

OLIVIER DUHAMEL

RETOUR SUR LA TRANSITION : DIALOGUE TRANSFRONTALIER

Peu de pays sont aussi intéressants à étudier que l'Italie. Peu de pays sont aussi difficiles à comprendre pour un étranger que l'Italie. Qu'il soit permis dans cet entre-deux de contribuer au débat. Dans sa dernière chronique, comme toujours très subtile, notre ami Andrea Manzella écrit que « la "révolution constitutionnelle" italienne [commencée] par le premier référendum contre la partitocratie en juin 1991 [...] trouve son aboutissement dans l'entrée de l'Italie dans l'Union monétaire européenne¹ ». Qu'il soit permis de reprendre aujourd'hui le cœur de sa thèse, de le reformuler, et d'y ajouter un bémol.

Oui, la participation d'emblée de l'Italie à l'euro est un événement considérable. L'Allemagne démocrate-chrétienne voulait, à Francfort et Bonn, que l'euro soit réservé aux pays « sérieux » du Nord. La France politique euphorique s'y opposait. Le camp des politiques l'a emporté sur le camp dit du libéralisme économique. Les pays baptisés avec mépris du « club Med » ont fait partie du

premier groupe ; l'Italie, mais aussi l'Espagne et le Portugal, ont rempli les critères de Maastricht, contre toute attente – du moins dans les élites².

Du point de vue géo-historique, Andrea Manzella a incontestablement raison. Du point de vue institutionnel, aussi, du moins sur l'essentiel. Soulignons l'argument central de sa thèse, d'autant plus intéressante qu'elle émane d'un grand constitutionnaliste italien qui se trouve être aussi député socialiste européen. Il écrit que « la dégradation du système partitocratique italien est liée aux formes illégales de financement des partis, alimentés par l'immense secteur public et par des politiques de dépense par endettement progressif ». Le triple lien est justement repéré : partitocratie-corruption-dépense publique. La relation n'est d'ailleurs pas causale mais circulaire. De même que celle qui s'y est substituée : eurocompatibilité-réduction de la dépense-désétatisation-recul de la corruption-passage de la proportionnelle au système majoritaire.

165

1. « La fin de la transition », *Pouvoirs*, n° 86, septembre 1998, p. 163.

2. Daniel Cohn-Bendit et Olivier Duhamel, *Petit Dictionnaire de l'euro*, Paris, Éd. du Seuil, avril 1998, p. 77, « Club med ».

Où est la cause, où est l'effet ? La question est trop simple. Répétons-le : nous sommes dans des interactions. Le constitutionnaliste tendra à privilégier le facteur institutionnel. L'école française de la science politique constitutionnaliste n'a d'ailleurs pas à rougir de ses travaux en la matière commencés avec Maurice Duverger et Georges Vedel, il y a cinquante ans, jusqu'aux auteurs nés à la même époque et qui, depuis les années 1970, creusent la roche dans cette veine – songeons par exemple, dans l'ordre alphabétique, à Guy Carcassonne, Jean-Claude Colliard, Jean-Luc Parodi. Mais les constitutionnalistes-politistes ne sont ni idiots ni monomaniaques. Ils savent que l'explication relève de plusieurs facteurs. Ajoutons qu'une des tâches savantes des années qui viennent exige plus d'interdisciplinarité, un meilleur travail collectif entre politistes et constitutionnalistes aujourd'hui parfois séparés à l'excès, pour mieux comprendre ces interactions.

Pour l'Italie, Manzella voit profondément juste. Il souligne l'essentiel : la profonde mutation provoquée par l'objectif d'entrée immédiate dans la zone euro. La substitution d'un cercle vertueux reliant démocratie majoritaire et modernisation économique au cercle vicieux dans lequel le parlementarisme proportionnaliste et l'étatisme corrompu s'entretenaient mutuellement. Le grand débat entre savants « libéraux » et savants « progressistes », entre Joseph LaPalombara et Norberto Bobbio, semble tranché en faveur de ce dernier³. Notons, pour le plaisir, le paradoxe : c'est en devenant économiquement plus

libérale que la gauche italienne a donné tort aux politistes libéraux. C'est en renonçant à l'idéologie du secteur public par principe que la gauche italienne a prouvé que la faiblesse politique italienne était un handicap (et non un atout, comme l'affirmait avec talent LaPalombara⁴).

Passons maintenant au terrain de la réforme constitutionnelle. Là aussi, chacun gagnera à lire et relire notre chroniqueur. Un Français néojacobin, de gauche ou de droite, un Français « césaro-papiste » – comme dit justement Bruno Étienne – supportera mal les observations sur le potentiel montré par les « flexibilités d'une Constitution rigide ». Mais ceux de nos collègues qui ont travaillé sur les conventions constitutionnelles s'y reconnaîtront, à commencer par Pierre Avril et Yves Mény, les plus italiens de nos institutionnalistes. Que les autres se rassurent, Andrea Manzella n'en déduit pas l'inutilité d'une réforme constitutionnelle en bonne et due forme.

La question devient alors : quelle réforme constitutionnelle ? Et notre auteur de critiquer la solution dite du *semi-présidentialisme* et de lui préférer la solution que l'on pourrait appeler du *primo-ministériisme*. Traduisons pour les profanes. Semi-présidentialisme : la gauche italienne a passé, en novembre 1997, un compromis avec la droite en acceptant l'élection directe du président, mais d'un président aux pouvoirs limités. C'est ce que les Italiens appellent le semi-présidentialisme – un présidentialisme à l'autrichienne, à la portugaise, à la finlandaise, à l'irlandaise, à la polo-

3. Olivier Duhamel, *Les Démocraties*, Paris, éd. du Seuil, coll. « Points », 1995, p. 213.

4. *Démocratie à l'italienne*, Yale University Press, 1987, trad. fr., Paris, Plon, 1990.

naise, à la roumaine, etc., bref, à l'euro-péenne, mais pas à la française. Primo-ministériisme : la solution choisie n'est plus l'élection populaire du président, mais celle du Premier ministre – qu'elle soit directe, comme en Israël, ou indirecte, comme dans les grandes démocraties majoritaires en Europe (au Royaume-Uni, grâce au scrutin majoritaire, en Allemagne ou en Espagne, grâce à la motion de censure constructive).

Nous avons connu jadis ce débat en France, dans les années 1950 et au début des années 1960. Maurice Duverger plaïdait pour l'élection directe du Premier ministre. Georges Vedel, moins radical, défendait l'élection directe d'un leader, quel qu'il soit, président ou Premier ministre. Notre histoire a suivi la voie vedelienne. Maurice Duverger s'est vengé en inventant la notion de régime semi-présidentiel – d'usage délicat, mais dont la vertu heuristique incontestable tient à ce qu'elle nous fait réfléchir, même lorsqu'on la récuse. Ajoutons que, sur le terrain empirique, Israël a adopté l'élection directe du Premier ministre et en a fait la deuxième application en ce printemps 1999.

Entre l'une et l'autre voie, laquelle emprunter ? Question difficile. Tout est affaire de temps et de lieu, selon les circonstances. En France, de Gaulle étant de Gaulle, et Mitterrand, Mitterrand, seule la voie présidentialisée a pu être ouverte et largement empruntée. Lionel Jospin plaïda naguère pour la voie primo-ministérielle, mais Jacques Chirac a dû le faire changer d'avis, en lui démontrant involontairement les avantages du système français. En Israël,

l'élection du Premier ministre a montré ses doubles limites : quant à la personnalité du premier élu, Benjamin Netanyahu n'étant pas exactement un homme d'État ; quant à ses vertus « majoritarisantes », malgré l'élection d'Ehud Barak dès le premier tour, le multipartisme exacerbé, la partitocratie cléricalo-corrumpue continue. Autrement dit, si l'on souhaite une démocratie majoritaire, l'élection directe du chef du gouvernement ne suffit pas, il faut le doter de pouvoirs réels.

A Rome, la démocratie majoritaire a fait un bond en avant au printemps 1996. Les électeurs ont porté au pouvoir *et* la coalition de gauche et centre gauche *et* le nouveau Premier ministre Romano Prodi. Puis elle a perdu quelques feuilles à l'automne 1998 : Prodi renversé, l'élu du peuple renvoyé à ses chères études (en attendant Bruxelles). Mais Prodi fut remplacé par Massimo d'Alema – le quasi-élu du peuple, par le leader du parti majoritaire, le PDS, parti démocratique de gauche⁵. Le recul est aussi progrès, sublime dialectique de la politique italienne.

Et voici le bémol : la transition n'est pas finie, cher Andrea Manzella. L'Italie n'en finit pas d'effectuer son passage entre la I^{re} et la II^e République. Elle n'établira une vraie démocratie majoritaire qu'en combinant élection majoritaire des députés et élection d'un chef du gouvernement doté de pouvoirs réels. Idéalement, l'élection d'un Premier ministre révocable par le Parlement est préférable à celle d'un président irresponsable. On évite ainsi deux inconvénients bien connus des Français et des

5. Voir Pierre Astié et Dominique Breillat, « Repères étrangers », *Pouvoirs* n° 88, janvier 1999, p. 156.

Américains : la cohabitation d'un côté, l'irresponsabilité de l'autre (ou les délires « kennetstariens » pour y remédier, ce qui est pire encore).

Nous voici à la conclusion, pour alimenter nos prochains débats. Le primoministériisme offre une meilleure démocratie que le présidentialisme. La

démocratie européenne le pratique dans tous ses grands pays occidentaux hors la France. Mais l'Histoire ne permet pas toujours d'emprunter cette voie royale vers la démocratie majoritaire. Comment faire pour que l'Italie y parvienne ? Et, qui sait, pour qu'un jour la France aussi suive ce chemin ?...