ANDREA MANZELLA

LETTRE D'ITALIE

INVOLUTION OU ACCIDENT DE PARCOURS ?

Les données ainsi que les comparaisons concernant des élections aussi complexes que celles des 27 et 28 mars n'ont pas encore été étudiées de manière exhaustive. Toutefois, l'interprétation qui s'impose à l'étranger est que des fantômes qui erraient depuis quelque temps en Occident, des fantômes bien reconnus mais non pas exorcisés par de nombreux politologues et spécialistes de droit constitutionnel, ont tous, tout à coup, pris corps en Italie. Il s'agit de fantômes de la politique sans racines, du revanchisme de l'extrême droite, de la vidéocratie, de la coïncidence entre « l'entreprise universelle » de notre époque et l'État.

Le laboratoire politique italien éternel a-t-il donc produit quelque chose qui peut aussi contaminer les autres nations de l'Union européenne ?

Cette accusation est trop grave pour pouvoir l'accepter, ni même pour pouvoir la refuser dès à présent.

A la suite de l'écroulement du régime partitocratique, les Italiens ont été libérés, mais en même temps un pourcentage décisif de ces derniers est devenu la proie de certains modèles d'organisation sociale à prise rapide. Faussement consensuels et fortement axés sur l'entreprise, ces modèles sont expérimentés pour longtemps et avec succès dans la « société des *loisirs* » (la « philosophie » populiste des clubs de loisirs, du Club Méditerranée aux clubs des supporters de football).

Mais est-il sûr que les autres démocraties occidentales ont des garanties institutionnelles contre ce genre de danger ?

La leçon à tirer du laboratoire italien est valable pour tout le monde. Elle a révélé avec dureté la possibilité pour un mouvement monopersonnel (propriétaire de *médias* mais surtout ayant beaucoup de possibilités de pénétration sociale par l'utilisation de jointures commerciales « transversales ») de confectionner en trois mois seulement une offre gagnante dans un marché politique difficile. Ceci a aussi mis en évidence la précarité rapide de la « forme parti », dans sa forme traditionnelle d'institution publique de la démocratie, en témoignant aussi de la fin de son monopole au sein de l'État.

Au fond, l'on a assisté à une privatisation de la politique qui a suivi la violente *dérégulation* du vieux régime. Cette privatisation a fait ressortir de manière éclatante le danger lié à

l'absence de règles : un vide normatif que les vieux partis avaient revendiqué pour eux-mêmes, en axant leur « droit domestique » sur la reconnaissance et le conditionnement réciproques. Ne peut-on appliquer, maintenant que le non-parti est apparu, les schémas garantistes qui avaient été proposés en vain pour les partis-institutions ?

Le problème qui se pose maintenant est plutôt celui de « saisir Protée » : en cherchant à traduire la formule de la « méthode démocratique », dictée par l'article 49 de la Constitution sur l'association de partis, en une réalité différente et polymorphe. Une réalité qu'il faut traiter avec des instruments de contrôle relevant plutôt du droit privé que du droit public : en d'autres termes, des instruments qui soient conformes au marché économique-commercial où cette partie de la politique s'est imposée. Ce n'est pas par hasard que l'on entend parler d'antitrust, de *blind fund,* d'administration contrôlée : soit des instruments du droit privé pour résoudre des situations d'incompatibilité ou d'inéligibilité substantielles assujetties, jusqu'à avant-hier, aux règles du droit public.

Cette absence de garanties sur le terrain spécifique de la « post-politique » n'est pas toutefois absolue dans le système italien. Lorsque la nouvelle majorité devra forcément commencer à se mesurer avec le système parlementaire et administratif, une série de contre-pouvoirs en mesure d'offrir des défenses suffisantes au système sera mise à l'épreuve. Une forte influence du chef de l'État ; les pouvoirs de veto et de suppléance normative de la Cour constitutionnelle (exerçant maintenant un rôle tout à fait inédit avec le système majoritaire) ; le pouvoir judiciaire dont la légitimation politique est transversalement enracinée dans le corps électoral de l'extrême droite à l'extrême gauche ; une grande possibilité de contre-information et, enfin, une opposition parlementaire disposant d'instruments de contraste et d'inspection pénétrants.

Pour évaluer correctement la nouvelle situation italienne, il faut attendre que tout le mécanisme se mette en marche ; avec l'organisation du gouvernement de la nouvelle majorité ; avec l'organisation du contre-gouvernement de la nouvelle opposition ; avec la contre-réaction du « vieux » système institutionnel à l'égard de la nouvelle réalité majoritaire. Les jeux ne sont pas encore faits.

Les nouvelles lois électorales approuvées l'année dernière reposent sur un système mixte où les trois quarts des sièges sont obtenus par système majoritaire à un seul tour et un quart des sièges sont obtenus par système proportionnel, système qui change selon les deux Chambres.

Au Sénat, sur un total de 315 membres, 83 sont élus au système proportionnel. Au niveau régional, il est prévu que des groupes composés par les candidats des collèges électoraux uninominaux se forment (non obligatoirement). Après avoir fait la soustraction des voix exprimées en faveur des candidats élus par scrutin majoritaire, la répartition des voix obtenues par les candidats non élus de chaque groupe détermine le chiffre électoral des groupes et, par conséquent, l'élection des candidats ayant obtenu le plus haut pourcentage de voix.

A la Chambre, sur un total de 630 membres, 155 députés sont élus sur la base des voix exprimées avec un bulletin de vote autre que celui utilisé pour le scrutin majoritaire. Les listes qui concourent pour ce quota d'élus sont dites « listes bloquées ». En effet, il existe

un barrage au niveau national équivalant à 4 %. Le dénombrement des voix se fait donc à partir de ce niveau pour passer ensuite à la répartition au niveau local. Mais il faut tout d'abord faire une opération de soustraction (*scorporo*) des voix obtenues par les candidats élus qui ont déclaré (obligatoirement) leur liaison avec l'une des listes qui concourent pour le quota proportionnel.

Quels étaient les objectifs de ce nouveau système électoral mixte (système majoritaire pour les trois quarts et proportionnel pour un quart) ? En premier lieu, assurer la formation d'une majorité possible pour le gouvernement d'après la séquence moniste suivante : majorité électorale, majorité parlementaire, majorité gouvernementale. En deuxième lieu, assurer une représentation adéquate des minorités, en évitant leur écrasement. En troisième lieu, concilier la représentation locale avec la représentation nationale.

Nous pouvons dire que ces trois résultats ont été obtenus du point de vue purement technique.

1) Le front des droites a obtenu, grâce justement au mécanisme majoritaire prévu par la nouvelle loi, la majorité absolue à la Chambre en l'effleurant au Sénat. Le prix de la majorité a été globalement de 124 parlementaires en plus par rapport à ce que l'on aurait obtenu avec le vieux système proportionnel. La majorité parlementaire absolue est donc préliminaire, en la théorie, à une majorité gouvernementale facilement réalisable.

2) Les minorités n'ont pas été écrasées. Bien au contraire, la minorité la plus forte, celle de la gauche, a bénéficié à son tour du mécanisme majoritaire, grâce à l'effet avantageux de la concentration de ses voix dans les régions du centre de l'Italie. Elle a obtenu 143 parlementaires en plus par rapport à ce qu'elle aurait obtenu avec le vieux système proportionnel.

La minorité « minoritaire », à savoir le Centre, a été évidemment pénalisée par le nouveau système : en obtenant 69 parlementaires en moins par rapport à son quota proportionnel théorique. Toutefois, le mécanisme du « quart » proportionnel a sauvegardé sa présence et son identité au sein du Parlement, en permettant l'élection de 28 sénateurs du Centre sur 31 et de 42 députés sur 46. Si l'on considère que, à travers ce quota proportionnel, l'on a élu pour les droites « seulement » 28 sénateurs sur 156 et 64 députés sur 366 ; et pour les gauches 26 sénateurs sur 122 et 49 députés sur 213, on peut facilement comprendre la fonction décisive et salvatrice que le quota proportionnel a exercée sur la minorité « minoritaire ».

3) Le caractère « national » de la représentation électorale l'a nettement emporté sur la crainte d'une vocation à la localisation qui aurait pu résulter des 707 collèges uninominaux (Chambre et Sénat). Cela s'explique pour trois raisons. Tout d'abord, à cause des effets « nationalisants » du quota du quart proportionnel, qui a agi, grâce au barrage du 4 %, en tant que paramètre de la validité, et donc du placement national des listes des concurrents. En deuxième lieu, à cause de l'échec des listes unipersonnelles, basées sur des tentatives de « bricolage » électoral de la part de personnalités locales qui n'avaient pas trouvé d'espace sur les listes nationales. En troisième lieu, en ce qui concerne spécifiquement la droite majoritaire, à cause de la *performance* du rassemblement Forza Italia : conçu en tant qu'instrument de liaison entre le mouvement fédéraliste du

Nord et la droite unitaire du Sud, ceinture de transmission centrale d'une filière politique intéressant tout le pays : une *performance* qui a fourni une empreinte fortement nationale aux 155 parlementaires qui ont été élus sous ce symbole.

Les nouvelles lois électorales ont donc accompli les trois missions techniques qui avaient été prévues. Cette conclusion positive est confirmée par le fait que les doutes principaux qui avaient été exprimés sur le nouveau système politique à la veille des élections ont été dissipés.

Le premier doute concernait la possibilité que le système mixte, par l'application du quart proportionnel, puisse encore une fois engendrer une fragmentation parlementaire.

Ce doute s'est révélé injustifié. D'une part, la clause du barrage de 4 % s'est révélée un obstacle très efficace contre la fragmentation. En 1992, les députés élus à la Chambre représentaient au total 14 listes, alors que, cette fois-ci, ce nombre a été réduit à 7 : soit la moitié. Le barrage a donc donné lieu à un bon « nettoyage » électoral : sur 68 listes, 7 seulement ont dépassé le seuil établi et 5 millions d'électeurs n'ont pas obtenu une représentation proportionnelle à cause de la dispersion de leurs voix. D'autre part, le quota proportionnel, en permettant aux électeurs, avec le deuxième bulletin de vote, d'exprimer de façon plus précise leur identification politique en un seul parti et en un seul mouvement, a favorisé les agrégations électorales des collèges uninominaux dans un esprit de discipline majoritaire.

Le deuxième doute concernait la possibilité d'une délégitimation du Parlement, dans la crainte que la majorité des voix ne corresponde pas à la majorité des sièges parlementaires.

Même ce deuxième doute s'est révélé injustifié. D'une part, le mécanisme majoritaire a provoqué un effet multiplicateur et non pas une distorsion de la légitimation. Les droites majoritaires ont augmenté leurs sièges de 40,4 % à 49 % au Sénat, et de 42,9 % à 58,1 % à la Chambre. Ces données ont donc confirmé la supériorité qui avait déjà été acquise au niveau proportionnel.

D'autre part, malgré le tour unique, il a été possible d'enregistrer une légitimation formidable des élus même au niveau local. A la Chambre, 153 élus (soit 32 % de l'Assemblée) ont enregistré des majorités supérieures à 50 % des voix ; 113 députés ont été élus avec une majorité entre 45 et 50 % des voix ; 110 élus ont enregistré des majorités entre 30 et 45 % des voix et, enfin, 21 députés seulement ont été élus avec un pourcentage de voix inférieur à 30 %. Au Sénat, où les circonscriptions sont plus larges, 25 sénateurs ont dépassé 50 % des suffrages, 110 ont obtenu entre 40 et 50 % des voix, 94 entre 30 et 40 % et, enfin, seuls 3 sénateurs ont obtenu un pourcentage inférieur à 30 %.

Comme il y a lieu de le constater par ces pourcentages, les électeurs italiens ont montré qu'ils avaient bien interprété le tour unique comme tour décisif. Ces résultats sont vraiment extraordinaires si l'on considère que, pour la plupart, il s'agissait de candidats qui se présentaient pour la première fois au collège. Ces constatations confirment la « nationalisation » ou, si l'on veut – même si ce terme ne semble pas adéquat étant donné la nature de certaines forces en jeu –, l'« idéologisation » de la campagne électorale.

Le troisième doute concernait le destin du « troisième pôle ». A ce sujet, l'on craignait l'inutilité des voix pour un

centre destiné à la disparition parlementaire ou bien son rôle de veto et de « chicane » dans la formation d'une majorité parlementaire bien définie. Même ce doute s'est révélé injustifié. Comme il a été observé, le mécanisme électoral a accordé à la « minorité minoritaire » un espace suffisant pour exercer une fonction de tribune et de contrôle parlementaire et non pas un pouvoir de coalition.

En conclusion, du point de vue purement technique, le fonctionnement du nouveau système électoral a été satisfaisant. Pouvons-nous en dire autant du point de vue politico-institutionnel ?

Du point de vue politico-institutionnel, la nouvelle loi électorale a déjà échoué. En effet, elle a engendré un élan décisif vers les agrégations électorales, sans toutefois poser aucune « condition politique » aux convergences. L'absence d'une *cause* politiquement significative lors du contrat d'association électorale (obligation de déclarer un programme ou un leader commun) a assimilé ce contrat à une négociation abstraite comme un effet de commerce, sans y inclure de but sous-jacent reconnaissable (sauf celui, assez évident, de s'assurer le plus grand nombre de voix à répartir par la suite entre les contractants d'après les accords convenus). Par conséquent, la loi n'a pas exclu la participation d'un dénominateur commun (voir Forza Italia) à deux alliances différentes : l'une au nord, l'autre au centre-sud du pays.

Le résultat a été la confrontation de trois conglomérats qui ne méritaient même pas la définition de « front » ou de « fédération » (en faisant une exception partielle pour le Centre où les affinités entre les alliés étaient plus marquées). De plus, au sein de ces conglomérats, il y a eu un parti-*marsupium,* un parti-*matrioska* qui n'a fait que renforcer l'opacité électorale. L'exemple le plus éclatant est celui de Forza Italia qui compte 129 députés à la Chambre, dont 97 semblent dériver directement du nouveau mouvement ; 32 sont des anciens démocrates-chrétiens ; 6 sont des radicaux et 4 des anciens libéraux. Ce n'est pas par hasard que la toute première querelle post-électorale a concerné la primauté numérique au sein de la coalition des droites : s'agit-il de Forza Italia avec cette composition, ou bien de la Ligue du Nord avec 122 députés d'extraction « pure » ?

Étant donné cette situation (qui existe essentiellement en puissance dans les trois pôles), l'on peut vraisemblablement affirmer que, du fait du système électoral existant, le système italien est seulement apparemment à un seul tour. En effet, il existe obligatoirement un « deuxième tour » post-électoral où chaque composante et sous-composante des pôles vérifie sa consistance numérique et décide, au moment de la constitution des groupes parlementaires, sa propre identité et sa propre position : en reprenant, dans un certain sens, cette liberté d'action limitée par la coalition électorale « d'intérêt ».

En substance, le mécanisme majoritaire a bien marché pour créer une majorité technique. Toutefois, le cas italien indique que la technique électorale ne réussit pas en soi à déterminer des majorités politiques et une situation de gouvernabilité. Pour atteindre ce but, elle doit être liée et, pour ainsi dire, cimentée, à des mécanismes politico-institutionnels de nature à imposer des contraintes aux alliés électoraux dans la suite parlementaire et gouvernementale de l'après-élection. Le fait de penser que

ce résultat peut être obtenu tout simplement en doublant le tour électoral ou, vice versa, en éliminant le quota proportionnel, reviendrait à laisser les choses au point où l'on est arrivé ou à les compliquer encore plus. En réalité, le droit électoral confie implacablement à la réforme constitutionnelle la tâche d'assurer la « gouvernabilité des gouvernements », pour éviter le mal italien de gouvernements de coalition paralysés par une guerre civile intérieure permanente.

Même du point de vue des garanties contre la « post-politique », il aurait mieux valu pour l'Italie aborder les problèmes de *premiership* et de la personnalisation dans un contexte normatif et institutionnel bien défini et équilibré. Au contraire, le pays risque maintenant de se heurter à ces problèmes qui se présentent comme des monstres inattendus, engendrés par une demi-réforme, comme il y en a toujours lorsqu'il s'agit de réforme électorale. Le fait de savoir que la barrière la plus efficace contre ces derniers est la vieille ingouvernabilité des gouvernements de coalition, araignée de vetos entrecroisés, n'est pas très réconfortant.

Il faut souligner que cette situation est restée la même après que les élections européennes du 12 juin 1994 eurent indiqué que la composante la plus forte était Forza Italia (+ 9,6%) alors que la Ligue reculait de 1,8 % et Alleanza Nazionale de 1 % par rapport aux élections législatives. Cette sorte de « jugement de Dieu » à la proportionnelle n'a pas été suffisant pour cimenter l'entente. Aux menaces de dissolution anticipée de la Chambre répandues par Forza Italia – notamment à l'intention du « mauvais » allié, la Ligue –, celle-ci répond par la menace – improbable – de constituer une nouvelle alliance parlementaire.

La transition italienne n'est absolument pas finie. Elle est au contraire entrée dans une phase assez dangereuse qui peut déboucher sur une involution ou sur une restauration. La « révolution constitutionnelle » (voir *Pouvoirs,* n° 66) a peut-être trouvé sa contre-révolution, ou peut-être n'est-ce qu'un accident de parcours ?