observer un processus de stabilisation assez avancé.

De quoi est faite la nouvelle classe politique installée au Parlement ces dix dernières années ? De la vieille classe politique sortie de scène en 1994, on sait presque tout. À commencer que les partis politiques en étaient les agences fondamentales non seulement de sélection, mais aussi de formation. Depuis un demi-siècle à peu près, le Parti communiste réservait les sièges dans les assemblées représentatives locales, régionales et nationales surtout aux cadres et aux dirigeants de son propre appareil. Pour la Démocratie chrétienne, dont l'appareil était moins solide et moins bureaucraté, comptaient surtout les expériences dans les assemblées représentatives locales. On s'inscrivait au parti, mais une candidature locale était le véritable premier pas de la filière, celui qui commençait une lente progression de la périphérie au centre. Jouaient aussi un rôle important, pour les deux partis, les associations qui les flanquaient et les syndicats. Enfin, toujours pour la DC, mais aussi pour ses alliés au pouvoir, un échelon décisif était le *sottogoverno*, c'est-à-dire les postes clés que ces partis contrôlaient dans les banques et les entreprises publiques et qu'ils distribuaient à leurs cadres. En tout cas, le modèle dominant était celui du professionnel de la politique, bien que souvent les politiciens professionnels aient déclaré une profession comme la fonction publique et l'enseignement, en effet surreprésentés dans les rangs des parlementaires : mais celles-ci sont deux professions parfaitement compatibles avec un engagement politique professionnel.

En revanche, le changement qui s'accomplit en 1994, mais qui avait été amorcé dans les années quatre-vingt, a ramené l'Italie au modèle désormais dominant dans d'autres régimes démocratiques, passé du professionnel de la politique au « politicien de carrière »⁴. La nouveauté

4. Voir, pour cette définition, A. King, «The rise of the career politician in Britain – and its consequences », in *British Journal of Political Science*, XI, 2, 1981, p. 249-285. À propos de l'opposition entre politiciens professionnels et politiciens de carrière, voir A. Mastroianni, *Il ceto politico*, Rome, Nis, 1996.

Tableau 1. Profession des parlementaires 1994-2001 (en %)

	PDS/DS ^a		PPI/MAR ^b		CCD-CDU ^c		Forza Italia		Alleanza nazionale		Lega Nord		Chambre + Sénat								
	1994	2001	1994	2001	1994	2001	1994	2001	1994	2001	1994	2001	1994	2001							
Permanents des partis ou des syndicats	34,2	30,6	36,0	10,8	9,6	12,9	8,3	5,9	5,8	2,6	0,6	3,9	17,7	14,5	16,7	4,0	2,3	2,1	16,7	13,4	15,7
Travailleurs	3,0	3,0	5,5	-	1,2	4,8	-	0,0	-	1,2	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	2,3	12,8	1,5	1,8	3,9
Commerçants et artisans	1,5	-	3,0	1,5	-	4,8	5,6	-	10,1	7,9	0,6	8,1	3,2	0,7	7,6	13,0	8,0	8,5	5,1	1,1	6,1
Managers et entrepreneurs	0,5	3,8	3,0	7,7	7,2	1,6	5,6	7,8	2,8	33,1	31,1	17,6	5,1	7,9	4,9	14,2	10,3	4,3	11,1	11,4	6,8
Avocats	6,0	4,3	4,5	6,2	13,3	11,3	16,6	11,8	20,3	7,9	12,8	18,9	24,1	25,4	27,1	8,5	2,3	0,0	10,7	11,1	14,5
Autres professions libérales	9,3	10,6	7,5	10,8	9,6	13,7	19,4	19,6	17,4	15,2	16,5	21,2	19,6	17,4	13,2	27,7	35,6	46,8	15,7	15,4	15,8
Enseignants	10,5	11,5	14,5	15,4	13,3	9,7	11,1	13,7	8,7	5,9	3,0	5,0	10,1	5,1	6,9	9,6	12,6	10,6	9,7	8,5	
Universitaires	15,5	16,2	10,0	24,6	18,1	12,9	13,8	13,7	14,5	10,6	11,0	5,4	4,4	6,5	2,1	5,6	1,1	0,0	11,6	12,6	7,7
Fonction publique	16,0	16,1	13,0	18,5	20,4	18,6	16,7	19,6	17,4	7,3	17,7	11,6	11,4	17,3	15,3	9,0	18,3	12,8	10,9	17,2	14,6
Autres	3,5	3,4	3,0	4,6	7,2	9,7	2,7	7,8	2,9	9,3	6,7	8,1	3,8	4,3	5,6	7,9	6,9	2,1	6,4	6,3	6,4
Nb parlementaires	200	235	200	65	83	124	36	51	69	151	164	259	158	138	144	177	87	47	945	945	934

a) Partito democratico della sinistra (jusqu'en 1996), Democratici di sinistra : anciens communistes.

b) Partito popolare italiano (jusqu'en 1996), Margherita : pour la plupart anciens démocrates-chrétiens, de centre-gauche.

c) Centro cristiano-democratico, Cristiano-democratici : anciens démocrates chrétiens, de centre-droit.

fondamentale est que les partis n'agissent plus comme agences de formation, mais uniquement de sélection et que le modèle dominant est celui du politicien qui entreprend une carrière de longue durée sans être en quoi que ce soit embarrassé par son appartenance au secteur privé. Il est naturellement entendu, en regardant les données, que le bloc qui a changé le plus est le centre-droit, car si les partis appartenant au centre-gauche sont tous des héritiers des partis de la Première République, les partis du centre-droit sont pour la plupart des partis nouveaux, comme *Forza Italia*, ou récents, comme la *Legga Nord*, ou encore refondés, comme *Alleanza nazionale* (voir tableau 1).

En jetant un coup d'œil aux professions des élus de *Forza Italia*, trois données méritent d'être soulignées. D'abord, le grand nombre d'entrepreneurs et de managers d'entreprise privée, bien que cette catégorie soit en déclin entre 1994 et 2001. Ensuite, le nombre, lui aussi remarquable, de parlementaires exerçant une profession libérale. Et, enfin, le pourcentage, encore plus remarquable, d'avocats, lesquels reviennent à des niveaux dignes des parlements « weberiens » du début du XX^e siècle. Cela doit surtout s'expliquer par l'attitude féroce polémique de Berlusconi envers la magistrature, lequel a fait élire au Parlement de nombreux avocats professionnellement engagés dans les encore plus nombreux procès concernant lui-même, les entreprises dont il est propriétaire et ses amis.

37

Un autre fait à souligner est la large présence des professions libérales, non seulement dans les rangs de *Forza Italia*, mais encore plus dans ceux d'un parti ethno-régionaliste comme la *Legga Nord*. En effet, surtout dans ce cas (et partiellement aussi dans celui de *Forza Italia*), il ne faut probablement pas parler de professions libérales au sens traditionnel (médecins, ingénieurs, architectes, etc.), mais de nouvelles professions (experts comptables, fiscalistes, experts d'entreprise, représentants de commerce, etc.).

Le parti où les avocats sont les plus nombreux reste *Alleanza nazionale*, laquelle évidemment exerce une attraction bien plus forte, et surtout mieux qualifiée, sur les milieux de petite et moyenne bourgeoisie traditionnelle et conservatrice. En réalité, *Alleanza nazionale* peut aussi être considérée comme le trait d'union entre les partis du centre-gauche et la gauche, au moins en ce qui concerne la composition professionnelle et sociale des élus. Les cadres du parti sont encore souvent des fonctionnaires et des enseignants. Malgré ses professions de foi néo-libérale, *Alleanza nazionale* n'a pas encore définitivement coupé ses racines étatisistes. Comme ne les ont définitivement coupées non plus ni les héritiers

du Parti communiste, c'est-à-dire les *Democratici di sinistra*, ni ceux de la Démocratie chrétienne (*Margherita*). Parmi les élus de ces deux partis, les permanents sont encore assez souvent les fonctionnaires, universitaires, enseignants. Mais on ne peut pas nier un processus de rénovation. Il serait injuste de considérer tous ceux-ci comme des professionnels de la politique à l'ancienne. Plusieurs d'entre eux ont accompli de remarquables carrières en dehors de la politique. Toutefois, dans ces partis se manifeste un penchant à la continuité, devenant encore plus clair surtout si l'on analyse individuellement les biographies des élus. Qui sont ceux qui ont été réélus malgré la victoire de Berlusconi ? Fondamentalement, le gotha du centre-gauche, ses leaders, ses dirigeants plus anciens et plus expérimentés, les anciens ministres ou sous-secrétaires d'État des gouvernements dirigés par Prodi, D'Alema et Amato, et non pas les nouveaux venus et les représentants de la « société civile ». En lisant les noms des députés et des sénateurs du centre-gauche en 2001, on est donc induit à suspecter que, si les vieilles routines des partis ont été supplantées dans ces derniers blocs, ce qui compte surtout pour obtenir un siège ce sont les solidarités amicales et professionnelles à l'intérieur de la classe politique.

Parmi les miracles promis de la réforme du mode de scrutin, un des plus célébrés était celui de rendre au peuple la souveraineté séquestrée par les partis et leurs appareils en permettant aux citoyens de choisir leurs représentants, de confirmer ceux qui auraient bien accompli leur tâche et de révoquer ceux dont ils auraient été insatisfaits. Ce fut même l'objet d'un référendum, en 1991, qui fut décisif pour forcer le Parlement à approuver la réforme. Aucune promesse n'a jamais été plus décevante, pour ceux qui y avaient cru, que cette dernière. Jamais le choix des candidats n'avait été aussi centralisé, décidé et négocié par les sommets des partis. Autrefois, les appareils périphériques ou les clientèles locales ancrèrent solidement le choix des candidats au terroir. Une fois dissoutes les anciennes organisations partisans, supplantées par des partis « légers », les candidats sont régulièrement parachutés dans les collèges, et ce mécanisme est tellement contraignant que les élus se préoccupent rarement de s'enraciner. Une fois mandatés, ils visitent assez peu leur collègue, n'entretiennent guère de liens stables avec les intérêts locaux et ne tentent pas davantage de se notabiliser en s'adaptant au milieu local. Ils savent bien, en effet, qu'il est plus productif de se signaler dans l'activité parlementaire ou par leur loyauté envers les leaders. Celui qui réussit à se faire admettre dans le cercle des parlementaires de premier rang, lorsqu'il se sent en position difficile obtient

immédiatement un collègue plus sûr, éventuellement à quelques centaines de kilomètres du précédent. Il s'agit sans doute d'un phénomène nouveau, ou d'un signal de stabilisation inachevée, parmi les démocraties qui adoptent le scrutin uninominal.

La situation est quelque peu paradoxale. Un des effets de la crise de 1992-1994 a été de relégitimer et valoriser les pouvoirs locaux aux dépens du pouvoir central, ce qui a produit la réforme fédérale hâtivement approuvée par le Parlement juste avant les élections de 2001 et jugée insuffisante par la nouvelle majorité qui promettait, pendant la campagne électorale, une réforme encore plus incisive. En même temps, car les paradoxes ne finissent jamais, les charges politiques locales ont recommencé à prendre un poids important en tant que critère de sélection des candidats. En 1992, les élus ayant des antécédents de ce genre étaient 67 % du total. Après une brusque descente à 53 % en 1994, on est finalement revenu en 2001 à peu près au niveau de 1992. La différence fondamentale par rapport à 1992 est qu'alors il suffisait d'avoir été élu dans un conseil municipal, ou provincial, ou encore régional, et que la valeur ajoutée des exécutifs locaux était limitée. Aujourd'hui, au contraire, après la réforme des pouvoirs locaux, laquelle prévoit l'élection directe du chef de l'exécutif qui choisit ses adjoints (et la charge d'adjoint est incompatible avec les charges représentatives), il est largement préférable, pour être élu au Parlement, d'avoir assumé une charge dans les exécutifs plutôt que représentative.

39

Parallèlement, les charges dans les partis politiques récupèrent elles aussi leur ancienne importance. En réalité, dans les partis traditionnels, ce genre de charge a toujours représenté un tremplin idéal, ou un passage obligé pour obtenir une candidature, sauf pour la saison assez brève de valorisation symbolique de la société civile. En même temps, nous savons que les partis ont radicalement changé et que l'influence de leurs appareils a diminué. Qu'est-il donc en train de se passer ? Prenons le cas des anciens communistes (*Partito democratico della sinistra* et, ensuite, *Democratici di sinistra*) : en 1992, un tiers des parlementaires recouvraient des charges de haut niveau dans le parti ; en 1994 et 1996, il n'y avait qu'un quart des élus qui avaient occupé ce genre de charge ; en 2001, nous sommes revenus à 40 %. Une tendance semblable peut être observée dans le cas de la *Margherita*, où l'on retrouve une partie importante des anciens démocrates-chrétiens. Encore une fois, l'hypothèse que l'on peut avancer est que, dans ces partis, ceux qui ont eu plus l'opportunité de survivre électoralement à la victoire de Berlusconi

sont ceux qui avaient des précédents politiques importants, et qui étaient aussi mieux placés dans le partage des sièges les mieux protégés.

Naturellement, les cas les plus significatifs sont ceux de *Forza Italia* et d'*Alleanza nazionale*. La première est désormais en train de s'institutionnaliser en tant que parti. Les élus sans charge étaient naturellement la grande majorité (86 %) en 1994 et deux ans après (72 %), mais ils sont moins de la moitié en 2001. Comme *Forza Italia* est un parti nouveau, qui a connu une expansion très rapide et qui est fortement dépendant de son leader, on peut bien comprendre que, dans la plupart des cas, ce soit des charges de bas ou de moyen niveau. La situation d'*Alleanza nazionale* revêt elle aussi quelque intérêt : les titulaires de charges de haut niveau tendent à diminuer et, au contraire, ce sont les charges de niveau bas ou moyen qui tendent à se multiplier. Cela suggère qu'*Alleanza nazionale*, qui est après tout l'héritière d'un parti très traditionnel et fortement structuré, y compris sur le plan idéologique, est engagée dans un remarquable effort de renouvellement et d'ouverture à de nouveaux milieux, aux dépens de son appareil, lequel, il ne faut pas l'oublier, se rapportait encore ouvertement, il y a peu, au fascisme et à son idéologie.

QUELQUES REMARQUES CONCLUSIVES

La chaîne d'événements qui se déroulèrent en Italie entre 1992 et 1994 marqua sans doute une rupture majeure dans l'histoire de la démocratie italienne. Pour autant, elle ne fut pas la saison la plus difficile de cette dernière. Il ne faut pas oublier le début des années soixante, quand l'Italie risqua un coup d'État militaire, ou la saison du terrorisme, dont fut victime, entre autres, l'homme politique le plus influent du pays. Par rapport à ces moments, la crise des années quatre-vingt-dix apparaît franchement comme une crise mineure. L'Italie était riche comme jamais dans son passé, et les conflits qui divisaient la société italienne étaient peu de chose par rapport aux grands conflits sociaux, idéologiques et même religieux des quatre décennies précédentes. Sans sous-estimer les événements de ces deux ans – entre autres, les enquêtes « Mains propres », les meurtres des deux juges anti-mafia Falcone et Borsellino, la grande dévaluation de la lire –, une fois de plus est confirmée la théorie de Tocqueville, selon laquelle les révolutions éclatent non quand les peuples vivent le pire, mais quand leur situation commence à s'améliorer : cette théorie évidemment vaut aussi pour les révolutions « de cachemire ».

À dix ans de distance, toutefois, si l'on a souvent l'impression que la rupture n'a pas encore commencé à se cicatiser, que la majorité et son leader se montrent souvent intolérants envers l'opposition, parlementaire et sociale, au niveau du personnel politique, on aperçoit quelques signaux plus rassurants. Mieux, non seulement l'alternance dualiste est désormais acceptée par tous, non seulement la fragmentation du système des partis tend à diminuer – finalement, en Italie s'est formé un exécutif stable et soutenu par une large majorité parlementaire, laquelle se reconnaît en son Premier ministre –, mais une nouvelle classe politique commence à se former, des usages se reconstituent dans son recrutement et on sait bien que la continuité du personnel politique et une certaine continuité de rapports dans les amphithéâtres parlementaires rendent plus stables les régimes politiques.

Cela n'empêche que, toujours à ce niveau, au moins deux phénomènes laissent quelque peu perplexe. Le premier est ce qu'on pourrait définir comme un processus de dé-démocratisation du personnel politique. Fort probablement, ce phénomène est désormais commun à tous les régimes démocratiques. Parmi les élus, les femmes, les jeunes et les classes populaires sont toujours moins représentés. On peut dire qu'autrefois les partis tenaient à représenter ces groupes sociaux pour des raisons fondamentalement symboliques. Et que, par exemple, dans les pays nordiques, la présence très élevée des femmes correspond à un mûrissement général de la société. Toutefois, cette sous-représentation risque d'avoir des effets négatifs sur l'identification au système politique de ces mêmes groupes sociaux. De plus, ce phénomène confirme la tendance à recruter les candidats en premier lieu par rapport à leur capital politique personnel. Les partis ne mettent plus à disposition des candidats des capitaux politiques collectifs, et donc, pour être élu, il faut disposer d'importantes ressources économiques, personnelles ou offertes par les lobbies : ce qui correspond difficilement à la physiologie démocratique. Il faut encore ajouter que, dans le cas du centre-droit, et notamment de *Forza Italia*, l'alternative est constituée par les rapports de loyauté personnelle avec les leaders : voici que les compagnons de Berlusconi dans son aventure d'entrepreneur sont aussi devenus les compagnons préférés de son aventure politique. En revanche, dans le cas du centre-gauche, le capital politique personnel correspond très souvent à l'appartenance à un cercle très restreint de dirigeants, lesquels administrent les positions acquises autrefois au sommet de leur parti, ce qui en fait une véritable « gauche des camarades ».

Un autre phénomène majeur que les données sur le personnel poli-

42 tique laissent entrevoir est l'entrée sur la scène politique, grâce à la Maison des libertés (*Forza Italia* et ses alliés), d'un segment de société qui s'était jusqu'ici tenu à l'écart. Ce segment ne se laisse pas définir très facilement. Il correspond aux classes moyennes indépendantes – PME, commerçants, artisans, professions nouvelles et traditionnelles : celui qu'en Italie on appelle souvent le « peuple de la TVA » – qui sont représentées dans les rangs des partis du centre-droit pour environ les deux tiers des élus. Certainement, la Démocratie chrétienne et ses alliés, avec leurs politiques publiques clientélares, avec leur laxisme en matière fiscale, en matière de protection de l'environnement et avec leur tendance à tolérer les constructions illégales et le travail au noir, ont non seulement gâté ces couches sociales, mais les ont aussi aidées à acquérir un rôle majeur dans la société italienne. Toutefois, ce mélange compliqué de modernité et de tradition (qu'il ne faut pas confondre avec le monde de l'entreprise moderne, qui, en Italie, après la vague des grandes privatisations, est en déclin manifeste : le cas de Fiat est exemplaire) s'était toujours tenu plutôt à l'écart de la politique. Rarement, ses membres s'y engageaient personnellement ; maintenant, ils ont trouvé en Berlusconi leur leader et leur éponyme, qui jouit aujourd'hui du soutien d'un bloc parlementaire dont l'homogénéité sociale n'a guère de précédents dans l'histoire des partis italiens (naturellement, depuis la fondation de la République).

Peut-on considérer ce changement comme vertueux ? Quel est l'objectif de ces couches sociales ? Fort probablement, celui que Berlusconi lui-même a promis aux électeurs, c'est-à-dire un thatcherisme à l'italienne, une déréglementation sauvage ou le refus de toute règle. L'objectif, autrement dit, est celui de redessiner les frontières entre légalité et illégalité, de transformer systématiquement des comportements jusqu'ici jugés illégaux – avant tout, par le sens commun – en comportements légaux. Depuis un an, d'ailleurs, le Parlement est à l'œuvre pour réaliser ce programme comptable (trois lois exemplaires : celles en matière de commissions rogatoires et de faux en écriture et celle favorisant la rentrée des capitaux exportés illégalement) ; la composition sociale de sa majorité lui correspond parfaitement.

R É S U M É

L'Italie a connu au début des années quatre-vingt-dix une crise politique assez grave, qui a provoqué des transformations radicales de son système politique. Les partis traditionnels ont disparu, de nouveaux partis sont entrés en scène ; désormais, l'Italie est devenue une démocratie dualiste. De plus, le système ne réussit pas encore à se restabiliser. L'état des rapports entre majorité et opposition ne correspond pas encore au modèle d'une démocratie avancée, fondée sur l'alternance, car les acteurs se refusent à se légitimer réciproquement. Que nous disent les données sur le personnel politique parlementaire ? Quelle sorte de classe politique a pris le pouvoir depuis dix ans et surtout quelles couches sociales sont représentées par la majorité guidée par Berlusconi ?