

# POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1981

18

## Italie

- |                  |                                 |
|------------------|---------------------------------|
| norberto bobbio  | <b>la crise permanente</b>      |
| alberto predieri | <b>bilan de la constitution</b> |
| giuliano amato   | <b>le système électoral</b>     |
| andrea manzella  | <b>le débat institutionnel</b>  |
| geneviève bibes  | <b>le système de partis</b>     |
| g. bagget-bozzo  | <b>la Démocratie chrétienne</b> |
| hugues portelli  | <b>le communisme italien</b>    |
| daniel clément   | <b>le syndicat et l'Etat</b>    |
| charles lucet    | <b>l'Eglise et l'Etat</b>       |

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,  
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,  
Georges Dupuis, Jean Gicquel,  
Jean-Luc Parodi, Hugues Portelli.

## DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevrillon, Michèle Cotta,  
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,  
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,  
Francine Demichel, Francis Doré,  
Michel Durupty, Jacques Georgel,  
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,  
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,  
Jean Leca, Rémy Leveau,  
Jean Raes, René Rémond,  
Jacques Rigaud, Jacques Robert,  
Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg,  
Dusan Sidjanski,  
Jean-Marie Vincent.

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Service des Périodiques  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

<b>1980</b>	(4 numéros de 200 pages)		
	France	160 F	Etranger 195 F
<b>1981</b>	—	170 F	— 200 F
<b>1982</b>	—	190 F	— 230 F

*REVUE TRIMESTRIELLE*  
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

# P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

18

## Italie

Norberto BOBBIO. — La crise permanente .....	5
Alberto PREDIERI. — Bilan de trente-trois années de Constitution républicaine .....	21
Giuliano AMATO. — Le système électoral .....	49
Andrea MANZELLA. — Le débat constitutionnel actuel .....	59
Geneviève BIBES. — Le système de partis .....	71
Gianni BAGGET-BOZZO. — La crise de la Démocratie chrétienne.	87
Hugues PORTELLI. — Le communisme italien dans l'impasse ..	97
Daniel CLÉMENT. — Mouvement syndical et système politique dans les années soixante-dix .....	109
Charles LUCET. — Les relations de l'Eglise et de l'Etat .....	123

### JOURNAL

Patrice GÉLARD. — L'actualité constitutionnelle dans les régimes de l'Est européen .....	141
<b>Chronique de l'opinion publique : L'évolution des intentions de vote, contribution à l'explication de l'élection présidentielle de 1981,</b> Olivier DUHAMEL et Jean-Luc PARODI .....	159
<b>Chronique constitutionnelle française (février-mai 1981) : Pierre AVRIL et Jean GICQUEL .....</b>	175
SUMMARY et RÉSUMÉS .....	197

ISSN 0152 0768

1<sup>re</sup> édition : 3<sup>e</sup> trimestre 1981  
© Presses Universitaires de France, 1981  
108, Bd Saint-Germain, 75006 Paris

# Italie

*Les transformations culturelles et institutionnelles du système politique italien semblent désormais entrées dans un processus irréversible. Au moment où le nouveau ne parvient pas à l'emporter et où les archaïsmes persistent, il est d'autant plus nécessaire de démêler l'écheveau que compliquent à loisir les débats entre acteurs politiques.*

*Depuis les débuts de la République, l'Italie a vécu sur l'image, confortée par l'occupation constante du pouvoir par la Démocratie chrétienne, d'un pays marqué par le poids de l'Eglise et de la culture catholique. Pourtant la laïcisation accélérée de la société rend en partie caduque cette appréciation. La crise de l'Eglise, de la DC, des rapports Eglise-Etat le soulignent bien. Tout comme celle de la stratégie de compromis historique du PCI.*

*Faut-il pour autant lire l'évolution récente de l'Italie comme la victoire de la modernité sur la tradition et évacuer les analyses sur la complexité d'un cas italien dont les problèmes sont loin de se limiter à ces seuls facteurs culturels ?*

*Non moins décisives sont les données socioculturelles, la coupure entre le Nord et le Sud, l'un industrialisé, l'autre proche du Tiers Monde, entraînant l'opposition entre deux conceptions de la politique, celle des partis de masse et celle d'un clientélisme qu'aggravent des phénomènes tels que le parasitisme ou le poids de la Mafia. L'absence de tradition étatique et le quasi-monopole du pouvoir par un parti qui a utilisé à son profit l'interventionnisme économique ont de leur côté accru la corruption (qu'illustrent les scandales toujours plus impressionnants), la « lotisation » des appareils (cf. p. 17) et la tendance au corporatisme des institutions et des partis.*

*La crise économique, enfin, n'a fait qu'aggraver la division entre une Italie qui se reconnaît dans les grands syndicats et bénéficie d'une protection sociale et économique, et une Italie du sous-emploi, de la précarité, de la marginalité qui se désintéresse toujours plus de la politique traditionnelle et donne prise à des phénomènes aussi graves que le terrorisme.*

*C'est l'ensemble de ces facteurs, tout comme le poids considérable d'un mouvement social qui, dans les années 68-73, a acquis une force politique décisive et s'est doté d'une autonomie institutionnelle (conseils, syndicats) qui constitue encore aujourd'hui le « cas italien » et qui rend d'autant plus passionnant un débat politique et institutionnel dont on comprend bien qu'il ne peut être coupé d'un contexte omniprésent.*

L'ITALIE EST ÉTUDIÉE PAR

- Giuliano AMATO, professeur de droit constitutionnel italien et comparé à la Faculté de Science politique de Rome. *Una Repubblica da reformare*, Il Mulino, 1980.
- Gianni BAGGET-BOZZO, collaborateur de la *Repubblica*. *Il partito cristiano al potere*, Vallecchi, Florence, 1974 ; *Il partito cristiano e l'apertura a sinistra*, *ibid.*, 1977.
- Geneviève BIBES, maître de recherche au CERI (FNSP). *Les partis politiques italiens* (Documentation française, 1970) ; *Le système politique italien* (PUF, 1974).
- Norberto BOBBIO (1909), professeur de philosophie politique à l'Université de Turin. *Quale socialismo* (Einaudi, 1976) ; *Dalla struttura alla funzione* (Ed. di Comunità, 1977).
- Daniel CLÉMENT (1952), assistant à Paris IX. Thèse de doctorat en préparation : *Mouvement syndical et relations industrielles en Italie (1943-1979)*.
- Charles LUCET (1910), ambassadeur de France, directeur des Affaires politiques au ministère des Affaires étrangères (1959-1965), ambassadeur aux Etats-Unis (1965-1972), et en Italie (1972-1975), animateur de l'option Italie à l'ENA (1975-1980).
- Andrea MANZELLA (1933), conseiller d'Etat, professeur de droit parlementaire à l'Université de Gênes. *Il Parlamento* (1977) ; *Il tentativo La Malfa* (1980).
- Hugues PORTELLI (1947), professeur de science politique à l'Université de Paris X-Nanterre. *Le Socialisme français tel qu'il est* (1980), *Histoire du marxisme italien*, en préparation, PUF.
- Alberto PREDIERI, professeur à l'Université de Florence. *La legge 28 gennaio 1977 sulla edificabilità dei suoli Parlamento nel sistema politico italiano* (en collaboration).

NORBERTO BOBBIO

## *La crise permanente\**

Depuis longtemps on parle en Italie de « crise des institutions ». C'est une des rares choses sur laquelle l'opinion publique et le pouvoir, la droite et la gauche sont d'accord : la crise des institutions démocratiques, en bref, de la démocratie. Il s'agit à présent de savoir quand elle a commencé, en quoi elle consiste, si et quand elle finira.

1968 doit être considéré comme le point de départ de cette crise des institutions. 1968 est également en Italie le point culminant de la contestation des jeunes, dont une des manifestations les plus caractéristiques, et hélas délétères quant à l'effet qu'elles ont eu sur la déséducation politique des jeunes, a été le mépris pour les règles du jeu démocratique : une exaltation de la violence — même si ce fut, dans un premier temps, de façon purement idéologique — comme moyen d'action politique ; un refus de discuter avec ceux qui pensent autrement ; des assemblées qui acclament mais ne débattent pas ; une invasion brutale systématique par des minorités de lieux où l'on débat librement. 1968 est aussi en Italie l'année où les luttes ouvrières ont connu une intensité et un développement jamais atteints jusqu'alors (l'automne chaud). En secret, certaines tendances de la droite réactionnaire, toujours pas repérées — malgré un procès qui a duré douze ans et s'est achevé en mars dernier par une absolution générale —, préparent, sinon avec l'aide directe, du moins avec la connivence des services secrets de l'Etat, la subversion du régime démocratique, dont le premier acte sera l'attentat de la Piazza Fontana à Milan en décembre 1969. Le lien entre la peur d'une subversion de gauche et la naissance du terrorisme de droite est si évident qu'un commentaire supplémentaire est superflu. L'attentat de la

\* Traduit de l'italien par Mariangela PORTELLI.

Piazza Fontana constitue un tournant décisif dans l'histoire de la Ire République, car avec lui le terrorisme fait sa première apparition comme acteur politique, un acteur qui n'a plus disparu depuis de la scène politique de notre pays : on peut croire, et je le crois, qu'il n'y aurait pas eu un terrorisme de gauche s'il n'avait été précédé par le terrorisme de droite. Les premières cellules de ce qui sera ensuite appelé le parti armé se formèrent quand on eut dans une partie de la gauche (et même de la gauche démocratique ou qui avait accepté le régime démocratique), la conviction que désormais le sort de la démocratie italienne était jeté.

Du point de vue du système politique, qui est l'objet spécifique de cet article, 1968 est l'année où, le 13 mai, se déroulent les élections de la cinquième législature : élections où le Parti socialiste finalement unifié après tant de vaines tentatives, subit la plus sévère défaite de son histoire : le Parti socialiste et le Parti social-démocrate, qui se présentent ensemble aux élections après une rapide unification, obtiennent 14,5 % des voix alors qu'aux élections précédentes de 1963, le premier avait obtenu à lui seul 13,8 % et le second 6,1 %. Le résultat des élections conduit les deux partis à se séparer à nouveau par une décision qui apparaît aujourd'hui, avec un certain recul, aussi rapide et aussi improvisée que celle de se réunifier (après la première scission de 1946). Mais la conséquence la plus grave pour l'avenir de la République est la fin de l'expérience de centre-gauche, c'est-à-dire de la coalition entre le Parti socialiste et la Démocratie chrétienne qui, que cela plaise ou non, a été la période la plus heureuse du développement politique italien. Bien que, dans les années suivantes, il y ait eu des coalitions gouvernementales avec la participation du Parti socialiste, celles-ci ont toujours été interprétées par les socialistes eux-mêmes comme une solution de repli, faute de mieux, et non comme le résultat d'une rencontre historique destinée à durer.

#### UNE DOUZAINÉ DE COMBINAISONS

De 1948 à 1968, dans la première décennie, les gouvernements centristes ont prédominé, alors que dans la seconde, ce furent ceux du centre-gauche. Après 1968, il n'y a plus eu de continuité. Pour des raisons apparemment fortuites, gouvernements centristes et de centre-gauche ont alterné. Comme si le pilote (le *gubernator*) avait perdu la boussole, le navire n'a pu réussir à suivre une route préétablie et il est devenu impossible de comprendre à quel port il veut arriver. Des deux autres modèles proposés jusqu'à présent, le compromis histo-

rique par les communistes, et l'alternative de gauche par les socialistes (ou plus exactement par l'aile gauche du Parti socialiste), le premier, pour continuer la métaphore, a fait naufrage, tandis que le second n'a jamais réussi à appareiller et que l'on ne voit pas comment il pourrait le faire puisque Parti communiste et Parti socialiste ensemble atteignent à peu près 40 % des voix. Inutile de dire qu'un système politique tel que l'italien, morcelé en une dizaine de partis, dont certains sont petits voire très petits, permet une variété de coalitions. En trente-cinq ans d'histoire de la Constitution républicaine, j'en ai compté au moins une douzaine. Le seul élément fixe étant la DC, autour de laquelle tourne tout le système (elle est en effet au pouvoir sans interruption depuis 1945), il y a eu, mis à part les nombreux gouvernements monocolors démocrates chrétiens, par ailleurs différents les uns des autres car soutenus selon le cas par des partis différents, et l'hexarchie initiale (constituée par les cinq partis du Comité de Libération nationale plus le Parti républicain) de décembre 1945 à janvier 1947, des gouvernements à quatre, à trois, à deux. Pour ceux qui se divertissent au jeu des combinaisons (et c'est mon cas), cela vaut la peine d'entrer dans les détails. Jusqu'à présent, les partis qui ont constitué des coalitions avec la Démocratie chrétienne (DC) sont quatre : le Parti libéral (PLI), le Parti républicain (PRI), le Parti social-démocrate (PSDI) et le Parti socialiste (PSI). Il n'y a pas encore eu de coalition constituée par les cinq partis à la fois, mais cette combinaison a déjà été envisagée, souhaitée par certains, est peut-être imminente et a déjà un nom : le *pentaparti*. Jusqu'à présent, il y a eu deux types de coalitions à quatre : si la DC, le PRI et le PSDI, qui sont les alliés les plus fréquents du parti de majorité relative, s'allient au PLI, on a le centre-droit (certains gouvernements De Gasperi des premières années) ; si à la place du PLI, il y a le PSI, c'est le centre-gauche (les gouvernements Moro de 1964 à 1968). Jusqu'à présent la présence du PSI a entraîné l'exclusion du PLI et réciproquement. La nouveauté du *pentaparti* consisterait dans le fait que pour la première fois les deux partis qui se sont exclus tour à tour jusqu'à présent feraient partie de la même coalition. Des cinq types de coalition possible à trois (étant entendu que la DC y est forcément présente et que PSI et PLI s'excluent l'un l'autre), quatre ont déjà vu le jour : DC, PRI, PSDI (septième gouvernement De Gasperi), DC, PSDI, PLI (gouvernement Scelba), DC, PSI, PSDI (cinquième gouvernement Rumor), DC, PSI, PRI (second gouvernement Cossiga). Des quatre types de coalition possible à deux, deux seules ont été tentées jusqu'à présent : DC et PSDI (un gouvernement Fanfani) et DC et PRI (un gouvernement De Gasperi et l'avant-

dernier gouvernement Moro); les deux autres attendent encore l'alchimiste téméraire. Le nombre des combinaisons réelles est cependant accru par le fait que des coalitions qui n'atteignent pas seules la majorité absolue au parlement, sont soutenues par l'abstention de l'un ou l'autre des partis non membres de la coalition, par tous, par une partie seulement, etc. Le cas le plus intéressant est celui des gouvernements monocolors démocrates chrétiens. Il y en a eu jusqu'à ce jour quatorze et presque tous différents l'un de l'autre du fait du rôle qu'ont joué les partis qui les ont soutenus par leurs abstentions. On ne peut en effet comparer un gouvernement monocolor « balnéaire » comme celui de Leone (qui dure de juin à décembre 1968, simplement pour donner la possibilité aux partis de « l'aire démocratique » de recoudre le tissu déchiré après les élections de 1968) avec les deux gouvernements Andreotti (de 1976 à 1979) dits de « solidarité nationale » et appuyés par le PCI, qui auraient dû ouvrir la voie à l'entrée du PCI dans le Gouvernement, entrée qui ne s'est finalement pas produite.

Le morcellement des partis favorise la variété des combinaisons possibles. La variété des combinaisons possibles favorise le passage rapide d'une coalition à une autre, et c'est sûrement une des causes de l'instabilité gouvernementale. Dans la mesure où, en trente-cinq ans, se sont succédé quarante gouvernements, chaque année a connu en moyenne sa crise et quelques-unes plusieurs. La pratique de la crise gouvernementale est désormais si bien enracinée dans les mœurs de notre classe politique que tout gouvernement est déjà en crise dès le moment où il est constitué, même lorsqu'il l'est après une longue gestation. Pour chaque gouvernement, l'état de crise est l'état normal. L'histoire constitutionnelle de notre République s'est développée à travers une alternance continue de crises gouvernementales, souvent très longues, et de gouvernements en crise, souvent très brefs. Dès lors, comme cela s'est produit pour les deux gouvernements Cossiga et pour le premier gouvernement Forlani, le Gouvernement est déjà en crise avant même d'exister. Il est mort-né, en quelque sorte. Plutôt que la révolution permanente, notre classe politique a inventé la crise permanente.

#### L'EXCEPTION ET LA RÈGLE

Avec la multiplication des crises, ce qui devrait être exceptionnel devient normal. On dit en plaisantant, qu'en Italie, il n'y a rien de plus définitif que le provisoire. Afin de compléter le tableau de la

« spécificité » (terme qui est en général utilisé dans un sens positif) du cas italien, il faut ajouter que dans notre pays il n'y a rien de plus normal que l'exception. J'en donnerai trois exemples.

Il est hors de doute que la dissolution anticipée du parlement et la fin de la législature avant l'échéance prévue par la constitution (cinq ans en Italie) devraient être considérées comme un événement exceptionnel. Et pourtant, après les quatre premières législatures, menées à leur terme naturel, de 1948 à 1968, leur ont succédé trois autres, interrompues avant l'heure : la cinquième de 1968 à 1972, la sixième de 1972 à 1976, la septième de 1976 à 1979. La huitième, l'actuelle, semble toujours sur le point d'exhaler le dernier soupir. Récemment le Président de la République a déclaré qu'il n'accepterait pas de procéder à la dissolution du Parlement comme ce fut le cas en 1979 : avertissement qui n'aurait pas été nécessaire si le gouvernement Forlani, faible dès sa constitution à la fin du mois d'octobre 1980, n'était pas entré dans une zone dangereuse après le tremblement de terre de la fin du mois de novembre et après la prise de position communiste pour une politique de « changement ». Ce n'est pas par hasard que le commencement des législatures inachevées se situent en 1968, année où je fais débiter la crise des institutions. On ne peut pas faire semblant d'ignorer le lien entre l'absence d'un nouveau projet de coalition, d'une « nouvelle formule de gouvernement » comme l'on dit en jargon politique, conséquence de l'épuisement des deux « formules » précédentes, le centre-droit et le centre-gauche, et la fin avant terme des législatures. En absence d'une nouvelle formule qui fasse l'unanimité, toutes les formules se valent, mais ce sont toutes des remèdes provisoires et insuffisants pour surmonter la crise de gouvernabilité. La dissolution du parlement finit ainsi par devenir un palliatif pervers à l'incapacité des partis constitutionnels de trouver un accord durable sur la manière de gouverner. Pervers parce qu'il s'agit d'un accord limité à la reconnaissance du désaccord, et qui fait dépendre la solution d'un événement tel que le résultat incertain d'un verdict électoral.

Deuxième exemple : le deuxième alinéa de l'art. 77 de la Constitution prévoit que le Gouvernement peut adopter « sous sa responsabilité » des mesures provisoires ayant force de loi « dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence ». Ces mesures sont qualifiées de « provisoires », car le Gouvernement doit les présenter devant les deux Chambres pour leur adoption dans les soixante jours. Il n'est pas nécessaire d'attirer l'attention du lecteur sur le caractère exceptionnel de telles mesures. Pourtant, de législature en législature, le

nombre des décrets-lois, tant en chiffre absolu que proportionnellement au nombre des lois ordinaires, a progressivement augmenté, avec une accélération impressionnante durant les deux dernières législatures. Récemment a été publié dans le premier numéro d'une nouvelle revue de la gauche, *Laboratorio politico*, un article qui fait le point sur la situation (F. Cazzola, F. Morisi, La decretazione d'urgenza continua da Andreotti a Cossiga). Je résumerai quelques données, renvoyant pour les années précédentes à l'ouvrage de F. Cazzola, A. Predieri et G. Priulla : *Il decreto-legge fra governo e parlamento* (Milano, Giuffrè, 1975). Tandis que durant les vingt-quatre premières années de vie parlementaire, comprenant les cinq premières législatures, de 1948 à 1972, ont été adoptés 321 décrets-lois dont 280 convertis en lois avec ou sans modification, durant les huit dernières années, qui correspondent à la sixième et à la septième législature et à la première année de la huitième, il en a été adopté 360 dont 285 convertis en lois. Le rapport quantitatif entre législation par décret et législation ordinaire donne des chiffres éloquentes : 1,2 % (I<sup>re</sup> législature) ; 3,2 % (II) ; 1,6 % (III) ; 5,3 % (IV) ; 2,2 % (V) ; 11,1 % (VI). Durant la septième législature on arrive à 26 %. Entre juin 1979 et septembre 1980, le pourcentage est de 30 %.

Parmi les raisons de cette prolifération de décrets-lois, on ne peut exclure qu'il y ait eu également l'augmentation des cas qui nécessitent une mesure urgente. Mais il n'a pas échappé aux commentateurs qu'une des raisons, peut-être la plus importante, a été la nécessité dans laquelle se trouve le gouvernement d'accélérer l'iter de la décision du fait de sa fragilité congénitale. De la sorte, même cette dégénération du système constitutionnel se relie au défaut principal du système politique dans son ensemble, qui est l'instabilité gouvernementale, et en est même une conséquence. Ce qui équivaut à dire que l'urgence ne dérive pas de la matière sur laquelle on doit prendre une décision, mais est inhérente au sujet (le Gouvernement) qui est contraint de prévoir toujours des temps réduits pour son action.

Troisième exemple : la « rafale » de référendums. Dans un système de démocratie représentative comme celui qu'a prévu notre Constitution, le référendum est une institution complémentaire. L'article 70 établit que « la fonction législative est exercée collectivement par les deux Chambres ». Le référendum a une fonction seulement abrogative. Après une longue période d'abstinence (la loi instituant le référendum qui donnait application à l'article 75 de la Constitution ne fut adoptée qu'en 1970, et ce n'est que quatre ans plus tard que fut lancé le premier référendum pour l'abrogation de la loi qui avait

introduit le divorce), un nouveau parti, le Parti radical, s'est fait désormais le promoteur infatigable de référendums toujours nouveaux. Il en propose huit en 1978, dont deux seulement sont acceptés par la Cour constitutionnelle ; et il en a proposé dix cette année : c'est sur quatre de ceux-ci que l'on a voté en mai (et sur un cinquième proposé par un mouvement de catholiques pour l'abrogation de la loi qui avait dépénalisé et libéralisé l'avortement). A chacun de ces huit votes, le résultat a toujours été le même : les « non » l'ont emporté sur les « oui » et aucune des lois soumises au vote populaire n'a été abrogée. Des derniers référendum, seul un, celui proposé par les catholiques, a obtenu un pourcentage passable d'approbations (32 %). Ceux proposés par le Parti radical ont recueilli respectivement 11, 13, 14 et 22 % des votes. Trop peu pour justifier l'énorme machine que l'on a dû mettre en place pour permettre aux électeurs de voter. La demande d'un référendum ne peut être justifiée que pour un problème grave qui divise le pays en deux parties présumées de force égale. Un bien aussi précieux que la participation ne doit pas être gaspillé si l'on ne veut pas qu'il se consume. Le gâchis de la participation est un délit de lèse démocratie que l'on paiera un jour ou l'autre.

Il faut reconnaître que ces trois cas d'institution exceptionnelle qui petit à petit deviennent la règle manifestent la même tendance : la perte de pouvoir du parlement. La dissolution des Chambres est une prérogative exceptionnelle du Président de la République ; le décret d'urgence est une prérogative exceptionnelle du Gouvernement ; la faculté d'abroger une loi par un référendum est une prérogative exceptionnelle des citoyens *uti singuli*. Ce sont des prérogatives d'organes différents du parlement et qui ne sont compatibles avec le système parlementaire tel qu'il est prévu par la Constitution que si elles restent dans les limites de leur exceptionnalité. Plus elles s'en écartent, moins le parlement est au centre du système. C'est un fait que notre système politique n'a plus de centre. Ce qui ne veut pas dire qu'il soit décentré : ce serait une qualité. Cela veut dire qu'il est excentré. Le centre n'est plus à sa place et personne ne sait exactement où il est. Dans le langage de l'information politique on utilise deux termes qui reviennent souvent : « vacance » et « suppléance ». Par « vacance » on entend que là où il devrait y avoir un organe décisionnel il n'y en a pas ; par « suppléance », qu'il s'est formé un organe décisionnel là il ne devrait pas y en avoir, dans le but de combler le vide laissé par les organes vacants. Notre régime actuel a été appelé en plaisantant « la République des suppléants ». Le Président de la République supplée au Gouvernement, les juges suppléent au Parle-

ment. Là où manque un centre unificateur se multiplient les centres de pouvoir et en se multipliant, ils contribuent à créer cet état de confusion entre les différents pouvoirs qui est à l'opposé de ce système rationnel de division et d'équilibre des pouvoirs qui a été prévu par notre charte constitutionnelle. Celui qui veut se rendre compte du régime réel, et non du régime légal, doit jeter cette carte jaunie qu'est la charte constitutionnelle. Dans la Constitution, c'est-à-dire sur la carte, chaque élément est à sa place et tous ensemble constituent un système en parfait équilibre. Dans la réalité, une fois jetée, la carte devient inutilisable et il est toujours plus difficile de s'orienter, de trouver l'élément qui unifie. Comme ce centre manque, le système se défait pièce par pièce comme une horloge démontée. Un jour où j'étais particulièrement de mauvaise humeur, j'ai écrit : « L'Etat est en lambeaux. Et en attendant, nos tisserands (la comparaison entre les gouvernants et les tisserands remonte à Platon !) continuent à tisser des trames toujours plus inconsistantes sur des métiers toujours plus fragiles et consumés. »

#### LA CRISE INSTITUTIONNALISÉE ET SES LECTURES

Il faut cependant reconnaître que le tissu a tenu. Après avoir dit tout le mal possible et imaginable de notre système politique, même l'observateur le plus pessimiste (et je pense en être) doit reconnaître que toutes les prévisions catastrophistes ont été jusqu'à présent démenties. Plus que d'une crise des institutions, on est tenté de parler, si l'on m'autorise le jeu de mots, d'une institutionnalisation de la crise, ou d'une crise institutionnalisée.

La première observation à faire est qu'il ne faut pas se fier aux précédents historiques : on dit que l'histoire n'enseigne rien, mais quelquefois c'est le contraire qui est vrai : elle n'enseigne que trop. Un des principaux enseignements des maîtres de la pensée politique est que la démocratie a une tendance naturelle à dégénérer en tyrannie. Chez Platon déjà (que l'on relise les pages étonnantes du livre VIII de *La République*), la leçon est constante : le tyran apparaît nécessairement pour mettre de l'ordre dans le désordre démocratique. La Commission trilatérale, en soutenant que les démocraties sont ingouvernables et que l'on ne peut remédier à l'ingouvernabilité que par des régimes autoritaires, n'a rien découvert de nouveau. Comme si cela ne suffisait pas, la vieille leçon a montré son fond de vérité dans l'histoire récente et dans l'histoire même de notre pays : la comparaison est inévitable entre la crise actuelle des insti-

tutions démocratiques et la venue du fascisme (1922) ou la fin de la République de Weimar (1933). Aux moins catastrophistes, l'histoire de ces dernières années a offert l'exemple de la fin de la IV<sup>e</sup> République française. Mais, malgré tout, ces comparaisons se sont avérées être jusqu'à présent des exercices académiques plutôt que des analyses réalistes capables d'expliquer ce qui est en train de se produire et de prévoir ce qui doit se produire. A vrai dire, la comparaison avec le fascisme a toujours été faite, non pas tant par conviction qu'en guise d'avertissement, sauf, peut-être en 1972, lorsque le Parti de la droite nationale eut le maximum de voix (environ 9 %) et après que les fascistes eurent déchaîné la révolte de Reggio Calabria durant l'été 1970 et l'hiver 1971. Je ne peux oublier qu'en novembre 1972 j'écrivis moi-même un article, intitulé *Aujourd'hui comme hier*, dans lequel je soutenais que le fascisme était redevenu un problème politique. La comparaison avec la crise allemande des années 1930 est plus fréquente et plus fondée : pendant des années, une interprétation du système italien eut cours, qui le considérait comme une forme exemplaire de multipartisme polarisé (Giovanni Sartori), le principal précédent historique étant la République de Weimar, précipitée, après une vie brève, dans le régime nazi. Interprétation à laquelle on opposa cependant celle plus réaliste qui considérait le système politique italien comme un bipartisme imparfait (G. Galli) ou, plus récemment, celle qui a souligné la tendance à un pluralisme centripète destiné à bouleverser la tendance à la polarisation (P. Farneti). La comparaison avec la crise qui a déterminé le passage de la IV<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République française n'est pas seulement demeuré au niveau de l'analyse historico-politique, mais a également suggéré des propositions de réforme constitutionnelle dont le Parti socialiste s'est fait le promoteur. Mais, même si le secrétaire du PSI, B. Craxi, a déclaré en préparation du XLI<sup>e</sup> Congrès du PSI qui s'est déroulé en avril dernier, que le parti se battrait pour la « Grande Réforme » des institutions, je ne crois pas, personnellement, que la réforme constitutionnelle soit destinée à aller bien loin. Il est peu probable qu'un parlement, qui, avec ses réponses lentes et confuses, ne réussit pas à résoudre les problèmes conjoncturels qui l'assaillent, réussisse à approuver une réforme constitutionnelle qui réclame une majorité qualifiée et qui est considérée avec défiance par le Parti communiste et avec indifférence par la Démocratie chrétienne.

Si nous laissons de côté les précédents historiques qui sont plus fourvoyants qu'éclairants, tentons de comprendre comment sont les choses et de reconnaître que malgré sa fragilité, le système politique italien ne s'est pas brisé et a même démenti jusqu'à présent la

loi historique, donnée pour certaine, suivant laquelle une démocratie mal gouvernée, ou même non gouvernée, finit inévitablement en un Etat autoritaire. Les essais d'analyse et d'explication n'ont pas manqué. Je citerai par exemple deux livres dont le titre est déjà éloquent en soi : G. Di Palma, *Sopravvivere senza governare* (1978) et S. Cassese, *Esiste un governo in Italia ?* (1980). Plus optimiste, un petit ouvrage est passé quasiment inaperçu bien que l'auteur soit un constitutionnaliste connu : G. Guarino, *Quale costituzione ?* (1980). Cet ouvrage, qui a pour sous-titre, *Saggio sulla classe politica*, reprend un thème classique de la science politique italienne (Mosca et Pareto) : tout système politique est dirigé par une oligarchie (la classe politique, justement) et est caractérisé par le type d'oligarchie qui le gouverne. Pour Guarino, l'Italie est gouvernée par une classe politique de professionnels de la politique qui est devenue complètement autonome par rapport aux centres de pouvoir traditionnels comme l'Eglise, les entreprises et les syndicats, mais qui respecte les conditionnements dérivants des consultations électorales périodiques, raison pour laquelle le système peut être défini comme une « oligarchie démocratique en forme parlementaire ». Il faut préciser qu'il s'agit d'une oligarchie oligopolitique, puisque, bien qu'elle soit composée par un groupe dominant (la Démocratie chrétienne), dominant mais non exclusif, elle se divise en une pluralité d'organisations qui exercent ensemble le pouvoir, même si elles le font par groupes séparés et rivaux.

L'essai d'explication qu'il faut écarter pour sa faiblesse bien qu'il soit le plus répandu est celui suivant lequel le système résiste parce qu'il n'a pas d'alternative. Faible parce qu'il revient inévitablement sur lui-même. Si l'on demande à celui qui le soutient pourquoi le système n'a pas d'alternative, on ne pourra répondre qu'en alléguant que s'il a résisté jusqu'à présent, c'est que la source principale de légitimation d'un système démocratique, le corps électoral, ne s'est, au cours de ces dernières décennies, ni tarie, ni polluée. Ni tarie, dans le sens que malgré quelque recul lors des dernières élections, la participation électorale est toujours très élevée. Ni polluée car la grande majorité des votes (plus de 90 %) est destinée à soutenir les partis de l'arc constitutionnel (du parti communiste au parti libéral), c'est-à-dire ceux qui ont un intérêt solidaire et réciproque à maintenir le système démocratique. J'écris ces notes quelques jours après le vote des cinq référendums (17 mai 1981). Pour ce qui concerne le rapport citoyens-partis, le résultat de l'épreuve a été ambigu : d'un côté, le fait qu'aucune des demandes d'abrogation n'ait été approuvée et, excepté pour une, à une écrasante majorité (jusqu'à 89 %), pourrait

être considéré comme une preuve (et les partis, toujours prêts à porter de l'eau à leur moulin, l'ont interprété ainsi) que les citoyens *uti singuli* ont confirmé les délibérations du parlement (et indirectement des partis) ; d'un autre, le fait que, pour ce qui est du référendum sur l'avortement, les votes hostiles aient été très inférieurs à ceux qu'habituellement recueille la Démocratie chrétienne (qui le combattait), ou que, pour ce qui est de l'abolition de la réclusion criminelle à perpétuité, les votes favorables aient été de très loin inférieurs à ceux des deux partis de la gauche historique qui la soutenaient, prouve incontestablement le contraire, c'est-à-dire que les citoyens sont beaucoup plus indépendants des directives des partis que ce que les élections législatives et locales avaient conduit à croire. Cependant, au-delà de cette ambiguïté, il demeure la donnée d'une affluence aux urnes qu'aucun observateur n'avait su prévoir : 80 % des citoyens en âge de voter, malgré une opinion publique hostile au vote de plus d'un référendum à la fois et même substantiellement hostile à l'institution du référendum, et ce malgré l'insistance mise par la presse sur les difficultés des questions, au point que cela semblait fait pour décourager l'électeur.

#### GOUVERNER DES SOCIÉTÉS COMPLEXES

Restent d'autres tentatives d'explication qui résultent d'analyses à différents niveaux du système politique dans ses relations avec la société qui le soutient. J'en indiquerai surtout trois, qui, bien que d'orientation différente, ne sont pas incompatibles.

Je me réfère surtout aux études très avancées — telles qu'elles ont été conduites ces dix dernières années en Allemagne et attentivement suivies en Italie — sur la nature du pouvoir dans les sociétés complexes. Bien que le cas italien soit un cas limite, le syndrome général n'est pas très différent de celui qui se présente dans les Etats capitalistes avancés, pour lesquels il semble que l'on puisse sérieusement affirmer que la question n'est pas tant qu'ils soient ingouvernables, que le fait qu'ils soient, et qu'ils ne puissent pas ne pas être, avec l'écart sans cesse croissant entre la multiplication de la demande sociale et la capacité du pouvoir à lui donner des réponses adéquates, faiblement gouvernés. Mais il s'agit d'une faiblesse congénitale et en tant que telle irrémédiable, sinon par des projets globaux et au moyen de modèles théoriques qui n'ont aucune chance d'être réalisés. Et elle est congénitale — ou intrinsèque — parce que dans une société complexe caractérisée par la présence de plusieurs centres de pouvoir

organisés — syndicats, partis, entreprises, et en général des groupes de pression puissants, publics ou occultes — souvent en conflit ou au moins en concurrence entre eux, tant pour l'usage des ressources économiques disponibles que pour le pouvoir, le Gouvernement central n'a pas une force telle qu'elle se superpose aux parties, suivant l'image traditionnelle de l'Etat souverain, mais telle qu'elle suffise pour s'interposer entre les parties comme médiateur et au maximum comme garant du compromis obtenu. Souvent l'Etat, plus concrètement le ou les partis au pouvoir, ou bien tel ou tel appareil de l'administration de l'Etat n'est autre, lui même, qu'une des parties, soumise aux normes qui régissent n'importe quel compromis entre des organismes qui se considèrent comme réciproquement indépendants. Il semble ainsi toujours plus évident que le principal moyen de résolution des conflits dans une société pluraliste — mais il serait plus exact de l'appeler polyarchique ou même polycratique — n'est ni le *sic volo sic iubeo* du souverain absolu, ni l'application correcte du principe de la majorité lorsque le souverain n'est pas une personne unique mais une assemblée : c'est l'accord obtenu par une négociation souvent longue et difficile, dont le résultat est presque toujours passager, comme sont passagers les traités internationaux soumis à la clause *rebus sic stantibus*. Dans un livre récent, intitulé justement *Il governo debole* et sous-titré opportunément *Forme e limite della razionalità politica* (Bari, De Donato, 1981), les auteurs, C. Donolo et F. Fichera, reprenant et réassumant la doctrine allemande contemporaine sur le gouvernement des sociétés complexes, décrivent la société complexe comme un entrelacement de pouvoirs partiels, et mettent en relief l'équilibre précaire, instable et relativement réversible que provoque la présence de ces pouvoirs partiels ; examinant les différents aspects de la dure épreuve à laquelle le Gouvernement central est soumis, ils en arrivent à définir le gouvernement faible comme celui qui, tout en ne réussissant pas à résoudre les problèmes, ne tombe pas automatiquement dans une crise ouverte même s'il y est continuellement exposé.

La faiblesse du Gouvernement n'est qu'une partie de l'histoire. Pour ce qui concerne l'Italie (et je passe à la seconde tentative d'explication), il est vrai que le Gouvernement est faible, mais il est également vrai que le « sous-gouvernement » (*sottogoverno*) est fort. Il m'est déjà arrivé souvent de dire que l'on ne comprend rien à notre système politique si l'on ne veut pas admettre que sous le Gouvernement visible, il y a un Gouvernement qui agit dans la pénombre et un autre encore plus profondément qui agit dans l'obscurité la plus absolue. Le premier a déjà un nom — même s'il n'est qu'à usage

journalistique (mais c'est un nom qui mériterait d'entrer de plein droit dans le discours technique des politologues) : le *sottogoverno*. Le second n'a pas encore de nom mais on pourrait l'appeler *criptogoverno*. Je ne parlerai pas trop de ce dernier, car nous le connaissons encore trop peu. Mais de l'attentat de la Piazza Fontana (1969) jusqu'à la découverte d'une loge maçonnique secrète dont le chef a été inculpé et est politiquement suspect, nous savons qu'un pouvoir occulte existe même si, justement parce qu'il est occulte, personne n'est encore en mesure de dire avec exactitude quelle est la nature, les fins, les effets de ses machinations. Je m'arrêterai rapidement au premier.

Par *sottogoverno* j'entends l'espace de pouvoir politique qu'occupent les organismes publics ou d'intérêts publics par lesquels se réalise une grande partie de la politique économique du pays. Un espace qui s'est démesurément étendu ces dernières décennies au fur et à mesure que l'Etat a rempli des fonctions, toujours nouvelles, qui étaient étrangères à l'Etat libéral classique. Le fait que, pour désigner cette sphère et les actions qui en découlent, on ait choisi celui de *sottogoverno* (qui a eu un succès immédiat) est déjà significatif en soi. Cela veut dire que les actions qui s'y déroulent sont strictement liées à celles du gouvernement proprement dit. Le lien est double car il passe tant par le personnel dirigeant de ces organismes, désigné ou directement nommé par les partis, surtout par les partis gouvernementaux, que par la fonction latente qui est confiée à ce personnel : pourvoir au financement occulte des partis, c'est-à-dire procurer aux partis, toujours affamés et toujours voraces, les ressources financières dont ils ont besoin afin de pourvoir à leur propre subsistance et de gagner des soutiens (le consensus est une marchandise qui s'achète comme les autres). La désignation ou la nomination du personnel dirigeant des organismes publics ou parapublics ont donné lieu à la pratique de la distribution négociée des postes entre les partis en prenant pour critère leur force contractuelle respective (qui dépend à son tour soit de la force électorale, soit de la position dans le système d'alliance) : une pratique qui a reçu le nom très approprié de « lotisation » et qui est désormais une donnée permanente du système. Les avantages économiques que les partis tirent de la lotisation sont la forme moderne, ou si l'on veut l'équivalent fonctionnel de la vénalité des charges des monarchies absolues. Avec cette différence que, dans le second cas, les charges sont achetées *parce qu'elles rapportent*, alors que dans le premier, elles sont attribuées *afin qu'elles rapportent*. En d'autres termes, grâce à la vénalité des charges, le prince tire directement avantage de la vente, alors que dans le cas de la lotisation actuelle, les partis (les princes modernes)

tirent un avantage indirect de l'attribution, à l'un de leurs fidèles, d'une charge rentable, dont ils attendent une rémunération à titre gratuit (une donation, dirait un juriste, plutôt qu'une vente).

Je citerai quelques chiffres que je tire d'une recherche menée sur le personnel des organismes lotisés et sur ses appartenances partisans. Je me limiterai aux données relatives aux organismes de prévoyance et d'assistance, soulignant que les chiffres se réfèrent aux postes annuels, entendant par poste annuel le poste occupé par un seul individu dans un seul organisme durant un an. Sur un peu plus de 8 000 postes annuels, dont on a réussi à établir l'appartenance partisane, environ 5 000 appartiennent à la DC, suivie de très loin par le PSDI, l'allié de fer, avec 784 postes, et par le PSI avec 763 postes. Pour ce qui est des présidents (la charge la plus enviée), pour 853 dont l'appartenance politique a été établie, 603 appartiennent à la DC, suivie par le PSDI (113) et par le PLI (69). Comme c'était prévisible, le grand bond en avant s'est produit dans la période 1948-1954 (de 28 à 105) et au moment des gouvernements centristes (de 105 à 170), avec une diminution légère durant le centre-gauche (de 170 à 166) et une plus sensible dans les années 1970-1975 (de 166 à 134).

La signification de ces chiffres est évidente pour évaluer le pouvoir réel des partis. Mais il faut aller au-delà d'une simple constatation pour entrevoir, derrière les chiffres, une des raisons pour lesquelles, malgré les gouvernements chancelants, notre système politique perdure au-delà de toute prévision raisonnable : cette raison n'est autre que la consolidation progressive d'un système de sous-pouvoirs que l'inefficience du Gouvernement, loin d'affaiblir, rend au contraire plus robuste, exigeant et influent. On pourrait dire paradoxalement que le pays n'a pas besoin d'être gouverné puisqu'il est sous-gouverné (*sottogovernato*), puisqu'il est gouverné par en dessous, puisqu'il existe un gouvernement sous le Gouvernement apparent, une solide infrastructure qui soutient une structure fragile, sujette à changements fréquents et apparemment capricieux. Les crises gouvernementales n'ont pas, jusqu'à présent, tué le système, parce que le *sottogoverno* n'est jamais en crise, et qu'au contraire les crises le rendent toujours plus fort. Le *sottogoverno* constitue une structure de pouvoir stable, permanente, avec un personnel moins fluctuant et moins sujet aux variations d'alliances, moins contrôlables et aussi moins contrôlé. En tant que tel, il représente la continuité du pouvoir démocrate chrétien et de ses alliés, plus que la série des gouvernements que, de 1945 à nos jours, la Démocratie chrétienne a dirigés en substituant l'un ou l'autre de ses alliés suivant les circonstances.

Une dernière observation par laquelle je fais rapidement référence

à la troisième façon d'expliquer l'imprévisible survivance d'un régime en crise perpétuelle. On peut la résumer en une devise (que l'on répète toujours davantage) : « Tout n'est pas politique. » La politisation intégrale de la vie de l'homme est le processus à travers lequel se constitue un Etat totalitaire. Dans une société démocratique, la société civile s'épanouit dans un développement qui n'est qu'en partie conditionné (plus souvent freiné que sollicité) par le système politique, « politique » étant entendu comme capable d'exercer un pouvoir.

Heureusement, dirais-je. C'est un problème sur lequel il faut revoir plus d'un jugement répandu et devenu aujourd'hui insoutenable. Le phénomène répandu de l'apathie politique, qui est en général interprété comme un détachement du citoyen de l'Etat, peut aussi être interprété comme un moindre intérêt pour la politique. Le citoyen total n'existe pas et n'est même pas souhaitable. Seul est total le sujet de l'Etat totalitaire. Là où le Gouvernement est faible, la société est plus forte mais aussi plus libre.

Bien entendu, le Gouvernement est faible par nécessité, non par vertu. Mais c'est une nécessité qui finit par devenir une vertu. Jusqu'à quel degré, il est difficile de le dire. Il y a un point de rupture et il est inutile de se le cacher. Mais c'est un point de rupture qui probablement, sans que nous nous en rendions compte, s'est continuellement déplacé en avant, et permet une tolérance du conflit social et du désordre public qui dément l'antique prévision, régulièrement confirmée, des crises catastrophiques qui frappent les démocraties « licencieuses ».

Je ne peux en dire plus. J'achève cet écrit en un des jours les plus dramatiques de l'histoire de ces dernières années. Une nouvelle crise gouvernementale a éclaté, soudainement. La thèse de la crise permanente est pleinement confirmée. Mais il dépendra de la façon dont la crise sera résolue que soit seule confirmée la thèse de la crise permanente ou bien aussi celle de la tolérance, par un système démocratique, d'un Etat où la crise n'est pas l'exception, mais la règle (1).

(1) Crise qui s'est provisoirement résolue le 11 juillet 1981 avec l'investiture du gouvernement Spadolini. Pour la première fois, le président du Conseil est un laïc (républicain). Seconde nouveauté : il s'agit d'un *pentaparti* (DC, PSI, PSDI, PRI, PLI), socialistes et libéraux acceptant pour la première fois de gouverner ensemble. Mais ce gouvernement très faible (attaqué dès l'investiture par les socialistes et sociaux-démocrates) et où la DC se taille la part du lion ne diffère guère des précédents tant par les conditions dans lesquelles il a été constitué que par ses règles de fonctionnement (NDLR).

Norberto BOBBIO. — **The permanent crisis.**

Since 1968, the Italian political system has been in a constant institutional crisis. This crisis is apparently an outgrowth of the difficulty encountered in forming new coalitions having the stability of the center-right or center-left of past years. In fact it results from a number of factors : the general crisis in « governability » which faces western democratic nations, but also on the Italian level from the contradiction between the evident instability of political power and the strength of the more or less hidden structures which exercise the real power : the « sottogoverno ». This permanent institutional crisis lead to a generalized weakening of constitutional mechanisms and has now reached such a degree that it raises the question of determining where will be the breaking point.

RÉSUMÉ. — *Depuis 1960, le système politique italien est entré dans une crise institutionnelle permanente. Cette crise est apparemment consécutive à la difficulté de constituer de nouvelles coalitions ayant la stabilité du centre droit ou du centre gauche des décennies précédentes. En fait, elle résulte du cumul de plusieurs facteurs : la crise générale de « gouvernabilité » des démocraties occidentales, mais aussi, au niveau italien, la contradiction entre l'instabilité du pouvoir politique apparent et la force des structures plus ou moins occultes qui exercent le pouvoir réel : le « sottogoverno ». Cette crise permanente des institutions, qui entraîne un affaiblissement général des mécanismes constitutionnels, est cependant parvenue à un degré tel qu'elle pose la question du point de rupture.*

ALBERTO PREDIERI

## *Bilan de trente-trois années de Constitution républicaine*

1. C'est désormais devenu une question habituelle en Italie que de se demander si, après trente-trois années d'existence, la Charte constitutionnelle ne doit pas être modifiée, où, et jusqu'à quel point, il faudrait la changer. Tous les jours on propose des opérations de haute chirurgie, des décoctions, ou des thérapies de choc. Hommes politiques, journalistes, professeurs, amateurs de bricolage constitutionnel nous amènent au seuil d'une situation analogue à celle de 1940-1944 en France, lorsque l'on pouvait dire que chaque résistant avait sa propre Constitution (1). Folklore mis à part, les questions et les réponses se légitiment dans le cadre d'exigences réelles de Gouvernement, du besoin d'effectuer un contrôle après plusieurs années de blocage et d'instabilité de la structure gouvernementale, d'inefficacité des appareils, de distorsions dues à l'arrogance du pouvoir et à la corruption.

Il est naturel que l'exigence d'un bilan et les doutes sur la validité des mécanismes et des organes constitutionnels soit avancés aujourd'hui. Il s'est désormais écoulé un temps non négligeable depuis l'entrée en vigueur de la Constitution et même de son application intégrale. Il est vrai que le retard de cet achèvement revêt un caractère exceptionnel par rapport aux histoires des constitutions : mais, justement, ce retard n'a pas permis, ni sur le plan politique, ni sur le plan théorique, d'effectuer plus tôt un véritable contrôle, et, lorsqu'il a été possible, le milieu était transformé, sans qu'il y ait eu une modification constitutionnelle (à l'exception de deux normes sans grande importance). C'est une constatation générale que le peu d'efficacité

(1) H. MICHEL, *Les courants de pensée dans la Résistance*, Paris, 1961.

des mécanismes du système étatique, même si les rendements de chaque sous-système et de chaque organisme sont différents. L'exemple typique est constitué par la Cour constitutionnelle, dont l'activité peut être jugée différemment dans ses différents secteurs, comme l'on verra par la suite. Il faut aussi ajouter une autre considération, peut-être moins commune, qui est la résistance, dans la substance, du système politico-représentatif.

Il n'y a pas de doute qu'il y a eu une réduction du consensus, que l'on peut percevoir d'après les événements et les sondages et qui témoigne d'une attitude fort critique, mais pas d'une contestation totale, au contraire, de l'adhésion aux fondements du système. Ceci, malgré les tensions et les sollicitations provoquées par le « parti armé », par les difficultés et la sensation de crise économique qui a été plusieurs fois bien plus forte qu'une réalité qui était encore une des meilleures parmi les pays occidentaux, malgré le taux d'inflation très remarquable.

Je pourrais citer, parmi plusieurs exemples, l'attitude de la foule qui, après l'hécatombe à la gare de Bologne de l'été 1980, siffia les ministres mais applaudit le Président de la République.

En général, la popularité du Président Pertini est évidente, en polémique tacite mais en contraste évident avec le jugement négatif répandu sur son prédécesseur (contraint à démissionner) et sur ses liens avec des groupes politiques peu estimés. On peut juger de même les résultats des référendums récents de 1978 et 1981. Il est vrai qu'il ne faut pas surévaluer les enquêtes quantitatives électorales. Il est vrai aussi que la participation électorale est seulement un des aspects de la culture politique, et cela est notamment évident en Italie (2). Mais il faut tenir compte du fait que l'on a eu un abstentionnisme très fort (18,8 % en 1978 et 20,4 % en 1981) par rapport aux taux de participation très élevés de 1948 à 1976 aux élections politiques (les abstentions varient de 6 à 8 %, si l'on ne considère pas la pointe de 10,1 % de la consultation de 1979 (3), avec une participation bien supérieure à la participation française) (4). Mais le pourcentage des

(2) En ce sens, A. BARBERA, dans C. MORTATI et autres, *Commentaire de la Constitution*, art. 1-12, Bologna, Zanichelli, 1975, n. 2 ; S. CASSESE, L'immunità della burocrazia, dans *Politica del diritto*, 1971, 195.

(3) Par contre, avant la période fasciste, dans les élections politiques (le référendum n'existait pas) les abstentions allaient de 64,96 % en 1909, à 39,6 % en 1913, à 43,4 % en 1919, à 31,6 % en 1921.

(4) En France, nous allons d'un minimum de 20,8 % dans les élections du 28 septembre 1958 à un maximum de 35,1 dans celles de 1962, W. R. SCHONFELD, M. F. TOINET, Les abstentionnistes ont-ils toujours tort ?, dans *Revue française de Science politique*, 1975, 645 ss.

votants a toujours été élevé, supérieur au pourcentage en France ou en Amérique du Nord (5).

Dans les deux référendums de 1978 et 1981 en Italie, nous avons eu des pourcentages de votants presque égaux aux pourcentages précédents. Ce facteur, de même que du reste les résultats des élections de 1979, peut être interprété comme une ultime preuve de stabilité (6). Les résultats, aussi bien en 1978 qu'en 1981, confirment largement les choix du parlement, surtout en 1981 (7) et constituent une preuve de confiance dans le système politico-représentatif, même si elle se combine avec une attitude fort critique à l'égard des partis (8).

C'est un résultat important si l'on tient compte des caractéristiques du référendum italien. Contrairement au référendum français qui a une fonction d'élargissement, de soutien, d'intégration parce qu'il part, par impulsion, du pouvoir, le référendum italien a une fonction de contre-pouvoir ou de contrepoids. Cette fonction se trouve d'autant plus exaltée lorsque le référendum est utilisé en « rafale », avec une extension horizontale (dix référendums demandés) et verticale (400 articles du code pénal militaire, 97 sur 934 du code pénal en 1978) et lorsqu'il se relie à une série de propositions visant à la contestation du système des partis.

C'est dans ce contexte qu'il faut s'interroger sur le rôle structurel des institutions constitutionnelles.

(5) En Amérique du Nord il n'est pas rare de dépasser 51 % aux élections législatives et 37 % aux élections présidentielles, pour ne pas parler des élections en Suisse (57 % d'abstentions de 1960 à 1969, 58 % de 1970 à 1978 ; le pourcentage n'a jamais été inférieur à 26 % et, pour un argument tel l'avortement, il a été de 49 %). Les données pour les États-Unis sont déduites de l'article cité dans la note précédente, pour la Suisse, par J.-F. AUBERT, *Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées*, Payot, Lausanne, 1978, p. 264.

(6) Il a été relevé (par H. TINGDTEN, *Political Behavior : studies in election statistics*, London, 1973, p. 219 l., sur la base de l'expérience de Weimar, S. M. LIPSER, *L'Homme et la politique*, Paris, Le Seuil, 1963, p. 214 s.) qu'une augmentation rapide du taux de participation peut être le signal d'un état de tension et de difficulté.

(7) En 1974, pour le divorce, les électeurs favorables à maintenir la loi avaient touché 59,26 %, aujourd'hui, les pourcentages négatifs ont été de l'ordre de 85,2 % sur la loi pour l'ordre public, de 77,3 % pour celle de la prison à vie, 86 % pour le port des armes, 88,5 % pour celle sur l'avortement du référendum proposé par le parti radical, et 67 % pour celui proposé par les catholiques du « Mouvement pour la Vie ».

(8) Le référendum pour l'abrogation de la loi sur le financement des partis est celui qui a obtenu en 1978 le plus grand nombre de votes : 43 %. Si les électeurs avaient tenu compte des indications des partis, le pourcentage aurait dû être de 10 %.

Je ne crois pas que l'abolition du financement public soit positif pour conduire à la moralisation des entrées et du comportement des partis : le choix des électeurs est toutefois une expression significative d'un jugement négatif sur le système actuel.

En effectuant un bilan critique ou constructif, il faut essayer d'éviter de donner à la Constitution le caractère mythique particulier qu'elle a eu dans la période de sa « non-application » : demander alors le respect de la Charte constitutionnelle avait été une exigence spécifique, un mot d'ordre politique intransigeant. Aujourd'hui, un contrôle d'un côté et une plus forte homogénéisation sociopolitique de l'autre peuvent permettre une évaluation plus détachée et éviter la sacralisation du texte.

Trop souvent l'on feint de croire ou l'on croit feindre que des problèmes touchant les structures profondes de la société peuvent se résoudre en proposant des modifications constitutionnelles qui, même si elles peuvent apparaître utiles en soi, ne sont pas, en tout cas, résolutoires. Je pense, par exemple, à la réforme du système bicaméral actuel. Les modifications du bicaméralisme ainsi que de plusieurs autres dispositions ne peuvent jamais résoudre des antinomies et des exigences qui dépassent soit la constitution formelle, soit la constitution matérielle. Il suffit de penser aux systèmes électoraux et aux liaisons entre eux et les partis qui sont en dehors de la constitution formelle mais conditionnent le fonctionnement des institutions, bien plus que les normes sur la nomination du président du Conseil ou sur la question de confiance.

Il est difficile de penser qu'aujourd'hui, l'établissement d'une loi sur l'organisation du Gouvernement, qui toutefois est prévue par la Constitution (art. 95), pourrait servir à grand-chose pour résoudre des problèmes de stabilité. On parle de cette loi comme d'une panacée, de même que plusieurs parlaient de la « relance » du Conseil national de l'Economie et du Travail (CNEL). Il s'agit quelquefois d'une culture arriérée ou, bien plus souvent, de déguisements. Du reste, une modification des normes sur la question de confiance (allant jusqu'à l'introduction de la défiance constructive) peut être décisive. Tout le monde sait qu'envisager des solutions de ce genre soulève d'autres problèmes qui sont, d'une part, le coût par rapport aux bénéfices envisageables, de l'autre les possibilités concrètes d'arriver à des changements.

Il est banal de rappeler qu'aux exigences existantes correspondent des desseins et des conséquences politiques différents qui caractérisent les propositions de modification en fonction des avantages que chacun peut en tirer. L'attitude des socialistes est exemplaire. Ils ont été les premiers promoteurs décidés du thème des réformes. En effet, même s'ils ont parfois avancé des propositions timides (quelquefois minimales, quelquefois maximales, alternativement) d'un système présidentiel, en élaborant des thèses proches de celles sur la *Monarchie républicaine* de Duverger, ces propositions visaient tou-

jours — c'est bien normal ! — à constituer un espace entre les deux pôles démocrate-chrétien et communiste.

Il est banal aussi de répéter que les propositions de réforme entraînent le risque de laisser de côté tout ce que l'on pourrait faire *sans réformes*.

2. N'importe quel discours sur la Constitution italienne doit partir des vicissitudes de la Constitution, dont j'ai rappelé la lenteur de l'application (9). Après l'entrée en vigueur de la Constitution, l'expérience constitutionnelle a eu trois phases. La première, de 1948 à 1956, a été caractérisée par une non-application substantielle des dispositions constitutionnelles et par la substitution d'une constitution embryonnaire, d'un parlementarisme préfasciste, à la Constitution écrite.

Dans la phase suivante — jusqu'en 1972 — s'effectue l'application progressive des mesures constitutionnelles prévues.

La dernière phase est celle que nous traversons. La Constitution connaît maintenant une application presque intégrale. Mais alors que nous y sommes arrivés, on peut constater facilement que le retard accumulé et les exigences qui sont apparues durant cette période, ont modifié l'architecture prévue par le texte. Rien n'est aussi symptomatique que le sort qu'ont eu les régions, nées vingt-cinq années après le délai prévu pour leur mise en place et qui à présent, comme nous le verrons, ont pris une configuration bien diverse, je dirais presque inévitablement, même sans vouloir instaurer un lien trop étroit entre une norme, son milieu et son temps.

La stabilité de la Constitution formelle par opposition aux changements est une singularité du cas italien. Si l'on regarde tout autour, même sans quitter l'Europe occidentale, de 1948 à aujourd'hui, la France, l'Espagne et la Grèce ont changé leur Constitution, la Belgique et la Suède l'ont profondément modifiée, la Suisse l'a révisée 62 fois et la République fédérale allemande 34 fois. Au sein de l'Europe collectiviste l'URSS, la Yougoslavie, la République démocratique allemande, la Roumanie, la Pologne, la Bulgarie, la Tchécoslovaquie ont aussi changé leur Constitution. La fixité italienne n'est pas la preuve de la bonne santé du système ; bien au contraire. Le manque d'adaptation des organismes ou des procédures formelles aux nouvelles exigences se résout ou bien par des modifications substantielles, déformantes et non légitimes, qui peuvent conduire

(9) Le caractère de cet article exclut toute liaison bibliographique : il faut citer l'excellente synthèse de G. BIBES, *Le système politique italien*, Paris, PUF, 1974.

à une véritable violation des normes constitutionnelles, ou bien par un ajustement spontané amorcé aux interactions du système qui donne lieu à ce déplacement ou dérapage des pouvoirs constitutionnels qu'on peut facilement noter dans l'expérience italienne depuis quelque temps et qui exploitent l'élasticité de la Constitution jusqu'à la limite de la rupture.

3. On a souvent relevé que la Constitution de 1948 n'apporte pas d'innovations à la technique constitutionnelle, c'est-à-dire qu'elle ne s'éloigne pas des modèles du début de l'entre-deux-guerres.

Dans sa formation, l'on peut relever une absence d'innovation et, au-delà de celle-ci, peut-être une carence de demandes, plus qu'une méfiance vis-à-vis des innovations. La Constitution naissait dans une société non industrialisée, encore largement rurale, après le désastre du fascisme, après les ruines et les deuils de la guerre, après une période de rupture avec des expériences et une culture européennes et après une expérience dictatoriale qui, au delà de son rejet, était difficilement analysable. Encore aujourd'hui, la polémique sur le fascisme (réaction du capitalisme, régime de masse ou synchrétique, etc.) souligne la difficulté de comprendre les phénomènes de cette époque et à quel point ils étaient spécifiques au cas italien ou au fascisme et propres à une société faiblement industrialisée. Les trois tendances politiques et idéologiques qui divisaient les constituants italiens étaient celle de gauche, surtout marxiste, celle libérale-démocrate (qui comprenait les courants politiques pré-fascistes qui avaient survécu), et celle catholique. Si le second courant envisageait avec méfiance les innovations constitutionnelles, la sous-culture de gauche ne manifestait pas d'idées particulièrement innovatrices par rapport aux modèles parlementaires.

Les communistes, après le virage de Salerne — qui en réalité remontait au VII<sup>e</sup> Congrès de l'Internationale communiste —, s'étaient décidément rendu compte de l'impossibilité de créer un mouvement révolutionnaire. Ils avaient accepté un modèle de démocratie parlementaire traditionnelle, mais avec des déclarations de droits socio-économiques progressistes. En même temps, ils avaient misé sur la structure du parti en tant que moment institutionnel, mais plus encore méta-constitutionnel, prince moderne, pour reprendre Gramsci, fondamental et décisif pour constituer le pivot d'une action politique autonome et, également, d'une alliance avec les partis de masse, et d'un mouvement vers un type de démocratie de masse.

Sur ce terrain, l'accord décisif a été atteint avec la gauche démo-

crate-chrétienne, inspirée surtout par Dossetti. Le penchant vers un monocoméralisme ou un régime d'assemblée à tendance jacobine (inspirés de la gauche française) fut abandonné par les forces de gauche au cours des travaux de l'Assemblée constituante. Les socialistes, avec réticence, ont suivi les communistes : aux sommets du parti ils étaient enclins à sous-évaluer les problèmes institutionnels. Les propositions de quelques intellectuels socialistes étaient différentes et beaucoup plus innovatrices mais ils furent vaincus et écartés de la constituante ; au contraire, parmi les constituants démocrates-chrétiens, le pourcentage de professeurs de droit fut fort.

La gauche non marxiste, pratiquement la petite patrouille du parti d'action, a été probablement la seule à exprimer — même si ce fut sans succès — des idées innovatrices, du moins pour l'expérience italienne. Elle proposait un régime présidentiel, en une vision qui avait tous les mérites et tous les défauts d'une presbytie consciente et déclarée.

Comme toutes les Chartes contemporaines, la Constitution avait l'intention de couvrir deux versants : l'un de régulation de l'Etat-appareil, l'autre de l'Etat-communauté, des droits et des devoirs des citoyens. Cette distinction souligne deux pôles sans vouloir en nier l'interdépendance respective.

Le premier veillait à la distribution des pouvoirs et ceci a été fait avec une forte préoccupation « garantiste ». L'Italie sortait d'une expérience dictatoriale et connaissait la particularité d'un parti communiste très fort d'un point de vue numérique, de même que du point de vue du prestige politique et du charisme révolutionnaire.

Les différences et les défiances entre les partis étaient profondes et les intérêts des partis de masse coïncidaient avec le désir de maintenir une charpente qui puisse consentir une certaine fluidité, un texte qui permettait plusieurs lectures et plusieurs possibilités d'évolution.

La rupture entre les démocrates-chrétiens et la gauche était survenue, au cours de l'élaboration de la Constitution, à cause d'une combinaison de forces endogènes et exogènes (la polémique est toujours ouverte). Le cadre général était celui d'une guerre froide qui influençait fortement la situation italienne, encore sous le régime de la souveraineté limitée (et toujours fort conditionnée par la situation générale internationale, depuis le Risorgimento), et avait accru les défiances. Le texte constitutionnel en avait subi les conséquences. En fait, il y a une différence de tension idéologique — je dirais morale — et de formulations techniques entre la première partie et la deuxième.

Toutefois, on décidait de ne pas rompre sur les procédures de formation de la Constitution et de séparer la majorité de soutien du Gouvernement de la majorité à assemblée (ou législative). Il s'en suivra une constante dans la vie politique italienne, la majorité gouvernementale et la majorité législative restant différentes (10), la seconde, plus large, étant l'instrument de décisions et d'accords communs d'un dialogue parlementaire continu, même pendant la période de la prédominance démocrate-chrétienne et de la guerre froide entre DC et gauche. Si la régulation de l'Etat-appareil n'abandonnait pas le schéma de la démocratie classique de type weimarien, celle de l'Etat-communauté reprenait le modèle, combinant droits politiques et civils traditionnels et droits sociaux et économiques, apparu plus récemment. Sur ce point également, il était possible de parvenir à un accord — et avec une conviction plus grande que pour les normes sur les organismes constitutionnels — entre les sous-cultures diverses. De plus, la convergence d'intérêts opposés amenait à souligner les exigences constitutionnalisées de transformation de la société. Une phrase d'un constituant et juriste très influent, Calamandrei, est devenue un lieu commun : pour compenser une Révolution manquée, les forces de droite acceptèrent une Révolution promise.

En ce sens, la Constitution est véritablement née de la résistance, comme l'on continue à le dire à travers une rhétorique que répètent les medias et l'école. Mais il s'agit d'une résistance divisée en sous-cultures différentes, voire hostiles, unie dans la colère et dans l'espoir de changements et de réformes auxquels chacun pouvait donner temps, espaces, contenus, langages différents ; il s'agissait d'un processus de transformation dont la nécessité était acceptée par tous. Ce processus aurait lieu en des temps et selon des modes dépendant du jeu des forces politiques. L'art. 3, 2<sup>e</sup> § — sur lequel je reviendrai — devait représenter la synthèse où confluaient les allusions, les ouvertures et les risques d'évasion.

4. Si l'on considère l'Etat-appareil, nous avons une constitution rigide, un régime parlementaire équilibré, à équilibre étoilé, polycentrique, avec un parlement qui dans le système n'avait pas le caractère absolu dont parlait Carré de Malberg, ni celui de l'arché-parlementarisme dont parlait Duverger, faisant une comparaison avec le

(10) P. CALAMANDREI, La costituzione e le leggi per attuarla, in *Dieci anni dopo 1945-1955*, Bari, Laterza, 1955 ; A. PREDIERI, Parlamento 1975, in AA. VV. *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Comunità, 1975, p. 23 et s. ; ID., Mediazione e indirizzo politico nel parlamento italiano, in *Rivista italiana di scienza della politica*, 1975, n. 3 (décembre) p. 407 et s., en particulier p. 420 et s.

régime anglais de 1914 (11), et n'apparaissait ni souverain ni tout à fait prédominant, dans la mesure où il subissait un remaniement fonctionnel par rapport à l'archétype préfasciste et même à celui de la III<sup>e</sup> République. D'une part, la rigidité constitutionnelle était garantie par la Cour constitutionnelle qui contrôlait la légitimité des lois ; d'autre part, trois types de référendum impliquaient le corps électoral qui pouvait procéder à un référendum abrogatif de la plupart des lois, aussi bien par initiative des régions que par initiative de 500 000 électeurs. La loi n'était plus le monopole du parlement, mais le parlement était toujours l'instance finale d'orientation et de coordination : à côté de la loi parlementaire apparaissaient les lois régionales, inférieures aux lois parlementaires, les lois gouvernementales (les décrets-lois qui étaient ensuite soumis à la conversion en loi parlementaire), et les lois déléguées, syndicales (les contrats collectifs), référendaires (même avec le seul effet abrogatif). Le constituant percevait clairement le poids des grands opérateurs de masse des processus macropolitiques où les procédures institutionnelles devaient s'insérer ; il voyait aussi nettement le double circuit politique binaire, c'est-à-dire représentatif, structuré sur les partis, et économique-syndical, structuré sur les syndicats. Il affirmait l'identification des opérateurs, même si la projection de ces réalités nouvelles sur les institutions pouvait paraître timide (je me réfère aux partis) ou arriérée (je me réfère aux syndicats et aux prévisions pour la formation des contrats collectifs, basée sur des formalismes anachroniques qui cachaient des prétentions de contrôle non acceptables). Au contraire, on constatait une institutionnalisation dans la formation des lois parlementaires qui pouvait être riche de signification. Je fais allusion au CNEL (Conseil national de l'Economie et du Travail) (12).

Le Parlement restait au centre du système, mais avec des contacts et des interférences de provenance polycentrique évidente, pluraliste, ou de représentation binaire. Les poids et les contrepoids furent plus

(11) M. DUVERGER, *La Monarchie républicaine*, Paris, Editions Robert Laffont, 1974, p. 109.

(12) Le CNEL a été ensuite asphyxié en langes par la loi qui l'avait contraint de façon extrêmement réductrice ; en conséquence de cette loi, et ensuite parce que ni les syndicats n'avaient besoin de la médiation d'un organisme *ad hoc* pour traiter avec le Gouvernement, ni le parlement désormais ouvert sur le modèle américain de l'*inquiry approach* avec les enquêtes cognitives et aux rapports directs avec le monde économique, le CNEL s'est effacé jusqu'à être livré comme une épave, et la récente tentative d'un renvoi a obtenu le résultat de constituer un conseil qui produit de bons avis et de bonnes recherches plus proches de celles d'un CNR (si nous voulons traduire mot à mot : CNRS) plutôt que des dispositions d'un organisme constitutionnel.

soignés à cause du caractère « garantiste » et polycentrique de l'appareil constitutionnel.

Le travail du parlement et les rapports Parlement-Gouvernement marquaient une tendance à la rationalisation parlementaire. Mais, en réalité, elle était assez faible : quelques normes sur la confiance et sur la défiance, sur le programme gouvernemental, mais rien d'équivalent par exemple au vote de défiance constructif de l'article 67 de la Constitution de Bonn. Par contre, bien plus forte était la tendance à rechercher des équilibres en dehors du rapport Gouvernement-Parlement, qui était amorcée au jeu des forces politiques : on comprenait le rôle des partis qui dépassait les divisions des pouvoirs traditionnels. Il en dérivait un système de contrepois articulé, d'un côté, sur de larges autonomies régionales et, de l'autre, sur des équilibres d'origine non parlementaire (initiative législative populaire, référendum abrogatif) ou non représentative, avec des possibilités d'utiliser ces instruments en alternative dialectique aux partis. De par sa nature, le référendum est antithétique et alternatif au système parlementaire : il interdit les compromis et les nuances dans les choix : on oppose un « oui » ou un « non » radical, mais surtout un vote d'opinion au vote d'appartenance, qui contraste avec la situation cristallisée (surtout en Italie) des partis (indépendance de la magistrature, contrôles de constitutionnalité, initiative du CNEL).

Les autonomies régionales ou locales représentaient l'innovation saillante, même si le modèle n'était pas neuf (il était largement inspiré de la Constitution républicaine espagnole), dans une organisation d'Etat qui a toujours été caractérisée, depuis l'unité de l'Italie, par un Etat centraliste selon un modèle napoléonien (parfois plus royaliste que le roi). Même dans ce cas, en substance, la Constitution n'introduisait pas de grandes innovations dans les modèles de combinaison des ingrédients de l'Etat-organisme ; ceci n'était pas le cas non plus dans la discipline de l'Etat-communauté qui recopiait de très près le modèle de l'Etat social weimarien. On dit souvent aujourd'hui que la Constitution était passée sur les organismes administratifs sans les toucher, en accueillant le mythe libéral selon lequel les structures administratives sont des machines sans politique et hors de l'histoire. Je ne pense pas que l'on puisse être d'accord avec cette affirmation. La Constitution a voulu un Etat autonomiste et régional avec une articulation administrative-politique qui transférait le poids de l'administration à un sous-système électif et capillaire. Celui-ci aurait profondément pesé sur les structures institutionnelles, administratives, partisans et même, par voie induite, syndicales, si la régionalisation avait été faite entre 1949 et 1951, selon les arti-

cles VIII et IX des dispositions transitoires et non, comme cela a été le cas, entre 1972 et 1977, après encore vingt-cinq années de centralisation et de déconcentration fonctionnelle contraire aux autonomies dont je parlerai plus avant.

5. L'expression d'une volonté de réformes caractérisera l'ensemble du domaine des droits sociaux et économiques, l'horizon s'élargissant considérablement en relation avec la réalité sociale italienne de l'après-guerre. La formulation des droits était de nature « garantiste », traditionnelle, à laquelle s'ajoutait une liste d'objectifs allant dans le sens d'une transformation de la société et que l'Etat considérait comme les siens ; il s'agissait d'une reconnaissance de droits plus que d'une dynamique qui introduisait un soutien au pluralisme ou que d'une organisation dont les buts pouvaient se réaliser.

Il s'agissait d'un « garantisme » qui semblait déphasé, aussi bien pour les citoyens que pour les opérateurs des macroprocessus politiques, par rapport aux nouveaux instruments de garantie : en effet, un recours direct à la Cour constitutionnelle de la part du particulier n'est pas prévu contre une loi illégitime (contrairement à la RFA), et il n'y a pas, non plus, de protection des minorités parlementaires (qui existe par contre en France depuis la révision de 1974). La Constitution veut avoir un rôle propulsif, mais la question de savoir comment et quand le développement sociopolitique doit avoir lieu est laissée aux forces sociales et politiques. C'est dans le cadre des pouvoirs et des contre-pouvoirs que les droits sociaux et économiques se consolideront suivant une formule singulière, peut-être unique, dans l'histoire constitutionnelle, la formule de l'art. 3, § 2. La société telle qu'elle est, base existante de la réalité où la constitution opère, est refusée et s'y oppose une société préfigurée, caractérisée par la démocratie réelle, par l'égalité substantielle, par le développement de la personne, de la participation réelle des travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du pays. L'Etat est défini comme Etat pluriclassiste qui connaît la lutte de classe. Sa structure doit se faire instrument de transformation à l'avantage des travailleurs, d'après une vision d'inspiration socialiste. La détermination du moment où cette transformation aura lieu est laissée à la créativité du diagramme des forces politiques, à celles qui peuvent l'emporter dans un cadre de démocratie représentative structurée en partis, avec les correctifs de la démocratie directe dont nous avons parlé : ceux-ci sont considérés comme des instruments additionnels au pouvoir des partis, dans une dialectique avec les

institutions, imprégnées par les partis, plutôt que comme un contre-pouvoir aux partis.

Les partis étaient les pères fondateurs de la Constitution, consciemment destinés à y être les acteurs des macroprocessus politiques. L'expérience italienne de la Résistance et des comités de libération nationale s'amalgamait indirectement avec la structuration du parti de masse fasciste dans le cadre du plus petit dénominateur, c'est-à-dire l'appareil ou parti de masse. Dans la réalité plus que dans les formules (même si l'art. 49 est une des premières formules qui introduit les partis dans le texte formel d'une Constitution), les partis constituaient la structure portante, élément essentiel des institutions, dont la structuration était tout d'abord une préoccupation politique et métaconstitutionnelle. Le choix de Togliatti et de la direction du PCI, de miser sur le parti bien plus que sur la Constitution a été déterminant, non seulement au sein du communisme italien, mais dans le système écologique des partis. De cette façon, lorsqu'est entrée en vigueur la Constitution, l'enjeu décisif devait être joué sur le terrain des partis et de ses projections sur la société.

La Démocratie chrétienne accepta ce défi avec rapidité, se convertit à la primauté du parti, et décodifia le message communiste en clef intégraliste, monopolisante à brève échéance et par conséquent parce qu'elle était au pouvoir, préféra recourir au secours de l'instrumentalisation juridique plutôt que de se comporter à long terme dans la perspective des alliances ou de la construction d'une hégémonie ; de cette façon, l'on arrive à des conséquences extrêmes, c'est-à-dire, comme nous le verrons, à court-circuiter Constitution, institutions, gouvernement et gouvernement de l'économie que la Constitution voyait comme un prolongement de l'activité parlementaire (et en effet, l'art. 41 prévoyait une législation pour la planification, c'est-à-dire l'attribution au parlement des décisions fondamentales du gouvernement de l'économie), et l'on tend vers le couple parti-administration ou, pour mieux dire, sous-gouvernement pendant la période postérieure à 1948, de l'occupation de l'appareil administratif et économique (ainsi défini par le juge constitutionnel Leopoldo Elia, qui n'est pas communiste mais démocrate-chrétien).

6. Les constituants pensaient donc aux partis, et la Constitution en parle ; mais elle exclut le problème clef d'un système électoral représentatif, c'est-à-dire le choix entre les différentes méthodes électorales. Même là où le texte constitutionnel faisait allusion aux méthodes électorales, la Constitution a dit bien peu (je dirais rien du tout) : je fais référence à la disposition évasive sur le Sénat élu

sur une base régionale (art. 57 de la Constitution). En acceptant cette formule, nous sommes arrivés à accepter une législation électorale qui a rendu le Sénat, dans la substance, égal à la Chambre des députés en ce qui concerne le recrutement. De cette façon, on a eu un bicaméralisme paritaire tant pour la composition que pour les fonctions, injustifié et qui a été, dès le premier jour, la cible des réformateurs.

Si formellement cela correspondait à une tendance, cette orientation était au contraire bien assise sur le refus conscient et naturel d'une norme constitutionnelle écrite sur le système électoral, ou du moins sur ses points essentiels. On peut dire qu'il ressort du texte une préférence pour le système électoral proportionnel. On peut aussi dire que celui-ci est le modèle, même avec certaines modifications, sur lequel s'est réalisé et s'est maintenu l'accord de fond entre les partis. Mais dans la Constitution, il n'y a aucun choix déclaré d'un système électoral. Il y a une logique profonde qui conçoit les fondements mêmes du système politico-représentatif dans le politique, conçu comme préconstitutionnel et, dans la substance (même si ce n'est pas dans la logique du système des sources des normes), comme méta-constitutionnel.

L'absence de normes rigides est une soupape pour les forces politiques qui a une importance analogue, même si elle est supérieure, à celle que l'on peut attribuer aux concepts-souppes de la clause des bonnes mœurs ou de l'ordre public du code civil (art. 1108, 1131, 1133 code Napoléon). L'ordre juridique semble entièrement conçu sur un « si ». C'est une hypothèse énorme de règles, dont la base, malgré une Constitution rigide, avec la superposition hiérarchique des sources de droit et le contrôle de légitimité constitutionnelle, apparaît donc au-dehors de la Constitution et neutre par rapport à elle-même. Mais dans la réalité, le succès des joueurs, s'il est abstraitement variable, est probablement prévisible, du moins pour une certaine période, en extrapolant.

Sur ces prévisions, se modèlent les systèmes électoraux et l'attitude des forces politiques en relation avec leur mutation. Dans une société politiquement non homogène, à forces presque égales, comme notre pays depuis l'introduction du suffrage élargi en 1919 (dans la substance les rapports entre gauche et droite n'ont pas changé ou se sont modifiés très lentement de 1919 à 1976, et le problème de fond du système politique italien est dans ces chiffres) (13), les résultats électoraux ne donneront pas une majorité nette, mais entraîneront

(13) Si droite et centre-droit, ou bloc modéré, en 1979 représentaient 46,3 % contre 35,3 % socialo-communiste, en 1946 les pourcentages étaient 45,4 contre 42,2 pour la gauche, en 1963 : 47 contre 45,4, en 1968 : 45,8 contre 44,96, en 1976 : 43,6 contre 50.

des gouvernements de coalition. Ils pourront aussi mener — comme ils ont mené en Italie — à une alternance limitée aux appoints avec un centre immobile, ou à une absence substantielle d'alternance. Une loi électorale peut permettre de renforcer de manière artificielle, avec tel ou tel dispositif, une non-majorité, en la privilégiant dans la distribution des sièges, avec un système de prime, ou peut mener au même résultat en augmentant le niveau de réduction des choix électoraux. Ceci se vérifie tant en Grande-Bretagne, avec le scrutin uninominal à un tour, qu'en France, avec le scrutin uninominal à double tour. Il faut, pour que l'on vote une loi qui porte à ces résultats, une situation de force où il y a concordance d'intérêts ou bien une situation où un groupe ou un parti a la possibilité d'imposer sa propre règle, d'intervenir avec un instrument juridique qui constitue une structure déterminante dans le système politique. Comme il s'agit d'une loi ordinaire et non pas d'une loi constitutionnelle, cette loi aura besoin d'une majorité simple. De cette façon, dans un processus circulaire de cause à effet, une majorité simple se constitue un instrument qui la renforce ou la couronne, en la mettant à l'abri des mutations et des situations d'équilibre. Cela n'a pu se produire lorsque la Constitution italienne a été votée. Les situations des principaux partis étaient en effet encore voisines, et les extrapolations ne permettaient pas de prévoir la victoire, ni du centre-droit ni de la gauche. Aucun de ces deux courants n'était intéressé par des méthodes différentes du système proportionnel. Lorsque le parti de majorité relative (la Démocratie chrétienne) et ses alliés, vers la fin de la première législature, essayent d'introduire une loi majoritaire (la loi du 31 mars 1953, n. 148, appelée « loi scélérate » par la gauche), les forces électorales ne suffisent pas. La DC fut donc obligée de revenir à la méthode proportionnelle, qui est encore aujourd'hui la règle dans les lois électorales, mais elle n'est pas de nature à décourager à fond le multipartisme (même si les sièges sont plus chers pour les partis mineurs que pour la DC ou pour le Parti communiste) ni à donner la possibilité d'attribuer des primes de majorité. Nous ne souhaitons pas l'introduction de cette dernière méthode pour résoudre les difficultés de la stabilité du Gouvernement.

Nous voudrions seulement dire que, devant une réalité effective où les choix électoraux donnent peu de marge à un parti et toujours au même auquel on n'apporte pas de correctifs, le système politique représentatif a une structure très faible. Un système constitutionnel, comme tout système normatif ou, plus simplement, tout système de communication, est constitué de paroles et de silences, significatifs en soi et pour leur combinaison. La structure de la Constitution est

homogène dans ses dispositions qui facilitent les pluralismes et les polycentrismes et n'empêchent ni ne favorisent, dans les élections, la tendance à une concentration. A la stabilisation qui opère en concentrant et en polarisant les votes peut s'en adjoindre une autre, de façon autonome et indépendante, qui opère sur le temps d'activité du Gouvernement. C'est la méthode présidentielle des Etats-Unis, ou celle directoriale suisse, ou celle du Gouvernement de législature par convention comme en Grande-Bretagne, ou aussi dans les formules juridiquement faibles mais politiquement efficaces du parlementarisme stabilisé dont parle Colliard (14). A tout ceci se rattachent les mécanismes constitutionnels qui découragent les crises, avec le système de la Constitution de Bonn ou avec celui de l'art. 99.5 de la Constitution espagnole. La Constitution italienne ne connaît rien de semblable.

A une vision qui confiait consciemment, dans ses silences et dans ses paroles, la gestion du système aux majorités (même avec les correctifs dont j'ai parlé), la réalité a répondu avec un blocage ultra-trentenaire. Il n'y a pas eu d'alternance, il n'y a pas eu de compromis, il n'y a pas eu de *swing of pendulum*, il n'y a pas eu d'association.

En peu de mots, la difficulté est là.

7. La stabilité, d'un côté ou de l'autre, n'était pas dépendante de la Constitution en ce qui concernait les systèmes électoraux. Des préoccupations pour la stabilité du Gouvernement ne manquaient pas, mais elles étaient dépassées par d'autres : les remèdes (je l'ai déjà dit) furent timides et l'expérience les fit apparaître comme insuffisants. Le Gouvernement aurait dû agir autour du président du Conseil et avec le programme présenté par ce dernier, mais aucun mécanisme n'assurait l'efficacité de la norme. A propos de la dialectique Gouvernement-Parlement, la Constitution ne disait pas grand-chose : elle pouvait être gommée s'il existait un parti ayant une majorité absolue (et la Constitution renforçait les partis avec le vote de confiance public) ; elle ressortait autrement à travers une dialectique de partis et de groupes parlementaires.

(14) J.-C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques 1978, p. 278, qui fonde la classification selon une vaste analyse historique de la stabilité des alliances en cours de législature : lorsqu'elles ne manquent pas, nous avons une situation stabilisée, tandis que dans le cas italien comme dans très peu d'autres nous avons une situation ni stabilisée, ni structurée (et sur ce manque de structuration des partis il n'est pas facile d'être d'accord tout en donnant le juste poids au pouvoir des courants de la DC de façon que, pour rester sur le point de vue de Colliard, le système italien est structuré et non stabilisé).

La Constitution n'ignorait pas les exigences de Gouvernement, mais les résolvait avec une prévision majoritaire ou de coopération plus large, toujours en faisant appel à la majorité parlementaire. Celle-ci avait en effet la double fonction de soutenir le Gouvernement, avec le mécanisme traditionnel de la confiance, mais aussi et surtout de régler le processus économique ou du moins les interventions à travers les lois de planification. La majorité parlementaire exerçait donc cette fonction de direction et de coordination qui constituait, comme on a déjà dit, le rôle du parlement. Les normes de la Constitution italienne sont assez élastiques pour consentir bien des choses ; un équilibre diachronique tel que celui du régime parlementaire anglais basé sur l'alternance, ainsi qu'un équilibre synchronique complexe qui évidemment ne laisse pas de côté l'équilibre diachronique, scandé par les périodes d'élections (que nous retrouvons, du reste, dans le système nord-américain). Il suffit de penser aux relations entre l'Etat central et les régions qui peuvent avoir et ont des majorités diverses de celles du gouvernement central. Pensons aussi au référendum qui peut être mis en action soit par l'autogestion du corps électoral, soit par les régions, dont les gouvernements peuvent être constitués par des coalitions politiques différentes de la majorité parlementaire. Pensons enfin à la Cour constitutionnelle, dont les juges sont recrutés en fonction des positions de la majorité, des corps indépendants de magistrats, du Président de la République ; pensons surtout au rôle que la Cour, avec des décisions prises au sommet et une magistrature indépendante du Gouvernement, avec des décisions ayant un large écho, peut jouer pour représenter des positions et des intérêts qui sont minoritaires dans le parlement.

Ce sont tous des éléments qui peuvent être reliés entre eux plus ou moins intensément à l'intérieur d'un réseau variable. Dans la Constitution italienne, comme du reste dans la Constitution française ou de la RFA, il existe plusieurs constitutions. Nous avons connu des gouvernements, tel celui de Gasperi, aux allures de Premier ministre britannique. Nous avons vu aussi des gouvernements Andreotti basés sur la *non-fiducia* ou « non-recours au vote de défiance », c'est-à-dire sur l'appui de tous les partis de l' « arc constitutionnel » ; cette coalition, dite « de l'unité nationale », c'est-à-dire basée sur tous les partis en dehors du MSI-DN d'un côté, des radicaux et du PDUP de l'autre, bénéficiait du vote de confiance de tous les partis à l'exception des communistes qui s'abstenaient, collaborant ainsi activement à la réalisation du programme et aux décisions législatives.

Nous pourrions rappeler la persistante diversité entre la majorité

gouvernementale et la majorité parlementaire, le rôle important de l'initiative législative parlementaire, même par les parlementaires de l'opposition, les divergences entre gouvernement central et les différents pouvoirs, les régions, l'absence de censure.

J'ai rappelé les trois phases de mise en œuvre de la Constitution italienne. La première va de 1948 à 1956 (quand la Cour constitutionnelle fut mise en fonction) et ce fut la période d'une non-application généralisée, tant par le parlement que par l'administration et la magistrature. Même le Gouvernement agissait sur la base d'une violation non dissimulée (à l'exemple du président du Conseil Scelba). De surcroît, il y avait une dévaluation technique des normes constitutionnelles. Plusieurs arrêts de la haute magistrature et une partie des juristes soutenaient que les normes constitutionnelles ne visaient qu'à tracer un programme pour le législateur et étaient dénuées de toute utilité. La Constitution fut mise au réfrigérateur : ainsi le dira le Président de la République Gronchi, en succédant au Président Einaudi (qui avait interprété son rôle de gardien de la Constitution de façon pour le moins singulière).

La politique est dominée par la rupture avec la gauche. Les communistes et les socialistes ensemble sont présentés comme des partis anti-système destinés à être exclus de toute activité gouvernementale et administrative. Le système des autonomies, de marque démocrate-chrétien, mais qui permettrait à la gauche de renforcer ses positions dans les gouvernements locaux, n'est pas mis en fonction. A sa place, fut mise en œuvre une décentralisation fonctionnelle qui est le contraire de l'autonomie des organismes locaux (la Caisse du Mezzogiorno témoignera d'abord de la virtualité, ensuite de la réalité du conflit entre les deux types d'organisation).

On ne mit pas en fonction des institutions « garantistes ». Même les droits politiques et de liberté ne furent appliqués qu'en mesure réduite. On ne procédait même pas à l'adaptation de la législation aux nouvelles structures. On restaura pratiquement tout, dans la mesure la plus large possible, même les règlements parlementaires, en arrivant en 1953 à l'essai de la loi scélérate, symbolique, dans ce contexte, d'une volonté profonde de révision constitutionnelle.

La deuxième phase, de 1956 à 1972, fut favorisée par le dégel des relations entre le monde communiste et l'alliance atlantique et par le développement économique à l'intérieur.

Cette phase a été caractérisée par trois points politiques fondamentaux : la formation d'une coalition de centre-gauche, avec l'entrée du Parti socialiste au Gouvernement, la crise de 1968-1969, le déclin de la formule de centre-gauche et la consolidation sur le plan

des pouvoirs locaux d'abord, parlementaires ensuite du parti communiste. Giorgio Galli parlera à ce propos de « bipartitisme imparfait » et je m'abstiens de parler ici de la polémique entre sa thèse et la théorie du « pluralisme polarisé » de Giovanni Sartori (15).

Les normes sur l'appareil et sur les procédures constitutionnelles furent mises en œuvre progressivement avec la mise en fonction de la Cour constitutionnelle, du Conseil national de l'Economie et du Travail (CNEL), du Conseil supérieur de la Magistrature, ensuite avec des lois économique-sociales d'exécution des normes constitutionnelles (par ex., *Le Statut des Travailleurs*). Enfin, on arriva à la mise en œuvre des régions à statut ordinaire, avec lesquelles on complétait l'instauration des structures prévues, et à la loi régulatrice du référendum de 1970, qui constituent deux étapes importantes pour compléter le dessein pluraliste et innovateur. Ce n'est pas un hasard si ce dessein ne peut être réalisé que tard et en prévision de larges mutations dans la société. On ne pouvait pas encore les distinguer, mais elles étaient prêtes à se révéler.

8. Les retards, les différences, les insuffisances dans l'exécution de la Constitution se sont ajoutés à la situation générale d'équilibre de forces et de faiblesses des majorités. De cette façon, ils ont conduit à l'affaiblissement du Gouvernement, en corrélation avec un renforcement du sous-gouvernement (*sottogoverno*) qui aurait dû être, au contraire, coordonné et subordonné par le parti au Gouvernement et par ses alliés. Mais la nécessité de faire des partis des structures « qui mangent à tous les rateliers » et en même temps de garantir le financement (caché) en élargissait les dimensions et en augmentait la fragmentation en courants, en clans, faisant de certains partis des structures beaucoup plus semblables à des amphictionies, à des sociétés de secours mutuel, favorisant les possibilités de distorsions et de corruptions. Cette situation, à son tour, renforçait les tendances centrifuges des pôles du sous-gouvernement, du gouvernement de l'économie (entreprises publiques, crédit), des prétendus « corps séparés » de l'Etat, intégrés en sous-systèmes d'intérêts corporatifs. La Consti-

(15) G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto*, Bologna, 1966 ; G. SARTORI, *European political parties : the case of polarised pluralism*, in J. LA PALOMBARA-M. WEINER, *Political parties and political development*, Princeton University Press, 1966 ; ID., *Rivisitando il pluralismo polarizzato*, in F. L. CAVAZZA-S. R. GRAUBARD (cur.), *Il caso italiano*, Milano, 1974, Garzanti, p. 196 ss. Je suis d'accord avec F. BOURRICAUD, *Partitocrazia, consolidamento o rottura ?*, in F. L. CAVAZZA, *loc. cit.*, que la différence entre les deux thèses est beaucoup moins nette qu'il apparaît à la première lecture. Sur les thèses, cf. L. PELLICANI, *Verso il superamento del pluralismo polarizzato ?*, in *Riv. it. sc. pol.*, 1974, n. 3.

tution dessinait un système d'économie mixte, où tant le secteur privé que le secteur public doivent être dirigés par des plans adoptés par le Parlement et où on donne à la loi la fonction de modeler la propriété privée à travers de larges possibilités de réformes économiques, de collectivisations de différents types, d'interventions fiscales incisives, de participation des travailleurs à la gestion des entreprises privées et de la gestion par eux des entreprises socialisées.

L'Etat, que la Constitution avait conçu comme le régulateur habituel des processus économiques, comme Etat-entrepreneur institutionnel (non seulement par désespoir, comme l'Iri pendant la crise des années trente et la Gepi d'aujourd'hui), comme Etat-planificateur dans une démocratie économique et réformatrice, devient au contraire l'Etat-financier, une sorte de société de distribution de l'argent public non seulement en faveur de l'entreprise publique, mais aussi en faveur de l'entreprise privée. On cherche à résoudre les problèmes dans la distribution du revenu national avec une clef de droit privé. On favorise donc les profits des entrepreneurs dans la mesure où ils constituent une incitation au développement. Mais on favorise aussi l'augmentation du salaire qui peut permettre, à travers l'accroissement des consommations, la solution individualiste et la monétisation des besoins.

L'appareil administratif et, en partie, le législatif sont devenus les gérants de ce financement du développement. Et ce développement procède par une *pluie* de réformes, avec des plans et des objectifs auxquels il faut proportionner l'affectation et l'emploi, qui sont très souples et imprécis.

Tout cela est lié à la colonisation de l'entreprise publique et des structures des sous-systèmes administratifs de type nouveau : je fais allusion aux organismes tels que les instituts de prévoyance ou la RAI TV. Cette colonisation est conduite par le parti majoritaire, dans les structures qui constituent le vivier de la nouvelle classe dirigeante. Elle réunit au sommet les positions dans le parti, dans les groupes de pression, dans les sous-systèmes administratifs de la « clientèle » et de la « parenté ». Cette situation se traduit sur le plan législatif par une série de « petites lois », de soutien, d'aide, ou bien, si l'on veut parler de façon moins voilée, de pourboires. Elle a entraîné un élargissement d'une économie assistentielle, liée aux troubles du système politique.

Celui-ci s'est caractérisé par une intégration entre majorité et opposition qui est la projection d'un processus d'homogénéisation de la société italienne et, en même temps, en constitue un élément.

Bien sûr, ce processus a lieu pour l'essentiel en dehors des par-

cours institutionnels, dans des mouvements très lents mis en évidence et scandés par les élections et, encore plus, par les référendums, surtout ceux sur le divorce et sur l'avortement, sur les lois d'ordre public, sur le financement des partis. Il en ressort l'image d'un pays où sous-cultures et pesanteurs traditionnelles passent en position minoritaire un pays désireux de stabilité et de gouvernabilité, qui participe toujours largement aux votes politiques, même si c'est avec une attitude critique à l'égard de nombreux aspects de la gestion du système dont il reconnaît la légitimité.

Les faiblesses dans la direction politique et dans l'appareil de Gouvernement entraînent la nécessité d'essayer d'élargir la base des forces politiques et, en conséquence, de rechercher une projection institutionnelle légitimante. Ce sera la planification dans la période de la formule de centre-gauche, c'est-à-dire l'essai d'un gouvernement qui gouverne, la centralité du Parlement dans la VII<sup>e</sup> législature, c'est-à-dire l'essai de trouver un programme et une direction d'entente très large.

Lorsque de la formule de légitimation on passe à la formule opérative nous nous trouvons devant le blocage et le système décisionnel ne peut pas fonctionner ; la planification avorte même avant de faillir, tandis que le virage qui pouvait être entraîné par les élections de 1976 n'a pas de suite et est réabsorbé.

La semi-paralysie du rapport Gouvernement-Parlement à propos des grands choix qui sont renvoyés ou effectués (lorsqu'ils sont inévitables) de façon hâtive, peu convaincue et peu convaincante, continue à entraîner dans la période du centre-gauche une compensation d'activité de détail avec les petites lois micro-sectorielles. Mais même dans la période où la centralité du Parlement sera théorisée et affirmée comme une phase de refondation (qui aura de nombreuses réalisations normatives, des commissions bicamérales à l'extension de l'aire de compétence non législative du Parlement), on retrouvera encore une activité de détail. Les résultats de cette situation confirment la tendance du Parlement à une fuite vers l'administration, même si c'est à travers différentes méthodes. Elle est en liaison stricte avec la diminution de la capacité d'agrégation de la demande dans le rapport partis-Parlement et avec l'administrativisation-lotisation des partis, qui deviennent de plus en plus des fournisseurs d'emplois distributeurs d'avantages.

A son tour, cette incapacité porte au blocage des processus politiques, qui sont paralysés par les veto et les lenteurs. Il y a l'augmentation d'une demi-paralysie législative à laquelle le système répond par un usage alluvionnel des décrets-lois, en en déformant la configu-

ration, le rôle, avec pour résultat de bouleverser la relation entre Gouvernement et Parlement, non parce que le Parlement doit accepter les décrets passivement (car souvent il les massacre avec des amendements et refus de conversion) mais parce que le recours aux décrets, si largement pratiqué, sabote la programmation des travaux législatifs, transfère les choix des temps au Gouvernement, diminue le contrôle des processus, augmente le fractionnement et le pouvoir de chaque député et des groupes obstructionnistes. L'incapacité d'agréger les demandes d'abord et d'organiser les processus ensuite favorise la « suppléance » à la fonction des partis de trois façons différentes. Je parle ici de la suppléance des syndicats et, dans une certaine mesure, du « front des régions », de la suppléance des mouvements référendaires et de celle des magistrats et de la Cour constitutionnelle. Dans le premier cas, la suppléance se sert d'une agrégation institutionnelle qui permet de surmonter les coalitions de parti et la *conventio ad excludendum* de la force communiste, parce qu'elle se trouve à l'intérieur des centrales syndicales et des régions. De la sorte, la suppléance assume une signification de contrepoids politique et d'intégration synchronique qui la rapproche d'autres phénomènes du même genre, tel que celui de la large présence d'initiatives législatives parlementaires, même si, à la différence de celle-ci, elle reste en dehors des procédures formalisées, à un tel point que même les régions agissent plus comme des groupes de pression que comme les titulaires de pouvoirs d'initiative.

Dans le cas de la suppléance référendaire, tout bien considéré, il ne s'agit pas d'une véritable suppléance. L'agrégation de la demande est faite par un parti ou par un groupe politique qui lui est lié, à un tel point que l'on pourrait parler d'une initiative partisane renforcée et dramatisée par la consultation, et qui joue comme un élément de dissuasion (dans le dernier référendum ceci était le cas de la révision à propos des tribunaux militaires).

Dans le troisième cas de suppléance, l'élément politique est plus faible. Elle traduit plutôt la capacité d'exploiter et d'occuper des espaces déterminés de façon élastique. Le mélange des rôles entraîne, plus qu'une suppléance, une véritable substitution. Un exemple particulier est constitué par l'activité de la Cour constitutionnelle.

D'un côté, elle est contenue dans le domaine rigoureux de l'annulation des lois illégitimes. Mais de l'autre elle mêle l'annulation des normes, l'interprétation des normes non annulées et les conseils pour rédiger les normes en substitution de celles annulées. De cette façon, la Cour exerce une activité qui, dans sa substance, est législative. L'exemple extrême est fourni par un des arrêts sur le régime des

radiodiffusions et sur la télévision publique, où l'on a donné au législateur des indications si précises qu'on a parlé de véritable délégation, c'est-à-dire d'une structure analogue à celle d'une loi de délégation. Mais avec cette différence qu'ici le Parlement est le délégué, et non pas le délégant.

Un réseau complexe de *feedbacks* s'entrelace tout autour de la charpente constitutionnelle, avec l'élasticité que permet le système, à condition que ces *feedbacks* ne dépassent pas une certaine limite. Je ne me réfère pas tant aux limites formelles, qu'aux limites substantielles, ayant trait au système politique et socio-institutionnel. Si la Cour a pu aller jusqu'à l'arrêt-délégation dont je parlais, cela ne s'est produit qu'une fois, et dans un de ces domaines où le milieu et le soutien étaient orientés vers la même direction que le choix de la Cour.

Les choses sont allées différemment dans plusieurs autres cas. Par exemple, voyons ce qui est arrivé lorsque la Cour, avec les arrêts 55/1968 et 5/1980, est intervenue dans un secteur clef et particulier de notre société, tel que le contrôle de l'urbanisation. Dans une société capitaliste industrialisée et donc fort urbanisée, entre un système de propriété privée libre d'édifier et un système d'expropriation généralisée qui impose l'indemnisation, l'Etat est intervenu avec des instruments juridiques qui ont limité les précédents pouvoirs et ont modelé la propriété, en limitant ou en emportant complètement les choix sur le « si », le « comment », le « quand » construire. La propriété des sols est devenue, d'une façon ou d'une autre, domination commune du « public » et du « privé ». Le pouvoir public enlève à l'un pour donner à l'autre ; les instruments juridiques sont devenus parties, éléments d'une structure socio-économique.

Il est bien normal que les contradictions entre les intérêts de la planification et ceux de la propriété soient très fortes tant dans l'aire du macro-droit que dans celle du micro-droit. Même le pouvoir de l'administration locale est très fort : il est largement discrétionnaire et, en Italie, n'est tempéré ni par un dispositif de nature allemande ou suisse, de sorte que certaines obligations soient considérées indemnissables, ni par des normes telles que celles françaises sur le plafond de densité. Même pour ceux qui, comme moi, ne sont pas d'accord avec les arrêts de la Cour, le système italien ne semble certainement pas le plus rationnel, pas tant parce qu'il appauvrit celui qui n'obtient pas la concession d'édification (justement parce qu'il ressort du pouvoir public de concéder ou de ne pas concéder) que parce qu'il enrichit qui l'obtient. Devant des arrêts qui auraient pu mettre en jeu le système réel de domination commune, avec toutes

ses implications licites et moins licites sur les pouvoirs des organismes locaux, des bureaucraties et des partis, le législateur n'a pas accepté les arrêts de la Cour. Il a restauré le système en 1968 subrepticement et en 1980 de façon grossière et évidente.

Le Parlement a rétabli les normes déclarées illégitimes, en disant qu'elles resteraient en vigueur jusqu'à ce qu'on ne dispose pas de nouvelles normes. Si je cite cet exemple c'est parce que peu de fois la démonstration du blocage des institutions a été aussi claire et formalisée. Tous les ingrédients sont réunis : la faiblesse de la loi, fruit de la faiblesse intrinsèque de l'accord législatif et de la coalition politique, a facilité un arrêt qui a donné une lecture de la norme constitutionnelle très discutable. Pour l'arrêt 55/68, de valeur supérieure à celle de l'arrêt qui a suivi, d'un point de vue technique, on a pu dire qu'il appliquait l'art. 19 de la Constitution de Bonn, plutôt que l'art. 42 et l'art. 3 de la Constitution italienne aussi bien dans le premier que dans le deuxième alinéa. Mais la faiblesse politique qui caractérise les deux arrêts a rendu impossible tout choix et a poussé à répéter un texte déclaré illégitime.

9. Si nous lisons un par un les articles de la Constitution, nous pouvons dire qu'à presque tous correspondent désormais des normes de loi ordinaire qui réalisent la norme constitutionnelle ou qui en découlent, parce qu'elles y trouvent une tête de chapitre et une origine légitimante. Quelquefois, il s'agit de lois antérieures à 1948, presque complètement épurées des dispositions en contraste avec la Constitution par effet de la longue activité destructrice de la Cour constitutionnelle. Nous ne pourrions pas dire que la Constitution est de papier, comme le dit le titre d'un livre. La seule exception remarquable est donnée par les articles 39 et 40, qui règlent la négociation collective et la grève, et par l'art. 46, quant à la participation à la gestion. Le système prévu par la Constitution a été refusé par les syndicats qui n'ont aucune intention d'être soumis à l'enregistrement et qui, jusqu'à aujourd'hui, se sont opposés à une réglementation législative de la grève dans les services publics. Comment cette exécution a-t-elle eu lieu ? La Constitution a-t-elle influencé réellement les choix ou nous est-il arrivé d'insérer une législation dans les cadres constitutionnels ? Par exemple, le dispositif de la caisse d'intégration des gains est-il réellement l'exécution de l'art. 4, qui garantit le droit au travail ? Pourquoi une certaine solution a-t-elle été choisie plutôt qu'une autre ? Pourquoi n'a-t-on rien réalisé là où il y en avait la possibilité ? Certaines lois doivent-elles être considérées illégitimes ? Par exemple, les lois facilitant le crédit, ou aide de toute

manière, sont-elles illégitimes en dehors de tout processus de planification réel ? A ces questions, on ne peut pas répondre en peu de mots. Il faudrait plutôt effectuer une analyse cas par cas, processus politique par processus politique. Peut-être que, si l'on voulait essayer d'évaluer la Constitution dans son ensemble, l'on ne trouverait pas toujours un intérêt à ces enquêtes. Il existe plusieurs secteurs où la Constitution a intentionnellement posé des affirmations à plusieurs sens, susceptibles d'être réalisées de façons différentes. Elles peuvent être toutes valables, du moins mesurées à elles mêmes avec le paramètre de la légitimité. Parfois, au contraire, la combinaison d'ensemble, les connexions et les silences, la différence des épaisseurs tracent des ensembles qui sont témoins d'un éloignement progressif de la première lecture du texte constitutionnel.

Afin d'évaluer cette réalité, ou bien de comparer les jugements et les interprétations différentes, il suffit de considérer trois exemples : le gouvernement de l'économie, l'ordre juridique régional, les partis.

10. J'ai déjà donné quelques éléments à propos du premier point. A propos des régions, l'ordre juridique constitutionnel était clair, même s'il pouvait laisser la place à de considérables perplexités. La partie consacrée aux régions n'est pas du tout la meilleure, d'un point de vue technique. Elle fut discutée après la rupture avec les forces de gauche et, tout considéré, faite un peu à la « va-comme-je-te-pousse ». Il suffirait de penser à la division des compétences selon le sujet, établie de façon chaotique et imprécise. Si nous considérons les articles de la Constitution et ceux des lois constitutionnelles d'approbation des statuts spéciaux, on constate que les deux modèles de région avait été élaborés avec une technique plutôt discutable. Les lois d'approbation, étant dans le système des sources au même niveau que la Constitution, prenaient des valeurs dérogoatoires et fragmentaires, en partie parce qu'elles étaient rédigées sous la pression d'exigences contingentes, jusqu'au cas du statut de la Sicile, qui fut rédigé avant la Constitution.

La même imprécision marquait la distinction entre législation de principe, de la compétence de l'Etat, et l'autre législation, de la compétence des régions, sans qu'il soit facile de dire ce qu'est le principe et ce qu'il n'est pas (avec toutes les conséquences que cela entraîne même pour le rôle du parlement). Nous pourrions continuer, en relevant que le constituant n'avait pas tenu compte de la réalité d'une intervention publique dans les processus de production économique, ni de la croissance de la fonction administrative, en pensant

pouvoir confier la coordination des activités régionales au seul instrument législatif.

On peut donc dire qu'à cette importante innovation ne correspondaient pas les normes adéquates. Les débuts malheureux de l'expérience en Sicile provoquaient dans la Cour constitutionnelle une réaction anti-autonomiste, dont elle ne s'est pas encore affranchie.

Le retard avec lequel les régions à statut ordinaire furent constituées les fit naître inadaptées. Elles avaient été pensées afin de gérer des sociétés agricoles locales, et se retrouvaient au contraire dans une société hautement industrialisée et urbanisée avec une économie pour la plupart financée par l'Etat et dans une Communauté européenne qui décide les politiques agricoles. Le système, poussé par les exigences de la crise de 68-69, déchargea sur les régions espoirs et tensions et accepta des déclarations grandiloquentes qui, dans les statuts, aspiraient à réaliser une refondation de l'Etat en sept ans. Mais il a fait de plus en plus des régions de simples organismes d'intégration, de coopération et de coordination décentralisée et subordonnée qu'elles ont accepté sans insister en ne faisant valoir leurs statuts ni comme lois communes ni politiquement.

Elles ont aussi accepté, même avec quelques protestations, d'être soumises à une direction centraliste des finances, qui a fait disparaître toute espèce d'autonomie. Le système a enfin gommé dans la réalité étouffante d'une législation très détaillée l'initiative législative des régions, en réduisant leurs fonctions presque à de simples tâches réglementaires d'exécution, avec une augmentation des devoirs administratifs de détail. Il a enfin réservé aussi au Gouvernement les pouvoirs de direction politique et de directive administrative dont la Constitution ne parle pas ; il faut dire que le Parlement n'a pas encore appris une nouvelle méthode pour établir les lois, rendue nécessaire d'un côté par l'application des directives communautaires, de l'autre par les puissances législatives régionales qui imposaient de faire exclusivement des lois cadres et des lois de planification, avec un dosage des pouvoirs de direction, de coordination et de substitution.

On peut donc bien parler d'une modification considérable du modèle existant dans le texte constitutionnel et, même, d'un bouleversement.

Le modèle de région choisi par le constituant pouvait-il réussir ? Ce qui est bien sûr, c'est que ce modèle-là est très différent du modèle réel, qui lui s'est superposé et qui a été largement accepté.

11. Le deuxième cas, dont on parle toujours, est celui de la bureaucratie. On dit que les pouvoirs constitutionnels sont bouleversés

par les partis, dont les secrétariats et les appareils imposent aux parlementaires l'attitude à tenir, les initiatives à prendre. Ils choisissent les ministres et les sous-secrétaires, ils font et défont les gouvernements. On sait que toutes les crises ministérielles sont nées au-dehors du Parlement : un gouvernement ne tombe jamais par effet d'un vote de censure, mais par effet des démissions, parce qu'un des partis de la coalition et/ou un des courants retire son soutien. Les machines gèrent un *spoils system* à l'italienne, qui a tous les défauts de la méthode sans en avoir le mérite de la mobilité. En effet le manque d'alternance a pour effet que personne ne s'en va et impose la conquête continuelle d'aires nouvelles de pouvoir, de façon ouverte ou occulte.

La question qui se pose est de savoir si les disjonctions indéniabiles — dont la constatation est devenue un lieu commun, et que le corps électoral a exprimé dans le référendum sur le financement des partis (même si l'obligation du financement public des partis ne donne de réponse ni convaincante ni exhaustive) — doivent être imputées à la Constitution ou au contraire à une violation de celle-ci, ou encore si la Constitution est neutre. Je ne crois pas qu'un texte constitutionnel puisse contenir des normes qui limitent le pouvoir assumé en fait par les partis, les groupes de pression ou les syndicats.

La Constitution peut fixer les procédures formelles, les règles du jeu. Mais même les procédures de formation et d'investiture du Gouvernement, ainsi que la procédure de censure, auxquelles on peut penser afin de diminuer le pouvoir exceptionnel des partis et des courants, n'apporteraient aucun remède à tous ces troubles et effets pervers. Il ne s'agit pas ici de dénier les effets qui pourraient être atteints par des procédures différentes de celles qui sont écrites dans la Constitution et, plus encore, de celles qui sont suivies dans la pratique. Je voudrais plutôt souligner que les formules constitutionnelles ne peuvent pas, elles seules, résoudre les problèmes de fond.

Des considérations différentes s'imposent à propos de la législation ordinaire ou des règlements parlementaires. Une série de mesures pourrait aider à ramener les partis à leur fonction. Les positions du parti « qui-mange-à-tous-les-rateliers » sont différentes des positions des partis de classe ou des partis que décrit Tarrow pour le PCI (16).

Afin d'éliminer les distorsions quelques essais ont été faits, du moins à propos des nominations dans les administrations publiques. Mais il est significatif que, tandis qu'il y a des tonnes de radotages

(16) S. TARROW, *Communism in Italy and in France*, Adaptation and change, in D. L. M. BLACKMER, S. TARROW (eds.), *Communism in Italy and France*, Princeton University Press, 1975, p. 612.

sur les journaux, il n'y a même pas une ébauche de proposition pour des mesures qui pourraient diminuer les choix discrétionnaires ou arbitraires (pour l'attribution des places dans les organismes administratifs, ou à propos des décisions urbanistes). Les propositions manquent aussi pour introduire un contrôle sur le financement des partis et des courants, et pour diminuer les cas de corruption et d'alliances incestueuses.

12. Si nous revenons aux trois fonctions fondamentales de la Constitution, organisation du pouvoir, garanties fondamentales et fonction d'impulsion, il n'est pas difficile de reconnaître que les résultats les moins insatisfaisants appartiennent au domaine des garanties. La Constitution a contribué à un développement de la société, n'y a jamais mis d'obstacle, et même l'a facilité. Dans la tutelle des droits traditionnels fondamentaux, la Cour constitutionnelles a obtenu des résultats considérables avec un travail massif de démolition des lois, obligeant un Parlement trop lent à se mettre au pays avec le démantèlement des codes pénaux, de la procédure pénale fasciste (même si par la suite la lutte contre le terrorisme a fait surgir à nouveau l'instauration de normes très répressives), avec la reconnaissance du rôle positif des organismes des travailleurs et de la grève pour solliciter les réformes et l'adaptation des institutions aux exigences de la société, du divorce à la réforme du droit de famille. Le système, avec ses interactions et élasticités qui permettent des substitutions et des suppléances, a témoigné d'une vraie fonctionnalité. En ce qui concerne les fonctions d'impulsion de la Constitution, qui dépassent les droits traditionnels (élargis aux droits d'association syndicale), les organismes compétents ont fait beaucoup moins ou bien peu, la Cour non seulement n'a pas amorcé les mutations, mais ne les a pas aidées et, parfois, les a freinées : j'ai rappelé les sentences sur la gestion de l'urbanisme, point focal où l'on mesure la capacité d'un organisme d'Etat et d'un ensemble de règles économiques à fournir une réponse à des demandes fondamentales de notre société ; d'autres exemples pourraient être donnés pour illustrer ce problème.

Le troisième domaine, celui de l'organisation des pouvoirs, est certainement aujourd'hui dans un état misérable : des gouvernements qui gouvernent peu et en retard, des parlements qui ne choisissent pas, des autonomies sans potentiel, un interventionnisme économique qui combine assistance et gaspillage, dépense publique non contrôlée, une magistrature devant laquelle bien souvent les citoyens ne savent que penser, dont les manifestations parfois manipulées, parfois inconsidérées, parfois spectaculaires sans parler des

troubles et des corruptions qui ont investi les sommets politiques, militaires et policiers. En partie, mais en très petite partie, ces troubles et ces inefficiences peuvent être attribués également à la timidité et à l'arcbaisme de certaines formules constitutionnelles auxquels on pourrait facilement trouver remède.

Les années passées ont mis en lumière les valeurs et les défauts de la Constitution, en permettant ainsi une évaluation plus réelle qui ne peut passer sous silence la différence persistante entre les finalités du texte et celles qui sont suivies ou proposées.

Quant à savoir si la société italienne a besoin d'équilibres régulateurs et d'initiative privée plutôt que d'un guide pour une transformation, c'est une question à laquelle le texte constitutionnel y répond ; ce qui n'empêche pas une continuelle remise en cause même si de cela dépendent, en large mesure, les mesures à proposer pour l'exercice du pouvoir et pour la participation des citoyens.

GIULIANO AMATO

## *Le système électoral\**

Qui est satisfait du système électoral en Italie ? *A priori* personne. Ceux qui souhaiteraient des majorités gouvernementales plus stables ou encore une alternance de coalitions politiques l'accusent d'accorder un espace trop important aux petits partis et de leur permettre une entière liberté de manœuvre. D'autres pensent au contraire que ce qui importe le plus n'est pas la stabilité des gouvernements mais la garantie du pluralisme et affirment que cette garantie est aujourd'hui insuffisante dans la mesure où les petits partis bénéficient davantage que les grands du système de répartition des sièges. En réalité, justement parce qu'il est l'objet de critiques si diverses, le système électoral a de fortes chances de rester tel qu'il est. Bien défendu par les nombreux hommes politiques qui se sont habitués à ses règles, se fondent sur lui et le considèrent de toute façon comme une donnée indiscutable.

Le Parlement italien a deux Chambres, qui détiennent les mêmes pouvoirs, mais qui sont élues suivant des systèmes partiellement différents. A la Chambre, les 630 députés (citoyens d'au moins 25 ans) sont élus sur la base de listes de partis, présentées dans les 32 circonscriptions qui divisent le pays ; la répartition des sièges entre les différentes circonscriptions est fonction du nombre d'habitants qui y résident, suivant le dernier recensement national. Les électeurs (citoyens d'au moins 18 ans) votent pour une liste et peuvent exprimer trois ou quatre préférences parmi les candidats de la liste pour laquelle ils votent. Les sièges sont ensuite attribués suivant la méthode du quotient corrigé «  $n + 2$  », afin de limiter les restes ; ceux-ci sont reversés dans un Collège unique national, où ils sont

\* Traduction de Mariangela PORTELLI.

répartis entre les listes qui ont obtenu au moins un siège dans une circonscription et au moins 300 000 votes au niveau national. Les sièges ainsi obtenus par les listes sont redistribués dans les circonscriptions où chaque liste a obtenu les restes les plus élevés en pourcentage.

Le Sénat connaît un système mixte : les candidats (citoyens d'au moins 40 ans) se présentent dans de petits collèges uninominaux où ils ne sont élus que s'ils obtiennent 65 % des suffrages (leurs électeurs étant les citoyens d'au moins 25 ans). S'ils ne parviennent pas à ce score (et rares sont ceux qui y parviennent : 15 cas en 1948, 7 en 1953, 5 en 1958, 3 en 1963, 2 en 1969, 5 en 1972, 2 en 1976, 1 en 1979), tous les suffrages sont rassemblés sur les listes de partis auxquels ils sont *a priori* apparentés. L'ensemble des sièges de chaque région est alors réparti suivant le système d'Hondt.

Ces deux modes de scrutin se sont consolidés avec le temps, et, excepté les corrections limitées sur lesquelles nous reviendrons, sont en vigueur depuis le commencement de la République. La Constitution ne dit rien du système électoral et son silence traduit un choix précis, fruit d'une longue discussion (1). De tous les partis, seuls les libéraux étaient absolument favorables au système majoritaire uninominal. Les autres étaient plutôt favorables à la proportionnelle mais n'excluaient pas la possibilité, dans le futur, de lui apporter des corrections inspirées du système majoritaire. L'hypothèse de ces corrections futures était envisagée aussi bien par les démocrates-chrétiens que par les socialistes et les communistes, mais sa signification politique était transparente : pour le moment, tant que l'on ne connaît pas les rapports de force, ayons recours à la proportionnelle, qui est la meilleure garantie pour tous ; mais demain, celui qui l'emportera pourra avoir intérêt à changer de mode de scrutin et il est bon de ne pas lui lier les mains.

C'est dans ce climat que furent repoussées les propositions de constitutionnaliser la proportionnelle ; mais tant la « commission des 75 » (qui élaborait le projet de Constitution) que, plus tard, l'Assemblée elle-même approuvèrent des ordres du jour qui lui étaient favorables (l'ordre du jour approuvé par l'Assemblée porte le nom de Giolitti).

Tout cela concerne la Chambre. Le discours fut bien différent pour le Sénat, dont les démocrates-chrétiens voulaient faire une Chambre représentative des intérêts économiques et professionnels. Le projet

(1) G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, n° 1.

fut durement combattu par la gauche et les libéraux, et Togliatti, qui était hostile à tout système électoral majoritaire, n'hésita pas à appuyer les libéraux, qui voulaient pour le Sénat un système majoritaire uninominal, afin d'obtenir leur alliance. C'est ainsi que l'Assemblée constituante approuva un ordre du jour Nitti, grâce au vote de la gauche et des libéraux, qui suggérait pour le Sénat « le suffrage universel et direct avec le système du collège uninominal ». En 1948, lorsque fut élaborée la loi électorale, le Sénat fut en fait ramené à la proportionnelle, tout en respectant formellement les indications de la Constituante : le quorum des 65 % pour l'élection dans les collèges uninominaux — un quorum quasi impossible à obtenir — fut imaginé par Dossetti justement dans ce but.

Depuis lors, les deux systèmes ont conservé, *grosso modo*, leurs caractéristiques initiales. En 1948, la répartition des restes pour la Chambre dans le cadre d'un collège unique national s'était effectuée sur la base de listes nationales constituées à cet effet par les partis. C'est de 1953, au contraire, que date l'adoption du système actuel, qui redistribue dans les circonscriptions les sièges obtenus grâce aux restes. C'est toujours en 1953 que l'on changea les critères de l'accession au collège unique national et donc de la répartition des restes : auparavant il fallait avoir présenté des listes dans au moins dix circonscriptions et avoir conquis au moins un siège. En 1953, on ne conserva que la conquête du siège et en 1958 on ajouta l'obligation des 300 000 votes complémentaires.

La loi constitutionnelle de 1963, qui concerne le nombre global de sièges, a introduit un changement important. La Constitution prévoyait qu'il y aurait un député pour 80 000 habitants et un sénateur pour 200 000. En 1963, il fut décidé de bloquer le nombre global de sièges et de les répartir entre les circonscriptions en fonction de leur population : 630 députés et 315 sénateurs. Pour le Sénat, il y avait alors 238 collèges uninominaux et on décida de les maintenir inchangés, la différence étant directement attribuée aux listes constituées au niveau régional. Il faut enfin rappeler que l'abaissement de l'âge de la majorité de 21 à 18 ans, réalisée par la loi de 1975, a accru l'électorat de la Chambre.

Cette série de modifications, comme on le voit, n'a pas eu d'incidence sur les traits essentiels du système et a fini, de ce fait, par le renforcer. Tout comme a servi à le renforcer l'unique tentative de changement radical, réalisée en 1953 par ce que l'on a appelé la loi scélérate, une loi qui, au fond, réalisait au bénéfice de la Démocratie chrétienne les intentions à moyen terme des constituants. Suivant ses dispositions, les listes apparentées qui avaient obtenu

la majorité absolue des suffrages exprimés (51 %) bénéficieraient de 64 % des sièges. La loi, approuvée après une sévère bataille de la gauche, entra en vigueur pour les élections de 1953, où se présentèrent apparentées les listes de la Démocratie chrétienne, du Parti social-démocrate, du Parti républicain et du Parti libéral. La prime à la majorité ne fut cependant pas attribuée puisqu'il manqua à la DC et à ses alliés quelques milliers de voix. Après cet échec, la loi fut rapidement abrogée (2).

L'épisode est important, car il a pesé sur l'avenir. Depuis lors, dès qu'il est question de modifier la loi électorale au-delà du cadre précédemment défini, on s'entend accuser de vouloir une nouvelle loi scélérate. Cela dit, on parle toujours davantage depuis quelque temps de changements et les critiques se multiplient contre tel ou tel aspect de notre système. Et ces critiques sont toutes fondées.

Il est vrai qu'à la Chambre les petits partis sont sous-représentés et qu'au Sénat le seuil d'exclusion élevé joue également à leurs dépens (3). Tous les systèmes électoraux avantagent, dans une certaine mesure, les grands partis. Le nôtre n'est pas discriminatoire pour les petits partis quand ils sont fortement localisés, mais il l'est pour ceux dont l'électorat est national. Il suffit de citer le Sud Tiroler Volks Partei, concentré dans la province de Bolzano, qui a obtenu 4 sièges en 1979 avec 0,55 % des voix, alors que le Parti libéral en a obtenu seulement 9 avec 1,94 % des voix. La différence, désormais énorme, de taille entre les circonscriptions joue également un rôle discriminatoire : dans certaines, plus de 50 sièges sont attribués alors que d'autres en ont moins de 10, ce qui réduit d'autant dans ces dernières la possibilité pour les petits partis de s'affirmer.

Au Sénat ce sont les effets bien connus du système d'Hondt qui jouent, en attribuant les sièges en fonction de quotients de moins en moins élevés et en laissant ainsi sur leur faim les partis situés au 3<sup>e</sup> ou au 4<sup>e</sup> quotient.

Dans les régions les plus petites (Abruzzes, Basilicate, Frioul, Molise, Marches), le PSI réussit difficilement, alors qu'il représente environ 10 % des voix, à être représenté. Les partis plus petits ont le choix entre ne pas se présenter ou bien former une coalition.

Il est également vrai, d'autre part, que les petits partis réussissent

(2) A propos de la loi scélérate, cf. A. SPREAFICO et J. LA PALOMBARA, *Elezioni e comportamento politico in Italia Milano*, Ed. Comunità, 1963.

(3) Sur le fonctionnement du système électoral par rapport aux questions signalées, *infra*, cf. F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981.

à se tailler un espace à la Chambre avec pour résultat de fragmenter encore davantage la représentation parlementaire : durant les huit législatures de la République, les partis présents au Parlement étaient de huit à douze.

Comme nous l'avons noté, certains sièges sont obtenus avec moins de 1 % des voix : mouvements d'opinion, listes locales, petits partis nés de la scission de partis plus grands restent assez rarement exclus. En 1958, le Parlement accueillit les deux tronçons résultant de la scission du Parti monarchique (qui avait eu en 1953 40 sièges) ; depuis 1970, l'un ou l'autre des groupes scissionnistes issus du PSI ou du PCI ont eu une présence symbolique. Le cas le plus connu est celui du PSIUP (constitué par la gauche du PSI en 1964, lorsque celui-ci entra dans le Gouvernement de centre-gauche), qui, en 1972, avec 1,9 % des voix (648 000), n'obtint aucun siège. Il s'agissait en effet de voix éparpillées qui n'avaient pas permis la conquête d'au moins un siège dans une circonscription. En conséquence le PSIUP ne put bénéficier de la distribution des restes et disparut de la vie politique à la suite de cet épisode.

D'autres critiques ont été avancées. Le système adopté au Sénat ne déplaît pas qu'aux petits partis qui s'en trouvent discriminés, mais aussi à tous ceux qui se plaignent de son injustice dans le choix des candidats vainqueurs. Comme nous l'avons vu, les sièges sont attribués aux candidats qui, dans les différents collèges, ont obtenu les pourcentages les plus élevés par rapport au nombre de votants ; dès lors, à l'exception des collèges considérés comme « sûrs », chaque candidat doit se battre dans l'inconnu, car son élection dépendra non pas tant de son succès dans son collège que des résultats obtenus dans les autres collèges de la même région.

Si l'élection des sénateurs semble dans de nombreux cas arbitraire, celle des députés ne l'est pas moins du fait du système des préférences (4). En quoi consiste-t-il ? Est-ce un instrument aux mains des bureaucraties de partis et des clientèles pour manipuler les électeurs ? La question reste posée et aucune réponse satisfaisante n'y a encore été apportée. Le système des préférences soulève des critiques de plus en plus nombreuses, mais la crainte de renforcer les partis, à un moment où leur crédit s'effrite, bloque pour l'heure toute modification. Il est pourtant certain qu'il engendre deux effets négatifs : le premier est de faire dépendre très souvent les parlementaires de mandats locaux ou corporatistes, ce qui se produit lorsque,

(4) Cf. P. SCARAMOZZINO, *Un' analisi statistica del voto di preferenza in Italia*, Milano, Giuffrè, 1979.

pour avoir un nombre suffisant de préférences, ils se livrent à des groupes organisés capables de les leur garantir : les employés des hôpitaux, les cheminots, les employés des postes. Le second effet est celui des « cordées » conduites par les notables les plus puissants, qui se présentent entourés de candidats inconnus et médiocres qui réussissent, grâce à ce « pari couplé », à remporter un succès qu'ils n'auraient jamais obtenu seuls.

Le phénomène est particulièrement grave dans le Mezzogiorno où règne encore une culture pré-industrielle, qui privilégie les rapports personnels et clientélares et privilégie donc le recours à la préférence. Dans l'Italie du Nord, on ne compte guère plus de 19 % des préférences exprimables pour plus de 40 % dans le Sud. Le problème, de toute façon, est un problème national.

La question du poids respectif de l'électeur et du parti (lequel des deux décide vraiment ?) va bien au-delà du problème des préférences et concerne le système électoral dans son ensemble. Est-il possible, se demandent certains, que, par son vote, l'électeur puisse choisir entre l'une ou l'autre liste, l'un ou l'autre candidat, sans avoir cependant aucun poids sur les choix politiques que les partis feront ? Ne serait-il pas préférable d'instituer un système électoral qui permette également à l'électeur de choisir une majorité gouvernementale ? Il n'est pas nécessaire, ajoute-t-on, de supprimer pour cela notre pluralisme politique : il suffirait d'un système qui obligeât les différents partis à faire alliance avant les élections et à dire aux électeurs : si nous sommes élus au Parlement, nous gouvernerons avec tel ou tel.

Autre critique raisonnable : le système en vigueur laisse aux partis la plus grande liberté d'alliance et les laisse donc entièrement maîtres de leurs choix pour gouverner. Mais cette observation va bien au-delà des règles électorales et concerne le système institutionnel dans son ensemble. Celui-ci n'a pas été conçu afin d'assurer de solides majorités parlementaires et des gouvernements stables ; son objectif essentiel est de laisser les plus ouverts possibles les canaux de la représentation et les plus fluides possibles les rapports entre les partis, leur laissant le soin de définir les différents équilibres. A la constituante, les propositions ne manquèrent pas pour introduire des mécanismes de stabilisation de l'exécutif ou envisager des institutions de type présidentiel combinés à des systèmes électoraux non proportionnels. Ce qui prévalut pourtant alors sur tout le reste, c'est la méfiance réciproque entre les grands partis, l'incertitude qu'ils avaient du futur, surtout après la rupture du Gouvernement d'unité nationale consécutive à l'expulsion de la gauche : qui gouvernerait au lendemain de

la constituante, et avec quelle attitude envers l'opposition ? L'idée qui l'emporta, et que soutenaient essentiellement au départ les communistes, fut celle d'adopter un régime parlementaire très élastique, plus attentif à donner des garanties contre le pouvoir gouvernemental qu'à le renforcer (5). Et il est clair que le système électoral que nous avons était destiné à faire partie de ces garanties.

Certes, bien des choses ont changé depuis et l'exigence de gouvernements plus stables est ressentie de manière toujours plus dramatique. Le système politique italien n'a cependant pas encore résolu la question fondamentale, à savoir la question communiste ; c'est elle qui explique les éternelles difficultés pour reprendre le discours interrompu, pour les mêmes raisons, à la constituante.

Le débat a repris malgré tout et ces dernières années ont vu des tentatives répétées pour dépasser le tabou de la loi scélérate, avec la proposition de modifications souvent radicales. Les socialistes en sont à l'origine, en corrélation avec leurs innombrables changements de stratégie politique ; ils ont été soutenus par les démocrates-chrétiens, fidèles à leur éternelle exigence de consolider le primat de leur parti. Entre 1976 et 1979, alors que les communistes faisaient partie de la majorité (d'unité nationale), les socialistes lancèrent la politique de l'alternative de gauche et imaginèrent un nouveau système institutionnel qui puisse la réaliser. Les institutions que nous avons — avançaient-ils — favorisent les grandes coalitions alors qu'il nous faut au contraire un système dans lequel puissent se constituer deux coalitions politiques alternatives. Deux solutions furent ainsi envisagées — bien que jamais approuvées officiellement par les instances du parti : le passage à une république présidentielle ou le maintien du régime parlementaire avec un système électoral différent — et l'on parla du système français ou de l'allemand (6).

Les propositions éveillèrent l'intérêt des démocrates-chrétiens, surtout en ce qui concerne les changements électoraux. Mais la méfiance des communistes, attachés à une grande coalition, demeura.

Avec la fin de l'unité nationale et le retour au centre-gauche, on a de moins en moins parlé de ces propositions, qui ont laissé par ailleurs un certain nombre de questions sans réponse : la république présidentielle était considérée par tous comme une solution trop traumatisante ; le système électoral allemand était considéré comme insuffisant pour promouvoir deux coalitions politiques opposées ; le

(5) Cf. G. AMATO et F. BRUNO, *op. cit.*

(6) Cf. *Mondoperaio*, Quale riforma dello Stato, quaderno n° 9, Roma, Ed. Avanti!, 1978.

Elections pour la chambre des députés : 7 mai 1972, 20 juin 1976

Partis	7 mai 1972			20 juin 1976	
	Voix	suffrages exprimés /0	Sièges	Voix	suffrages exprimés /0
DC	12 919 270	38,7	266	14 218 298	38,7
PCI	9 072 454	27,1	179	12 622 728	34,4
PSI	3 210 427	9,6	61	3 542 998	9,6
MSI-DN	2 896 762	8,7	56	2 245 376	6,1
PSDI	1 717 539	5,1	29	1 237 270	3,4
P. Rad				394 212	1,1
PRI	954 597	2,9	15	1 134 936	3,1
PLI	1 297 105	3,9	20	478 335	1,3
PDUP					
PSIUP	648 763	1,9			
Dem. Prol.				556 022	1,5
PPST	153 764	0,5	3	184 390	0,5
Autres listes					
qui ont obtenu des sièges	32 192	0,1	1	26 748	0,1
qui n'ont pas obtenu de sièges	511 906	1,5		85 960	0,2
Total	33 414 779	100,0	630	36 727 273	100,0
Votants	34 524 106	93,2		37 760 520	93,4
Inscrits	37 049 654			40 423 131	

Cf. N.D. n<sup>os</sup> 4565-4566.

système français n'avait guère de partisans, du fait des conflits qui se développent entre les éléments de chaque coalition (7).

Le débat électoral est à présent alimenté, une nouvelle fois par les socialistes, avec des objectifs encore modifiés (8). Leur dessein principal est la construction d'un troisième pôle politique, le pôle laïc, qui serve aujourd'hui à contester l'hégémonie démocrate chrétienne dans une coalition sans les communistes et demain à affronter, en position de force, l'expérience de l'alternative de gauche en s'associant aux communistes. Les socialistes proposent pour cela des modifications qui pour une part réduisent les avantages en faveur des grands partis (en corrigeant notamment le système d'Hondt pour l'attribution des sièges sénatoriaux) et pour l'autre incitent les petits partis à s'apparenter en réduisant leur sous-représentation (on parle de prime aux apparentements pour les petites listes et de seuil minimum). Certaines propositions concernent l'amélioration du niveau du personnel parlementaire : par exemple en créant un quota de députés à faire élire, sur des listes nationales, par tout le corps électoral. On espère ainsi introduire au Parlement des hommes soutenus par un vote d'opinion et libres de tout mandat localiste ou corporatif. Peut-être est-ce cette dernière proposition qui a les plus grandes chances d'être agréée, car elle est politiquement neutre. Les autres se heurtent à l'indifférence des grands partis et à des attitudes variables chez les petits partis : les sociaux-démocrates, actuellement alliés aux socialistes, y sont favorables, alors que les républicains et les libéraux y sont hostiles et défendent âprement leur originalité, minuscule certes, mais historiquement et politiquement importante.

Ainsi les critiques vont-elles croissant, mais l'on peut parier que tout — ou presque — demeurera inchangé. Le système politique italien traverse actuellement une phase où le besoin de changement est inversement proportionnel à la capacité de le réaliser par ses protagonistes. Les partis sont préoccupés de façon toujours plus exaspérante par la volonté de sauvegarder leurs position respectives et, bien que chacun ne puisse rien faire isolément, il semble que la tendance au solipsisme et à la critique impitoyable des autres doive triompher.

Dans ces conditions, puisque la formation des consensus nécessaires pour que le pays soit gouverné est déjà une entreprise désespérante, on comprend qu'il y ait quelque doute à ce qu'il en soit autrement pour réaliser une réforme électorale.

(7) Cf. G. PASQUINO, *Suggerimenti scettici agli ingegneri elettorali*, in *Il Mulino*, sept.-oct. 1979, p. 249.

(8) Cf. *Mondoperaio*, *La riforma istituzionale nella strategia dei socialisti*, Quaderno à paraître, Roma, Ed. Avanti !, 1981.

Giuliano AMATO. — **The electoral system.**

Contrary to appearances the proportional vote was not accepted in Italy without difficulty. The debate in the Constituent Assembly and the attempts by the Christian Democrats in the early 1950's show a desire to limit its effect. The current discussion by the Socialists is part of a more general re-evaluation of the efficiency of parliamentary institutions. Based on a strengthening of a majority system, it faces the difficulty of a generalized resistance which does not succeed in hiding the stake that the various parties believe they have in maintaining the present status quo.

RÉSUMÉ. — *Contrairement aux apparences, le système de la proportionnelle ne s'est pas introduit sans mal en Italie. Les débats de l'Assemblée constituante et les tentatives de la Démocratie chrétienne au début des années 50 montrent la volonté d'en limiter les effets. Le débat actuel sur la révision du système électoral, dont les socialistes ont pris l'initiative, s'inscrit dans la réflexion générale sur l'efficacité des institutions parlementaires. Axé sur un renforcement des mécanismes majoritaires, il se heurte cependant à une inertie quasi générale qui ne parvient pas à masquer l'intérêt que les différents partis croient trouver au maintien du statu quo actuel.*

ANDREA MANZELLA

## *Le débat constitutionnel actuel\**

1. Le dernier débat constitutionnel italien semble profondément marqué par l'initiative du Parti socialiste.

Le système politique a toujours considéré avec une extrême attention les prises de position du PSI, charnière entre la Démocratie chrétienne et le Parti communiste et clé stratégique de toute évolution ou équilibre futur. L'idée d'une réforme institutionnelle, thème structurel, depuis des années, au « cas italien », s'est trouvée au centre des débats à partir du moment où les socialistes en ont fait la question principale de leur politique.

La première approche des théoriciens socialistes, définie durant la législature 1976-1979, alors que fonctionnait la grande majorité avec le PCI, avait été très ambitieuse (1). L'intention déclarée était en effet de faire sortir le système de partis de l'impasse dans laquelle il se trouvait, du fait de la « centralité » du Parti démocrate-chrétien, axe obligatoire de toutes les coalitions gouvernementales. Par des techniques institutionnelles — modification des règles électorales, transformation de l'organisation gouvernementale, le PSI proposait de mettre le système politique au pied du mur, en le contraignant à exprimer une alternance au pouvoir, en mettant en danger et, de toute façon, en « responsabilisant » l'éternelle gestion démocrate-chrétienne du pouvoir. S'inscrivaient dans cette perspective : les propositions d'une république présidentielle, davantage à l'américaine qu'à la française ; les projets d'abandon du mode de scrutin

\* Traduction de Mariangela PORTELLI.

(1) Le lieu privilégié de discussion a été la revue socialiste *Mondoperaio* dirigée par F. COEN. Le principal protagoniste du débat a été le constitutionnaliste G. AMATO. Ses écrits sont rassemblés dans l'ouvrage *Una Repubblica da riformare*, Bologne, Il Mulino, 1980.

proportionnel, avec l'adoption du système allemand ou français ; la proposition d'introduire le barrage des 5 %, pour empêcher l'atomisation excessive des partis.

A ces propositions d'opérations de grande chirurgie institutionnelle, la réponse des autres partis a été en général négative : seule l'extrême-droite du MSI est d'accord sur le projet présidentialiste et seuls les sociaux-démocrates approuvent la proposition de barrage des 5 %.

Probablement, malgré les apparences, les calculs du PSI pour se valoriser comme troisième force qui soit la protagoniste de l'alternance ou le balancier de l'alternative (2) ne semblent guère fondés (3). Pourtant, malgré cette absence de succès, il est difficile de condamner les constitutionnalistes socialistes pour avoir avancé ces propositions. Celles-ci ont eu le mérite de rompre l'atmosphère asphyxiante du « jeu d'échecs » (4) raffiné dans lequel se complait le système de partis italien, vivant dans l'illusion que la politique se joue encore intégralement sur l'échiquier qu'il appelle, par convention, « politique ».

La perspective d'un changement constitutionnel a permis une réflexion réaliste sur les rapports entre le système politique — la « classe politique » (5) — et la société civile. Elle a permis, dans un second temps, d'introduire comme hypothèse apparemment annexe la question de la capacité de gouverner, qui s'est vite imposée comme le véritable centre du débat. Ce thème a permis d'interpeller des interlocuteurs aussi essentiels que les communistes, et d'engager une confrontation serrée avec les orientations anciennes et nouvelles du Parti républicain, c'est-à-dire le parti qui a traditionnellement et régulièrement été le plus attentif au discours constitutionnel.

On peut même affirmer que le vrai tournant du débat institutionnel actuel a été l'abandon par les partis de gauche, pour la première fois dans leur histoire, de leur traditionnel « complexe du tyran ». Socialistes et communistes ne semblent plus tributaires de leur vieux réflexe conditionné suivant lequel la liberté des citoyens a quelque

(2) Dans le langage courant, on entend par « alternance » le changement de la direction du Gouvernement entre DC et « pôle laïc » (PSI, PRI, PSDI), maintenant l'hypothèse de l'exclusion des communistes du Gouvernement. Par « alternative » on entend la possibilité politique du front populaire au lieu des coalitions reposant sur la DC.

(3) G. PASQUINO, Le débat sur les réformes politico-institutionnelles en Italie, Association française de Science politique, Colloque *Techniques institutionnelles et fonctionnement des systèmes politiques : réflexion sur les exemples français et italien*, Paris, 6-7 novembre 1980.

(4) N. BOBBIO, Scatto matto, *La Stampa*, 7 mars 1981.

(5) G. GUARINO, *Quale Costituzione ? Saggio sulla classe politica*, Milano, Rizzoli, 1980.

chose à gagner de la faiblesse des gouvernements (6). Il s'agit d'une évolution qui ne va pas de soi car, dans la tradition de la gauche italienne, le seul point de référence possible reste les idées constitutionnelles du Parti d'Action, le petit parti qui, à l'époque de la Constituante, donna les signes d'une maturité constitutionnelle, sachant lier la question des garanties politiques et juridiques à la nécessité bien moderne d'un gouvernement efficace.

Aujourd'hui, les socialistes, dans les « thèses » de leur XLII<sup>e</sup> Congrès (7), se préoccupent de la stabilité gouvernementale (8), de la structure du cabinet (9), de l'autorité et des pouvoirs du président du Conseil (10) ; ils demandent donc : l'introduction de la motion de censure constructive, suivant l'exemple allemand et, maintenant, espagnol ; la réduction du nombre des ministres et la restructuration à l'anglaise du conseil des ministres ; la délimitation d'un champ de responsabilités propre au président du Conseil, soutenue par une organisation en conséquence de la présidence.

Les communistes, bien que hostiles à l'introduction de la motion de défiance constructive, mettent la réforme du Gouvernement « au premier rang » de leurs propositions (11). Ils demandent davantage de pouvoirs pour le président du Conseil afin d'assurer « l'unité » du Gouvernement et un rapport direct avec le Parlement. Ils demandent, eux aussi, la réforme du conseil des ministres, l'organisation de la présidence, la réduction du nombre des ministres et des sous-secrétaires. Sans un Gouvernement qui gouverne, disent-ils, il sera très difficile au Parlement lui-même de connaître la vérité, de programmer et de décider les grands choix, de contrôler l'utilisation des ressources publiques.

C'est un tournant sans précédent pour la gauche socialiste ita-

(6) P. UNGARI, Il messaggio di Craxi e i partiti, *Il Giorno*, 13 mars 1981.

(7) Publiées dans le journal du PSI, *L'Avanti!*, 23 février 1981. Le XLII<sup>e</sup> Congrès du PSI s'est déroulé à Palerme du 22 au 26 avril 1981.

(8) Depuis 1948, l'Italie a connu 35 gouvernements d'une durée moyenne de onze mois et sept jours. Les jours de crise ont dépassé 1 100.

(9) Le gouvernement Forlani actuel est composé de 20 ministres avec portefeuille, de 6 sans portefeuille et de 56 sous-secrétaires.

(10) L'article 95 de la Constitution de 1948 confie au président du Conseil la direction et la responsabilité de « la politique générale du Gouvernement » et le devoir de maintenir « l'unité d'orientation politique et administrative, en promouvant et en coordonnant l'activité des ministres ». Le même article prévoit une loi organisant la présidence du conseil : loi encore à l'état de projet depuis trente-trois ans. Actuellement, le seul appareil auxiliaire dont puisse disposer le Président est son cabinet personnel.

(11) Le propeste del PCI di fronte alla crisi delle istituzioni, *L'Unità*, 29 mars 1981.

lienne (12). Tout d'abord, parce que le problème institutionnel est ainsi reconnu comme la principale question politique (ce qui implique la récupération du problème de l'Etat parmi les problèmes structurels de la société et la distinction entre les problèmes de la structure de l'Etat et ceux du gouvernement concret...). En second lieu, parce qu'il débarrasse la vision institutionnelle de la gauche de l'obsession du contre-pouvoir (« garantisme ») qui a été après 1948 le souci dominant durant les longues années de lutte pour la mise en place des institutions limitant le pouvoir gouvernemental, de la Cour constitutionnelle aux régions ; et c'est la conception qui prévaut encore pour les pouvoirs du « Gouvernement au Parlement ». Enfin, parce qu'il permet aux communistes de démontrer la maturité de leur « culture de parti de Gouvernement » : au moment très délicat où, après l'expérience de la « solidarité nationale » (13), ils semblent à nouveau en proie à leur destin (et complexe) d'opposition permanente.

2. Ces résultats apparaissent donc tellement importants qu'ils méritent d'être évalués pour leur valeur politique symbolique.

Du point de vue technique-fonctionnel, les propositions socialistes et communistes semblent encore bien loin de satisfaire le premier besoin qui surgit de la communauté politique : le besoin de décision et de garantie de la décision.

En effet, jamais autant que ces dernières années, on a assisté au déclin des capacités effectives de gouverner, au moment même où la société est saturée de demandes non sélectionnées et où le système politico-parlementaire, « surchargé », propose les éternelles médiations entre des intérêts stratégiquement opposés (14).

Il me semble qu'il n'y ait aucune possibilité réelle de gouverner en dehors du système contractuel. On a l'impression de subir la malédiction de Weimar, celle d'une Constitution sans possibilité de décision.

(12) Cf. P. PETTA, *Le ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1971)*, Roma, Savelli, 1975.

(13) La période de la solidarité nationale commence après les élections législatives du 20 juin 1976. Une première phase va du 11 août 1976, avec l'abstention du PCI lors de la formation d'un gouvernement Andreotti monocolore démocrate-chrétien appuyé par le PSI, le PRI et le PSDI, au 16 mars 1978. Ce jour-là — qui est aussi celui de l'enlèvement d'Aldo Moro — se constitue un nouveau gouvernement Andreotti, également monocolore démocrate-chrétien, qui obtient le vote favorable du PCI et durera jusqu'au 31 janvier 1979 : sa démission sera le prélude à la dissolution des Chambres et aux élections anticipées du 3 juin suivant.

(14) S. CASSESE, *Esiste un governo in Italia?* Roma, Officina Edizioni, 1980 ; S. RISTUCCIA, *Amministrare e governare — Governo, Parlamento, Amministrazione nella crisi del sistema politico*, Roma, Officina Edizioni, 1980 ; S. RODOTA', *La categoria « governo », Laboratorio politico*, 1, 1981, p. 69.

Tandis que l'accent est mis dans les propositions sur les structures de pouvoir et sur les exigences de stabilité, les problèmes les plus graves sont au contraire ceux des mécanismes et de la capacité de décision du gouvernement.

Ce n'est pas la quantité de ministres qui fait que gouverner est difficile, mais l'absence de mesures efficaces — et non purement formelles — de coordination, de programmation, d'information. Paradoxalement, la stabilité n'est pas le premier problème d'un système politique qui redistribue en permanence ses acteurs sans jamais les changer, qui permet de battre les records de longévité dans les carrières ministérielles malgré la succession de 100 gouvernements, et où les présidents du Conseil ont toujours appartenu au même parti. Le premier problème est au contraire celui de la décision.

Et c'est là qu'intervient — dans un système qui ignore le pouvoir réglementaire et se nourrit, même pour la gestion quotidienne, d'une quantité impressionnante de lois « administratives » — l'autre face du gouvernement, celle du « Gouvernement au Parlement ».

Le système parlementaire italien est assez moderne et dispose de pouvoirs qui ne sont pas — formellement — inférieurs à ceux du Congrès américain pour ce qui concerne les procédures de contrôle et de direction politique. Par contre, les procédures de décision restent marquées par les conceptions qui sont celles du XIX<sup>e</sup> siècle.

Le « complexe du tyran » qui a marqué la gauche, l'absence d'une stratégie institutionnelle de la part des démocrates-chrétiens ont fait perdre à deux reprises, en 1949-1950 (lorsque les règlements pré-fascistes de 1900 eurent leur traduction parlementaire) et en 1971 (lorsque l'on modernisa toutes les procédures excepté celles de la décision), l'occasion de donner au Gouvernement les garanties nécessaires pour décider et développer son programme devant le Parlement.

L'investiture du Gouvernement par la confiance que lui accorde le Parlement n'a pas pour conséquence logique sa prééminence dans la fixation de l'ordre du jour, dans l'initiative législative ou budgétaire. Même la possibilité de poser la question de confiance se heurte, à la Chambre, à de sérieux obstacles. Aucune limitation des débats n'est prévue : la présence de quelques députés suffit pour mener des obstructions sans fin (le groupe radical recourt systématiquement à ce moyen). Pourtant, face à cette situation sans exemples en Europe, les propositions institutionnelles semblent sérieusement inadaptées.

Une série de réformes du règlement élaborées récemment à la Chambre envisage de limiter les possibilités d'obstruction les plus graves. Mais les partis de gauche semblent incapables d'aller encore plus loin en attribuant un vrai *status* constitutionnel du Gouverne-

ment au Parlement. Ils se divisent sur le vote secret, que les socialistes voudraient abolir et que les communistes tiennent à conserver, mais se retrouvent pour demander un dépassement ou au moins une rationalisation du bipartisme « parfait » (le PCI demande même une réduction du nombre démesuré de parlementaires — plus de 950).

Mais ils ne vont guère plus loin. Leurs critiques des « abus » que le Gouvernement commettrait dans l'utilisation des rares moyens parlementaires à sa disposition pour aboutir à des décisions dans des délais sûrs — question de confiance, décret-loi, loi de finance — sont souvent fondées si on les considère isolément, mais démontrent surtout une incompréhension extraordinaire de l'ensemble des termes dans lesquels se pose cette question constitutionnelle.

On voit en fait que c'est toujours la vision « garantiste », celle du Gouvernement hostile aux droits parlementaires, qui domine : l'exécutif serait l'éternel prévaricateur des droits sacrés des Chambres (comme si le fait d'être le maître des délais d'une décision équivalait à en juger le mérite...). On ne s'aperçoit pas qu'en annihilant les possibilités d'obtenir une décision dans les délais que garantit le régime parlementaire, on porte atteinte à l'ensemble des pouvoirs de contrôle, d'enquête, de communication, de décision sur l'équilibre desquels les parlements modernes se fondent pour peser, de façon décisive, dans le système politique.

De ce point de vue, le nouveau discours institutionnel aurait beaucoup à gagner en renouant avec celui qui fut interrompu à la fin des années 60, lorsqu'on débattit des procédures constitutionnelles de la planification. Alors que l'expérience de centre-gauche s'effilo-chait, il apparut alors très clairement que l'idée du plan s'était évanouie surtout du fait du vide institutionnel dont elle avait été entourée (15). On tenta de prendre des mesures, mais trop tard ; ces idées irréalisées constituent encore un point de référence obligé pour toute rénovation des institutions qui se proposerait d'harmoniser et non d'opposer Gouvernement et Parlement.

La nécessité s'impose donc de réévaluer les propositions institutionnelles de la gauche et d'abord sur la révision des bases parlementaires du régime, à partir d'une évaluation concrète. C'est ce qui pousse les républicains du PRI à préférer à la formule socialiste de la « grande réforme » celle du « retour à la Constitution » (16). Mais ce n'est pas une opposition. Ce « retour » implique, comme on l'a vu, de grands et décisifs changements dans les règlements parlementaires,

(15) G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Bari Laterza, 1973.

(16) G. SPADOLINI, *La Costituzione va, la crisi è altrove*, *La Stampa*, 18 mars 1981.

dans le sens d'un parlementarisme rationalisé et majoritaire. Cette orientation ramène à la conception moderne du régime parlementaire telle que la conçut l'Assemblée constituante lorsqu'elle approuva un ordre du jour, proposé par le républicain Perassi, qui demandait le dépassement des faiblesses du régime préfasciste.

3. Si le débat institutionnel ne réussit pas à se concrétiser et à s'approfondir lorsqu'il aborde la question de la décision dans les rapports Gouvernement-Parlement, le scénario constitutionnel n'en est cependant pas moins saisi dans toute sa complexité ; il souligne la question de la « gouvernabilité » dont les éléments ne sont pas simplement gouvernementaux et parlementaires.

La magistrature par exemple : vivant une crise d'identité, de sécurité, d'efficacité, elle semble réagir à ces malaises par des initiatives politico-judiciaires « déstabilisatrices ».

Que faire pour un corps qui a été privé par des lois égalitaires insensées des mécanismes d'autocontrôle que permettent la préparation technique et la productivité ? Que faire pour un corps qui élit son propre organe de gouvernement, le Conseil supérieur de la Magistrature, avec des critères proportionnels spécialement choisis pour en exaspérer la politisation ? Que faire pour un corps traumatisé par les enlèvements et assassinats de magistrats perpétrés par les terroristes rouges ou noirs, à commencer par celui d'un vice-président du csm, Vittorio Bachelet ?

Les socialistes, et c'est la proposition qui a soulevé les discussions les plus animées, demandent la création de mécanismes de contrôle parlementaire de l'action du ministère public. Ils estiment que l'indépendance du titulaire de l'action pénale (une situation juridique quasiment unique dans les systèmes judiciaires européens) « finit par être mystifiante et couvrir des collusions entre le magistrat et tel ou tel représentant du pouvoir politique » (17).

Peut-être l'analyse est-elle excessive et trop rapide ; toutefois, il semble juste de trouver un lien entre un corps de plus en plus « séparé » et les institutions représentatives, qui bénéficient d'une capacité de coordination et de garantie politique contre les déviations du pouvoir.

D'autre part, la « centralité » du parlement, dans sa pleine signification constitutionnelle, apparaît aujourd'hui, face au pluralisme institutionnel et social de l'Italie, comme l'unique point de référence permettant de garantir l'autonomie du syndicat comme « sujet politique ».

(17) B. CRAXI, Si puo cambiare ma senza « rivoluzioni », *Stampa Sera*, 16 mars 1981.

Pendant longtemps, face à la crise de représentativité et de décision des partis, la « suppléance syndicale » fut considérée comme une ressource du système : la prise en charge de responsabilités politiques générales, sans intermédiaires, par la classe ouvrière, dans un dialogue à égalité avec le gouvernement. Ugo La Malfa lui-même, l'exigeant leader du Parti républicain, avait entrevu dans le syndicat le garant de la continuité de la politique de « solidarité nationale » lorsque le PCI avait rompu, en 1979, la grande coalition (18).

Mais, à présent, la grande institution est en crise (19). Le passage du PCI à l'opposition s'est accompagné d'événements graves qui ont troublé la vie de la fédération unitaire CGIL-CISL-UIL, née en 1972 comme une étape du processus de retour à la Confédération unique du travail telle qu'elle existait jusqu'en 1948.

Il y a eu deux épisodes d'intervention pressante dans le rapport syndicat-Gouvernement. Le premier s'est produit lors de la discussion de la proposition gouvernementale de constituer un « fonds de solidarité nationale » alimenté par un prélèvement de 0,50 % sur la masse salariale et géré par le syndicat. Le second épisode a été la proposition de « gel » de l'échelle mobile. Chaque fois, le PCI a fait pression directement sur la CGIL et a brisé l'unité syndicale (20).

Mais il y a plus puisque, dans un discours à Turin en février 1981, le secrétaire général du PCI, Enrico Berlinguer, a remis en cause le principe de la parité sans lequel la constitution de l'unité syndicale ne se serait jamais produite. Est-ce un premier pas vers une nouvelle rupture (21) ?

Telles sont les raisons concrètes pour lesquelles l'idée du syndicat conçu comme un sujet politico-constitutionnel autonome, qui semblait renforcée et résistante, vacille désormais. Et l'idée chemine à nouveau, pour le syndicat comme pour la magistrature, qu'une autonomie sans contacts et coordinations avec les institutions (et donc avec le lieu géométrique du pluralisme institutionnel qu'est le parlement) est destinée, tôt ou tard, à subir le poids fatal des « parrains » de parti.

(18) A. MANZELLA, *Il tentativo La Malfa*, Bologna, Il Mulino, 1980, p. 123.

(19) G. GIUGNI, *Quel lontano autunno quando vinse il sindacato*, *La Repubblica*, 16 mars 1981.

(20) F. GALGANO, *Che sindacato vuole chi attacca la scala mobile ?*, *L'Unità*, 14 avril 1981.

(21) La CGIL, majoritairement communiste, compte 5 millions de membres, la CISL, majoritairement catholique, 3,2 millions et l'UIL, à majorité socialiste-laïque, 1,1 million. V. M. PIRANI, *Il passato ritorna*, *La Stampa*, 17 février 1981.

4. Le problème du rapport entre partis politiques et institutions publiques est entré, du reste, rapidement dans le débat, avec tout ce qu'il implique.

Trois approches différentes s'opposent. La première est celle que l'on appelle la « question morale ». Les grands scandales financiers qui ont alimenté les caisses des partis incitent à prévoir de nouvelles normes législatives qui complètent celles, assez vagues, de la loi de 1974 sur le financement public des partis. Dans les projets qui sont à présent soumis aux Chambres, l'occasion a été saisie pourtant pour introduire dans le financement public un mécanisme d'échelle mobile qui permette l'adaptation automatique des contributions au coût de la vie, suivant un automatisme qui serait appliqué rétroactivement pour les cinq dernières années (22).

On a également prévu un schéma de budget type pour les partis et un relevé patrimonial pour les parlementaires. Petits gestes de bonne volonté aux yeux de l'opinion, mais personne n'a l'illusion de croire que, sans véritables contrôles, on puisse résoudre cet aspect du problème des partis ni la moindre « question morale ».

Une seconde approche plus sérieuse est l'autocritique actuellement en cours au sein de la DC, du PCI et du PSI et qui concerne l'organisation interne de ces différents partis.

Au-delà de ses effets encore limités, l'attention doit être portée sur la tendance commune que l'on y retrouve et qui peut être résumée par le principe : « Plus de poids aux élus et aux électeurs, moins à l'appareil. »

Cette ligne apparaît dans les modifications récentes du statut de la DC (d'autant plus intéressantes qu'elles constituent jusqu'à présent la seule contribution du principal parti italien au débat institutionnel, qui soit vraiment alternative) (23).

Au conseil national, dans les conseils régionaux et provinciaux, dans les comités locaux du parti, les parlementaires et autres élus ont vu leur influence accrue, même au moyen de votes consultatifs. Plus importante semble être la modification du règlement du groupe parlementaire de la Chambre. Les députés de la DC ont créé un mécanisme d'élections primaires pour la désignation des sous-secrétaires.

(22) La loi de 1974 prévoit au titre de la contribution étatique aux partis une somme annuelle d'environ 45 milliards de liras. Cette somme est affectée aux groupes parlementaires proportionnellement à leur importance numérique. Des contributions spécifiques sont prévues pour les frais électoraux engagés pour les élections européennes, nationales et régionales. On a calculé que, sur la base des normes aujourd'hui en discussion, la contribution annuelle versée aux partis s'élèvera en 1981 à près de 88 milliards de liras.

(23) Les modifications au statut de la DC, *Il Popolo*, 12 avril 1981.

Plus de *spoils system* entre les courants, mais prime à la méritocratie parlementaire telle que la mesurera le travail effectué dans les commissions. On devra attendre la prochaine crise gouvernementale pour étudier si le système fonctionnera, mais l'indication qui s'en dégage pour le rapport déficient entre le parti et le Gouvernement est claire.

Des signes analogues apparaissent au PSI. Là aussi on cherche à modifier le statut pour « élever le rapport adhérents-électeurs pour le choix des délégués, afin d'accroître l'influence du facteur électoral et limiter celui des militants » (24).

Le débat au sein du PCI est plus complexe. Le thème principal est à présent celui du « tournant » (*sterzata*) opéré pour « rénover le style de travail et les méthodes de direction à tous les niveaux » afin de « liquider les rites et pratiques bureaucratiques asphyxiantes » et permettre un « bond de qualité dans le développement de la vie démocratique du parti » (25).

Dans cet esprit, le problème des rapports entre parti et institutions prend une importance décisive. Pietro Ingrao a pu dire : « Nous sommes pour une articulation entre les partis et les groupes parlementaires, ce qui signifie que, lorsque l'on se trouve dans cette instance institutionnelle qui s'appelle le Parlement, ceux qui doivent agir sont les hommes et les institutions auxquels ils ont été mandatés. La cohérence entre les choses dites au sein du parti et celles dites au sein du Parlement doit être établie et vérifiée politiquement, de façon transparente, et non en assiégeant les commissions et appareils de parti aux lieux et places des élus du peuple » (26).

Avec ces prémisses, il ne faut pas s'étonner si le PCI considère avec attention la troisième et de loin la plus radicale approche du problème des partis : celle qu'a introduite Bruno Visentini, président du Parti républicain (non sans créer des désaccords au sein de son propre parti...) (27).

« L'occupation » partisane de l'Etat conduit à la longue à la ruine

(24) G. TAMBURRANO, Proposte per un partito aperto, *Mondoperaio*, 3, 1981, p. 106.

(25) In *Relation au Comité central du PCI*, G. NAPOLITANO, *L'Unità*, 8 janvier 1981.

(26) M. INGRAO, premier président communiste de la Chambre des députés, dirige à présent le Centre d'Initiative et d'Etudes pour la réforme de l'Etat. Cf. son introduction au séminaire d'études du PCI : *Parlamento e governo nella crisi italiana*, Roma, 12-13 janvier 1981, ronéoté.

(27) Cf. Interview au *Corriere della Sera*, 23 décembre 1980 (Un Gouvernement de personnes capables, qu'elles aient ou non la carte d'un parti) et dans *La Repubblica*, 3 janvier 1981 (La vraie réforme est de limiter l'arrogance des partis). Le PRI aux élections électorales de 1979 a obtenu 3 % des voix et 16 députés à la Chambre (sur 630).

des institutions, réduites au rôle d'instruments aux mains des partis, et à la ruine des partis, réduits à devenir des lieux d'autocratie, incapables d'exprimer une culture politique et une direction morale. Visentini demande en conséquence un *self-restraint* des partis à leur fonction constitutionnelle et leur accord pour la formation d'un gouvernement d'« hommes politiques capables » qui dispose d'une sphère visible d'autonomie institutionnelle par rapport à eux, et qui recherche sa majorité au Parlement plutôt que sur le terrain strictement politique.

Comme on le voit aucune révision constitutionnelle n'est prévue. La proposition est méthodologique, mais justement, de ce fait, touche la question centrale du constitutionnalisme moderne, celle de la nature et des fonctions du parti-institution dans un Etat démocratique.

Les polémiques que la proposition a provoquées ont été furieuses : des accusations de « nouvelle droite » à celles de cheval de Troie d'un PCI qui, face à un gouvernement « constitutionnel », verrait annulée son exclusion historique. Cette proposition est également affaiblie par la non-prévision de mécanismes institutionnels qui la garantissent : le *self-restraint* apparaît ainsi confié à la volonté politique magique de partis qui s'autolimiteraient.

Au-delà de toutes ces polémiques, il est clair que cette proposition a le mérite d'avoir introduit dans le débat institutionnel italien l'ultime question : une question à laquelle aucune construction constitutionnelle ne pourra plus désormais se soustraire.

5. Des institutions de l'Etat-régime aux institutions de la communauté politique, la mosaïque du débat italien semble donc parvenir à sa plénitude. Toutefois, sa complexité et sa difficulté sont le signe du retard et de la tentative de récupération des étapes déjà parcourues par les autres régimes parlementaires européens. La bataille est menée le long de frontières en retrait par rapport aux problèmes nouveaux qui sont posés au constitutionnalisme : au sommet, avec la naissance de la supranationalité, et à la base, avec la constitution d'une nouvelle société.

D'un côté, dans un Etat qui, jusqu'à présent, n'a pas connu de véritables oppositions ou de graves divergences dans ses rapports avec la Communauté européenne, la réflexion sur les institutions n'a jamais intégré l'élément européen, celui-ci étant considéré comme un phénomène périphérique et sans effet sur la recombinaison institutionnelle. Et cela alors que le choix international a été la véritable raison de l'extraordinaire vitalité économique de l'Italie durant ces dernières années.

D'un autre côté, la nécessité prioritaire de réagréger les structures et les procédures de décision de l'Etat semble conduire à la mise entre parenthèses des demandes de formes « différentes » de gestion administrative. Cette demande surgit inévitablement dans une société qui préserve sa « ligne de flottaison » en maintenant une composition par compartiments étanches (et qui donc ne peut survivre à plusieurs inondations successives...).

Le « désert intermédiaire entre réalité sociale et institutions » (28) demande donc, pour être vraiment éliminé, des inventions administratives fondées sur la coordination, et non sur le commandement, et capables d'utiliser les forces en mouvement, les tendances en cours et même les contradictions d'une société qui exprime une culture et une efficacité incomparablement supérieures à la culture et à l'efficacité de l'administration publique actuelle (29).

Tout bien pesé, l'effort d'imagination politique et juridique réclamé par l'état du système va bien au-delà du discours sur la Constitution : celui-ci doit s'étendre et devenir un discours sur l'ensemble du système juridique.

(28) G. DE RITA, Introduction au rapport CENSIS, 1980, sur la situation sociale du pays, Roma, CENSIS, 1980.

(29) Plusieurs interventions législatives sont actuellement en cours pour la réformer suivant les orientations formulées, en novembre 1979, par le Rapport sur les principaux problèmes de l'administration publique, présenté par le Pr M. S. GIANINI. Le Rapport a été approuvé par le Sénat dans l'ordre du jour du 10 juillet 1980.

GENEVIÈVE BIBES

## *Le système de partis*

La crise générale qui, dans la plupart des pays occidentaux, affecte depuis la fin des années 60 les partis politiques en tant que structure de délégation et de représentation a en Italie des conséquences d'autant plus graves que les forces politiques organisées y jouent un rôle plus important et plus diversifié. Le terme de « partitocratie », souvent utilisé pour définir le régime mis en place au lendemain de la deuxième guerre mondiale et de la chute du fascisme, dénonce bien le contrôle presque exclusif des partis sur les rapports entre société civile et système institutionnel.

Ce contrôle relève à la fois de facteurs normatifs et socioculturels et de la dégénérescence clientéliste du système.

D'un côté, l'article 49 de la Constitution, en donnant aux partis, organisations privées, le droit de « concourir démocratiquement à déterminer la politique nationale », leur reconnaît une fonction étatique, tandis que le niveau très élevé du taux d'inscription leur donne les moyens d'agir en profondeur sur la société. Pour des raisons culturelles et historiques, les partis politiques italiens bénéficient en effet d'une participation sans commune mesure avec celle que connaissent leurs homologues européens (1 700 000 adhérents au Parti communiste, 1 600 000 à la Démocratie chrétienne, 500 000 au Parti socialiste pour ne parler que des principales formations).

La stabilité de la représentation politique, qui a été — et est encore bien que dans une moindre mesure — une des caractéristiques du système, est ainsi largement due à l'identification à des partis considérés moins comme des promoteurs d'un programme politique que comme expression d'une subculture (socialiste ou catholique) ou comme distributeurs de ressources en remplacement de notables traditionnels.

A partir de cette situation de force initiale, les conditions mêmes de l'exercice du pouvoir au cours des trente dernières années ont conduit à une distorsion du rôle des partis — spécialement des partis gouvernementaux. Outrepasant leur double vocation d'agrégateurs de la demande politique et d'instruments de sélection des élites, ils ont fini par envahir tout le champ de la vie publique. Les appareils sont non seulement les véritables maîtres de la fonction parlementaire et gouvernementale, mais également de la distribution des charges administratives dans tous les domaines — financier, économique, social, culturel. Une pratique institutionnalisée de *spoils system* fait ainsi dépendre la nomination de recteurs d'université, de directeurs de banques nationalisées et de Caisses d'épargne, d'hôpitaux et de services d'assistance sociale, de chaînes de télévision et de festivals artistiques, de longues et difficiles négociations entre les partis de la majorité gouvernementale.

La crise qui touche aujourd'hui les partis politiques atteint donc les structures portantes de l'ensemble de la société italienne. Elle remet en cause la légitimité d'un pouvoir sans lui enlever les attributs.

Cette crise est d'ailleurs multiforme. Elle concerne aussi bien les rapports des partis avec leur base sociale que les relations des partis entre eux, c'est-à-dire la configuration proprement dite du système partisan.

#### Les partis politiques italiens :

DC	Démocratie chrétienne.
DP	Démocratie prolétarienne.
MIS	Mouvement pour l'indépendance de la Sicile.
MSI	Mouvement social italien (néo-fasciste).
PCI	Parti communiste italien.
PDIUM	Parti démocratique italien d'unité monarchique
PDUP	Parti démocratique d'unité prolétarienne.
PLI	Parti libéral italien.
PPTT	Parti populaire du Trentin et du Tyrol.
PR	Parti radical.
PRI	Parti républicain italien.
PSA	Parti sarde d'action.
PSDI	Parti social-démocrate italien.
PSI	Parti socialiste italien.
PSIUP	Parti socialiste italien d'unité prolétarienne.
SVP	Sudtyröler Volkspartei - Parti populaire sud-Tyrolien.
UV	Union valdotaine.
USCS	Union sicilienne chrétienne sociale.

## I. LA CRISE DES RAPPORTS PARTIS/ÉLECTEURS

En Italie, comme dans la plupart des pays de démocratie pluraliste, la croissance de la société civile rend plus difficile la délégation et moins acceptables les idéologies rigides et globalisantes. Le développement économique, l'apparition de nouveaux problèmes (défense de l'environnement), de nouveaux besoins ou de nouvelles valeurs (émancipation féminine, reconnaissance des droits civils, etc.) et de nouveaux sujets (jeunes, femmes, chômeurs, catégories intermédiaires beaucoup plus nombreuses) ont d'autre part accentué la fragmentation de la société et superposé des divisions transversales aux traditionnelles divisions verticales des groupes sociaux.

Cela crée une situation contradictoire marquée à la fois par la transformation progressive des partis classistes ou confessionnels en partis « attrape tout » et par les difficultés toujours plus grandes des « partis omnibus » — déjà dénoncés par Ostrogorski au début du siècle — à faire reconnaître leur prétention à répondre à toutes les questions et à résoudre tous les problèmes. L'interclassisme croissant des partis italiens leur pose — comme à leurs homologues européens — un problème pratique et un problème de fond. Le premier se situe au niveau du discours : quel discours unique les partis peuvent-ils adresser non seulement aux classes moyennes et aux ouvriers, mais à l'intérieur de ces deux grands groupes aux catégories traditionnelles et aux salariés, aux ouvriers qualifiés, disposant d'un emploi stable, et aux chômeurs ou aux travailleurs marginaux ?

Le problème de fond est plus grave. Il concerne l'existence même et l'identification du « sujet porteur d'un projet de transformation sociale ». Le fait, d'autre part, que les partis ne soient plus considérés comme la seule expression de la volonté collective a eu pour résultat à la fin des années 60 et surtout dans la première moitié des années 70 une multiplication des mouvements et une invasion du champ politique par les forces sociales, syndicats et groupes de pression. Il se traduit surtout aujourd'hui par le succès d'un parti de type nouveau, comme le Parti radical, qui ne mobilise ses électeurs ni sur une idéologie ni sur un programme organique, mais sur des problèmes spécifiques qu'il les appelle à résoudre directement grâce à l'instrument du référendum (sur ce point aussi on ne peut pas ne pas invoquer le célèbre *A bas le parti, vive la ligue* d'Ostrogorski, qui réclamait le remplacement des grandes organisations rigides et permanentes par des partis *ad hoc*).

A ces explications générales de la crise des partis politiques,

valables à des degrés divers, pour la plupart des pays de démocratie pluraliste, s'ajoutent celles que fournit la nature particulière des partis italiens, surtout celle des trois grands partis : communiste, socialiste et démocrate-chrétien. Même si l'on récuse le terme « d'anomalie » souvent utilisé pour qualifier le système italien (car ceci implique qu'il existe une « normalité », généralement confondue avec le système anglo-saxon), il est certain qu'il existe une spécificité italienne de la représentation politique des groupes sociaux et par là même du fonctionnement du système. La première caractéristique est l'absorption de l'électorat modéré par un parti catholique dont la nature est par définition plus complexe que celle d'un parti conservateur. La seconde est la division du mouvement ouvrier en deux partis : un fort Parti communiste représentant depuis 1976 de 30 à 34 % des votants, qui n'entend pas seulement changer de programme de Gouvernement, mais « changer des rapports de production et la nature même de l'Etat » (1), et un Parti socialiste n'atteignant pas 10 % des suffrages, qui hésite entre sa vocation de parti de gauche et son ambition de troisième force, arbitre du jeu politique.

#### A) *La Démocratie chrétienne*

Parti d'inspiration chrétienne ou parti des catholiques, parti bourgeois ou parti populaire, parti de masse (d'intégration) ou partimachine (dominé par les notables locaux), aucune des questions posées sur la nature de la Démocratie chrétienne ne reçoit de réponse univoque. La théorie des « deux âmes », une âme conservatrice et cléricale et une âme populaire, démocratique et antifasciste, longtemps soutenue par le Parti communiste, ne contredit pas au fond l'image que les démocrates-chrétiens se font d'eux-mêmes. Elle s'oppose par contre à la pensée libérale qui considère la DC comme le représentant de la bourgeoisie bureaucratique et parasitaire (qu'il s'agisse des catégories traditionnelles ou de la nouvelle bourgeoisie d'Etat née de l'expansion du secteur public) et à la pensée socialiste pour laquelle la DC est un parti conservateur lié aux intérêts de la classe dominante.

En fait, il est certain que l'évolution de la composition sociale des inscrits et de l'électorat (2) au cours des vingt dernières années permet d'identifier de plus en plus la DC comme le parti des classes moyennes et comme un parti laïc. D'un côté, en effet, la forte diminution de sa composante paysanne n'a pas été compensée par des

(1) P. INGRAO, *Masse e potere*, Roma, Editori Riuniti, 1977, p. 193.

(2) Cf. A. PARISI (ed.), *I democristiani*, Bologna, Il Mulino, 1979, 232 p.

gains en milieu ouvrier : au contraire, celui-ci ne représente plus que 17,6 % des inscrits contre 21,1 % en 1959. D'autre part, si la pratique religieuse et les liens avec les organisations catholiques restent un trait distinctif, la DC n'échappe pas au processus de sécularisation croissante de la société italienne.

Pour conserver sa place de premier parti italien — représentant depuis 1963 une moyenne nationale d'environ 38 % des suffrages — la DC doit donc faire la preuve de ses qualités de médiateur entre les intérêts et les aspirations souvent contradictoires de son électorat. Du monde catholique elle reçoit à la fois des poussées conservatrices et intégristes qui s'exercent lors des grands choix sur les droits civils, comme le divorce et l'avortement, et des incitations à de profondes réformes intérieures (davantage de participation et de moralité) et extérieures (plus de justice sociale). Le principe même de l'unicité de représentation des catholiques est de plus en plus ouvertement remis en cause par certains groupements d'action religieuse ou sociale.

Du côté de l'électorat modéré — souvent indifférent quand il n'est pas hostile aux exigences de la subculture catholique — les pressions ne vont pas non plus dans le même sens. Les secteurs les plus modernes réclament moins de bureaucratie et plus de liberté, les secteurs les plus traditionnels plus d'assistance et plus d'autorité.

Au cours de ces dernières années, l'humeur de ces clientèles hétérogènes a provoqué des variations d'amplitude relativement larges du niveau électoral du parti, au point d'inquiéter sérieusement ses dirigeants et d'alimenter chez ses adversaires l'espoir d'un déclin irréversible. Cela a été le cas en 1974, lorsque l'engagement très actif du parti en faveur de l'abrogation de la loi de divorce réclamée par certains mouvements catholiques l'a fait apparaître comme le grand perdant du référendum tenu en mai sur ce sujet (3). Et surtout en 1975, lors des élections régionales de juin qui ont sanctionné par une perte de 3,4 % de voix la dégradation de l'image d'un parti éclaboussé par de trop nombreux scandales financiers.

Les conclusions un peu hâtives prédisant à la Démocratie chrétienne le sort du MRP français n'allaient pas cependant tarder à être démenties, faute d'avoir suffisamment tenu compte non seulement des raisons historiques et culturelles qui avaient permis l'implantation en Italie d'un fort parti catholique, mais aussi des deux cartes maîtresses dont la DC dispose au plan national : l'anticommunisme et la « centralité ».

Apparaissant depuis 1948 comme le rempart essentiel contre le

(3) 59,2 % de non contre 40,7 % de oui.

communisme, la DC récupère, dès que le danger se précise, les voix de l'électorat modéré de culture laïque et libérale, tentée de l'abandonner dans les périodes de calme. Le réflexe a encore parfaitement joué en 1976, où la crainte de voir le PCI en pleine expansion dépasser la DC a permis à cette dernière d'effacer ses échecs de 1974 et 1975 et de retrouver son niveau de 1972 (38,7 % des voix). Score qui est encore à peu près le sien lors des dernières élections législatives de juin 1979 (38,3 %). Cette vocation anticommuniste de la DC ne l'empêche pas cependant d'éviter de s'identifier à un parti conservateur. D'où le second principe : maintenir sa position centrale, qui seule lui assure les possibilités de médiation sur lesquelles est largement fondé son pouvoir. L'avertissement de B. Zaccagnini, alors secrétaire général du parti, au Conseil national de septembre 1979 est tout à fait clair à cet égard : « L'interruption du dialogue avec les communistes pousserait notre parti vers un rôle limité à la représentation des secteurs modérés du pays et par là même à un rôle subalterne. » Ce souci, on le voit, s'exprime essentiellement dans le choix des alliances partisans, dont il sera question plus loin.

#### B) *Le Parti socialiste*

L'interruption du fascisme et de la guerre a fait perdre au Parti socialiste une grande partie de ses liens avec la société civile — syndicats, maisons du peuple, coopératives, etc. — au profit du Parti communiste. Malgré une organisation imitée du modèle communiste et la persistance d'un électorat ouvrier traditionnel dans certaines régions du Nord, le PSI a connu une mutation considérable au cours des trente dernières années. Depuis les années 60, il semble en prendre acte et vouloir s'affirmer surtout comme expression naturelle des classes moyennes salariées. Sa réunification en 1966 avec la branche social-démocrate séparée depuis la scission de janvier 1947 témoignait de la nouvelle orientation néo-travailleuse du socialisme italien. Mis entre parenthèses après le désaveu de l'électorat en 1968 (4) et la forte mobilisation sociale des années 68-75, le projet est repris par la nouvelle classe dirigeante du PSI, et en particulier par son secrétaire général, B. Craxi, dont l'autorité a été reconfirmée lors du dernier Congrès d'avril 1981.

Dans la mesure cependant où cette nouvelle classe moyenne, dont le PSI se veut l'expression naturelle, est moins une classe au sens

(4) Le parti unifié recueillait moins de voix que n'en avaient obtenu les deux partis en 1963, alors que le Parti communiste enregistrait une hausse de 1,6 point.

exact du terme qu'une juxtaposition de catégories extrêmement diversifiées, le parti s'oblige à un discours désinvolté et contradictoire. Aux catholiques progressistes il se présente comme le véritable représentant des valeurs qui leur sont familières : le pluralisme, l'autogestion, la défense de la personne humaine. En prônant la laïcité, l'anti-étatisme, la défense de toutes les libertés, il s'efforce d'incarner la tradition libertaire toujours présente dans la culture italienne. Enfin, en mettant l'accent sur sa vocation européenne et en cherchant son modèle auprès des grandes social-démocraties allemandes et scandinaves, il se donne un label de modernité et d'efficacité propre à lui assurer la sympathie d'une bourgeoisie urbaine en expansion.

Le dénominateur commun de ces différents appels est l'affirmation de l'autonomie socialiste qui s'exprime par une polémique marquée à l'égard des deux grandes formations occupant la plus grande partie de l'espace politique italien, la Démocratie chrétienne et le Parti communiste. A la première, il reproche d'être conservatrice et corrompue, au second, d'être incapable de choisir entre une idéologie encore marxiste-léniniste et une praxis déjà social-démocrate.

Jusqu'à présent cependant, les efforts du Parti socialiste vers un élargissement de son audience électorale n'ont guère connu de succès. Depuis 1972, il stagne entre 9,6 et 9,8 %. Par contre, ses résultats lors des élections locales et régionales sont plus encourageantes, comme le montre le tableau suivant :

	1972 élection nationale	1975 élection régionale	1976 élection nationale	1979 élection nationale	1980 élection régionale
PSI	9,6	12,0	9,6	9,8	12,7

Malgré le précédent fâcheux de 1976 (la régression sur le plan national suivant l'expansion sur le plan régional), les dirigeants socialistes trouvent dans le bon score de juin 1980 une justification de leur action au cours des dernières années. Il n'en reste pas moins l'inconnue de la base sociale sur laquelle pourra s'appuyer un Parti socialiste ayant rompu depuis 1978 avec la tradition marxiste pour devenir un parti libéral-socialiste. L'échec du parti d'Action en 1946 est à cet égard inquiétant, même si la société italienne s'est profondément transformée depuis la fin de la guerre et si l'inconstance du PSI, dans ses slogans comme dans ses alliances, ne fait qu'en refléter les contradictions.

### C) *Le Parti communiste*

La crise des rapports partis/électeurs n'épargne pas non plus le Parti communiste, malgré les puissants moyens de contrôle dont il dispose. Au niveau électoral, cela se traduit par les baisses enregistrées à partir de 1978, qui ont brisé la ligne constamment ascendante du PCI depuis 1946.

*Résultats obtenus par le PCI  
dans les 15 régions à statut ordinaire (5)*

	1975 élection régionale	1976 élection nationale	1979 élection nationale	1980 élection régionale
PCI	33,4 %	35,6 %	31,7 %	31,5 %

Les pertes concernent d'abord le nouvel électorat gagné en 1975 et 1976 et déçu par le parti pour des raisons d'ailleurs contraires. Le sous-prolétariat méridional et, d'une façon générale, les couches les plus défavorisées lui reprochent son incapacité à imposer — au sein de la majorité d'union nationale — une politique se traduisant par une amélioration immédiate de leur sort. Les classes moyennes jugent son évolution politique et idéologique incomplète. Mais ce qui inquiète surtout le PCI, c'est la baisse de son audience auprès de son électorat traditionnel : les jeunes et les ouvriers. Les premiers ont été d'autant plus sensibles à l'esprit libertaire du Parti radical que la culture communiste s'est montrée difficilement perméable aux nouveaux besoins et aux nouvelles valeurs d'une société marquée par les mouvements contestataires de 1968. La base ouvrière n'a pas toujours compris la politique d'un parti qui s'affirme « de lutte et de gouvernement » et auquel elle reproche tantôt de prôner l'austérité et la collaboration de classe (entre 1976 et 1978), tantôt de soutenir les franges les plus radicales du prolétariat (1979-1981). Ceci s'est traduit par un déplacement de voix jeunes et ouvrières vers le parti radical et le parti d'unité prolétarienne en 1979, vers le PSI en 1980.

(5) Pour 1976 et 1979, ces chiffres ne concernant que les 15 régions à statut ordinaire diffèrent un peu des résultats globaux de ces consultations intéressant les 20 régions italiennes et qui sont les suivants :

PCI en 1976	34,4 %
en 1979	30,4 -

Les incertitudes de l'électorat reflètent, il est vrai, l'ambiguïté de la pensée communiste qui s'est montrée plus encline, au cours des vingt dernières années, à accumuler des acquis successifs que soucieuse de procéder à une révision de ses théories. Ses adversaires ont ainsi beau jeu d'accuser le PCI de vouloir concilier l'inconciliable : la reconnaissance des libertés civiles et politiques, le pluralisme (y compris dans la représentation de la classe ouvrière), le rôle du marché avec le maintien des références marxiste et léniniste, c'est-à-dire une conception classiste de l'Etat et étatique de l'économie. Les mêmes difficultés se retrouvent au niveau de la politique étrangère : si le modèle soviétique est rejeté au nom de l'indissociabilité du socialisme et de la démocratie, le qualificatif de « socialistes » reste attaché aux pays de l'Europe de l'Est. Enfin, la réflexion du PCI n'est guère mieux assurée lorsqu'il s'agit de l'identification de la classe ou du bloc social hégémonique. L'émergence de nouvelles catégories et l'accroissement du secteur tertiaire le conduit à remettre en cause « l'idée même marxiste du développement — y compris la distinction classique entre travail productif et travail improductif » (6), en même temps qu'il est conduit à admettre que les divisions transversales de la société imposent « une véritable révolution copernicienne, un dépassement de l'idée de la « centralité » ouvrière » (7). Mais cela ne signifie pas qu'il renonce à croire à la fonction dirigeante de la classe ouvrière et à sa propre vocation d'unificateur d'un univers fragmenté, pour devenir, selon l'expression méprisante d'un intellectuel communiste, « un simple instrument de médiation des conflits » (8). La difficulté de passer d'un tel discours à des choix politiques précis est évidente, comme le montre l'exemple de l'action décidée lors de la grande grève aux usines Fiat en septembre-octobre 1980. Bien que conscient depuis longtemps du mécontentement grandissant des cadres intermédiaires, agents de maîtrise et ouvriers très qualifiés devant l'égalitarisme excessif et le nivellement professionnel encouragés par la politique syndicale, le PCI n'en a pas moins soutenu le radicalisme de franges ouvrières au point de promettre son appui à une éventuelle occupation des usines. Pris de surprise par l'ampleur du mouvement de contestation contre la grève (le défilé des 40 000 techniciens et ouvriers dans les rues de Turin le 14 octobre), il a alors fait pression pour une négociation rapide mettant fin au conflit et consacrant l'échec du mouvement ouvrier.

(6) *Rinascita*, 5 août 1979.

(7) *Ibid.*

(8) S. CINGOLANI, E davvero scomparsa la classe operaia ?, *Unita*, 4 septembre 1980.

Au niveau de la représentation politique, la diminution de l'emprise des partis se traduit ainsi par des phénomènes, d'une ampleur certes encore limitée, comme l'augmentation du vote flottant ( $\pm 7\%$  en 1976 contre  $\pm 1,6$  en 1972) et de l'abstention (11,5 % en 1980 contre 7,3 % en 1975) et par le succès de listes a-politiques ou régionalistes.

Mais la méfiance croissante des Italiens à l'égard des partis — spécialement des partis de la majorité — s'exprime beaucoup plus clairement à d'autres occasions. Sans parler des sondages, le test du référendum de juin 1978 sur le financement public des partis a été tout à fait éclairant à cet égard : la loi n'a été maintenue que par 56,2 % des suffrages exprimés, représentant 43 % (donc une minorité) du corps électoral. Cependant, le thème central du débat actuel sur la crise des partis concerne moins leur fonction d'intégration ou de représentation que leur fonction de décision. Après trois dissolutions anticipées du Parlement en dix ans (en 1972, 1976 et 1979) et la succession de cinq gouvernements en moins de cinq ans (dont trois depuis août 1979), priorité est accordée à la « gouvernabilité », c'est-à-dire à la capacité des partis de mettre en place des coalitions stables formées sur la base d'un programme de gouvernement.

## 2. LE SYSTÈME PARTISAN

Les deux théories désormais classiques sur le système de partis italiens, celle de Giorgio Galli sur le « bipartisme imparfait » et celle de Giovanni Sartori sur la « pluripartisme polarisé », conservent largement leur valeur explicative. L'évolution des dernières années a d'ailleurs montré qu'elles étaient plus complémentaires qu'exclusives.

La fragmentation de la société italienne, encore aggravée par une loi électorale de représentation proportionnelle, conduit à un pluripartisme très marqué : en 1979, onze formations politiques sont présentes au Parlement (dont trois représentent la gauche non marxiste : le PSI, le PSDI et le Parti radical, et deux le centre laïc, le PRI et le PLI). G. Galli a cependant raison de remarquer que cette multiplicité de la représentation politique masque mal la domination effective de deux partis qui rassemblent sur leurs listes la majorité de l'électorat italien. De 1946 à 1976, le système de partis a en effet évolué dans le sens d'un bipartisme croissant. En 1976, les suffrages rassemblés par la DC et le PCI (73,1 %) sont du même ordre de grandeur que ceux recueillis par les partis conservateurs et sociaux-démocrates dans des systèmes bipartites. La comparaison devient

d'autant plus pertinente que l'écart entre les deux principaux protagonistes s'est également progressivement réduit pour atteindre 4,3 % en 1976.

*Elections à la Chambre des députés (en %)*

	1946	1948	1953	1958	1963
DC	35,18		40,08	42,35	38,27
PCI	18,97	F.P.	22,64	22,72	25,31
Total	54,15		62,72	65,07	63,58
Ecart en faveur de la DC	+ 16,21		+ 17,44	+ 19,63	+ 12,96
	1968	1972	1976	1979	
DC	39,09	38,74	38,7	38,3	
PCI	26,96	27,21	34,4	30,4	
Total	66,05	65,95	73,1	68,7	
Ecart en faveur de la DC	+ 12,13	+ 11,53	+ 4,3	+ 7,9	

Le recul du PCI en 1979 a, il est vrai, atténué la bipolarisation du système de partis italien. Mais celui-ci reste malgré tout dominé par deux partis recueillant chacun plus de 30 % des suffrages, alors que le troisième parti, le PSI, se situe au-dessous de la barre de 10 % (9,8 %).

Pour G. Sartori, cependant, qui refuse la typologie binaire comme facteur distinctif des systèmes de partis, la caractéristique principale du système pluripartite italien est la distance idéologique qui sépare les partis extrêmes. Certes l'intégration croissante du Parti communiste — qui est d'ailleurs un des Pères fondateurs de la Constitution — dément la qualification de parti anti-système que lui attribue G. Sartori. Sa participation à la majorité d'unité nationale, au cours de la période 1976-1979, en est la preuve la plus éclatante. Cependant, les limites mêmes de cette unité nationale (elle n'a jamais dépassé le plan parlementaire) et sa rupture en janvier 1979 montrent également que cette intégration reste incomplète et que l'existence d'un fort Parti communiste continue à poser un problème difficile à la démocratie italienne. Il semble par contre que l'extrême-droite

néo-fasciste — l'autre pôle extrême du système — ne constitue plus guère une spécificité italienne. Avec 5,3 % de suffrages en 1979, le MSI ne dépasse que légèrement le score obtenu par des partis du même type dans d'autres démocraties occidentales.

L'élément commun qui rapproche la théorie du hipartisme imparfait de celle du pluralisme polarisé se retrouve au niveau du fonctionnement du système dont la caractéristique essentielle est pour les deux politistes l'absence d'alternance. Due, comme dans d'autres pays latins, à l'hégémonie communiste sur la gauche, l'absence d'alternance fait par ailleurs partie pour l'Italie de son héritage historique. Le pays n'a en effet connu que des rotations limitées aux partis du centre-droit et du centre-gauche (Connubio de Cavour, transformisme de Depretis et de Giolitti, centrisme de De Gasperi, centre-gauche de Moro-Nenni), un régime de parti unique (fascisme) ou des grandes coalitions (tripartisme de 1945 à 1947, union nationale de 1976 à 1979). Pour des raisons liées au processus de formation de l'unité nationale à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, à la culture politique et à l'état de la société, l'intégration des diverses forces sociales à l'Etat s'est faite en « tache d'huile », par l'élargissement d'une majorité centriste vers la périphérie, et non par le remplacement d'un bloc politique par un autre.

Même si l'alternance, c'est-à-dire la libre dialectique entre une majorité et une opposition, est généralement présentée comme l'objectif souhaitable dont la réalisation mettra fin à l'« anomalie » italienne, aucune des trois principales forces politiques n'est au fond disponible pour cette « européanisation » du système italien.

1) *Pour la DC*, un éventuel passage à l'opposition ne constitue pas seulement un danger pour ses intérêts immédiats en la privant du contrôle des ressources, instrument nécessaire à sa politique clientéliste. Il représente une menace sur sa nature même, car c'est seulement en restant l'axe central de toute coalition qu'elle peut sauvegarder son caractère de grand parti populaire et équilibrer les tendances centrifuges de son électorat. L'alliance avec les partis laïcs PSDI-PRI et PLI servait surtout à De Gasperi comme moyen de neutraliser les fractions opposées du mouvement catholique et de résister aux pressions vaticanes. L'alliance avec le PSI en 1962, avec le PCI en 1976, était destinée à amortir les tensions sociales et à conserver à la DC un électorat populaire qui pouvait être tenté par le choix de classe. La reprise du dialogue avec les socialistes en avril 1980 permet d'assurer la gestion des affaires publiques sans introduire les communistes au Gouvernement, risque interne et international qu'aucun courant démocrate-chrétien, même le plus favorable à la poursuite

de la collaboration avec le PCI, ne veut tenter. Toutes les solutions politiques sont donc bonnes : le centrisme, le centre-gauche ou la grande coalition, dans la mesure où elles gravitent toutes autour d'une DC définie comme *country party*, ayant une vocation permanente de direction « dans un pays à capitalisme diffus » comme l'Italie.

Ce que le Parti catholique veut par contre à tout prix éviter, c'est de devenir le pôle modéré d'un système bipartite fonctionnant selon la règle de l'alternance.

2) *Du compromis de Salerne*, en avril 1944, au compromis historique théorisé par Berlinguer en octobre 1973, le Parti communiste, de son côté, a toujours montré sa prédilection pour de larges alliances, seule façon pour lui de rompre son isolement. Dans l'analyse de Berlinguer, en effet, comme dans celle de Sartori, la radicalisation du conflit politique dans un système polarisé fait courir de grands risques aux institutions libérales en provoquant l'érosion des partis centristes en faveur des partis extrêmes. En supposant même que les forces qui la représentent puissent franchir la barre des 51 % des votes, l'alternative de gauche ne représente donc pas pour le Parti communiste un objectif souhaitable.

Cependant, l'expérience de la grande coalition, entre 1976 et 1979, l'a obligé, après bien des hésitations et des réserves, à abandonner la stratégie du compromis historique et de l'unité nationale au profit d'une union de la gauche dont les contours et les contenus sont encore très imprécis. La démocratie consociative — qui dans d'autres pays a signifié la participation conjointe au pouvoir de forces naturellement antagonistes (pour des raisons ethniques ou religieuses) — exige en effet, d'une part, qu'aucun des partenaires ne s'estime lésé et, d'autre part, que les leaders des formations associées exercent un contrôle très étroit sur leur base. En Italie, le PCI, admis dans la majorité gouvernementale mais non au Gouvernement resté l'apanage de la seule démocratie-chrétienne, n'a pu admettre longtemps cette situation équivoque, « au milieu du gué ».

D'autant plus que, les pertes électorales enregistrées dès les premières consultations locales de mai 1978 (— 9,1 % par rapport aux élections nationales de 1976) se poursuivent, en automne 1978 et aux élections nationales de juin 1979 (— 4 %), montrant que le PCI ne domine pas ses troupes aussi complètement qu'il le pensait au départ. Ces signes alarmants sont d'autant mieux écoutés qu'ils s'accompagnent de l'expression du mécontentement du monde syndical et de sa propre base devant une politique jugée trop « gouvernementale » et pas assez revendicative. Cependant, entre la sortie du PCI de la majorité parlementaire qui soutenait le gouvernement Andreotti en janvier 1979

et le discours de E. Berlinguer à Salerne le 27 novembre 1980 tirant, semble-t-il, un trait définitif sur l'hypothèse bientôt décennale du compromis historique, la ligne du parti reste officiellement celle de l'entente de trois grandes forces populaires italiennes : DC, PCI, PSI. Il faudra la vague de scandales qui envahit la sphère politique italienne en 1980 et touche particulièrement la DC pour que Berlinguer se décide à céder à d'assez nombreuses pressions internes et déclare la DC désormais irrécupérable. Cette lenteur des réactions montre la difficulté éprouvée par la direction du parti dans la définition d'une nouvelle stratégie qui ne peut être qu'une stratégie d'union de la gauche avec un Parti socialiste accusé de vouloir introduire en Italie un néo-travaillisme dont le premier effet est de casser l'unité de la classe ouvrière et de faire du socialisme non plus une composante de la gauche mais une troisième force.

3) *L'attitude du nouveau maître du PSI*, B. Craxi, n'est pas de nature, il est vrai, à atténuer ces soupçons. Alors que le Congrès de Turin de mars 1978 avait clairement défini l'alternative de gauche comme la stratégie officielle du parti, la politique de Craxi a essentiellement constitué à utiliser au maximum la force d'un parti frontière, nécessaire à la mise en place d'une majorité et dont le pouvoir de négociation est donc bien supérieur à sa force numérique, comme on a pu le constater lors de l'élection d'un socialiste, S. Pertini, à la Présidence de la République. L'objectif réel du PSI est désormais de devenir, à la place de la DC, l'axe porteur de la vie politique italienne. Certes, le chemin est encore long. Les arguments justifiant cette prétention sont cependant déjà en place : en acceptant de rentrer au gouvernement de F. Cossiga en avril 1980 — sur la base d'une entente avec l'aile droite de la Démocratie chrétienne décidée à repousser le PCI dans l'opposition — le PSI veut se vanter d'assurer la « gouvernabilité » du pays. Le slogan « on ne gouverne pas l'Italie sans les socialistes » remplace ainsi celui qui avait cours dans les années 76-79 : « On ne gouverne pas l'Italie sans les communistes. » Les étapes sont elles aussi tracées : attribution du poste de Président du Conseil — occupé depuis 1945 par un démocrate-chrétien — à B. Craxi, organisation d'une « aire laïque » sous hégémonie socialiste qui permettrait de renforcer considérablement la force du parti (un pacte de consultation avec les sociaux-démocrates a déjà été signé en octobre 1980), enfin mise en œuvre d'une réforme constitutionnelle introduisant l'élection directe au suffrage universel — selon une règle majoritaire — du chef de l'exécutif. Ce qui, dans un pays occidental, revalorise inévitablement la composante socialiste de la gauche nationale.

Tout ceci montre l'importance des alliances, dans un système où la

société civile connaît de fortes poussées centrifuges et où les solidarités dépassent les limites d'un parti. Comme le souligne Ferrata (9), des solidarités de signes différents se sont succédé : antifasciste de 1945 à 1947, « démocratique » après 1948, réformiste avec le centre-gauche de salut public entre 1976 et 1979. Et la désagrégation du cadre politique à partir de 1968-1970 entraîne à l'intérieur de ces différents types d'alliances l'interférence de solidarités croisées (10) (réformiste : PCI-PSI ; de pouvoir : DC-PSI ; laïque : PCI-PSI-PSDI-PRI-PLI ; modérée : DC-PLI) qui aggravent l'instabilité du cadre politique.

Les deux grands projets auxquels la classe politique italienne s'est trouvée affrontée au cours des cinq ou six dernières années : le compromis historique, « grande alliance pour le progrès », et l'alternative de gauche se sont sinon effondrés, du moins éloignés dans un avenir non prévisible, depuis 1979.

Aucune stratégie de remplacement n'apparaît, si ce n'est en filigrane le projet craxien d'assurer une rotation entre la DC et le PSI dans le cadre limité d'une alternative de centre-gauche, ou à plus long terme entre un bloc modéré dominé par la DC et un bloc progressiste dominé par le PSI. Mais cette dernière éventualité suppose que le socialisme italien soit capable de reconquérir le terrain qu'il a, dès le lendemain de la guerre, abandonné au Parti communiste.

(9) *La Voce repubblicana*, 24 février 1976.

(10) *Voce repubblicana*, *ibid.*

Geneviève BIBES. — The party system.

The crisis encountered by the Italian political parties has hit them in their multiple duties of structures for participation and integration and of organizations for decision making. The results of the latest elections— increase in the floating vote and in abstentions, the success of unusual parties such as the radical party or the regional parties — show the difficulties which the parties are facing in their relations with their electors. The specific form of the Italian party system, characterized both by the domination of two groups — the Christian Democrats and Communists obtaining nearly two thirds of the votes, and by an extreme multiplicity of parties, such that eleven groups are represented in Parliament, renders the constitution of governmental alliances extremely precarious and difficult. After the center (1947-1962) the center-left (1962-1976) the national unity established in 1974 fell apart in 1979. Since April 1980 the governability of the country rests on a new agreement between Christian-Democrats and Socialists. But the ambiguity of the intentions of the two partners and the uncertainty of both the Communist attitude and the results of the next elections make it impossible to determine if it is a new edition of the center-left or a step towards an unknown solution.

RÉSUMÉ. — *La crise qui frappe les partis politiques italiens les atteint dans leur double fonction de structures de participation et d'intégration et d'organismes de décision. Les résultats des dernières consultations électorales — accroissement du vote flottant et de l'abstention, succès de partis atypiques comme le parti radical ou les partis régionaux — témoignent des difficultés rencontrées par les partis dans leurs rapports avec leurs électeurs. La configuration spécifique du système partisan en Italie, marqué à la fois par la domination de deux formations, la démocratie chrétienne et le parti communiste recueillant près des deux tiers des suffrages, et par un pluralisme très prononcé, permettant à onze formations d'être représentées au Parlement, rend par ailleurs extrêmement ardue et précaire la constitution d'alliances gouvernementales. Après le centrisme (1947-1962) et le centre-gauche (1962-1976), l'unité nationale établie en 1976 s'est à son tour effondrée en 1979. Depuis avril 1980, la « gouvernabilité » du pays repose sur un nouvel accord démocrates chrétiens - socialistes. Mais l'ambiguïté des intentions des deux partenaires et les incertitudes aussi bien de la politique communiste que des prochains résultats électoraux ne permettent pas de dire s'il s'agit d'une nouvelle édition du centre-gauche ou d'une étape vers une solution imprévisible.*

GIANNI BAGGET-BOZZO

## *La crise de la Démocratie chrétienne\**

### 1. LA CRISE IDÉOLOGIQUE

La Démocratie chrétienne a constitué son patrimoine idéologique en le présentant comme le résultat de l'évolution de la pensée de l'Eglise sur le politique et le social. Son existence était justifiée par la proposition d'une identité politique dérivant de la présence et de l'action catholiques. Plusieurs lectures pouvaient être données de cette présence et de cette identité, constituant une palette d'options et d'opinions extrêmement vastes. Le rôle que la hiérarchie ecclésiastique revendiquait dans l'exercice concret de ces options pouvait cependant conduire à en limiter en grande partie l'éventail. Et de fait, le degré de concentration a été tel, sous les pontificats de Pie XII, Jean XXIII et Paul VI, bien que sous des formes assez diverses, que la hiérarchie a toujours donné son aval aux positions prises par la ligne majoritaire dans la Démocratie chrétienne. L'identification de l'aire culturelle catholique à la Démocratie chrétienne est devenue un phénomène courant en Italie. Encore aujourd'hui, un choix politique clairement différent du choix démocrate-chrétien exclut toute appartenance à l'« aire » catholique. Le concept d'« aire catholique » est lui-même plus restrictif que celui d'appartenance à l'Eglise catholique. Mais l'appartenance à l'aire catholique entraîne encore à présent un statut privilégié à l'intérieur de l'Eglise, et toute appartenance publique à une option différente de celle de la DC est incompatible avec le statut de prêtre, de religieux, de dirigeant de l'Action catholique.

\* Traduction de Mariangela PORTELLI.

La Démocratie chrétienne inclut donc, sur le plan politique, la discipline concrète de l'Eglise. Par rapport au passé, la nouveauté consiste dans le fait que l'influence de l'Eglise s'est réduite — tant matériellement que culturellement : l'Eglise ne peut plus bénéficier d'un consensus social sur des éléments essentiels de sa vision de la vie, comme on l'a vu en 1974 avec la question du divorce ou en 1981 avec celle de l'avortement. En outre, depuis le Concile, elle n'est plus en mesure de faire valoir comme une norme doctrinale l'idée d'une doctrine sociale gérée par la hiérarchie.

La crise de la DC a donc pour origine la disparition progressive des bases idéologiques et culturelles qui fondent sa légitimation politique. Elle n'est plus en mesure de se présenter comme le parti politique qui réalise la doctrine sociale chrétienne et se trouve donc contrainte de se définir comme un parti « laïc ». D'un autre côté, elle demeure liée, sur le plan de la représentation politique et sociale, à l'aire catholique et donc à la hiérarchie ecclésiastique, et doit en soutenir les positions.

On le voit pour toutes les questions (comme l'éducation) où les positions ou les intérêts de l'institution ecclésiastique sont impliqués. Mais ce rapport avec l'aire catholique est devenu politiquement onéreux, car il bloque ses possibilités d'action politique.

La perte d'influence de l'Eglise a rendu plus laïc l'électorat modéré du centre et du centre-droit qui soutient la DC et approuverait certainement une plus grande indifférence par rapport au discours ecclésiastique. La DC se trouve donc dans un état de crise idéologique puisqu'elle conserve en arrière-plan culturel la mémoire du « parti chrétien » et privilégie sur les questions clés ses rapports avec la hiérarchie ecclésiastique, mais elle doit désormais « voiler » complètement sa matrice idéologique car elle doit désormais agir dans une société sécularisée, non hostile mais de plus en plus indifférente aux thèmes socioreligieux exprimés par le discours ecclésiastique.

## 2. LA CRISE DU PERSONNEL POLITIQUE

La crise idéologique a entraîné celle des structures du parti. Le déclin des motivations idéologiques s'est traduit par la chute qualitative et quantitative du militantisme. Mais on doit ajouter — et c'est un phénomène singulier dans l'histoire des partis — que la crise du militantisme a été voulue par le groupe dirigeant. A partir des années 70, la DC s'organise en courants qui décident de « geler » leurs rapports de force. Ce qui implique le blocage de fait des nouvelles

inscriptions et l'attribution à chaque courant d'une quantité définie d'inscrits. Les raisons politiques initiales de ce blocage sont liées aux difficultés que rencontrait, à la base du parti, de toute évidence plus liée aux idéologies traditionnelles, la politique d'accord de principe avec les socialistes et les forces laïques développées par Aldo Moro.

Par la suite, le mécanisme s'est suffi à lui-même et a conduit à une délimitation fermée des groupes démocrates-chrétiens. L'absence de renouvellement des militants impliquait inévitablement le non-renouvellement des dirigeants. Il en a résulté une sclérose de la direction politique de la DC et une évolution oligarchique du parti.

Le groupe dirigeant est en effet constitué, dans sa majeure partie, de députés de l'Assemblée constituante; c'est le cas du président du Sénat, Fanfani, des anciens présidents du conseil Rumor, Andreotti, Colombo, de l'ex-secrétaire général Zaccagnini. Dans sa quasi-totalité le groupe dirigeant est celui qui a été élu, à la fin du leadership de De Gasperi mais avec l'aval exprès de l'homme d'Etat de Trente, lors du Congrès de Naples de 1954. Les nouveaux dirigeants ont été cooptés par ce groupe et se trouvent donc en position subordonnée. Il faut ajouter qu'à la Direction de la DC siègent tous les ex-présidents du Conseil et ex-secrétaires généraux du parti. L'oligarchie se trouve donc définie également par l'âge, même si l'on n'atteint pas le niveau soviétique, les dirigeants démocrates chrétiens de la première génération ayant été élus après l'effondrement politique de l'Etat consécutif à la seconde guerre mondiale, et appartenant tous alors aux nouvelles générations.

La stabilité de l'électorat démocrate-chrétien a contribué à concentrer l'attention des hommes politiques démocrates-chrétiens sur leur statut à l'intérieur du parti.

Ce statut a été longtemps déterminé par le rôle joué à l'intérieur de chaque courant. En 1975, avec le secrétariat Zaccagnini, le système des courants est entré partiellement en crise. Il avait atteint un tel degré de perfectionnement que l'on disait exister un calcul — sur des bases mathématiques —, le « manuel Cencelli », en fonction duquel était établi le pourcentage de charges publiques attribué à chaque courant. Peut-être ce manuel Cencelli n'a-t-il jamais existé, mais la réalité qui se reflète lors de la mise au point des gouvernements démocrates chrétiens est bien exprimée par cette image. C'est la perfection qui a perdu le système, même s'il n'en est pas résulté une mutation dans la composition des groupes parlementaires DC. Les élus hors courant sont peu nombreux et tous marginaux. Une fois atteint le système des courants, la DC est devenue un parti sans direction, c'est-à-dire sans moyens de concentration et de production du pou-

voir interne au parti. Le personnel politique démocrate-chrétien agit dans un état de fragmentation et d'autonomisation tel qu'il empêche le parti de produire une image politique.

### *L'image politique*

Un des traits les plus caractéristiques de la DC des années 80 est la difficulté qu'éprouve le parti à donner à l'électeur des motivations de vote autres que le fait que l'électeur a déjà voté DC et que la DC est le parti le plus important. Le phénomène du terrorisme lui offrait pourtant toutes les possibilités pour se donner une image de parti engagé dans la défense de l'ordre public. Mais ce rôle fut très rapidement rempli par le Parti communiste, composante de la majorité gouvernementale. Bien que la DC fût bien plus atteinte, au moins physiquement, par le terrorisme que le PCI, elle ne parvint pas à en tirer profit. Et paradoxalement, un des principaux obstacles fut la crainte de se situer sur la même longueur d'onde que les communistes.

La DC n'est pas capable de produire une définition de sa politique et donc de se donner une image approximative. Laisant coexister différents messages et diverses interprétations de sa politique, son objectif est de n'exclure la possibilité d'un rapport politique avec aucun autre parti ou force sociale et d'un dialogue avec les intérêts et les sympathies d'aucune couche de l'électorat. C'est pourquoi l'activité gouvernementale du parti peut difficilement être qualifiée puisqu'elle vise surtout à éviter ou à différer les choix, de façon à ce qu'ils n'apparaissent jamais comme tels et soient accomplis, là où ils sont inévitables, sans qu'il leur soit donné, en tant que *choix*, aucune signification politique. La DC se démythifie donc elle-même : le parti, dans son ensemble, souligne que le vote démocrate-chrétien est, pour ainsi dire, un vote naturel qui n'a pas besoin d'explications ou de motivations particulières ; ou, en d'autres termes, que les motivations avancées par les autres partis sont à un tel point marquées par une idéologie qu'elles repoussent l'électeur vers un parti auquel une certaine grisaille confère l'attrait des messages tranquillissants.

### *La position parlementaire de la DC*

La DC n'a eu la majorité absolue qu'au cours de la première législature républicaine (1948-1953). Durant cette législature, De Gasperi reforma le système électoral par une loi qui conférait une surreprésentation aux partis apparentés qui auraient obtenu globalement la majorité absolue. Aux élections du 7 juin 1953, la DC

s'apparenta aux sociaux-démocrates, aux libéraux et aux républicains. Mais les listes apparentées n'obtinrent pas les 51 % et l'opposition de gauche réussit à ce que cette défaite politique fût considérée comme une défaite morale, c'est-à-dire comme le rejet par le peuple d'une volonté de truquage de la part de la DC. Ce jugement ne correspondait pas à la vérité. De Gasperi avait eu recours à l'idée d'une prime majoritaire afin de combattre les pressions intégristes et cléricales qui, au nom de l'anticommunisme, étaient exercées sur la DC et entendaient la pousser à la constitution d'un bloc de droite avec les fascistes et les monarchistes.

De Gasperi voulait maintenir l'opposition au PCI dans un cadre rigoureusement démocratique et associer ainsi grâce à elle, par des liens étroits, la DC et les partis laïcs. Le résultat de ces élections et surtout la victoire d'une interprétation critique transforma le système électoral proportionnel en une sorte de règle garantissant la démocratie.

C'est ce qui rendit la formation d'une majorité parlementaire extrêmement difficile. La DC, qui a toujours disposé de la majorité relative, a dû dépendre de ses alliés pour obtenir la majorité absolue. Aussi a-t-elle cherché à les rendre interchangeable afin de garantir sa propre liberté de manœuvre, mais elle n'y est pas parvenue sans difficultés. Chaque fois que les partis laïcs, puis le PSI, se sont trouvés dans une position politiquement homogène, ils ont pu largement conditionner la DC. C'est ce qui s'est produit entre 1960 et 1962, lorsque les partis du centre imposèrent à la DC, plutôt réticente, l'alliance avec le PSI. La DC a subi longtemps le centre-gauche ; elle tenta de revenir à une position centriste (en excluant le PSI du Gouvernement) en 1972, mais elle dut à nouveau collaborer avec les socialistes en 1973. Et bien que ceux-ci aient eu alors, pour la plupart, une préférence pour l'alliance avec le PCI, la DC fut ainsi contrainte à gouverner, entre 1976 et 1979, avec le PCI dans les gouvernements d'unité nationale : monocolores démocrates-chrétiens que le PCI soutenait d'abord par son abstention puis par son vote. Après la tragédie Moro, la collaboration avec les communistes prit fin. Actuellement, la DC, qui a rompu tout rapport politique avec le PCI, ne peut atteindre la majorité absolue qu'avec le PSI. Celui-ci, habilement dirigé par Bettino Craxi, a exploité au maximum sa position de force et a réussi à agréger autour de lui tous les partis laïcs. Une partie de la DC, qui regroupe les courants les plus favorables à la collaboration avec le PCI, voudrait sortir du conditionnement que l'hégémonie socialiste impose à la DC. Elle n'est toutefois pas en mesure de proposer la constitution d'une majorité qui engloberait le PCI : ce sont en effet

les leaders de ces courants qui ont souligné l'impossibilité de gouverner avec le PCI, alors que c'est justement ce que le PCI demande. Cette tendance n'est donc pas en mesure de constituer une alternative à l'hégémonie que l'allié socialiste exerce sur la politique conduite.

Dans ces circonstances, on comprend comment le secrétaire socialiste a pu se proposer comme objectif sérieux la conquête pour lui et son parti de la présidence du conseil même si son électorat ne correspond qu'au tiers de lui de la DC.

Dès à présent, le secrétaire socialiste peut choisir le démocrate-chrétien qui dirigera le Gouvernement. Le dernier président, Arnaldo Forlani, fut le seul qui appuya Craxi lorsque celui-ci, au début de l'actuelle législature, fut chargé par le Président de la République de constituer le Gouvernement. Son prédécesseur, Cossiga, avait été désigné par la DC et appartenait aux courants non favorables aux socialistes. Forlani reçut le plein appui du PSI, parce qu'il couvrait et s'alignait constamment sur les positions socialistes. La DC a perdu ainsi, de fait, la présidence du Conseil tout en la conservant formellement (1). Le PSI pourrait aller encore plus loin, en assumant lui-même la présidence du Conseil si, au PCI, le secrétariat de Berlinguer, hostile aux socialistes, entrait en crise.

### *La DC et le terrorisme*

L'histoire du terrorisme italien est entrelacée à celle de la DC. Le terrorisme de gauche a choisi la DC comme son adversaire principal : le geste le plus incisif des Brigades Rouges fut l'enlèvement d'Aldo Moro et l'assassinat de ses gardes du corps, suivi de l'assassinat du président démocrate-chrétien.

Au contraire, le terrorisme de droite a toujours entretenu des liens relativement étroits avec les forces de police et donc avec la DC. Le procès consécutif à l'attentat de la Piazza Fontana en 1969 a révélé les liens des services secrets de l'Etat avec une cellule subversive fasciste de la région de Padoue et a mis en lumière la responsabilité de ministres dans cette affaire. La magistrature, après une enquête judiciaire qui a duré douze ans, a fini par relaxer tout le monde faute de preuves, mais la décision rendue en appel, qui bouleversait radicalement celle rendue en première instance, a laissé l'opinion publique incrédule et stupéfaite.

Du reste, le terrorisme de gauche s'est constitué avec les GAP

(1) Elle l'a totalement perdue le 28 juin 1981 au profit du sénateur Giovanni Spadolini, secrétaire général du Parti républicain (NDR).

de Feltrinelli en raison justement du soupçon d'un coup d'Etat de droite bénéficiant de complicités gouvernementales. Les dirigeants démocrates-chrétiens ont été (excepté l'unique cas d'un communiste) les seuls représentants politiques atteints aux jambes par les terroristes « rouges ». Un ouvrier communiste fut tué parce qu'il avait contribué à la découverte d'un membre des BR dans une entreprise de Gênes. L'objectif politique du terrorisme de gauche a toujours été la DC, et le PCI est entré en jeu uniquement parce qu'accusé de soutenir politiquement la DC.

Le terrorisme a agi politiquement en Italie en mettant au premier plan la gendarmerie, qui a pris la direction de la lutte contre le terrorisme et en a profité pour adresser des messages politiques. Une figure prestigieuse s'est ainsi constituée, celle du commandant de la gendarmerie, Capuzzo, dont le discours est rigoureusement démocratique, et même bien plus lucide et attentif aux motivations du phénomène terroriste que les hommes politiques, et surtout ceux de la DC. Cette montée politique de la gendarmerie signifie-t-elle la possibilité d'une solution non parlementaire à la crise politique ? Il faut en tout cas tenir compte du fait que du côté des représentants du monde industriel (par exemple le président du Parti républicain, Visentini), on a avancé des opinions favorables à la constitution de gouvernements qui ne soient pas liés aux partis. Cela dit, une solution non parlementaire est pour le moment improbable. Il est singulier que la direction du PCI ne considère pas avec défaveur ces propositions qui mettraient hors circuit tant la DC que le PSI.

Il est également important de souligner que ces propositions sont apparues non pas quand le terrorisme de gauche était en pleine ascension mais au moment où la lutte contre celui-ci avait obtenu des succès significatifs. On pourrait dire que, de même que le terrorisme de gauche a succédé à ce que l'on a appelé la « stratégie de la tension », c'est-à-dire à la menace du terrorisme de droite, de même aujourd'hui à la crainte du terrorisme de gauche succède celle du « coup d'Etat légal ». Le risque existe toujours, même s'il ne faut pas le surévaluer, que la crise de la DC, un parti incorporé au fonctionnement concret des institutions républicaines, se transforme en une crise institutionnelle.

### *La DC et les scandales*

La DC est au centre de tous les scandales de l'après-guerre ; et, malgré tout, aucun démocrate-chrétien n'a subi de sanctions pénales ou n'a vu sa carrière politique interrompue à cause de démêlés avec

la justice. Cela indique assez nettement le niveau d'imbrication entre les institutions de l'Etat et le parti au pouvoir.

La corruption était dans une certaine mesure rendue inévitable du fait du système politique lui-même, puisque les partis, bien qu'étant de véritables institutions publiques, n'ont pas eu pendant une longue période d'autres ressources que celles que leur apportaient les contributions de leurs adhérents. Le financement des partis est lié à l'exploitation économique de leurs rapports avec les ressources de l'Etat : un exercice très facile et rentable, dans une structure institutionnelle qui voit s'accroître l'intervention de l'Etat dans tous les secteurs de la vie sociale, et donc la multiplication des possibilités de médiation politique. C'est dans les années 70 qu'on a pris conscience du problème et que l'on a décidé le financement public des partis. La loi soumise à un référendum a été approuvée par les électeurs malgré une opposition, orchestrée par les radicaux, qui a quasiment atteint les 40 % du corps électoral. Le manque de confiance était lié au fait que l'on craignait que la corruption continue, étant donné le niveau d'imbrication désormais atteint entre la médiation politique et les institutions publiques.

La DC est certainement le parti qui dispose au plus haut degré de cette possibilité mais ce n'est pas le seul. Cependant c'est le parti qui, semble-t-il, est le mieux protégé par la magistrature et la police. C'est pour cette raison que s'est posé le problème, dans la forme proposée par Pasolini, du « procès à la DC ». La question surgit pendant le scandale Lookheed, à propos des sommes versées par l'entreprise américaine à des membres du Gouvernement italien pour faciliter l'achat d'avions *Hercules* par l'aviation militaire italienne. Les démocrates-chrétiens n'eurent pas de condamnations pénales, alors que l'ex-ministre social-démocrate Mario Tanassi le fut (avant d'être confié à l'assistance sociale à sa sortie de prison).

Lorsque les BR enlevèrent Moro, elles affirmèrent vouloir organiser ce « procès de la DC » que les institutions n'avaient pas instruit.

### *La DC et la politique étrangère*

La prise du pouvoir par la DC a commencé en 1944, avec l'attribution du ministère des Affaires étrangères à De Gasperi. La politique étrangère fut un élément essentiel du succès politique de la DC. Celle-ci se présenta comme le parti qui, grâce au catholicisme, était en mesure de permettre à l'Italie de rompre l'isolement international où le fascisme et la guerre l'avaient confinée. Dans la division du monde en deux blocs, une fois établie l'adhésion idéologique de la

gauche, communiste et socialiste, à l'un d'eux, l'espace ouvert à la DC était celui du choix occidental.

La DC devint le parti de l'alliance atlantique et de l'unité européenne. Sous sa direction, l'Italie choisit l'Occident et le soutient aux temps de la guerre froide.

La DC italienne n'acceuillit pas de bon gré la détente : on imputa le manque de voix nécessaires pour conquérir la majorité lors des élections de 1953 aux premiers signes du dégel. Mais, avec le changement de direction du parti en 1954, la détente devint, avec l'unité européenne et la communauté atlantique, un des points de référence de la politique démocrate-chrétienne. Bien plus : la politique étrangère de la DC et la position internationale qui en résultait permirent à la DC de donner une légitimation à son pouvoir.

La politique étrangère démocrate-chrétienne a été fondamentalement une politique visant à n'interférer en aucun cas avec la politique étrangère des États-Unis, en l'appuyant par principe en tant que politique de la puissance hégémonique, mais sans jamais la soutenir sur le terrain. La politique étrangère italienne, qui a été en quasi-permanence dirigée par la DC, a cherché à réaliser des conjonctions politico-économiques sans envergure et conçues de telles sorte qu'elles ne mettent jamais en discussion le rapport avec les États-Unis. Au contraire : ce rapport a été utilisé par la DC à des fins de politique intérieure, c'est-à-dire comme ligne de démarcation des politiques et des alliances que la DC ne voulait ou ne pouvait, suivant les cas, accepter. Lorsque les communistes demandèrent à passer du statut d'appui extérieur au Gouvernement à celui de membre à plein titre de l'exécutif, on utilisa comme arme de dissuasion le veto américain.

L'Italie a mené, sous la direction de la DC, une politique étrangère inférieure à ses possibilités et cela parce que l'image idéologique que le parti gouvernemental souhaitait voir répandue dans le pays (et qu'il voulait lui transmettre à travers la politique étrangère) était celle d'une Italie liée étroitement aux États-Unis, incapable d'avoir une existence politique sans un rapport direct, fidèlement observé, avec la puissance hégémonique de l'Occident.

Au moment où apparaissent en Europe des différences sensibles avec la politique américaine, la DC choisit (dans les années 60) la politique américaine. Dans les années 70, cette différence s'élargit : l'Italie s'adosse alors à l'axe franco-allemand (qu'elle a toujours contrecarré), car elle ne se sent pas en mesure de jouer le rôle du « bulgare de l'OTAN », c'est-à-dire d'être le fer de lance pur et dur des États-Unis en Europe et en Méditerranée. L'axe franco-allemand lui permet de mener une politique étrangère sans envergure et, par

conséquent, de repousser ou de dissimuler son choix. Toutefois, cet élément significatif de la politique démocrate-chrétienne est entré lui aussi en crise, à partir du moment où l'allié socialiste peut pratiquer avec davantage d'authenticité et de fermeté la ligne de l'entente avec la politique de la social-démocratie allemande et jouer ainsi la carte d'une contribution plus active de l'Italie à la politique étrangère européenne.

La Démocratie chrétienne est désormais engagée sur la voie du déclin, quel que soit l'angle sous lequel on la considère. Peut-être que la meilleure solution serait de rompre avec son statut de fille préférée de l'Eglise et des Etats-Unis qu'elle a utilisé pendant trente ans et de jouer une carte plus laïque et plus nationale. Mais peut-on effacer de manière aussi radicale son propre passé ?

Sous le régime démocrate chrétien s'est accomplie la sécularisation de la vie civile et sociale de l'Italie, mais la DC ne semble pas s'en être aperçue. Elle vit dans la nostalgie des années 50. Et l'on a l'impression que le PCI, qui a joué avec Berlinguer, dans la ligne du dernier Togliatti, ses cartes maîtresses sur un accord avec l'Eglise, se trouve dans des conditions guère dissemblables. Peut-être le moment des grandes mutations est-il arrivé pour la politique italienne.

HUGUES PORTELLI

## *Le communisme italien dans l'impasse ?*

Le soixantième anniversaire du Parti communiste italien, le 21 janvier dernier, aurait pu être l'occasion de célébrer la continuité d'une organisation fière de sa tradition et de ses fondateurs. Le PCI n'en appelle-t-il pas régulièrement aux orientations de Gramsci et de Togliatti pour justifier idéologiquement chacun des « tournants » opérés depuis les années héroïques où il ne rassemblait qu'une poignée de militants luttant contre le fascisme ?

Pourtant cette fois, l'orgueil de parti a cédé quelque peu la place à l'autocritique et au renouveau. Il est vrai que le contexte s'y prête. Après plusieurs décennies d'ascension constante et même, au début des années 70, irrésistible (1), il semble que le Parti communiste ait atteint un palier, que son influence piétine. La stratégie sur laquelle il avait fondé son image de « parti de gouvernement », le compromis historique avec la Démocratie chrétienne, est en crise. La concurrence du Parti socialiste, que l'on croyait définitivement écartée, réapparaît, y compris sur le terrain, privilégié entre tous, de la culture et des intellectuels.

Bref, aux certitudes des années 70 succèdent les interrogations, les hésitations, dont les débats internes actuels sont la traduction. Le PCI est à l'heure des choix et la mise à l'écart — provisoire ? — de la stratégie des années 70 n'a pas encore entraîné le développement systématique d'une nouvelle « ligne ».

Ces incertitudes s'expliquent aisément si l'on réalise l'ampleur des mutations que le PCI a connues ces dix dernières années.

(1) Cf. H. PORTELLI, La longue marche du Parti communiste italien, *Esprit*, n° 11, novembre 1976.

Entre 1968 et 1972, le Parti communiste a dû successivement canaliser le plus grand mouvement social de l'après-guerre (1968-1969), en tirant parti pour renforcer sa présence dans les mouvements de masse et notamment le syndicat et ses structures de base, tout en devant pour la première fois combattre la nouvelle extrême-gauche qui le contestait jusqu'en son sein. Puis, au lendemain de cette phase de luttes sociales, le PCI s'est trouvé confronté à la nécessité de choix stratégiques : la ligne du « compromis historique », adoptée en 1973, confirma la volonté du dialogue avec les catholiques, mais en le traduisant en terme de recherche d'un accord avec la DC. Cette ligne modérée a permis d'abord la désagrégation du bloc catholique (référendum sur le divorce de 1974) puis une progression considérable sur le terrain électoral (le PCI passant de 28 % des voix en 1972 à 32 % aux élections régionales de 1975, puis à 34 % aux législatives de 1976). Mais cette progression a créé au parti plus de problèmes qu'elle n'en a résolus.

Tout d'abord sur le plan politique. Si le Parti communiste a su répondre sans faiblesse aux tentatives de déstabilisation d'extrême-droite aux débuts des années 70 (« stratégie de la tension ») et à leur instrumentalisation par la Démocratie chrétienne (lutte contre les « extrémismes opposés »), il s'est avéré incapable d'enrayer le terrorisme du « parti armé » : au lendemain de l'avancée électorale de 1975-1976, le PCI s'est trouvé, du fait de l'incapacité (calculée ?) de la DC à lutter politiquement contre le terrorisme, contraint de défendre l'ordre démocratique et les institutions telles qu'elles étaient, alors qu'il venait de gagner à lui un électorat qui lui demandait de les transformer. Il s'est trouvé ainsi conduit à s'aligner toujours davantage sur la DC, abandonnant à l'ultra-gauche ou aux radicaux le terrain préservé jusqu'alors.

D'autre part, la progression électorale du parti s'est faite au détriment de sa cohésion. Sans devenir véritablement un *catch all party*, le PCI a vu affluer des groupes sociaux nouveaux (classes moyennes salariées, retraités, sous-prolétaires du Mezzogiorno), dont le comportement électoral était plus instable et qui amenuisaient le poids de la composante ouvrière traditionnellement majoritaire. De surcroît, le PCI a bénéficié d'un vote massif parmi les jeunes générations, alors que celles-ci n'avaient été qu'en partie socialisées par la culture communiste (2).

(2) M. BARBAGLI, *Una tattica e due strategie*. Inchiesta sulla base del PCI, *Il Mulino*, n° 260, 1978 ; M. FEDÈLE, *Oltre il partito nuovo*. Alla ricerca di una terza via, *Democrazia e Diritto*, n° 5-6, 1978.

Par ailleurs, la progression électorale communiste, fruit des luttes sociales et politiques des années 1968-1973, est entrée aussitôt en contradiction avec les effets de la crise économique qui frappait l'Italie de plein fouet. Le PCI s'est rapproché du pouvoir au moment même où les bases traditionnelles d'une politique de réformes étaient remises en cause (crise de l'Etat post-keynesien), où la crise et les solutions imposées par la DC aggravaient la division nord-sud du pays, entraînaient le développement du corporatisme et la remise en cause des victoires syndicales.

Enfin, l'évolution même du parti a ajouté au désarroi. Le bond des effectifs ne s'est pas traduit — au contraire — par une progression du militantisme. La culture communiste traditionnelle est entrée en crise. L'affirmation du choix eurocommuniste, les gages donnés à la DC et aux socialistes pour démontrer la laïcisation du parti et sa transformation en force politique de gouvernement ont abouti à la remise en cause des grandes options idéologiques : les débats sur le rapport socialisme/démocratie et sur l'héritage de Gramsci et de Togliatti ont conduit à une révision idéologique générale, sans que l'abandon ou l'édulcoration des thèses anciennes ne cèdent la place à un discours vraiment alternatif (3).

Cette déstabilisation générale du parti, qui rompait l'unité de la société communiste, tant dans les rapports électeurs-militants-dirigeants qu'à chacun de ces niveaux, s'est traduite par un recul électorat important en 1978-1980, perceptible dès le début de la phase d'unité nationale et amplifié au lendemain de son échec : ce sont d'abord les référendums radicaux de 1978 où une partie de l'électorat communiste n'a pas suivi les consignes du PCI (notamment à propos du financement des partis), puis les élections législatives et européennes de 1979 où le PCI a perdu une grande partie de son nouvel électorat (tombant de 34 à 30 %).

Certes, le PCI s'est depuis ressaisi puisque les élections régionales de 1980 ont été marquées par un certain redressement (32 %) (4) perceptible également au niveau militant (remontée à 1 752 000 inscrits en 1980, après un recul en 1978-1979). Mais l'effet politique du recul de 1979 n'a pas été surmonté.

(3) H. PORTELLI, Gramsci et la pensée politique italienne contemporaine, *Mélanges de l'Ecole française de Rome*, t. 90, 1978.

(4) Les élections locales partielles de juin 1981 confirment les limites du redressement puisque, si le PCI retrouve ses meilleurs scores de 1976 à Gênes et Rome, il recule sensiblement par contre dans le Sud : la coupure Nord-Sud de son influence est renforcée.

## 1. LES LIMITES DU COMPROMIS HISTORIQUE

Les succès des années 74-76 contenaient donc en germe les causes de l'échec de 78-79. Dans les deux cas, on retrouve la stratégie du compromis historique. Celle-ci était le produit d'une réflexion dont les éléments centraux n'ont pas changé — et qui explique d'ailleurs que plus d'un dirigeant n'ait abandonné cette stratégie qu'à titre provisoire.

Au départ, des considérations internationales : le rang mondial de l'Italie, puissance moyenne soumise à la tutelle des Etats-Unis et pouvant difficilement mener une politique autonome, empêche toute solution où le PCI serait en position dominante. Outre les gages fournis par le PCI lui-même (atlantisme) la meilleure garantie n'est-elle pas une alliance avec le parti qui, depuis 1945, a toujours relayé fidèlement la politique américaine : la Démocratie chrétienne ?

A quoi s'ajoutent des considérations internes et notamment le poids du catholicisme populaire : le drame chilien a convaincu le PCI du danger d'un isolement à droite de la DC et du risque d'une base contre-révolutionnaire de masse en cas de pouvoir de gauche. Le refus de « l'Union de la gauche » — solution impossible car minoritaire — ou de regroupement laïc en résulte logiquement.

Par contre, le compromis historique permet plusieurs avantages : une légitimation progressive du PCI comme parti de gouvernement, et surtout le développement d'une lutte pour l'hégémonie sur les masses catholiques, chaque bloc assiégeant l'autre au sein même de l'alliance.

Le compromis était donc susceptible de plusieurs lectures. Pour les raisons déjà mentionnées et aussi du fait de l'habileté tactique de la Démocratie chrétienne, c'est la version la plus modérée qui a prévalu à tous les niveaux. Face à un Parti communiste incapable de proposer un programme économique et social autonome (comme cela avait été le cas avant 1975) et d'imposer une autre façon de « faire la politique », la DC, s'appuyant sur le danger terroriste, a su imposer une politique d'*état d'urgence* — face à la crise économique, à la subversion de l'Etat — et surtout diffuser dans la gauche sa conception de la politique comme occupation du pouvoir, intégrant le PCI dans la lotisation des appareils d'Etat. La partitocratie s'est renforcée et la DC a pu reconstituer le système classique de médiation et de clientélisme en y associant le PCI de façon subalterne.

Les résultats n'ont pas tardé à apparaître.

Dès 1972, le PCI accepte une unité syndicale sur les bases les plus favorables à la Démocratie chrétienne. Plutôt que d'appuyer une fusion pure et simple des organisations telle que la prônaient les fédérations de la métallurgie, il se rallie à une représentation parité-tique ne donnant à la CGIL, proche de lui, qu'un tiers des mandats de la fédération CGIL-CISL-UIL, tout autant que la petite UIL socialiste et social-démocrate. Son influence décisionnelle est d'autant plus réduite qu'au sein même de la CGIL, les socialistes, ultra-minoritaires, disposent d'un nombre de postes bien supérieur à leur influence réelle. Pour parvenir à l'unité syndicale, et donner des gages à la DC et au PSI, le Parti communiste a donc accepté de sous-évaluer considérablement sa représentation dans le secteur où il est majoritaire à la base : le mouvement syndical.

Même phénomène au niveau local : au lendemain des élections locales triomphales de 1975, le PCI accorde aux socialistes — voire aux autres partis laïcs ou à la DC — une surreprésentation dans les communes et conseils régionaux qu'il dirige.

Cette politique de compromis systématique est surtout explicite sur le plan gouvernemental. Afin de conquérir progressivement ses brevets de parti « respectable » et démocratique, le PCI accepte de soutenir la politique gouvernementale de la DC sans en tirer la moindre contrepartie. L'approbation des mesures d'austérité, le contrôle des revendications ouvrières, l'appui à la législation anti-terroriste gommant progressivement toute différence entre le projet politique communiste et celui des forces modérées (5). Le PCI gagne bien la promesse d'une accession progressive aux charges gouvernementales — de 1976 à 1979, la politique de « solidarité démocratique » fait passer le PCI de l'abstention au soutien parlementaire du Gouvernement — mais l'assassinat d'Aldo Moro ruine l'édifice patiemment construit où moment où l'objectif gouvernemental approchait.

Au terme de la phase d'union nationale, le Parti communiste se trouve donc ramené à ses positions de départ, mais doit surtout faire ses comptes avec un passif politique sérieux : les gages donnés aux alliés en prévision d'une longue marche vers le pouvoir sont devenus autant d'handicaps à son redressement autonome. Surtout le PCI, en tant qu'organisation et force sociale, se retrouve substantiellement modifié dans sa nature et ses comportements, au sortir de cette expérience.

(5) H. PORTELLI, *Projet*, n° 119, novembre 1977.

## 2. LES MUTATIONS DU PARTI

Le bond en avant des années 75-76 a peut-être pesé davantage sur l'évolution du PCI que celui de 44-46 (6), lorsque Togliatti imposa le passage du parti d'avant-garde léniniste au « parti nouveau », organisation de masse fidèle à ses orientations révolutionnaires mais jouant à fond le jeu démocratique.

Les victoires des années 70 se sont traduites en effet en terme de pouvoir. Grâce à la conquête des régions et des municipalités, le PCI a peuplé de milliers de responsables les rouages du pouvoir local. Succès inespéré, trop large même de l'avis des dirigeants du parti dans la mesure où ces milliers de postes d'élus, d'administrateurs locaux ont été confiés à des militants dont la formation était souvent réduite et qui, pour plus d'un, étaient entrés au parti lors de la grande vague d'adhésions consécutives aux luttes sociales de 1968-1969.

Cette couche de responsables locaux de l'appareil d'Etat mais aussi de permanents du parti promus à la même époque, a rapidement joué un rôle décisif ; du fait de l'orientation que le PCI lui fait appliquer alors — politique d'alliance très ouverte, réformisme programmatique, gestion « loyale » des institutions contrôlées —, cette classe politique nouvelle se démarque considérablement de l'ancienne, marquée par le poids de l'idéologie traditionnelle et une conception moins professionnelle de l'action politique. Après 1979 et la rupture avec la DC, la liquidation du compromis historique a souvent ébranlé cette nouvelle classe politique communiste, mais sans changer l'idéologie pragmatique et réformiste dans laquelle elle a été moulée.

Si l'on ajoute à ce tableau l'existence, au sein du groupe parlementaire issu des élections de 1976 et 1979, d'une forte composante modérée, qui a adhéré aux orientations de la phase d'union nationale et continue d'en prôner le programme sinon les alliances, c'est en fait à l'apparition d'une véritable tendance social-démocrate que l'on assiste pour la première fois au sein du parti.

Certes, déjà dans le passé, des voix s'élevaient pour défendre une ligne modérée au sein du parti. Giorgio Amendola, l'un des leaders historiques, la représentait bien. Mais il s'agissait toujours de points de vue très minoritaires et sans base sociale.

(6) M. BARBAGLI et P. CORBETTA, L'elettorato, l'organizzazione del PCI e i movimenti, *Il Mulino*, n° 269, 1980 ; S. HELLMANN, Il PCI e l'ambigua eredità dell'autunno caldo a Torino, *Il Mulino*, n° 268, 1980.

Cette fois, cette tendance social-démocrate peut compter sur de réels points d'appui. Tout d'abord un enracinement dans une grande partie du réseau des notables communistes (parlementaires, élus locaux), des membres de l'appareil ou du secteur économique (coopératives, mutuelles...), peu idéologisés et ministérialistes. N'est-il pas significatif que le chef de file de cette sensibilité soit l'un des hommes clé du parti, M. Giorgio Napolitano, secrétaire à l'organisation du PCI. Mais la force du courant modéré est surtout de se mouler facilement dans les orientations récentes du parti, en en proposant une lecture directement traduisible en terme de pouvoir.

Et d'abord la politique internationale. Faute d'avoir constitué un pôle idéologique suffisamment puissant (du fait de la défection du PCF et de la crise du PCE), l'eurocommunisme du Parti communiste italien reste encore à définir. C'est essentiellement la rupture toujours plus nette avec le PCUS, notamment après le XXVI<sup>e</sup> Congrès sanctionnant les désaccords graves concernant l'Afghanistan et la Pologne par une interdiction de parole du délégué italien, et l'adhésion totale aux règles et valeurs de la démocratie libérale, qui le caractérisent. Certains, au sein du PCI, ont bien tenté de prôner une hypothétique « troisième voie » au delà du stalinisme et de la social-démocratie. Mais il faut bien constater que l'éloignement accéléré des solidarités héritées de la III<sup>e</sup> Internationale ont surtout conduit le PCI à se rapprocher de celles propres à la II<sup>e</sup>. Ainsi s'explique le rapprochement progressif avec la social-démocratie européenne, facilité par l'acceptation de l'OTAN et la défense de la supranationalité européenne.

Bien entendu, cet alignement sur la social-démocratie européenne ne peut que favoriser ceux qui, au sein du PCI, considèrent ce rapprochement avec le plus d'espoir et le moins d'arrière-pensées, pour qui l'eurocommunisme n'est que la voie la plus courte vers la social-démocratie.

Même phénomène en politique intérieure. C'est l'aile modérée du parti qui adhéra avec le plus de fidélité à la politique d'union nationale. Dès 1976, Giorgio Napolitano avait été le principal inspirateur du très modéré « projet à moyen terme », adopté en 1977, qui synthétisait les propositions du PCI pour les trois années à venir dans le cadre de l'union nationale. Mais alors que pour les uns ce programme modéré était le prix à payer pour une alliance avec les catholiques et élargir l'hégémonie communiste au détriment de la DC, pour les modérés du parti, c'était ce pragmatisme programmatique qui importait. Ce qui explique que ces réformistes aient remis en cause non le contenu programmatique du compromis historique, mais son cadre politique, jugé irréaliste.

On comprend qu'à présent, à l'heure où le PSI défend la thèse de l'alternance au pouvoir démocrate-chrétien et exalte une politique « néo-travailliste », la droite du PCI reprenne à son compte cette orientation, prône le rapprochement avec les socialistes — contre la DC — et avalise une révision déchirante des orientations du parti.

Les débats qui ont traversé le PCI en 1980-1981 sont particulièrement éclairants. Au niveau idéologique, l'offensive contre la tradition a été conduite dans deux directions : d'une part, l'accent a été mis sur les problèmes de « gouvernabilité », de pouvoir, mais sans accompagner ces questions d'une réflexion sur le projet politique à promouvoir. Certains ont proposé, abordant franchement la question du programme, de revaloriser les principes de l'économie de marché et d'opérer un Bad Godesberg plus ou moins déguisé (7).

A cette offensive idéologique à laquelle la direction du parti n'a pas répondu, respectueuse du pluralisme au sein du PCI, s'est ajouté un débat plus large et directement politique sur la « démocratisation » du parti. Au nom de la lutte contre le bureaucratisme et le sectarisme, G. Napolitano a fait avaliser par les instances dirigeantes du parti (Comité central de janvier 1981) une libéralisation de la vie interne du PCI (8) qui va bien au-delà de la révision des statuts opérée au XV<sup>e</sup> Congrès de 1979 (et qui visait notamment la redéfinition du centralisme démocratique) (9) : fin de l'unanimité et choix entre des alternatives, décentralisation de la décision, remise en cause du monopole des permanents ; en fait, c'est l'ensemble des règles non écrites du centralisme démocratique qui a été discuté, rendant la démocratie interne bien plus réelle que dans plus d'un parti socialiste européen.

Mais, et c'est là la limite du tournant comme son véritable sens, la question de la démocratisation du parti n'a pas été liée à celle de l'exigence de la synthèse politique. L'un des problèmes actuels du PCI — qui explique la bureaucratisation croissante du parti contre laquelle le Comité central de janvier a voulu réagir — n'est-il pas, face à l'atomisation croissante de son électorat et de sa base militante, à la pluralité croissante de leurs cultures et de leurs expériences, l'incapacité d'élaborer une synthèse, un projet politique permettant

(7) *Rivista trimestrale* : quaderno de septembre 1980 : « Afferrare Proteo » et réplique de A. BOLAFFI et G. MARRAMAO in *Rinascita*, n° 37, 19 septembre 1980.

(8) G. NAPOLITANO, Parliamo sul serio della crisi dei partiti, *Rinascita*, n° 44, novembre 1980 et La « Sterzata » che è matura, *Rinascita*, n° 4, 23 janvier 1981. Cf. également le débat dans le parti in *Rinascita*, n°s 45 à 51 de 1980 et 1/2 de janvier 1981.

(9) Cf. Maurizio FERRARA, Le novità nello Statuto del PCI, *Rinascita*, n° 15, 20 avril 1979.

de construire le sujet historique sur lequel fonder un programme ?

Sur ce terrain, les instances dirigeantes du parti sont restées muettes et la ligne de « l'alternative démocratique » (au pouvoir DC) mise en avant afin de prendre acte de l'échec du compromis historique a donné lieu à une série d'interprétations si contradictoires que son inconsistance est rapidement apparue.

En fait, face à l'offensive de l'aide social-démocrate du parti, la majorité du groupe dirigeant du PCI n'a pas d'autre solution, faute de ligne politique de rechange, que de se réfugier dans un certain repli sectaire et dans le tacticisme.

Ainsi, sur le terrain social, l'enracinement dans la classe ouvrière et la nécessité de relancer les luttes après la période de pause syndicale ont été mis en avant pour tenter de renforcer la base ouvrière du parti. Cette « syndicalisation » du PCI, après les excès électoralistes de la période précédente, a certes valu une grande popularité à la direction berlinguérienne dans la base du parti, mais a aussi entraîné des conflits sérieux avec le mouvement syndical. En octobre 1980, le soutien à l'aile dure des ouvriers de la FIAT lors de la grève consécutive à la décision patronale de licenciements massifs aboutit à la révolte de l'encadrement de l'entreprise contraignant le PCI à un repli qui consacre l'échec syndical. La considération tardive (en février 1981) de la sous-représentation communiste dans la Fédération CGIL-CISL-UIL n'a fait qu'aggraver la crise sérieuse des syndicats tout comme la remise en cause, par le secrétaire général du PCI, en juillet 1980, de l'acceptation syndicale de mesures d'austérité. En fait, cette reconquête ouvrière du parti n'est-elle pas la remise en cause de la politique conduite dans les années 70 ?

De même, au niveau parlementaire, l'attitude consistant à se cantonner dans le choix « ou au gouvernement, ou à l'opposition » a connu bien des oscillations tactiques qui se sont combinées avec les tergiversations qui ont marqué le débat institutionnel. Plus concrètement, le discours sur « l'alternative démocratique » a été largement contredit par la polémique quasi permanente avec les socialistes, partenaires pourtant indispensables d'une telle alternative. Le secrétaire général du PCI a bien esquissé quelque ouverture envers le PSI, mais les réserves l'ont jusqu'à présent emporté, la majorité du PCI considérant le PSI revitalisé de Bettino Craxi davantage comme un rival que comme un allié, et opposant la défense de l'identité communiste à une direction socialiste accusée de brader les traditions de la gauche.

Accusation qui peut certes s'appuyer sur la brutalité de l'abandon par la majorité du PSI de la vieille doctrine socialiste, mais qui peut

difficilement faire oublier la rapidité avec laquelle le PCI a lui-même édulcoré un patrimoine idéologique autrement plus riche et plus enraciné, l'abandonnant aux intellectuels de gauche du parti.

Il n'est donc pas étonnant que face à cette carence de la direction du PCI, la gauche du parti soit désemparée. Son leader traditionnel, Pietro Ingrao, se cantonnant dans un discours métapolitique, certains de ses intellectuels (M. Cacciari, M. Tronti) sont de plus en plus sensibles aux charmes modernistes de l'aile social-démocrate, tandis que nombre de militants, syndicalistes ou intellectuels, se reconnaissent dans les analyses que le Parti d'Unité prolétaire (où se retrouvent les anciens exclus d'Il Manifesto) propose pour établir la « troisième voie ».

Il ne faudrait cependant pas déduire de ces clivages la conclusion d'une coupure verticale du parti. L'absence de courants organisés, les vertus du centralisme démocratique (même assoupli) comme le sens des nuances dans ce parti riche en intellectuels expliquent qu'entre les éléments sociaux-démocrates, les berlinguériens de gauche ou de droite, les syndicalistes et les intellectuels (tout aussi divisés), le consensus s'établisse de façon très variable. Certes, seule l'aile droite a jusqu'à présent tenu un discours cohérent par rapport à la politique concrète menée par le parti depuis dix ans. Mais pour qu'elle l'emporte vraiment, il lui faudrait surmonter plusieurs obstacles de taille. Tout d'abord l'identité ouvrière de la majorité du parti, sa mémoire collective forgée dans la tradition de la III<sup>e</sup> Internationale, qui la rend d'ailleurs plus nuancée que la direction du parti dans son appréciation du « socialisme réel ». Cette base n'acceptera jamais une remise en cause définitive de cette tradition et les dirigeants communistes savent qu'une rupture totale avec l'URSS, une intégration effective à la social-démocratie européenne entraîneraient une crise grave du parti. Et d'ailleurs, quelle social-démocratie, celle de Willy Brandt ou celle d'Helmut Schmidt, celle de François Mitterrand ou celle de Michel Rocard ? Il y a donc loin de « l'eurogauche » qui se cherche à l'amalgame avec la social-démocratie.

Autre obstacle non négligeable, celui de l'idéologie. La révision doctrinale à laquelle s'est livré le PCI depuis dix ans ne signifie pas le rejet du marxisme. Au contraire, le ralliement de grandes masses d'intellectuels a entraîné un foisonnement d'écoles, de débats qui a conduit certains à analyser les grands courants de pensée non marxistes, mais d'autres à redécouvrir l'École de Francfort, l'austromarxisme, voire tout simplement Gramsci. Ces différentes recherches n'ont rien de commun avec la désertification idéologique qui a

marqué la social-démocratie européenne ces dernières décennies (10).

Enfin, comment le PCI se rallierait-il à la social-démocratie à l'heure où le projet politique et social de celle-ci est en crise grave ? L'influence du courant social-démocrate est donc bien avant tout la preuve de l'absence de stratégie du PCI. Celui-ci est condamné à avancer dans deux directions dont dépend son avenir : d'une part, élaborer un projet économique et social alternatif de celui de la Démocratie chrétienne, capable d'agréger un bloc social rassemblant anciens et nouveaux protagonistes des mouvements sociaux ; d'autre part, répondre au problème de la « gouvernabilité », non en élaborant de simples recettes institutionnelles, mais en refusant de reproduire au sein de la gauche le système de pouvoir démocrate-chrétien et en constituant une classe politique capable de s'appuyer sur les nouveaux lieux de pouvoir surgis depuis 1968 (11).

Faute de quoi, d'une manière ou d'une autre, le communisme italien tombera dans le piège où les socialistes tombèrent dans les années 60 — celui du « transformisme » — et deviendront à l'image d'un régime qu'ils n'auront pu vraiment réformer.

(10) Ce pluralisme intellectuel, et dans une large mesure idéologique, fondant désormais l'unité du parti sur son programme et traduisant ainsi sa réduction à l'état « laïc » dont se réclament désormais les responsables du PCI (cf. L. BARCA, A proposito di mercato, in *Rinascita*, n° 37, 19 septembre 1980).

(11) Le Comité central de juillet 1981, consécutif au gouvernement Spadolini, marque-t-il un essai de réponse à cette double interrogation ? La constitution d'une nouvelle majorité entre berlingueriens et ingraïens (excluant Napolitano et Cossutta), outre qu'elle stabilise l'assise du secrétaire général, semble s'effectuer sur une ligne politique d'unité avec les socialistes (alternative démocratique) auxquels on propose la refondation de l'Etat, le refus du « pacte social » et l'ouverture aux « meilleurs éléments » du monde catholique (reliquat du compromis historique). Si une telle ligne et une telle alliance devaient l'emporter durablement, le PCI aurait là les bases politiques d'une véritable relance.

**Hugues PORTELLI. — Italian communism faces a dead-end.**

After a long uninterrupted period of electoral and political growth, it seems that the Italian Communist party is faced with an identity crisis. The decision to make the historical compromise lead to a serious set back and also has changed the make-up and the ideology of the party. The widening of its base of support and the ideological modifications have sparked a social-democratic current to which the majority of the Italian Communist Party has only been able to reply by utilizing a « neo-workerism » philosophy which casts a shadow on the gains of the 1970's. We are witnessing a lack of strategic perspective which has as a consequence giving free rein to the Socialist Party attack.

*RÉSUMÉ. — Après une longue période d'ascension électorale et politique ininterrompue, il semble que le PCI traverse une crise d'identité. Le choix du compromis historique a abouti à un grave échec, mais a aussi modifié la composition et l'idéologie du parti. L'élargissement de sa base sociale et le révisionnisme idéologique alimentent un courant social-démocrate auquel la majorité du PCI ne réplique qu'en recourant à un néo-ouvriérisme qui remet en cause les acquis des années 70. C'est donc à une absence de perspective stratégique que l'on assiste et dont la conséquence est de laisser libre cours à l'offensive du PSI.*

DANIEL CLÉMENT

*Mouvement syndical  
et système politique  
dans les années soixante-dix*

Jusqu'à la fin des années 60 (et compte non tenu de la période 1944-1948 où la CGIL unitaire, expression dans le champ syndical de l'alliance du PCI, du PSI et de la DC au niveau politique, peut être considérée comme un prolongement institutionnel de l'Etat, fonctionnel à la mise en œuvre de la politique d'union et de reconstruction nationale) la division du mouvement syndical, sa dépendance à l'égard des forces politiques (1), et sa persistante faiblesse sur le marché contractuel lui confèrent un rôle secondaire ou subalterne du point de vue de la gestion des équilibres économiques, sociaux et politiques du pays. Les luttes ouvrières du début des années 60, posant pour la première fois le problème de la compatibilité des exigences de la force de travail avec celles de l'accumulation, avaient bien amené les secteurs « éclairés » du patronat et de la classe politique à assigner au mouvement syndical une fonction de stabilisation des relations industrielles et, au-delà, à l'associer à une sorte de gestion consensuelle du développement économique. Mais la récession de 1946 avait marqué et les limites de cette ouverture et celles du pouvoir effectif de son bénéficiaire qui n'était encore qu'un syndicalisme faiblement représentatif et fortement bureaucratisé.

La mobilisation de 1968-1969, partie intégrante du processus de politisation de la société civile qui caractérise le passage des

(1) CGIL : communistes (majoritaires) — socialistes ; CISL : démocrates-chrétiens ; UIL : socialistes — sociaux-démocrates — républicains.

années 60 aux années 70, va bouleverser cette situation et faire accéder le mouvement syndical au rang de protagoniste décisif du système politique.

## I. LA « SUPPLÉANCE SYNDICALE »

### a) L' « automne chaud », le mouvement syndical et la politisation de la société civile

L'intense mobilisation collective peut être considérée comme l'expression d'une crise profonde des rapports existant jusque-là entre la société civile, les partis et l'Etat. Pour reprendre l'expression de Sidney Tarrow, la société italienne de l'après-guerre fut, dans toutes ses expressions institutionnelles et associatives, « directement colonisée par le système des partis » (2) ; celui-ci disposant ainsi du quasi-monopole de la représentation politique des intérêts et du traitement de la demande. Or la constitution de la Démocratie chrétienne en parti-régime a entraîné le sacrifice systématique des intérêts (en particulier collectifs) dont la satisfaction n'était pas fonctionnelle à sa stratégie d'occupation du pouvoir et à un modèle de développement reflétant la faible capacité hégémonique de la bourgeoisie italienne ; et le PCI s'est avéré de moins en moins capable de percevoir les demandes collectives en formation et, *a fortiori*, de les traduire en projet politique mobilisateur. Si l'on ajoute que l'Etat est incapable de prendre des mesures d'ordre général susceptibles d'orienter le développement d'une société civile particulièrement riche en déséquilibres de tous ordres et d'opérer une médiation autonome et efficace de ses divisions ; que le PCI fait toujours l'objet — bien malgré lui — d'une véritable « clause d'exclusion » ; et que la modernisation a induit un « processus de désagrégation et de crise des sous-cultures comme formes d'agrégation et de mobilisation politique... de traduction des rapports de pouvoir civils en rapports politiques et de parti » (3), on conçoit que ce lancinant problème de l'Italie unitaire qu'est l'intégration des masses à l'Etat se repose avec acuité dès lors que les conditions sont réunies d'une mobilisation collective et que celle-ci se développe de surcroît en l'absence d'une efficace médiation syndicale. C'est ce qui se produit à la fin des

(2) S. TARROW, *Aspetti della crisi italiana : note introduttive* ; L. GRAZIANO, S. TARROW, *La crisi italiana I*, Torino, Einaudi, 1979, p. 17.

(3) P. FARNETTI, *Introduzione* ; P. FARNETTI, *Il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1973, p. 48.

années 60 lorsque les demandes et attentes collectives tendent à ne plus s'exprimer par le canal des forces politiques et selon les règles du jeu institutionnel, mais donnent lieu à une mobilisation fortement conflictuelle, à l'émergence de nouveaux sujets collectifs tendant à se constituer en protagonistes directs du système politique tout en contestant les règles qui en régissent le fonctionnement.

Cette situation de politisation radicale de la société civile, de crise de la représentation partisane et de faible légitimité des institutions va profondément transformer les rapports du mouvement syndical au système politique.

L'importance des succès revendicatifs remportés en deux ans d'une part, le processus de renouvellement radical de ses structures et de sa problématique revendicative (objectifs et méthodes) dans lequel il a eu l'intelligence politique de s'engager d'autre part, ont permis au mouvement syndical de « syndicaliser » la contestation dont il avait fait l'objet au cours du « mai rampant », de refonder sa légitimité aux yeux de la base ouvrière, et d'acquérir un prestige dont aucune force politique ne peut alors se prévaloir (4). Disposant pour la première fois à un tel degré de cette ressource « autonome » (en ce qu'elle ne procède ni de l'appui d'un parti ni de la reconnaissance d'une contrepartie — patronat ou Etat —) que constitue l'adhésion massive d'une base mobilisée, le syndicat occupe une place stratégique du point de vue de l'administration du consensus. En raison de son pouvoir contractuel dans les entreprises, secteur névralgique s'il en est d'une société industrielle, et parce qu'étant devenu le principal lieu de participation de masse et un instrument privilégié d'expression de la demande politique en provenance de la société civile, il apparaît comme la seule instance susceptible d'exercer une médiation efficace entre la conflictualité sociale et un système politico-institutionnel en crise.

#### b) *La lutte pour les réformes*

Fort du nouvel espace qui lui est ainsi ouvert, le syndicat va élargir son champ d'action « de l'usine à la société » et accroître ses demandes à l'Etat. Après les contrats, les réformes : du logement, du système de santé, des transports, de l'école, de la fiscalité... La lutte pour les réformes est, dit-on, « le moyen de mettre en œuvre

(4) Ainsi on peut noter que les effectifs du PCI sont stables sur la période 1967-1972 alors que ceux de la CISL et de la CGIL passent de 3 950 000 en 1967 à 4 750 000 en 1970 et 5 400 000 en 1972.

pour la première fois... une participation directe des travailleurs aux décisions relatives au développement économique et social » (5). Elle est aussi, plus prosaïquement, un moyen pour les confédérations de reprendre l'initiative aux fédérations industrielles et de canaliser les tendances centrifuges d'une conflictualité éclatée vers des objectifs dont elles contrôlent la gestion. Son originalité tient moins aux objectifs formulés qu'à la méthode utilisée et à son caractère unitaire. Il s'agit d'instaurer un rapport de confrontation/négociation bilatéral avec les pouvoirs publics, utilisant la capacité de mobilisation de l'organisation, visant à leur faire assumer des engagements précis sur des objectifs de transformation économique et sociale, définis de manière unitaire et en autonomie par rapport aux forces politiques. Bref il s'agit d'étendre à l'Etat le rapport contractuel/conflictuel expérimenté avec succès dans l'entreprise.

### c) « *Suppléance syndicale* » et forces politiques

La définition par le mouvement syndical d'un tel type de rapport avec le Gouvernement suscite les plus expresses réserves des acteurs traditionnels du système politique. Il est, selon le cas, accusé d'attenter au fonctionnement normal des institutions (d'empiéter sur les prérogatives du parlement ou de léser l'autonomie politique de l'exécutif), d'assimiler autonomie à autosuffisance, de céder aux démons du pansyndicalisme ou encore de se livrer à une compétition concurrentielle avec les partis. En fait le problème est moins celui d'éventuelles « déviations » du mouvement syndical que celui des déficiences du système politique qui l'ont conduit à exercer, selon le mot de Gino Giugni, une fonction de « suppléance » : son investissement sur le terrain politique tendant à suppléer aux carences des mécanismes et des structures traditionnels d'agrégation et d'expression de la demande collective. Ce n'est d'ailleurs pas tant le principe d'une dilatation de la sphère d'intervention du syndicat qui est en cause que l'expression, à travers l'action syndicale, d'une pression sociale et de demandes collectives difficiles à gérer par la classe politique, opposition comprise ; et la perméabilité de l'organisation aux tendances à la radicalisation politique et à la contestation de la représentation partisane qui caractérisent la conflictualité sociale. Cette « suppléance » sera d'ailleurs de relativement courte durée. Le syn-

(5) V. SCALIA, Intervento a Firenze I, *Esperienze, problemi, e sviluppo della prospettiva sindacale unitaria*, Roma, 1971, p. 297 (V. Scalia sera le chef de file de la droite CISL entre 1973 et 1975).

dicat, faisant rapidement l'expérience des limites institutionnelles de son action, anticipe sur le mouvement qui voit, de la fin des années 60 au milieu des années 70, les tendances à la socialisation de la politique et au « retrait de la délégation » décliner au profit du renforcement électoral du principal parti d'opposition et de sa capacité de pression institutionnelle sur la fraction démocrate-chrétienne de la classe politique. L'action de l'aire unitaire du mouvement syndical converge en effet objectivement avec celle de l'opposition politique hégémonisée par le PCI, et c'est lui qui finira par polariser la demande de transformation qu'elle organise, après avoir redouté que ce rapport direct avec le gouvernement ne le prive de son rôle probable de médiation.

## 2. LA QUESTION DU CADRE POLITIQUE

- a) « *C'est le contexte politique qui décide* »  
ou la critique de l'« *illusion contractualiste* »

Le volontarisme syndical est rapidement mis à rude épreuve. C'est sur le terrain politique de la lutte pour les réformes que le *sindacato nuovo* issu de l'automne chaud subit sa première défaite. Les résultats sont loin d'être à la hauteur de ses espérances et sont sans rapport avec l'énergie déployée pour les atteindre. La capacité de résistance du système de pouvoir démocrate-chrétien s'est avérée plus forte que prévue. Comme d'ailleurs sa capacité de réaction. Au refus des réformes s'ajoutent la « stratégie de la tension », pierre angulaire de la constitution d'un bloc d'ordre autour de la DC, et une politique économique davantage inspirée par la volonté d'affaiblir le pouvoir contractuel du syndicat ou de reprendre d'une main ce qui a été accordé de l'autre que par le souci de redéfinir les termes d'un pacte social. Parallèlement s'opère un sensible glissement à droite de l'électorat et des équilibres politiques qui culmine à l'occasion des législatives de mai 1972 et du retour au « centre-droit ». Dans ce cadre, la révolte de Reggio Calabria fait ressurgir le spectre de sinistre mémoire de la division entre prolétariat industriel du Nord et masses déshéritées du Sud.

Il va s'ensuivre une remise en cause de l'« illusion contractualiste » des années 70-71, du schématisme de la stratégie des réformes comme approche des problèmes de changement social, débouchant sur une réhabilitation de la « médiation politique ». C'est la CGIL, pour des raisons évidentes, qui en est le principal artisan. Son Congrès de

juillet 1973 redéfinit le rôle des partis dans l'économie générale de la stratégie politique du syndicat. « La démonstration est faite une fois de plus que pour vraiment changer les choses, changer les rapports des forces dans l'usine et étendre ce rapport de l'usine à la société ne suffit pas », car c'est en définitive « le contexte politique qui décide, de nous et de nos luttes, comme nos luttes influencent le cadre politique » ; c'est à partir de ces prémisses que Luciano Lama, secrétaire général de la CGIL, fixe comme perspective au mouvement syndical « la recherche, à travers une confrontation permanente... avec les forces politiques, le Gouvernement et le Parlement, des points de convergence et des objectifs communs permettant de faire avancer... un projet général de rénovation sociale autour duquel les tendances progressistes des partis puissent trouver des points d'appui et un soutien efficace » (6). La thématique du « nouveau modèle de développement », c'est-à-dire d'une alternative globale de politique économique intégrant le développement du Sud, des consommations collectives, etc., a en effet remplacé celle des réformes sociales, jugée limitative et par trop ouvriériste (les réformes comme « salaire social » de l'ouvrier du Nord). Elle dominera les années 73-75. La « *proposta globale* » de la CGIL souligne ainsi que la modification des équilibres politiques est essentielle à la satisfaction des objectifs de transformation économique et sociale du syndicat. Or le principe retenu par la Fédération unitaire est que, sous peine de faire éclater les divergences, le syndicat doit s'abstenir de tout jugement sur les formules de direction du pays et se borner à une appréciation des politiques mises en œuvre. L'autonomie syndicale est en effet fragile.

#### b) *Le « pacte fédératif » et les limites de l'autonomie*

Si la mobilisation ouvrière a donné une forte impulsion unitaire au mouvement syndical et favorisé son émancipation par rapport aux forces politiques, la tendance générale n'a rien d'uniforme et se manifeste de manière extrêmement inégale selon les secteurs professionnels, les aires géographiques, les niveaux de l'organisation, les courants, etc. Elle n'a *a fortiori* rien d'irréversible : le pluralisme syndical (pluralisme politique mais aussi pluralisme des philosophies syndicales), façonné par vingt ans — et plus — d'histoire, solidement enraciné dans la réalité sociopolitique et culturelle contrastée du pays, n'ayant rien de contingent. Eu égard à cette situation, les mesures d'incompatibilité entre responsabilités syndicales et poli-

(6) L. LAMA, *Atti del VIII congresso*, Roma, ESI, p. 18.

tiques (électives et partisans) ne pouvaient constituer qu'une bien faible garantie contre les retours de flamme du « collatéralisme », irréductible à un certain type de liens formels entre syndicat et parti.

La gestion du processus unitaire démontre rapidement les limites du processus d'autonomisation du mouvement syndical à l'égard des forces politiques. Se déroulant de bout en bout « sous influence », il aboutit en juillet 1972 à la conclusion du « pacte fédératif » qui enterre définitivement la perspective d'unification organique proclamée solennellement en octobre 1970. L'existence d'un courant ouvertement hostile à l'unité syndicale soutenu par les partis de centre-droit (droite minoritaire de la CISL, majorité social-démocrate et républicaine de l'UIL) suffisait à faire de cette perspective une chimère œcuménique. Le conflit entre « unitaires » qui domine le débat entre 1970 et 1972 n'en est que plus significatif. Il oppose les partisans d'une démarche « articulée », par branches et par étapes, au premier rang desquels les trois fédérations de la métallurgie qui sont mûres pour la fusion, aux partisans de l'« unité de tous » c'est-à-dire, en fait, du maximum d'unité possible n'excluant personne (y compris les « anti-unitaires »), dont la majorité de la composante communiste de la CGIL. Parmi les nombreuses raisons de cette opposition il en est une d'éminemment politique : le refus de l'« articulation » est celui d'une unité conçue comme processus de décomposition/recomposition des équilibres politiques internes au mouvement syndical et levier d'une possible restructuration du champ politique partisan. Le choix de l'« unité de tous » par la majorité du courant communiste (dont le rôle fut déterminant dans le blocage de l'unification des métallurgistes) est celui d'une unité conçue comme anticipation expérimentale de l'abandon de la « clause d'exclusion » en vigueur à l'égard du PCI, subordonnée quant à ses rythmes et ses formes aux délicates médiations sous-tendant l'évolution du cadre politique.

La constitution de la « Fédération unitaire », organisme tripartite et paritaire, est cohérente avec cette logique : il s'agit d'une fédération des courants politiques du syndicalisme italien (où la droite est sur-représentée). Les modalités de composition de ses organismes dirigeants (conformes à la tradition) et de prise de décision, lui confèrent une souveraineté limitée et la menacent perpétuellement de paralysie : l'évaluation de chaque initiative, de chaque décision s'effectue en fonction de ses éventuelles répercussions sur les projets respectifs des partis et les équilibres politiques donnant lieu à un épuisant travail de médiation.

c) *Le « syndicalisme de l'image »*

Le résultat à première vue paradoxal de cette situation est que l'élaboration d'objectifs aussi ambitieux que le « nouveau modèle de développement », manifestement incompatible avec le système de pouvoir existant, ne fasse pas problème. En fait c'est précisément le caractère mythique de l'objectif et la pure abstraction de la stratégie proposée qui permet une sorte d'unanimité. Se développe ainsi le « syndicalisme de l'image », c'est-à-dire d'un syndicalisme « où la fonction de construction de diffusion et de consolidation d'images prévaut largement sur la fonction d'élaboration et de poursuite d'objectifs revendicatifs » (7). Il donne lieu à de nombreuses « négociations » avec les pouvoirs publics (comme en 1975) mais leur fonction apparaît surtout symbolique. L'agilité du verbe se substitue en fait à la capacité d'intervenir effectivement sur le marché politique.

La réponse mythique du « nouveau modèle de développement » n'a pas résolu le problème auquel elle était censée répondre : la prise en compte dans la stratégie syndicale des déséquilibres structurels. L'écart entre la force contractuelle du mouvement syndical dans les entreprises et son impuissance sur le marché politique (en tant qu'incapacité à obtenir les améliorations souhaitées) ne laisse en fait au syndicat qu'un pouvoir de veto, de refus sur le terrain politique. C'est cette situation qui va l'amener à se poser le problème de la « sous-utilisation » de son pouvoir contractuel comme monnaie d'échange.

### 3. MARCHÉ POLITIQUE ET MARCHÉ CONTRACTUEL

a) *De l'autonomie du marché contractuel...*

Un certain nombre de signes montrent que sur la période 1973-1975 les confédérations se posent le problème de la compatibilité de son action sur le « marché contractuel » et de ses objectifs politiques ; de la conciliation de la fonction de représentation d'intérêts spécifiques du syndicat et de son rôle d'acteur collectif concerné par l'évolution du système dans son ensemble. Ainsi de la trêve accordée au Gouvernement de « centre-gauche » qui suit la chute du Gouvernement Andreotti-Malagodi ou du débat de juillet 1975 sur les rapports entre consommation et investissement, salaire et emploi. Mais fon-

(7) B. MANGHI, *Declineare crescendo*, Bologna, Il Mulino, 1977, p. 23.

damentalement, durant la première moitié des années 70, les objectifs politiques du syndicat ne sont pas « échangeables » (et encore moins échangés) contre une modération des revendications contractuelles ; il utilise son pouvoir contractuel dans l'entreprise sans égards particuliers pour les équilibres d'ensemble du système (et des entreprises) : il y a de fait prépondérance absolue du « marché contractuel » sur le « marché politique » (bien illustrée par le thème contractuel des « contributions sociales d'entreprises » qui consiste à faire financer... des équipements collectifs locaux par les entreprises !).

Il y a à cela plusieurs raisons. La pression sociale, relayée par les structures de base et les fédérations industrielles (imprégnées de la culture conflictuelle forgée en 1968-1969 et jouissant d'une large autonomie), reste forte et susceptible de déborder les directions (cas typique de l'automne 1974). Les perspectives de changement politique (et de politique) significatif apparaissent lointaines. La résistance des entreprises est faible — relativement — et n'est pas vraiment stimulée par les pouvoirs publics. Le pouvoir politique s'est déchargé sur le système de relations industrielles d'une partie importante du coût d'un minimum de consensus social plutôt que de le supporter (à travers une politique de réformes notamment), quitte à envenimer les rapports avec le patronat privé (les philippiques d'Agnelli contre « la rente »). Quant à celle qu'il a assumée, c'est à travers l'extension de la politique assistentielle selon le schéma traditionnel de distribution particulariste.

Aggravées par la crise économique internationale, les conséquences économiques et sociales de ce « jeu déficitaire » ayant mis aux prises un syndicalisme au fort pouvoir contractuel et un bloc dominant non réformateur vont se déployer au cours de la seconde moitié des années 70 : réduction de la base productive traditionnelle et de la classe ouvrière « centrale » du fait de la restructuration industrielle ; développement de l'« économie souterraine » et de l'aire du travail précaire alimentée par la décentralisation productive ; croissance du chômage et inflation ; accentuation des déséquilibres inter-régionaux, des inégalités de revenus, crise fiscale de l'Etat, etc. La réduction drastique de l'autonomie du système de relations industrielles par rapport au système politique (du fait du rôle de l'Etat dans le soutien de l'activité industrielle), la nécessité d'une nouvelle dimension de classe de la représentation syndicale face à la fragmentation du marché du travail et du non-travail, la réduction des marges de négociation dans les entreprises tendent à renforcer la propension des confédérations à privilégier le « marché politique ». Par rapport à cet accroissement de la demande d'Etat (financement,

législation, programmation), la question de l'interlocuteur politique, principal garant des objectifs de longue période, est décisive pour des confédérations convaincues par l'expérience de la vanité d'une pure et simple « guerre de tranchées ».

b) ... à la « ligne de l'Eur »

A partir de juillet 1975, les orientations de politique contractuelle subissent une involution dont l'aboutissement est la fameuse « plateforme de l'Eur », approuvée en février 1978 par l'assemblée des délégués de la Fédération unitaire. La ligne de l'Eur « caractérisée par la modération salariale, a deux cibles : la productivité et la structure du salaire et du coût du travail en rapport avec une nouvelle professionnalité dans le cadre d'un modèle social et économique transformé » (8). Son objectif est de favoriser la reprise productive en vue du plein-emploi et de la mise en œuvre d'un nouveau modèle de développement. Les deux fondements de l'orientation des années 69-74 (le salaire comme « variable indépendante » et la « rigidité de la force de travail » — emploi et conditions d'utilisation —) sont abandonnés. La ligne de l'Eur marque le ralliement des confédérations à la politique des deux temps (la reprise, puis...). Elle s'assortit bien d'une demande de contrepartie : la relance de la programmation, articulée sectoriellement et territorialement, et la participation active du syndicat à son élaboration. Mais les « plans de secteurs » n'ont jamais rien produit. Ils ont servi d'occasion au mouvement syndical pour faire valoir une conception alternative de politique industrielle et la légitimité de leur droit de contrôle conformément à la logique du « syndicalisme de l'image ».

L'articulation de la politique contractuelle et des objectifs politiques de réorientation du développement s'est avérée tout aussi impossible que dans les années 69-75. Le hiatus n'a pas été comblé et du refus d'échanger ses objectifs politiques contre la modération de ses revendications contractuelles, le syndicat est passé à l'acceptation de la modération sur le marché contractuel sans contreparties... syndicales au moins.

(8) S. BONADONNA, *Le idee della crisi nelle scelte e nei comportamenti del sindacato, Quaderni di rassegna sindacale*, XVI, n° 72-73, mai-août 1978, p. 17.

#### 4. L'INTÉGRATION AU SYSTÈME POLITIQUE ?

La ligne de l'Eur traduit une nette tendance à l'intégration des directions syndicales au système politique avec pour fonction la gestion du facteur travail selon les priorités définies au niveau du système politique.

Une telle éventualité était inscrite dans la vieille tradition de collatéralisme entre parti et syndicat du syndicalisme italien. La période des majorités d'urgence qui sous des formules différentes s'écoule d'août 1976 à janvier 1979 lui permet de se concrétiser.

##### *a) Primat du politique et centralité de l'entreprise*

Le premier résultat des élections du 15 juin est d'accentuer les tensions au sein de la Fédération unitaire. Face à l'irruption de la « question communiste » la réelle substance de l'autonomie apparaît et l'unité entre en crise. Contrairement à la première moitié des années 70, les divisions entre centrales prennent le pas sur les divisions internes ; sur la plupart des questions en débat les clivages tendent à s'opérer en fonction des appartenances confédérales et/ou politiques au lieu de dessiner des lignes de fracture transversales à chacune des organisations comme cela avait longtemps été le cas ; un retour à la tradition spécifique de chaque confédération est sensible. Mais cette réduction de l'autonomie est secondaire sur un point au moins : les rapports entre système politique et société civile.

Si jusqu'en 1976 il existe une dialectique positive entre conflictualité sociale et avancée électorale du PCI, le type de médiation proposée intervient sans doute trop tard et certainement sous une forme inadéquate (eu égard aux attentes). La désagrégation sociale est déjà bien entamée, comme la légitimité des institutions ; la crise est là, et aussi le terrorisme, fatal aux mouvements collectifs. Le primat de la politique prend la forme d'un gouvernement sans opposition qui subordonne la gestion de la crise de la société civile à la reprise économique et restreint l'espace de la dialectique sociale entre ces bornes étroites que sont les Brigades Rouges d'une part et l'Etat d'autre part ; s'identifier au second, ou être assimilé aux premières par contiguïté (subversion armée, violence diffuse, formes de lutte hétérodoxes, conflictualité sociale), telle est l'alternative.

Dans ce cadre, les pressions exercées sur l'organisation syndicale pour lui faire renoncer à toute autonomie d'action et dans ses rap-

ports avec l'Etat et dans ses rapports avec les entreprises se font particulièrement pesantes. C'est d'une part le discours sur la « centralité de l'entreprise » et la nécessité physiologique des sacrifices ; celui de Guido Carli, ex-gouverneur de la Banque d'Italie et président en exercice de la Confindustria. C'est d'autre part le discours sur « la classe ouvrière — classe générale — se faisant Etat » et sur les sacrifices et l'austérité comme expression de l'hégémonie ouvrière ; celui du PCI. Que ce soit au nom du primat et de l'autonomie du politique ou au nom de la rationalité économique, le syndicat tend à se voir nié son rôle d'articulation du social pour être réduit à un prolongement institutionnel de l'Etat, exerçant son contrôle dans la sphère des relations industrielles. Ces exigences sont facilement reprises par des dirigeants syndicaux qui sont aussi pour la plupart des hommes de parti et qui négocient depuis des années la politique économique avec les experts de la Confindustria et du gouvernement. La nette tendance à la centralisation des décisions politiques et revendicatives au niveau interconfédéral accentue ce rôle des confédérations.

L'affirmation d'une telle tendance ne va pas de soi, précisément parce qu'elle tient à un contexte politique précis. Les derniers avatars des projets de modification des mécanismes d'indexation des salaires (l'échelle mobile), comme le sort du Fonds national de solidarité pour le Sud ou, à un autre niveau, le dernier conflit de la FIAT montrent que le retour du PCI à l'opposition n'est pas sans effets sur la disponibilité de la CGIL. D'autres signes manifestent cette tendance à l'intégration du mouvement syndical au système politico-institutionnel.

#### b) *La présence syndicale dans les institutions et la réforme organisationnelle*

L'on note ainsi une extension capillaire de la présence syndicale dans les organismes publics chargés de la prévoyance sociale, de la politique économique, dans les conseils d'administration des ministères, dans les commissions ministérielles de toutes sortes. Cette tendance déjà ancienne a connu une nouvelle phase avec la régionalisation. Le bilan tiré de cette participation institutionnelle est plutôt négatif. Elle est en premier lieu incontrôlable, se déroulant la plupart du temps hors de tout rapport défini avec l'organisation. Elle est ensuite décevante : les syndicats sont associés à la gestion, mais ne disposent pas de pouvoirs décisionnels. Au niveau régional et local le syndicat constitue rarement un interlocuteur effectif et

les pouvoirs locaux utilisent le syndicat comme caution d'une politique traditionnelle ou comme appui instrumental dans leurs relations avec le pouvoir. Les illusions initiales sur la possibilité de revitaliser ce type d'organismes ou d'y trouver les lieux du pouvoir (après 1970) semblent avoir fait long feu. Le syndicat se borne à être un consultant, légitimant les pratiques et les structures traditionnelles.

Enfin la récente réforme organisationnelle, consécutive à la « ligne de l'Eur », par l'emphase mise sur la correspondance entre structures territoriales et structures administratives, suggère fortement que le mouvement syndical tend à privilégier les ressources lui venant du système politico-institutionnel par rapport à celles provenant de la mobilisation directe sur des objectifs spécifiques. Elle indique en tout cas les contreparties et la forme de représentation privilégiée. On assiste à une nette réduction des « catégories » (branches), notamment industrielles, ce qui implique à la fois une réduction de la spécificité des intérêts représentés et une relativisation des instances revendicatives traditionnelles ; d'autant que « l'horizontal » est privilégié par rapport au « vertical ». Ce modèle tend à signifier l'abandon du modèle « unionist » d'organisation issu de l'automne chaud au profit d'un modèle fondé sur la logique de la représentation partisane ; où le couple représentation générale / reconnaissance institutionnelle se substituerait au couple représentation d'intérêts spécifiques / mobilisation.

**Daniel CLÉMENT. — The labor-union movement and the political system in the 1970's.**

How to reconcile its duties as representative of the interest of its members and its role as a political power concerned by the evolution of the entire system. Such is the major political problem, faced by the labor union movement during the 1970's, which is made even more acute by the multiform crisis which Italy is encountering and by its newly acquired contractual power. The possibilities for a « political dialogue » between moderate claims and reform management of the crisis being limited, not only due to the decrease in available resources but also the nature of the dominant bloc, and due to the absence of a political alternative, there is a slim margin for a labor-union movement torn between the social structure and the political system, between a useless and costly trench warfare and a defacto waiver of its objectives of economic and social change between a social opposition without a future and a subordinate role in the political system. This has resulted in a continual oscillation between these two extremes destabilizing the relation of the political side of the union movement and its membership.

*RÉSUMÉ. — Comment concilier sa fonction de représentation des intérêts de sa base sociale et son rôle d'acteur collectif concerné par l'évolution du système dans son ensemble ? Tel est le problème politique majeur, rendu particulièrement aigu par la crise multiforme que traverse l'Italie et sa nouvelle puissance contractuelle, auquel est confronté le mouvement syndical tout au long des années 70. Les possibilités d'un « échange politique » entre modération revendicative et gestion réformatrice de la crise étant limitées du fait non seulement de la réduction des ressources disponibles mais aussi des caractéristiques du bloc dominant et de l'absence d'alternative politique, la marge est étroite pour un mouvement syndical à cheval entre société civile et système politique, entre une vaine et coûteuse « guerre de tranchées » et la renonciation de fait à ses objectifs de transformation économique et sociale ; entre une opposition sociale sans perspectives et une intégration subalterne au système politique. D'où une oscillation permanente entre ces deux pôles rendant instables les rapports du mouvement syndical au système politique et à sa base sociale.*

CHARLES LUCET

## *Les relations de l'Eglise et de l'Etat*

Le pape Jean XXIII aurait dit qu'il voudrait voir les relations entre l'Eglise et l'Etat en Italie devenir à peu près semblables à celles qui existent avec un pays « comme les Philippines ».

Vingt ans après il n'en est rien. La paix religieuse n'est certes pas irrémédiablement troublée, mais à certains moments réapparaissent des foyers de micro-guerre de religion qui n'enflamment à vrai dire que des secteurs restreints de la population.

Il en était ainsi à la veille des référendums du 17 mai 1981. Une question importante est en effet posée aux Italiens. Faut-il abolir la loi 194 du 22 mai 1978 portant sur l'interruption volontaire de grossesse en ne la laissant subsister que pour des raisons thérapeutiques ? C'est le point de vue du puissant Mouvement pour la Vie soutenu par l'Eglise et les évêques. Faut-il au contraire rendre la loi existante encore plus libérale ? C'est ce que demandent les radicaux.

Les passions que déclenche cette consultation montrent combien il est difficile d'harmoniser les rapports entre deux souverainetés de nature non comparable, celle de l'Eglise et celle de l'Etat.

En Italie les raisons d'affrontement sont nombreuses et évidentes. Rome est à la fois capitale d'Etat et siège d'une religion à vocation universelle, ce qui implique coexistence parfois difficile.

En second lieu la direction du Gouvernement est assurée pendant trente ans par un parti qui dans son énoncé se dit chrétien.

Enfin, entre l'Eglise et l'Etat existent depuis le 11 février 1929 des textes juridiques : un traité et un concordat, les accords de Latran, définissant les rapports mutuels avec de grands avantages pour l'Eglise. Par l'article 7 de la Constitution de la République ces

textes ont été incorporés dans la constitution elle-même, ce qui rend malgré les précautions prises cette révision difficile.

Les circonstances ayant changé depuis cette époque, Eglise et Etat sont tombés d'accord en 1969 pour réviser les clauses périmées ou jugées exorbitantes du concordat. Cette révision n'a toujours pas abouti.

L'analyse de ces trois situations propres à engendrer des frictions sont l'objet de la présente étude.

La coordination du domaine d'activité de l'Eglise en tant que puissance d'ordre spirituel et de celui de l'Etat puissance temporelle ne saurait être résolue, tout le monde en est maintenant d'accord, selon la formule de Cavour « *Libera Chiesa in libero Stato* ». Cela impliquerait la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Cet état de fait, qui paraît si naturel aux elerics comme aux laïcs dans un pays comme le nôtre, n'est pas réalisable en Italie.

L'Eglise n'entend pas renoncer à certaines interventions d'ordre temporel. Elle affirme son droit historique au maintien de privilèges anciens. Elle veut pouvoir porter jugement au nom de la primauté du spirituel sur le caractère éthique ou non de certaines des lois ou comportement de l'Etat. Celui-ci de son côté estime que le préambule de sa constitution l'oblige à légiférer dans des domaines d'ordre social qu'on ne peut plus cantonner comme au temps de Cavour dans la sphère du privé.

D'ailleurs, fait-on remarquer, une véritable séparation Eglise-Etat n'existe nulle part. Dans les Etats, comme la France, où l'enseignement religieux est subventionné par le budget national, où l'agrément des autorités publiques est discrètement sollicité pour la nomination des évêques, la séparation est un mot abusif. En Italie la co-souveraineté s'exerce sur un plan bien plus large. On veut depuis toujours en tenir compte.

La querelle entre les deux Rome dure depuis l'époque constantinienne, depuis que le pape successeur de Pierre et évêque de Rome y a fixé sa résidence.

Les accords du Latran et la restauration symbolique d'un Etat pontifical n'ont rien changé à l'affaire.

Au lendemain de la signature desdits accords, le pape Pie XI rendait publique une lettre qu'il avait écrite le 30 mai 1929 au secrétaire d'Etat le cardinal Gasparri. On y lisait : « Nous sommes en présence sinon de deux Etats, du moins certainement de deux souverainetés pleinement parfaites, chacune dans son ordre... Ordre nécessairement déterminé par leurs fins respectives où il est à peine besoin d'ajouter que la dignité objective des fins détermine non moins objectivement

et nécessairement l'absolue supériorité de l'Eglise. » Ce que l'Eglise demande à l'Etat, poursuivait le pape, ce n'est pas l'attribution d'une souveraineté mais la garantie de celle-ci « sous forme d'indépendance absolue pour sa haute mission dans le monde... et sa souveraineté indiscutable aussi dans le champ international ».

Certes, le texte de référence a aujourd'hui changé. La déclaration conciliaire *Gaudium et Spes* s'exprime dans des termes beaucoup moins abrupts : « L'Eglise y lit-on (1-4-42-4) n'est liée à aucune formule particulière de culture, ni à aucun système politique, économique ou social. » — « L'Eglise (2-7-5-2)... peut pourtant porter un jugement moral, même en des matières qui touchent le domaine politique. »

Parmi les « pratiques infâmes (1-2-27) que l'Eglise se doit de condamner figurent « l'homicide, le génocide, l'avortement, l'euthanasie, le suicide délibéré ».

Tout dépend évidemment de la manière dont ce jugement est énoncé. Personne ne peut trouver à y redire s'il porte de façon générale sur des pratiques généralement considérées comme blâmables ou que la morale religieuse estime telles. La querelle surgit, comme c'est le cas actuellement lorsque la condamnation vise expressément telle ou telle intervention législative relevant aussi et même en principe exclusivement de la seule souveraineté de l'Etat : lois sur le divorce, l'avortement, l'enseignement, les droits familiaux, etc.

Lorsque l'Eglise pointe du doigt, l'Etat se rebelle et juge atteinte sa souveraineté.

Il faut dire à cet égard que la rédaction de l'article 7, § 1 de la Constitution rend ce conflit inévitable. Il en dit trop ou pas assez. Sa rédaction, on le sait, est l'œuvre de la Curie romaine. Elle a été imposée à Gasperi et acceptée par Togliatti au nom de la nécessité supérieure de la paix religieuse.

Il y est dit : « L'Etat et l'Eglise sont chacun dans leurs propres domaines indépendants et souverains. » Le texte est repris des traités du Latran. Il figure encore dans toutes les versions de révision du concordat.

Or l'article 7 pose par principe une coexistence entre deux souverainetés d'ordre incommensurable : le spirituel et le temporel. Définir le domaine propre de chacune des deux parties serait œuvre rationnelle mais difficile à mener à bien, car toute énumération de compétences bien définies mettrait en péril la souveraineté de l'autre. Tout au plus peut-on essayer d'atténuer les chocs par la révision en cours qui balaye du terrain, comme on dit, « les feuilles mortes », c'est-à-dire les dispositions concordataires reconnues de

part et d'autre comme désuètes ou inutiles. Mais l'expérience prouve que tant que le principe de souveraineté et d'autonomie mutuelles demeure, les interférences sont inévitables. On le voit bien dans les querelles en cours sur les effets du mariage, les modalités de l'enseignement, la disposition des bénéfices ecclésiastiques. Si la révision aboutit les heurts auront un champ plus limité. Ils ne disparaîtront pas totalement.

Dans ces conditions les partis laïcs ont beau jeu pour dire que le concordat auquel se réfère explicitement le paragraphe 2 du même article 7 introduit dans la Constitution des normes occultes « lisibles seulement par transparence », indéfinies, propres à resurgir à tout moment. Les socialistes l'avaient dit en 1948 par la voix de Lelio Basso. Ils le redisent aujourd'hui. Les républicains font de même.

De plus cet article 7 a servi en 1948 d'alibi pour ne pas préciser certaines dispositions d'ordre fondamental sur lesquelles l'accord n'aurait pu se faire.

Les démocrates-chrétiens à l'époque avaient tenté d'imprimer une inspiration confessionnelle à certaines structures de la vie civile et à certaines institutions juridiques telles que le mariage. On voulait qu'il fût mentionné qu'il était « indissoluble ». Ceci fut repoussé par 194 voix contre 191, si bien que l'article 29 de la Constitution se lit : « La République reconnaît les droits de la famille comme société naturelle fondée sur le mariage. » L'omission du mot indissoluble et de la référence sacramentaire de l'article 34 du concordat ont permis au Parlement en 1970 de voter la loi Fortuna Baslini autorisant le divorce. L'Eglise, on le sait, a protesté. La Cour constitutionnelle a affirmé le bien-fondé de la législation et le référendum du 15 juin 1974 a maintenu le divorce dans une proportion de 59 % contre 41 %.

Dans cette affaire les constituants avaient voulu être clairs. Le point de vue de l'Eglise mis aux voix avait été battu. Il fallut plus de vingt ans pour en tirer les conséquences.

Il est à noter qu'à la Constituante et malgré la défaite subie, certains démocrates-chrétiens dont Aldo Moro avaient tenté loyalement de préciser les choses en d'autres domaines et en particulier en cherchant à définir les finalités de l'enseignement. Aldo Moro eût voulu qu'il fût dit que le but fixé à l'école devait tenir compte « des aspirations profondes d'ordre religieux du peuple italien ».

La Démocratie chrétienne risquait une nouvelle défaite. Dossetti s'en aperçut. Le débat à ce sujet fut ajourné compte tenu, disait-il, que l'article 7, alors article 5, fournissait un cadre définissant l'interdépendance des rapports Eglise-Etat. En d'autre termes, un principe

était posé. Pour les applications on verrait par la suite. La paix religieuse passait avant tout.

La Constitution devait donc rester ambiguë, incomplète. L'Eglise, comme l'Etat, pourraient l'interpréter à leur manière, le moment venu. Implicitement se trouvait posée dès l'origine la nécessité d'une révision d'ordre concordataire par accord mutuel au fur et à mesure que la législation d'Etat se préciserait. Par mesure de précaution l'article 1 de la Constitution évitait même de dire que l'Etat était laïc. « L'Italie est une république démocratique fondée sur le travail. » La laïcité, sous forme de libre exercice de tous les cultes, découlait pourtant des articles 8 : « Toutes les religions sont également libres devant la loi » et des articles 19 et 20 : « Tout homme a le droit de professer librement sa propre foi religieuse. » Le critère liberté paraissait préférable à celui jugé agressif de laïcité.

Le conflit latent entre Eglise et Etat sur le partage des compétences demeura quasi invisible jusqu'au-delà des années 60. L'Etat tout d'abord occupé à gérer le développement économique s'abstenait de légiférer dans le domaine conflictuel où le social rejoint l'éthique et le public le privé.

D'autre part les tribunaux avant la mise en place de la Cour constitutionnelle continuaient à juger selon les normes en vigueur à l'époque du fascisme. La Cour de cassation, pendant longtemps seule compétente, estimait lors des rares conflits qui lui étaient soumis que les normes concordataires, telles que les interprétait l'Eglise, avaient une valeur pratiquement super-constitutionnelle. Il en résultait que les lois de dérivation concordataire, au cas où elles auraient été estimées souhaitables, n'auraient pu être votées sans l'accord préalable des parties. L'autorité de l'Etat italien fut, jusqu'au Concile, soumise de fait à la tutelle vigilante et grondeuse de l'Eglise.

Quelques incidents se produisirent. Ils tournèrent à l'avantage de l'Eglise. L'évêque de Prato condamné en première instance pour avoir diffamé de sa chaire deux de ses paroissiens mariés selon le régime civil fut acquitté en appel devant les protestations indignées de la Curie romaine. De même furent interdites les représentations à Rome de la pièce *Le Vicaire* blâmant l'attitude du pape Pie XII face au nazisme.

Par contre la loi fasciste du 24 juin 1929 était maintenue. Complétée par la circulaire Buffarini-Guidi du 9 mai 1939, elle interdisait comme contraire à l'ordre public la pratique des différentes formes de religion pentecostiste, telles que les témoins de Jehovah. Un jésuite qui s'était opposé à la vente de livres protestants était acquitté malgré la plainte du libraire.

Les choses par contre changèrent à la fin des années 60 lorsque l'Etat, en réponse aux graves préoccupations qui s'étaient fait jour lors de la crise de 1968, entreprit une action législative sur le terrain marginal de l'éthique et du social.

Le premier heurt sérieux entre Eglise et Etat vint, on l'a vu, de la législation sur le divorce. Il est à noter qu'au moment où le projet de loi était à l'étude des Chambres, le pape Paul VI manifesta son déplaisir mais il le fit par notes diplomatiques adressées au Gouvernement italien par l'intermédiaire de l'ambassade d'Italie auprès du Saint-Siège. La campagne bruyante de 1973-1974 pour obtenir l'abrogation de la loi par référendum fut moins l'œuvre du Saint-Siège lui-même que du parti démocrate-chrétien et notamment de son secrétaire général de l'époque, Fanfani.

En prenant la tête du mouvement « oui à l'abrogation », Fanfani poursuivit un grand dessein politique : rassembler le pays qu'il croyait acquis à cette idée autour de la DC, rendre ainsi service à l'Eglise qui deviendrait de ce fait l'obligée du parti. La manœuvre échoua.

Le pape Paul VI en l'occurrence montra sa peine, mais non son courroux. Aucune mesure par exemple ne fut prise contre la Ligue démocratique de Pietro Scoppola qui avait pourtant assumé la tâche de réunir les catholiques du « non ».

La poursuite de l'activité législative après 1970 amena ensuite à la fin du pontificat de Paul VI des querelles mineures entre experts du Gouvernement et de la Curie sur certaines clauses des nouvelles lois ayant trait au statut de la famille.

C'est ainsi que les juristes s'opposèrent et s'opposent encore sur des points tels que le régime des biens entre époux mariés selon les normes concordataires. La loi prévoit qu'à défaut de stipulations expressement demandées par au moins l'un des conjoints, le régime légal est la communauté de biens. L'Eglise se plaint non sans raison que l'officier d'état civil, chargé de transcrire le mariage religieux, refuse de tenir compte du souhait d'un des conjoints mariés devant le prêtre s'il a fait choix de la séparation des biens.

La querelle n'est pas en soi négligeable. Elle implique que l'Etat, malgré une décision contraire du tribunal de Modène, considère que le rôle de prêtre dans le mariage concordataire est limité à la célébration proprement dite. Les effets d'un tel mariage ne peuvent déroger aux dispositions de la loi italienne qui doit avoir priorité.

La même querelle réapparaît en matière de reconnaissance d'enfants naturels, de transcription retardée à la demande des époux d'un mariage religieux que l'on veut dépourvu d'effets civils, ce qui

ne doit pas être tellement fréquent, et surtout pour la reconnaissance par l'Etat des annulations canoniques de mariage qui ne concordent pas forcément avec les motifs de dissolution admis par la loi sur le divorce.

Ces cas de droit créent une gêne et rien de plus. Ils rappellent pourtant dans la pratique quotidienne la difficulté de faire coexister deux souverainetés en matière de rapports civils.

La situation se présente sous un autre jour en ce qui concerne l'enseignement. C'est certainement un mérite de l'Etat italien d'avoir réussi à faire voter en 1979 après des années d'immobilité une loi portant réforme de l'école secondaire supérieure. Cette loi ne remet nullement en cause l'existence d'écoles religieuses parallèles reconnues et soutenues par l'Etat.

La nouvelle loi pourtant précise les buts que se propose l'école selon les critères traditionnels. L'article 1<sup>er</sup> parle de dispenser un haut niveau de connaissances, de structures unitaires, de développement d'esprit critique.

Or dans un article paru le 5 janvier 1979, dans la revue des pères jésuites *Civitta Cattolica*, le Pr Giuseppe de Rosa demande un ajournement de la réforme déjà votée par la Chambre le 28 septembre 1978. L'argument qu'il met en avant peut se résumer dans le titre même de son article : « Peut-il manquer à l'école la dimension éthico-religieuse ? » Le professeur ne le croit pas, pas plus d'ailleurs que la Commission épiscopale italienne qui dans sa session des 25-28 octobre 1978 « relève avec une profonde tristesse l'absence de toute référence éthico-religieuse mise à l'éducation ».

Il aurait donc fallu retarder la loi en introduisant au moins dans le préambule l'expression « dimension physique et éthico-religieuse de la personnalité ». Le Sénat a passé outre, mais les évêques ont donné à certains l'impression que pour des questions de principe sans grand danger perceptible pour l'école libre, ils étaient prêts à retarder l'effort du législateur en un domaine essentiel.

La querelle est plus grave en ce qui concerne les IPAD (Instituts publics d'Assistance et de Bienfaisance) devenus de compétence régionale depuis le 1<sup>er</sup> juin 1979.

Il est à noter que la loi 382 exempte de cette régionalisation les instituts dont la finalité est inhérente à la sphère éducativo-religieuse. Ne sont visées, à la discrétion des régions, que certaines œuvres pies, soit inactives mais à gros patrimoine, soit spécialisées en effet dans des œuvres d'assistance aux vieux, aux handicapés, aux drogués, etc.

Il s'agit en fait d'une mise en application tardive et partielle de la loi Crispi de 1890 qui avait donné un habillage juridique public

à ces instituts, tout en leur permettant de conserver leur statut de droit privé et leurs biens artistiques et immobiliers.

Le conflit Eglise-Etat est dans ce cas patent. L'article 38 de la Constitution dit : « L'assistance privée est libre. » La loi sur les régions confie l'assistance aux autorités locales sans autrement préciser. Les régions peuvent agir ou non. Seule jusqu'à présent l'Emilie-Romagne a régionalisé les biens d'Eglise en mars 1981 sans d'ailleurs bien savoir qu'en faire.

Les évêques ont protesté. Le pape Jean-Paul II lui-même est intervenu le 25 novembre 1978, soit dès le début de son pontificat, en rappelant le rôle traditionnel de charité qui incombe à l'Eglise.

Dans les essais de révision du Concordat, la question des IPAD est abordée, mais sous la forme peu prometteuse d'un simple renvoi à une commission mixte qui devrait dans le délai d'un an après promulgation de la loi de révision dresser la liste des « Enti » à transférer ou à exempter.

La querelle est sérieuse sur le plan des principes. Elle l'est aussi pour des raisons matérielles. Les revenus de ces œuvres pies ou bénéfices ecclésiastiques créés très anciennement ont toujours permis à l'Eglise de rémunérer le clergé et les œuvres. Les nécessités du pratique se mêlent à celles du spirituel.

Mais c'est surtout sur la question de l'avortement et de l'interruption volontaire de grossesse que le conflit est aigu et patent entre Eglise et Etat à la veille des doubles référendums du 17 mai. La déclaration de la conférence épiscopale italienne en date du 17 décembre 1978 est catégorique et a été plusieurs fois répétée. Elle est intitulée : « La communauté chrétienne et l'accueil à la vie humaine naissante. »

Cette déclaration rappelle la doctrine traditionnelle de l'Eglise en ce domaine. Mais surtout, et ceci a particulièrement choqué les milieux laïcs traditionnels, elle manie avec vigueur l'arme que l'on croyait écartée de l'excommunication contre les médecins qui ne feraient pas jouer, comme la loi le leur permet, l'objection de conscience. Les mêmes foudres ecclésiastiques s'appliquent au personnel hospitalier et aux mères consentantes.

« Tout ceci ne rend pas aimable le visage de l'Eglise » écrivait le journal *Républica* le 19 décembre 1978. L'Eglise, entend-on dire, préfère voir se continuer l'avortement clandestin plus dangereux et plus blâmable. Elle invite les citoyens à la rébellion contre une loi d'Etat et surajoute sa doctrine à la souveraineté de l'Etat.

La querelle a pris un ton d'autant plus âpre que le pape a pris parti avec vigueur et sans aucun ménagement.

Le 29 décembre 1978, recevant les médecins catholiques, il a exprimé son admiration pour ceux qui font jouer l'exception de conscience : « Vous êtes les ministres de la vie, non de la mort... en tant qu'évêque de Rome, je suis fier de vous. Vous avez porté témoignage. »

Le pape parle « de la situation légale laxiste de la justice ». A son audience du 4 janvier 1979 il fait état « des pressions, menaces, violences physiques... pesantes discriminations » dont seraient victimes les médecins chrétiens.

Quant au cardinal Benelli, archevêque de Florence, il traite la loi de « bubon infect ». C'est de la part de l'Eglise, écrivent la *Stampa*, *Il Giorno*, les hebdomadaires de grande information, « une guerre imprévue contre l'Etat italien... Une violation du Concordat qu'il n'est même plus la peine de chercher à réviser ». C'est une terrible déception causée par un Pape accueilli à son avènement avec tant de faveur mais qui en fait voit l'Italie comme si elle était la Pologne, s'occupe des affaires italiennes plus que ses prédécesseurs au risque de faire resurgir l'anticléricalisme.

Ces attaques venant de cercles influents mais restreints, auxquelles se mêlent peu les communistes, n'ont nullement découragé le pape. Dans son discours à la Conférence épiscopale le 29 mai 1980 il évite les références directes à la loi en vigueur mais rappelle que « l'Italie est un pays essentiellement chrétien dans ses assises profondes... elle a subi néanmoins du fait du laïcisme et du matérialisme de graves dommages dans sa vie spirituelle... dont la désacralisation, l'avortement, la drogue, la permissivité ».

A l'approche du référendum le pape semble avoir pris personnellement en main la conduite du mouvement favorable à l'abrogation en misant sur une popularité non entamée. Son message de Pâques a été consacré à ce thème essentiel. Dans les derniers jours d'avril 1981, le pape s'est rendu à Bergame et au village natal de Jean XXIII pour y célébrer le centenaire avancé de la naissance du saint prélat.

Ses allocutions ont surtout porté sur ce seul problème dont il a fait l'essentiel du message de Jean XXIII. Devant l'apathie de l'opinion et la grande réserve de la Démocratie chrétienne qui n'a aucune envie de répéter l'expérience de 1974, à un moment où elle a besoin des socialistes pour sauver l'existence du Gouvernement Forlani, Jean-Paul II à visage découvert et de façon de plus en plus pressante prend la tête d'une croisade contre l'abrogation d'une loi italienne, alors que, dit-on, il s'est montré plus tolérant à l'égard d'autres pays.

La sainte fureur du pape montre bien que lorsqu'un grand prin-

cipe d'ordre moral est en jeu, les savants systèmes de pratique concordataire mis en œuvre pour équilibrer deux souverainetés se révèlent de peu de poids. Pour le pape polonais comme pour Pie XI il y a au moment des grandes options « supériorité absolue de l'Eglise ».

Dans son rôle d'évêque de Rome le pape fait donc appel à tous les Italiens, qui se disent chrétiens, en leur demandant d'être conséquents avec eux-mêmes. C'est pourquoi dans son action sans toutefois la désavouer il se passe assez bien de la médiation d'un parti chrétien, de l'intermédiaire de la Démocratie chrétienne.

Ce parti toujours au pouvoir depuis trente-cinq ans cherche aussi depuis trente-cinq ans à se définir. Il semble qu'il y soit provisoirement parvenu en mars 1976 lorsque son secrétaire général du moment Zaccagnini a déclaré : « Nous devons retourner à l'intuition de Don Sturzo et redire que la DC n'est pas le parti catholique. Le parti ne prétend pas représenter l'Eglise ni le monde catholique dans la vie politique. Il ne demande ni n'obtient de voix pour des motifs religieux... Nous sommes en définitive un parti non confessionnel mais laïc, non religieux mais politique. Les décisions que nous prenons de façon autonome et sous notre responsabilité exclusive se fondent directement sur des motifs et des analyses d'ordre politique » (*Il Popolo*, 19 mars 1976).

Il est à noter qu'en 1978 le R.P. Sorge dans *Civiltà cattolica* reprenait cette définition en termes presque identiques « parti non confessionnel mais laïc, non religieux mais politique ».

L'affaire est donc entendue, La Démocratie chrétienne n'est pas le parti de l'Eglise. Un chrétien peut voter pour elle, mais aussi pour un autre parti sans que l'on puisse discerner quelle gamme de possibilités lui est ouverte sur la carte des partis existants. Tout au plus, mais c'est important, l'Eglise réserve-t-elle la possibilité de voir se créer à côté d'elle un autre parti plus authentiquement chrétien.

La Conférence épiscopale italienne semble faire allusion à cette possibilité, à l'heure actuelle toute théorique, quand elle déclare dans son nouveau catéchisme des jeunes en 1979 : « On ne peut que juger un bien, le fait que les chrétiens en s'inspirant d'une conception unique et globale de l'homme et de l'histoire réussissent à trouver un consensus toujours plus grand au niveau politique. »

Mais en attendant cette éventualité improbable, l'Eglise prend ses distances vis-à-vis du parti dominant. Elle ne le désavoue pas mais laisse comprendre qu'elle n'est que médiocrement intéressée par ses jeux, ses courants, ses repentirs et ses promesses de mieux faire. Par contre, si le parti en tant que tel n'est pas pris en charge, l'Eglise compte sur ses membres individuellement pour donner

l'exemple puisque ses dirigeants et ses inscrits se proclament chrétiens. On ne saurait tolérer d'eux qu'ils votent des lois impies ou qu'ils les laissent passer par tolérance.

L'Eglise souhaite certes de profondes réformes dans le parti actuel. Cependant certains de ses interprètes autorisés, comme les pères jésuites de *Civiltà Cattolica*, laissent entendre que le problème se situe ailleurs.

Selon certains en effet, le découpage de l'Etat en partis n'est pas une formule intouchable. Des vérifications électorales récentes ont montré que l'électeur éprouvait en face de tous les partis un début de défiance qui se traduit par l'abstention ou le peu d'empressement à voir l'Etat les prendre en charge financièrement.

Dans un livre récent le R.P. Sorge, directeur de la revue ci-dessus mentionnée a parlé, c'est le titre de son livre, de la *Ricomposizione dell' arca cattolica in Italia*, ce qui équivaut à un rassemblement du peuple italien non pas autour d'une formule politique, mais sur la base de l'enseignement évangélique du pape, des évêques et du Concile.

Le P. Sorge part de l'idée que l'unité dans la foi n'exclut pas un pluralisme dans l'expression des options culturelles, pourvu que le choix soit fait avec discernement et sous le contrôle de la hiérarchie ecclésiastique. En tout cas, dit-il, il n'est plus question d'imposer au pays, comme dans les années 50, une culture catholique dont la Démocratie chrétienne aurait le monopole.

Il convient pour lui de faire appel à des forces nouvelles qui existent dans le monde catholique et qui peuvent être récupérées sur le plan prépolitique. Parmi ces forces catholiques qui échappent à la mouvance de la DC, le P. Sorge cite bien entendu le Mouvement Comunion e Liberazione dont il déplore qu'il n'ait pas encore de statut ecclésial, le groupe des Focolari de Trente et de Milan. Il cite aussi les grandes masses d'ouvriers et de jeunes qui pour lui reviennent vers l'Eglise, après la grande fugue de 1968 : les 500 000 ouvriers chrétiens des ACLI, les 600 000 membres d'une Action catholique reconstituée.

Ces forces encore éparses mais qui, selon les directives du nouveau pape placent le souci de l'être, d'une communauté authentiquement chrétienne avant les facilités de l'avoir, caractéristique de la société de consommation, peuvent être réunies et rassemblées. Elles seront le levain d'un vrai christianisme auquel le pape appelle tous les hommes, les Italiens en particulier.

Cette « recomposition » a été l'objectif du synode épiscopal qui s'est tenu du 30 octobre au 4 novembre 1976, du Congrès eucharistique de Pescara du 11 au 18 septembre 1977, du Congrès de Vérifi-

cation des Résultats tenu à la Chartreuse de Florence les 29 et 30 avril 1978. Le mouvement naissant a son journal *Il Sabato*. Le pape Paul VI a encouragé cet effort. Le pape Jean-Paul II lui apporte son soutien.

Le P. Sorge écarte pourtant de ce renouveau les mouvements suspects, ceux qui se réclament du vieil intégrisme de Dossetti qui voudraient voir établi un modèle obligatoire pour tous les croyants, ceux pour qui la seule défense des droits de l'homme tient lieu de motivation spirituelle, ceux enfin qui mettent trop en avant la dimension eschatologique, l'attente passive du Royaume de Dieu.

La communauté chrétienne doit être en tout cas bien autre chose qu'un réservoir de voix pour la DC ou tout autre parti chrétien. L'Eglise ne laissera pas compromettre son action pastorale par les jeux politiques. En bref, le but à atteindre est celui que le nouveau pape a vu fonctionner en Pologne : une société civile entièrement structurée par l'apport évangélique, repoussant de ce fait la société politique dans les limites d'un cadre étatique de moins en moins représentatif.

Bien entendu la réalité italienne ne correspond nullement dans les conditions actuelles au modèle recherché. L'investissement de l'Etat par la promotion de l'évangélisation n'est pas chose acquise. La résistance est forte dans un pays sécularisé et aux fortes traditions laïques. Si pourtant l'appel brûlant de Jean-Paul II trouvait dans les années à venir un écho charismatique, les rapports de l'Eglise et de l'Etat prendraient un tour nouveau. Malgré les précautions prises par le P. Sorge on pourrait parler d'un nouvel élan spirituel qui ne serait plus de droite ou de gauche.

La Démocratie chrétienne a dû en tout cas tenir compte de ce grondement souterrain. Un Congrès dont le parti a pris l'initiative vient de se tenir à Rome au début d'avril 1981. Autour du secrétaire général de la DC Piccoli s'étaient réunis un certain nombre d'intellectuels chrétiens en marge de la DC comme le Pr Pietro Scoppola dont la « Lega Democratica » combat aujourd'hui la loi d'avortement avec la même ardeur qu'en 1974 elle avait défendu la loi sur le divorce, le Pr Del Noce proche de l'intégrisme et le Pr Sergio Cotta, de l'Université de Rome, animateur du mouvement « Comitato di collegamento di cattolici » fondé à Milan en 1976 et qui réunit entre autres « Comunione e Liberazione » et « Il movimento per la vita ».

C'est la première fois depuis bien des années que la Démocratie chrétienne ressent le besoin d'un nouveau badigeonnage d'ordre culturel et se met à examiner d'un peu près le terrain exploré par le P. Sorge qui d'ailleurs assistait à ce Congrès.

Les travaux n'ont pas encore été publiés. Les désaccords ont dû être nombreux. En tout cas la question est à nouveau posée, quelle sera l'évolution des rapports Eglise-Etat sous un pape qui veut de toutes ses forces accomplir les promesses du Concile ? La DC en tant que parti politique survivra-t-elle comme parti laïc ou acceptera-t-elle d'incorporer dans son programme le vrai message chrétien.

Pourtant en attendant, et les choses étant ce qu'elles sont, l'Eglise et l'Etat cherchent depuis quatorze ans à définir entre eux un régime de croisière propre à amortir les chocs prévisibles de souveraineté. C'est la révision concordataire qui en est à son 4<sup>e</sup> projet de texte en attendant un 5<sup>e</sup> très probable en mai 1981.

La demande de révision du concordat date de 1965. A la suite de divers conflits de compétence le député socialiste Lelio Basso avait introduit devant les Chambres un projet en ce sens. Les deux Chambres en prirent acte en 1967 dans une résolution soulignant « l'opportunité de reconsidérer certaines clauses du concordat, compte tenu de l'évolution des temps ».

Du côté de l'Etat une commission d'étude fut créée, présidée par le sénateur Gonella alors ministre de la justice. Les plus grands juristes italiens y participèrent : Ambrosini, Jemolo, Ago, Valsecchi, etc.

La Commission après deux ans de retard remit son rapport au président du Conseil le 23 juillet 1969. Le texte en était secret bien que les Chambres en fussent brièvement informées en avril 1971. L'actuel secrétaire général du parti républicain Spadolini publia le rapport en 1976.

Ce n'est que le 10 octobre 1976 que le président du Conseil Andreotti désigna une commission relevant directement de lui et habilitée à discuter avec la délégation du Vatican. Elle comprenait et comprend toujours trois noms : Gonella, Jemolo, Ago.

Dès le 25 octobre 1976, le cardinal secrétaire d'Etat, le cardinal Villot, prévenu depuis longtemps des intentions de l'Etat italien, désigna ses représentants Mgrs Casaroli et Silvestrini, le R.P. Lener de la Compagnie de Jésus. En 1979, Mgr Casaroli devint secrétaire d'Etat. Le pape Jean-Paul II confia à Mgr Silvestrini la présidence et désigna Mgr Audrys Juozas Backis, d'origine lithuanienne, pour remplir la vacance. L'affaire n'est plus entre des mains exclusivement italiennes.

La désignation de ces commissions appelle plusieurs remarques. La première et la plus importante tient au fait qu'il y a dissymétrie entre leurs compétences. La délégation du Saint-Siège est plénipotentiaire. Elle peut conclure. Les représentants de l'Etat n'ont que

mission exploratoire. Ils doivent en référer à chaque étape au président du Conseil.

En second lieu un ordre du jour de la Chambre voté en 1971 frappe la négociation d'une hypothèque parlementaire. A intervalles réguliers, le Gouvernement saisit les Chambres, une année le Sénat, une autre année la Chambre des députés et leur soumet les textes élaborés par les négociateurs.

Quatre textes ont été ainsi examinés. Ce sont les quatre *bozze*, ébauches qui témoignent du progrès de la négociation.

Jusqu'à présent et en chaque circonstance, la Chambre consultée a approuvé à l'unanimité le texte soumis en invitant toutefois sans autre précision la Commission Gonella à poursuivre son effort de clarification.

A la 3<sup>e</sup> *bozza* en 1976, le président du Conseil Andreotti a fait savoir que l'Eglise estimait le texte établi comme final et ne ferait plus de concessions. Il y eut pourtant un 4<sup>e</sup> projet que le Sénat a approuvé en 1979 en invitant toujours à poursuivre.

Rituellement à la veille de chaque anniversaire des traités du Latran, c'est-à-dire au début de février, Gonella annonce que l'accord est imminent. Il l'a encore fait cette année. Rien ne s'est passé.

Même cartes sur table, cette négociation est entourée d'un certain mystère qui explique les retards successifs. L'Eglise a une position bien définie. Ce n'est pas le cas du Gouvernement qui veut être assuré d'un consensus et qui est bien obligé de noter que malgré des marques d'approbation de principe, les partis laïcs ne sont pas entièrement d'accord sur le sens même de la démarche. Le MSI pour sa part est hostile à toute révision. Quant au Parti communiste, par la voix de Nilda Jotti et maintenant par celle d'Enrico Berlinguer, il se déclare neutre, se réservant d'apprécier telle ou telle proposition sans se prononcer sur l'ensemble.

De quoi s'agit-il en effet ? Abolir le concordat et en venir à la séparation ? Certains le pensent. C'est une minorité. Négocier un nouveau concordat distinct de l'ancien ? Andreotti l'a dit un jour puis n'a plus insisté. Réviser enfin le texte ancien en conservant le cadre habituel, c'est l'opinion de la majorité. C'est en tout cas le point de vue de l'Eglise.

Si le principe de révision est acquis, encore faut-il savoir comment réviser. La doctrine est à ce sujet divisée. Le Pr Jemolo estime personnellement qu'il suffit de « laisser tomber les feuilles mortes » (art. 1, art. 5) et conserver le reste sans changement. Pour le Pr Margiotta Broglio, il importe de négocier un concordat-cadre énumérant quelques grands principes de compétence relative puis laisser ensuite

à l'Etat le soin de légiférer. Le P<sup>r</sup> Carlo Cardia, expert en questions religieuses du PCI, considère que le maintien ou non du concordat est finalement de peu d'importance. Le texte de 1929 est pour lui un monument désaffecté. Ce qui compte c'est la pratique concordataire, l'accord généralement tacite entre les partis pour laisser s'installer une laïcité de fait sans porter atteinte aux droits essentiels de l'Eglise. Cela paraît en fait bien vague et bien optimiste.

L'entreprise en cours s'est traduite dès les premières rencontres par un accord sur un concordat court : 14 articles contre 45. De l'ancien concordat, 13 articles sont à aménager, 8 à supprimer entièrement, 24 sont encore objet de discussion mais avec seulement trois points essentiels : l'école, le mariage, les biens ecclésiastiques.

Dès le départ, l'Eglise a obtenu satisfaction sur le point pour elle essentiel : la reconnaissance par l'Etat de son indépendance et de sa souveraineté.

La première version se référait explicitement à l'article 7 de la Constitution dont le texte était reproduit. Le 4<sup>e</sup> projet supprime la mention, mais garde la formulation : « L'Etat et l'Eglise sont chacun dans leur ordre propre indépendants et souverains. » C'est la clef de voûte de tout système concordataire, la source aussi, maintenue en toute connaissance de cause, de frictions présentes et futures dès lors que l'Etat légifère, quelle que soit la brièveté du texte.

Ayant obtenu satisfaction sur ce point essentiel, le Vatican s'est montré conciliant sur les formulations. Sa délégation a accepté tout d'abord une profonde modification de l'article 1<sup>er</sup> du concordat qui mentionnait : « Le caractère sacré de la Ville Eternelle, siège épiscopal du Souverain Pontife, centre du monde catholique et lieu de pèlerinage. » Le dernier texte se borne à dire quasi incidemment à l'article 2, paragraphe 3, consacré à la liberté religieuse : « La République italienne reconnaît la signification particulière que Rome, siège épiscopal du Souverain Pontife, a pour le monde catholique. »

D'autre part, la révision porte sur le concordat, non sur le Traité lui-même qui doit demeurer inchangé. Cependant, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du projet n<sup>o</sup> 4 déclare que l'article 1<sup>er</sup> de ce traité n'est plus en vigueur. Il y était dit : « L'Italie réaffirme le principe consacré à l'article 1<sup>er</sup> du Statut du Royaume du 4 mars 1848, selon lequel la religion catholique, apostolique et romaine est la seule religion de l'Etat. » C'était certainement une branche morte, comme l'article 5 du concordat lui aussi abandonné interdisant « aux prêtres apostolats ou frappés de censure d'accéder à des emplois ou enseignements qui les mettent en contact avec le public ».

De façon générale, l'Eglise a accepté de gommer tout ce qui

dans le concordat de 1929 avait valeur sacrée ou sacramentaire. Cela est vrai, on l'a dit, pour la ville de Rome, mais aussi pour le mariage qui n'est plus mentionné comme sacrement (art. 34 du concordat de 1929) ainsi que pour l'école qui n'a plus « pour fondement et couronnement... l'enseignement de la doctrine chrétienne selon la forme reçue de la tradition catholique » (art. 36, concordat 1929).

Par contre l'Eglise a tenu à insérer dans le nouveau texte certaines dispositions qui n'engagent qu'elle-même et n'ont donc que valeur programmatique. Elle rappelle à ce titre son rôle pastoral et d'évangélisation, la valeur qu'elle attache au mariage religieux (nouveaux art. 2, § 1 ; art. 8, § 3 ; art. 9, § 2), ainsi qu'à la culture religieuse « partie du patrimoine historique du peuple italien ».

La seconde caractéristique du concordat révisé est la reconnaissance du droit au choix individuel pour les Italiens d'autres confessions que catholique ou ayant des convictions différentes. Ceci apparaît pour l'école. L'enseignement de la religion est de règle pour les écoles maternelles, moyennes et secondaires supérieures, ce qui pour ces dernières est un des seuls gains pour l'Eglise par rapport au concordat encore en vigueur. Toutefois dans toutes les écoles (art. 9, § 3, al. 2) « est garanti à tous le droit de ne pas se prévaloir de l'enseignement précédent » (religieux). Il en est de même pour le choix des aumôniers dans les armées, les hôpitaux et les prisons (art. 11, § § 1, 2 et 3).

Il faut noter en troisième lieu que les versions actuelles de révision du concordat ignorent et par conséquent éliminent toutes sortes de dispositions de l'ancien texte qui donnaient aux représentants de l'Eglise un statut particulier dans la vie de l'Etat : art. 4 : Dispense du jury pour les prêtres ; art. 6 : Dispositions fiscales concernant le salaire des prêtres ; art. 20 : Obligation du serment au roi pour les évêques et les curés de paroisse.

De même façon sur un autre plan tombent les dispositions de l'article 43 du concordat auxquelles le pape Pie XI tenait tant : reconnaissance des organisations dépendant de l'Action catholique placées sous la dépendance immédiate de l'Eglise, interdiction faite par le Saint-Siège à tout ecclésiastique de s'inscrire et de militer dans un quelconque parti politique.

Par ailleurs l'Etat n'exige plus de l'Eglise qu'elle fasse coïncider ses circonscriptions de ses diocèses avec les limites des provinces (art. 16). Il accepte que l'Eglise nomme les archevêques, évêques, coadjuteurs, curés de paroisse en pleine liberté avec simple communication aux autorités civiles (art. 3, § 2 du 4<sup>e</sup> projet).

Les sources de friction administrative entre Etat et Eglise sont donc réduites au minimum sans toutefois disparaître. Lorsqu'une question paraît trop difficile à trancher, elle est renvoyée à une commission : construction de nouvelles églises (art. 5, § 3), jours religieux fériés (art. 6) et surtout liste des bénéfices religieux (IPAB) à régionaliser.

Il faut noter enfin que sur le plan formel la rédaction d'épreuve en épreuve met de plus en plus en avant la souveraineté de l'Etat à laquelle l'Eglise déclare ne pas voir d'objection.

Dans ces conditions et après tant d'efforts au cours desquels le secondaire d'abord éliminé commence à revenir en force (transcription du mariage, nomination aux Universités catholiques, nullités civiles), on peut se demander pourquoi la négociation ne se conclut pas.

L'affaire est importante en soi mais elle a aussi des répercussions sur les accords avec d'autres églises prévus par l'article 8 de la Constitution. Les accords sont prêts avec l'Eglise vaudoise, avec l'Eglise méthodiste et avec la communauté israélite. Leur conclusion dépend de la signature du concordat révisé.

Cette incertitude du dernier moment est d'autant plus surprenante que l'Eglise dans l'ensemble conciliante est d'accord depuis longtemps. L'approbation des Chambres à chaque projet est toujours unanime. Les délais semblent provenir du côté civil de réticences mentales. Puisque en un tel domaine le Gouvernement ne veut pas conclure par un vote majoritaire qui engagerait sa responsabilité, mais cherche le consensus, on finit par tourner dans un cercle vicieux. Les arrière-pensées resurgissent : a-t-on besoin d'un concordat ? Faut-il laisser à l'Eglise de si grands privilèges en matière d'effets civils du mariage religieux, dans l'enseignement de la religion à l'école publique, dans le statut de tant de bénéfices ecclésiastiques ? Il se trouvera toujours certains députés ou sénateurs pour hésiter à franchir le pas. Des circonstances momentanées, comme la crise ou la mini-crise actuelle sur la loi d'avortement retardent à chaque fois l'échéance qui paraît proche.

Il importe enfin de tenir compte du fait que le problème sauf au moment actuel ne revêt pas l'urgence ni la priorité absolue que certains y attachent. Il existe d'autres problèmes à résoudre. La paix religieuse n'est pas vraiment troublée même en période de référendum. Une certaine pratique généralement conciliante s'était petit à petit établie.

L'ardeur de Jean-Paul II à demander aux Italiens de se comporter en vrais chrétiens a certes agité cette tranquille bonace. L'avenir

des relations entre Eglise et Etat dépendra moins finalement des termes de la révision du concordat que du grand combat que ce pape inattendu, populaire, inspiré d'autres traditions, ouvert aux réalités sociales les plus hardies mais intransigeant sur le dogme et sur la morale, a suscité au sein d'une chrétienté assoupie et maintenant bousculée. Quelle tendance l'emportera : l'évangélisation du pays voulue par le Concile ou le lent glissement vers une sécularisation et un absentéisme religieux qui allait jusqu'alors de pair avec la société opulente de consommation ? La victoire définitive et éclatante de l'un ou l'autre courant réglerait certes les choses. Une situation aussi tranchée n'est pas probable sinon dans le temps long. Pendant longtemps encore la question des rapports entre l'Eglise et l'Etat demeurera oscillante et ambiguë, avec comme seule frontière une pratique concordataire qui ne pourra jamais satisfaire tout le monde, si du moins concordat il doit y avoir.

# JOURNAL

## *L'actualité constitutionnelle dans les régimes de l'Est européen*

(juin 1980 - avril 1981)

PATRICE GÉLARD

### I. LES CONGRÈS DES PARTIS COMMUNISTES (OU OUVRIERS)

1980 et 1981 sont, en raison du calendrier, les années où se déroulent la plupart des Congrès des Partis communistes ou ouvriers des Etats d'Europe centrale et orientale. Les différents partis communistes ont tenu ou tiendront leur Congrès aux dates suivantes :

Albanie	IX <sup>e</sup>	Congrès novembre 1981 (?)
République démocratique allemande	X <sup>e</sup>	— 11 avril au 16 avril 1981
Bulgarie	XII <sup>e</sup>	— 31 mars au 4 avril 1981
Hongrie	X <sup>e</sup>	— 24 mars au 27 mars 1980
Pologne	VIII <sup>e</sup>	— 11 février au 15 février 1980
Roumanie	XII <sup>e</sup>	— 19 nov. au 23 nov. 1979
Tchécoslovaquie	XVI <sup>e</sup>	— 6 avril au 10 avril 1981
Union soviétique	XXVI <sup>e</sup>	— 23 février au 3 mars 1981
Yougoslavie	XI <sup>e</sup>	— 21 juin au 23 juin 1978

(Le Parti polonais tiendra un IX<sup>e</sup> Congrès extraordinaire en juillet 1981.)

Ainsi à l'exception de la Ligue des Communistes de Yougoslavie qui a tenu son dernier Congrès en 1978 et du Parti communiste roumain qui a tenu le sien en novembre 1979, tous les Partis communistes d'Europe centrale et orientale vont se réunir en moins d'un an et demi, précédant le Congrès du PCUS comme le Parti ouvrier unifié polonais en février 1980 ou le Parti socialiste ouvrier hongrois en mars 1980 ou le suivant comme le Parti communiste bulgare et le Parti communiste tchécoslovaque en avril 1981, puis le Parti socialiste unifié allemand et le Parti du Travail albanais.

### 1. Le XXVI<sup>e</sup> Congrès du PCUS

*La préparation du Congrès.* — C'est le Plénum du Comité central du PCUS du 23 juin 1980 (1) qui a décidé que le XXVI<sup>e</sup> Congrès ouvrirait ses travaux le 23 février 1981. Au cours du même Plénum il a été décidé qu'il y aurait un délégué pour 3 350 membres du Parti, élus par les Congrès des Partis des Républiques fédérées et dans les Républiques de Russie, d'Ukraine, de Biélorussie, du Kazakhstan et de l'Ouzbekistan par les conférences de région ou de territoire.

Le projet de plan quinquennal de développement économique et social (1981-1985) a été rendu public le 2 décembre 1980 (2).

Tout au long du mois de janvier et au début du mois de février se sont tenus les conférences régionales du Parti et les Congrès des Partis communistes des Républiques fédérées qui ont eu lieu aux dates suivantes :

XXII <sup>e</sup>	Congrès du PC de Turkménistan	18	janvier
XVII <sup>e</sup>	— de Kirghizie	21	—
XXIV <sup>e</sup>	Conférence des organisations du Parti de Moscou	20	—
XXVI <sup>e</sup>	Congrès du PC de Géorgie	22	—
XV <sup>e</sup>	— de Moldavie	22	—
XXVII <sup>e</sup>	— d'Arménie	22	—
XIX <sup>e</sup>	— du Tadjikistan	23	—
XXX <sup>e</sup>	— d'Azerbaïdjan	28	—
XXIX <sup>e</sup>	— de Biélorussie	28	—
XVIII <sup>e</sup>	— de Lituanie	29	—
XVIII <sup>e</sup>	— d'Estonie	30	—
XXV <sup>e</sup>	— de Lettonie	30	—
XX <sup>e</sup>	— d'Ouzbekistan	3	février
XV <sup>e</sup>	— du Kazakhstan	4	—
XXVI <sup>e</sup>	— d'Ukraine	10	—

Tous les Congrès des Partis communistes des Républiques (il convient de noter que la République de Russie n'a pas d'organisation du Parti qui lui soit propre), ont renouvelé les instances dirigeantes des Républiques sans modification substantielle, approuvé les projets de rapport du Comité central et du Plan quinquennal et désigné leurs représentants au XXVI<sup>e</sup> Congrès du PCUS (à l'exception des Républiques de Biélorussie, Ukraine, Kazakhstan et Ouzbekistan où ce sont les Conférences régionales qui ont cette attribution).

*Le déroulement du Congrès.* — Le Congrès s'est tenu du 23 février au 3 mars 1981 à Moscou. 5 002 délégués y ont participé dont 71,4 % pour la première fois. Parmi ces délégués il y avait 1 370 ouvriers, 877 paysans,

(1) *Pravda*, 24 juin 1980.

(2) *Pravda*, 2 décembre 1980.

609 cadres économiques, 269 intellectuels et artistes. Il faut également noter que 1 077 délégués étaient responsables d'organisations du Parti, 691 des organisations des Soviets ou des organisations sociales ; qu'il y avait 1 329 femmes. 94 % des délégués disposaient du diplôme de fin d'études secondaires. 66 nations étaient représentées et les délégués de moins de 35 ans formaient 12,2 % du total contre 76,1 % pour ceux âgés de 36 à 60 ans (3).

Le Congrès, comme à l'accoutumée, est demeuré sans imprévu : audition du rapport d'activité du secrétaire général par approbation de ce rapport, audition et approbation du rapport de la Commission centrale de Contrôle, audition et approbation du rapport du chef du Gouvernement sur le projet de plan quinquennal (4). Ces rapports — sans grande surprise ou innovation — ont fait l'objet de diverses interventions à raison de 40 pour le rapport de L. I. Brejnev et de 14 pour le rapport de N. A. Tokhonov. Les 40 interventions sur le rapport de Brejnev étaient les suivantes : 14 des premiers secrétaires de Républiques, 13 de premiers secrétaires de ville, région ou territoire (dont Moscou et Leningrad), une du président du Conseil des ministres de Russie, du président de l'Académie des Sciences, du premier secrétaire du Komsomol, du premier secrétaire de l'Union des Ecrivains et de l'Union des Compositeurs, et du ministre de l'Industrie électronique ainsi que 7 interventions de communistes de base (trois contremaîtres, un mineur, une ouvrière du textile, un président de kolkhoze et une enseignante). Les 14 interventions sur le rapport de Tikhonov étaient celles de deux présidents de Conseils des ministres (Ukraine et Kazakhstan), de quatre ministres (industrie automobile, gaz, agriculture, voies de communication), de quatre premiers secrétaires de région, du président des syndicats, d'une secrétaire d'organisation d'arrondissement du Parti, d'une directrice d'une usine textile et d'une femme médecin. Tout au plus convient-il de noter que le Congrès a décidé d'ici 1986 de modifier le programme du Parti (5).

Ainsi le Congrès, comme les trois précédents, demeure une vaste caisse de résonance, une « grand-messe », sans réelle surprise et émaillée du cérémonial habituel (prestation des forces armées, des anciens combattants, des pionniers, concerts de musique populaire, etc.). Il ne faut donc pas attendre du Congrès autre chose que l'approbation de la ligne définie par les organes centraux du Parti.

Néanmoins, une place à part doit être faite aux 116 délégations : 13 Partis communistes au pouvoir (dont 10 conduites par leur premier secrétaire), 5 Partis étroitement liés à l'URSS (Afghanistan, Angola, Ethiopie, Mozambique et Sud-Yémen) conduits par leur responsable, 64 Partis communistes (issus essentiellement d'Europe, d'Amérique latine

(3) Rapport de КАПИТОНОВ, président de la commission des mandats, *Pravda*, 26 février 1981.

(4) *Pravda*, 24 février, 28 février 1981.

(5) *Pravda*, 27 février 1981.

et du Bassin méditerranéen), 31 Partis de libération nationale ou de socialisme du Tiers Monde (essentiellement africains ou des Caraïbes) et 3 organisations internationales proches de l'URSS (Fédération syndicale mondiale, Union internationale des Femmes et Conseil mondial pour la Paix). Il convient de noter l'absence des Partis communistes chinois, albanais (non invités) et espagnol compensés par la présence des Partis communistes japonais ou nord-coréen (représenté par le Premier ministre) ainsi que la place importante faite aux mouvements de Libération nationale d'Afrique du Sud et de Namibie (trois délégations) et aux partis progressistes du Tiers Monde (6).

Ainsi par la présence de ces délégations étrangères, le Congrès constitue le plus vaste forum existant du mouvement communiste international et des mouvements pro-soviétiques même si l'incident avec le PC italien a un peu terni l'unanimité habituelle. En marge du Congrès se sont déroulés de nombreux entretiens entre les dirigeants du PCUS et les représentants de ces délégations et tout particulièrement, le 25 février, les entretiens avec Fidel Castro et Gustav Husak, le 25 février avec Babrak Karmal (Afghanistan), Mengistu Haïlé Mariam (Ethiopie) et José Eduardo Dos Santos (Angola), le 27 février avec Janos Kadar et Erick Honecker, le 2 mars avec Todor Jivkov, Jumjaagin Tsendenbal (Mongolie) et Ali Nasser Mohamed (Sud-Yémen) ; tous ces entretiens ont été conduits personnellement par L. I. Brejnev. Le 3 mars l'ensemble des dirigeants soviétiques et polonais ont tenu une réunion de travail (7).

*Le renouvellement des organes dirigeants.* — Le Congrès a procédé à huis clos à la désignation des nouveaux organes centraux du Parti : Comité central et Commission centrale de Contrôle. Le nouveau Comité central compte 319 membres titulaires (au lieu de 287 au XXV<sup>e</sup> Congrès) et 151 membres suppléants (au lieu de 139). Le nouveau Comité central compte 43 nouveaux membres et 71 nouveaux suppléants. 40 membres suppléants et 5 membres de la Commission de Contrôle ont été promus membres titulaires alors que 231 membres (sur 319) ont été renouvelés. Quant aux suppléants, 58 ont été renouvelés (sur 137) et 22 membres de la Commission de Contrôle ont été promus membres suppléants. La Commission centrale de Contrôle qui ne compte plus que 75 membres (au lieu de 85) conserve 29 membres. Ainsi le nouveau Comité central connaît un sensible renouvellement sans que pour autant les équilibres entre les différentes catégories de membres soient modifiés. Tout au plus peut-on noter les promotions des proches de L. I. Brejnev (notamment son fils, son gendre et son beau-frère).

A l'issue du Congrès, le Comité central s'est réuni pour élire le bureau politique et le secrétariat qui demeurent totalement inchangés (8).

(6) *Pravda*, 24 février-4 mars 1981.

(7) *Pravda*, 27 et 28 février, 1, 3 et 4 mars 1981.

(8) *Pravda*, 4 mars 1981.

**BUREAU POLITIQUE**

*Titulaires :*

- L. I. Brejnev, secrétaire général du Parti et président du Soviet suprême de l'URSS.
- Ju. V. Andropov, président du KGB.
- M. S. Gorbatchev, secrétaire du Comité central, responsable des questions agricoles.
- V. V. Grichine, premier secrétaire de l'organisation du Parti de la ville de Moscou.
- A. A. Gromyko, ministre des Affaires étrangères.
- A. P. Kirilenko, secrétaire du Comité central, responsable du fonctionnement du Parti.
- D. A. Koumaev, premier secrétaire du PC du Kazakhstan.
- A. Ja. Pelché, président du Comité de Contrôle du Comité central (juridiction interne du Parti).
- G. V. Romanov, premier secrétaire de l'organisation du Parti de la région de Léninegrad.
- M. A. Souslov, secrétaire du Comité central, responsable de l'idéologie.
- N. A. Tikhonov, président du Conseil des ministres de l'URSS.
- D. F. Oustinov, ministre de la Défense.
- K. U. Tchernenko, secrétaire du Comité central, responsable de l'organisation et des cadres.
- V. V. Chtcherbitski, premier secrétaire du PC d'Ukraine.

*Suppléants :*

- G. A. Aliev, premier secrétaire du PC d'Azerbaïdjan.
- P. N. Demitchev, ministre de la culture.
- T. Ja. Kiselev, premier secrétaire du PC de Biélorussie.
- V. V. Kouznetsov, premier vice-président du Présidium du Soviet suprême de l'URSS.
- B. N. Ponomarev, secrétaire du Comité central, responsable des questions internationales.
- Ch. R. Rachidov, premier secrétaire du PC d'Ouzbékistan.
- M. S. Solomentsev, président du Conseil des ministres de Russie.
- E. A. Chevarnadzé, premier secrétaire du PC de Géorgie.

**SECRETARIAT :**

- L. I. Brejnev, secrétaire général, membre du Bureau politique.
- M. S. Gorbatchev, secrétaire, membre du Bureau politique.
- A. P. Kirilenko, secrétaire, membre du Bureau politique.
- M. A. Souslov, secrétaire, membre du Bureau politique.
- K. U. Tchernenko, secrétaire, membre du Bureau politique.
- B. N. Ponomarev, secrétaire, membre suppléant du Bureau politique.

- I. V. Kapitonov, secrétaire du Comité central, responsable de l'organisation.
- V. I. Dolgikh, secrétaire du Comité central, responsable des questions industrielles.
- M. V. Zimianine, secrétaire du Comité central, responsable des questions d'agitation et de propagande.
- K. V. Rousakov, secrétaire du Comité central, responsable des relations avec les partis communistes au pouvoir.

Le XXVI<sup>e</sup> Congrès du PCUS qui rappelle à s'y méprendre les deux précédents (9) et qui n'a en aucun cas modifié les équilibres du Comité central, du Bureau politique et du secrétariat a cependant marqué une certaine ouverture diplomatique en direction de la Chine et des Etats-Unis. Mais il ne faut s'attendre à aucun changement de la politique soviétique à la lecture des travaux du XXVI<sup>e</sup> Congrès même si un ton relativement conciliant semble apparaître sur les problèmes de la Pologne, de l'Afghanistan, de la détente et du désarmement. Le XXVI<sup>e</sup> Congrès du PCUS est donc celui de la continuité sans le changement.

## 2. *Les Congrès des Partis communistes et ouvriers d'Europe centrale et orientale du printemps 1981*

C'est à la suite l'un de l'autre que le Parti communiste bulgare, le Parti communiste tchécoslovaque et le Parti socialiste unifié de RDA ont tenu respectivement leur XII<sup>e</sup>, XVI<sup>e</sup> et X<sup>e</sup> Congrès entre le 31 mars et le 15 avril 1981 (10).

— *Le XII<sup>e</sup> Congrès du PC Bulgare* (31 mars - 4 avril 1981). Le XII<sup>e</sup> Congrès du Parti communiste bulgare qui s'est ouvert en présence de 1658 délégués n'a pas apporté de grandes modifications aux orientations bulgares. Il a procédé à l'élection des 197 membres du Comité central (au lieu de 154 au XI<sup>e</sup> Congrès) qui a constitué le Bureau politique de 12 membres et de 3 suppléants et le secrétariat, présidé par Todor Jivkov qui prend dorénavant le titre de secrétaire général au lieu de celui de premier secrétaire, et composé de 10 autres secrétaires. Comme en Union soviétique, les membres du secrétariat ne pourront plus dorénavant cumuler leurs fonctions avec d'autres au sein de l'appareil de l'Etat. L'Union soviétique était représentée à ce Congrès par une délégation conduite par V. V. Chtcherbitski, premier secrétaire du PC d'Ukraine et membre du Bureau politique (11).

— *Le XVI<sup>e</sup> Congrès du PC tchécoslovaque* (6-10 avril 1981). Précédé par la réunion du Congrès du Parti communiste slovaque (19-22 mars),

(9) Ainsi la *Pravda* du 4 mars 1981 est intégralement conforme à celle du 6 mars 1976 dans la présentation et la rédaction de la 1<sup>re</sup> page.

(10) *Pravda*, 1-17 avril 1981, *Rabotničesko delo*, 31 mars-5 avril 1981, *Rude Pravo*, 6-11 avril 1981, *Neues Deutschland*, 11-17 avril 1981.

(11) *Pravda, Rabotničesko delo*, 2 mars 1981.

le XVI<sup>e</sup> Congrès a été surtout marqué par la présence d'une délégation soviétique conduite par L. I. Brejnev qui revêtait une importance particulière en raison des événements polonais. L'allocution de L. I. Brejnev a d'ailleurs été jugée particulièrement modérée et conciliante (12). Le Congrès a élu un Comité central de 123 membres qui a constitué le Présidium composé de 12 membres et un suppléant et le secrétariat composé de Gustav Husak, secrétaire général, et de 10 secrétaires. Comme pour le PC bulgare, il n'y a donc pratiquement pas de changement en Tchécoslovaquie (13).

— *Le X<sup>e</sup> Congrès du SED de RDA* (11-16 avril 1981). Le X<sup>e</sup> Congrès du Parti socialiste unifié de RDA s'est ouvert en présence d'une délégation soviétique, conduite par M. A. Souslov, secrétaire du Comité central et membre du Bureau politique. Comme lors du Congrès tchécoslovaque, la question polonaise demeurait au centre des préoccupations. A l'exception de quelques modifications de détail, l'équipe, animée par E. Honecker, demeure en place tant au Bureau politique qu'au secrétariat (14).

## II. LES ÉVÉNEMENTS DE POLOGNE (CHRONOLOGIE) (15)

### 1. *Chronologie des principaux événements survenus en Pologne* (février 1980-avril 1981)

1980

- Février* Du 11 au 15 : VIII<sup>e</sup> Congrès du Parti ouvrier unifié polonais (POUP) ; le président du Conseil des ministres, P. Jaroszewicz, en poste depuis 1970 est démis de ses fonctions tant au Gouvernement qu'au Bureau politique et remplacé par Edward Babiuch, nommé chef du Gouvernement par la diète polonaise le 18 février.
- Août* Le 18 : début des grèves à Gdansk, Gdynia et Sopot. Extension progressive des grèves entre le 20 et le 26 août.  
Le 24 : réunion du Plénum du Comité central du Parti ouvrier unifié polonais ; modification de la composition des organes dirigeants du Parti ; remplacement du chef du Gouvernement Edward Babiuch par Josef Pinkowski, secrétaire du Comité central et promu membre du Bureau politique.  
Le 31 : signature des accords de Gdansk entre le Comité de grève des entreprises, présidé par Lech Walesa, et la Commis-

(12) *Le Monde*, 8 et 9 avril 1981.

(13) *Rude Pravo*, 11 avril 1981.

(14) *Neues Deutschland*, 17 avril 1981.

(15) Chronologie établie à partir du dépouillement de *Le Monde* (1980-1981), *L'Alternative* (n<sup>os</sup> 7 à 9), *Pravda et Trybuna Ludu* (août-avril 1980-1981).

- sion gouvernementale conduite par le vice-premier ministre, M. Jagielski (le texte des accords a été publié pour l'essentiel dans *Le Monde* du 2 et du 3 septembre 1980).
- Septembre** Le 5 : *Plénum du Comité central du POUP* : Edward Gierék démissionne de ses fonctions de premier secrétaire du POUP pour « raisons de santé » et est remplacé par Stanislaw Kania, secrétaire responsable des problèmes de sécurité et de religion. Le 22 : adoption des statuts de *Solidarité* (le texte intégral des statuts de *Solidarité* a été publié dans la revue *L'Alternative*, n° 7, novembre-décembre 1980).
- Octobre** Du 4 au 11 : *Plénum du Comité central du POUP*. Le 24 : refus par le Tribunal régional de Varsovie d'enregistrer les statuts de *Solidarité* qui ne prévoient pas le rôle dirigeant du Parti. Le 30 : visite des dirigeants polonais à Moscou.
- Novembre** Le 10 : annulation par la Cour suprême du jugement du 24 septembre et enregistrement des statuts de *Solidarité* en y annexant les accords de Gdansk, reconnaissant le rôle dirigeant du Parti, la Constitution et les alliances de la Pologne et les conventions 87 et 98 de l'Organisation internationale du Travail sur les libertés syndicales.
- Décembre** Du 1 au 2 : *Plénum du Comité central du POUP* : exclusion de Edward Gierék par le Comité central du POUP ainsi que de Jaroszewicz, poursuivi devant le Comité de Contrôle. Développement tout au long du mois de décembre du mouvement de *Solidarité* rurale. Le 16 : inauguration du monument érigé à la mémoire des ouvriers tués à Gdansk en 1970. Le 30 : refus d'enregistrer les statuts de *Solidarité* rurale en conseillant à cette organisation de se transformer en association.

## 1981

- Janvier** Visite à Rome de Lech Walesa du 13 au 19 janvier. Epreuve de force entre *Solidarité* et le Gouvernement sur la semaine de cinq jours (19 janvier). Le 31 : adoption d'un compromis sur la semaine de cinq jours et les « samedis libres ».
- Février** Le 4 : conflit de Bielsko-Biala, résolu grâce à l'intervention de l'Épiscopat (exigence de révocation d'une vingtaine de responsables). Le 5 : exclusion de P. Jaroszewicz du Parti. Le 10 : *réunion du Plénum du Comité central du POUP*, remplacement du président du Conseil des ministres, Josef Pinkowski, par le ministre de la défense, Wojciech Jaruzelski, nommé par la diète le 11 février 1981. Le président Pin-

*kowski* était démissionnaire. Le général Jaruzelski, dès sa nomination, réclame une trêve sociale de trois mois.

Le 16 : généralisation des grèves étudiantes.

Le 17 : accord entre le ministre de l'éducation et les étudiants sur l'autonomie des Universités. Enregistrement de l'Union indépendante des étudiants (*NZS*).

Le 20 : protocole d'accord entre les paysans et le Gouvernement.

*Mars*

Le 5 : mise sous surveillance policière de Jacek Kuron, leader du KOR (Comité d'Autodéfense sociale). Entretiens soviéto-polonais à Moscou, le 4 mars.

Le 10 : entretiens Walesa/Jaruzelski.

Epreuve de force à Radom.

Le 19 : épreuve de force à Bydgoszcz (20 blessés par suite de violence policière).

Du 17 mars au 7 avril : manœuvres du pacte de Varsovie en Pologne. Grève générale décidée par Solidarité pour le 31 mars.

Le 29 : réunion du Comité central du POUP, les représentants de la base du Parti demandent qu'un compromis soit signé avec Solidarité.

Le 30 : signature d'un accord entre Walesa et le Gouvernement ; annulation du mot d'ordre de grève générale par la Commission nationale de Solidarité après un débat houleux.

*Avril*

Le 7 : visite de Brejnev à Prague et discours conciliant prononcé à la tribune du XVI<sup>e</sup> Congrès tchécoslovaque ; fin des manœuvres du pacte de Varsovie.

Le 17 : accord sur *Solidarité rurale*.

Le 23 : visite de Souslov à Varsovie. Des réunions « horizontales » des militants du Parti se tiennent notamment à Torun.

Le 29 : réunion du Comité central du POUP.

## 2. Les réunions des organes centraux du Parti :

11-15 février 1980	VIII <sup>e</sup> Congrès du POUP		
24 août 1980	Réunion du Plénum du Comité central	(IV <sup>e</sup> )	
5 septembre 1980	—	—	(V <sup>e</sup> )
4-11 octobre 1980	—	—	(VI <sup>e</sup> )
1-2 décembre	—	—	(VII <sup>e</sup> )
10 février 1981	—	—	(VIII <sup>e</sup> )
29 mars 1981	—	—	(IX <sup>e</sup> )
29 avril 1981	—	—	(X <sup>e</sup> )
Juillet 1981	IX <sup>e</sup> Congrès extraordinaire du POUP		

(en temps normal, le Plénum du Comité central se réunit quatre fois par an).

	VIII <sup>e</sup> Congrès du POUF	Plénum du 24 août	Plénum du 5 septembre	Plénum du 2 décembre 1980
<i>Bureau politique :</i> <i>Titulaires</i>	<b>14</b> E. Gierek E. Babuch Z. Grudzien H. Jablonski M. Jagielski W. Jaruzelski S. Kania A. Karkoszka S. Kowalczyk W. Kruczek J. Lukaszewicz J. Szydłak A. Werblan T. Wrzaszczyk	<b>12</b> E. Gierek éliminé Z. Grudzien H. Jablonski M. Jagielski W. Jaruzelski S. Kania A. Karkoszka S. Kowalczyk W. Kruczek éliminé éliminé A. Werblan éliminé S. Olszowski J. Pinkowski	<b>13</b> démisionnaire Z. Grudzien H. Jablonski M. Jagielski W. Jaruzelski S. Kania A. Karkoszka S. Kowalczyk W. Kruczek A. Werblan	<b>10</b> éliminé H. Jablonski M. Jagielski W. Jaruzelski S. Kania démisionnaire démisionnaire démisionnaire démisionnaire
<i>Suppléants</i>	<b>5</b> K. Barcikowski J. Pinkowski T. Pika E. Wojtaszek Z. Zandorowski	<b>4</b> K. Barcikowski promu titulaire éliminé E. Wojtaszek éliminé	<b>2</b> promu titulaire E. Wojtaszek	<b>5</b> K. Barcikowski A. Zabinski M. Moczar T. Grabski E. Wojtaszek

		J. Wazszuk A. Zabinski →	J. Wazszuk promu titul
<b>Secrétariat :</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
<i>1<sup>er</sup> secrétaire</i>	E. Gierek	E. Gierek →	démissionnaire S. Kania
<i>Secrétaires</i>	S. Kania J. Lukaszewicz → J. Pinkowski → J. Wazszuk A. Werblan A. Zabinski Z. Zandorowski →	S. Kania → éliminé promu chef du Gouvernement J. Wazszuk A. Werblan A. Zabinski éliminé	promu 1 <sup>er</sup> s  J. Wazszuk A. Werblan A. Zabinski
		E. Wojtaszek S. Olszowski	E. Wojtaszek S. Olszowski
			T. Grabski Z. Kurowski J. Wojtecki
<b>Membres</b>	Z. Kukowski Z. Zelinski	Z. Kukowski → Z. Zelinski	promu secré Z. Zelinski

### 3. *Les chefs du Gouvernement polonais :*

- J. Cyrankiewicz, 1947-1952 ;
- B. Bierut, 1952-1954 (en même temps premier secrétaire du Parti) ;
- J. Cyrankiewicz, 1954-1970 (promu chef de l'Etat) ;
- P. Jaroszewicz, 1970-1980 (exclu du Parti en 1981) ;
- E. Babiuch, nommé le 18 février 1980, renvoyé le 24 août 1980 ;
- J. Pinkowski, nommé le 25 août 1980, démissionnaire le 10 février 1981 ;
- W. Jaruzelski, nommé le 11 février 1981.

### 4. *Les premiers secrétaires du Parti :*

- W. Gomulka, 1945-1948 ;
- B. Bierut, 1948-1956 ;
- E. Ochab, 1956 ;
- W. Gomulka, 1956-1970 ;
- E. Gierek, 1970 jusqu'au 5 septembre 1980 ;
- S. Kania, depuis le 5 septembre 1980.

### 5. *Les modifications apportées à la modification des organes centraux du Parti depuis le VIII<sup>e</sup> Congrès du POUP :*

En moins d'un an (février-décembre 1980), le Bureau politique, le secrétariat du Parti ouvrier unifié polonais ont été profondément remaniés au cours des trois Plénums du 24 août, du 5 septembre et du 2 décembre. Ainsi il ne reste plus que quatre membres titulaires, élus au VIII<sup>e</sup> Congrès, et un suppléant ; quant au secrétariat, il ne reste plus qu'un seul secrétaire (sur 7), élu au VIII<sup>e</sup> Congrès.

Au Plénum du 24 août ont démissionné ou ont été éliminés du Bureau politique : E. Babiuch (ancien chef du Gouvernement), J. Lukaszewicz (secrétaire à la propagande), J. Szydłak (président des syndicats) et T. Wrzaszczyk (vice-président du Conseil des ministres) ; parmi les suppléants T. Pika (chef de la commission de négociation avec les grévistes de Gdansk) et Z. Zandorowski (secrétaire chargé de l'organisation).

Au Plénum du 5 septembre, seule la démission de E. Gierek a été enregistrée.

Au Plénum du 2 décembre, ont démissionné du Bureau politique ou ont été éliminés : W. Kruczek (responsable syndical), A. Karkoszka (premier secrétaire de Varsovie), S. Kowalczyk (ministre de l'intérieur), A. Werblan (secrétaire responsable de l'idéologie), ainsi que Z. Grudzien.

Parmi les promus il convient de citer au Plénum du 24 août, Z. Olszowski (secrétaire responsable de l'économie) et J. Pinkowski (chef du Gouvernement), au Plénum du 5 septembre K. Barckikowski (ancien vice-président du Conseil des ministres et secrétaire), A. Zabinski (secrétaire du Comité central puis secrétaire de Varsovie), et au Plénum du 2 décembre, M. Moczar (général, ancien ministre de l'intérieur, animateur des « Partisans » et

président de la chambre suprême de contrôle) et T. Grabski (secrétaire du Comité central).

En règle générale, les renouvellements des membres du Bureau politique et du secrétariat, modifiés à près de 70 % en dix mois, aussi spectaculaires qu'ils soient, n'entraînent pas une profonde modification du Parti et témoignent d'une certaine difficulté à trouver parmi les membres du Comité central, très affaibli par les crises successives, de nouveaux responsables.

### III. LA VIE CONSTITUTIONNELLE SOVIÉTIQUE

#### 1. La poursuite de l'adoption des « lois organiques »

*La loi sur les attributions des Soviets de région, de territoire, de région autonome et de district autonome* a été adoptée le 25 juin 1980 par le Soviet suprême de l'URSS. Cette loi, qui définit les attributions des Soviets de région et de territoire ainsi que des Soviets des régions et des districts autonomes, complète la législation des collectivités locales après l'adoption des règlements de 1968 sur les Soviets de bourg et de village et de 1971 sur les Soviets de ville et d'arrondissement en définissant plus clairement les attributions régionales dans le sens d'une plus grande déconcentration (16).

*Les lois écologiques.* — Le Soviet suprême a également adopté, le 25 juin 1980, la loi sur la protection de l'atmosphère et la loi sur la protection et l'utilisation du monde vivant (17).

*Les fondements de la législation de l'URSS et des Républiques fédérées sur la responsabilité administrative.* — Ces fondements (*Osnovy*), qui seront ultérieurement complétés par un code adopté dans chaque République fédérée, ont été approuvés par une loi du Soviet suprême de l'URSS du 23 octobre 1980. Cette loi regroupe une multitude de textes législatifs ou réglementaires antérieurs concernant les infractions administratives (contraventions) et uniformise l'ensemble des dispositions concernant l'infraction et la responsabilité administrative, les organes chargés de sanctionner les contrevenants, la procédure et les sanctions applicables (18).

*L'ordonnance sur l'organisation du travail concernant les vœux des électeurs.* — Cette ordonnance a été approuvée le 1<sup>er</sup> septembre 1980 par le Présidium du Soviet suprême de l'URSS et ratifiée par une loi du Soviet suprême de l'URSS du 23 octobre 1980. Elle prévoit les modalités d'adoption des vœux des électeurs, les obligations des députés et des soviets à l'égard

(16) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1980, n° 27.

(17) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1980, n° 27.

(18) *Vedomosti Verhovnogo Soveta SSSR*, 1980, n° 44.

de ces vœux ainsi que les modalités de contrôle de l'exécution de ses vœux (*Nakaz*). Cette ordonnance complète les dispositions de l'article 102 de la Constitution de l'URSS, qui précise :

« Les électeurs adressent des vœux à leurs députés.

« Les Soviets des députés du peuple concernés examinent les vœux des électeurs, en tiennent compte lors de l'élaboration des plans de développement économique et social et de l'établissement du budget, ils organisent l'exécution de ces vœux et informent les citoyens de leur réalisation. »

Il convient de noter que cet article a été rajouté lors de la discussion préalable de la Constitution et que cette pratique des vœux des électeurs s'était généralisée depuis les années 65 (19).

Comme le Présidium du Soviet suprême a approuvé par ordonnances au début de l'année 1980 les règlements sur les ordres, décorations et médailles, le législateur soviétique, pour achever l'adoption des « lois organiques », n'a plus qu'à adopter les textes législatifs sur les logements d'habitation, sur les droits des collectifs de travailleurs, la loi sur le référendum et surtout les textes législatifs concernant les recours contre les fonctionnaires, auteurs d'excès de pouvoir et sur la réparation des dommages causés par l'administration.

## 2. Les changements intervenus dans les organes centraux du pouvoir

*Au sein du Gouvernement.* — La démission pour raison de santé de A. N. Kossyguine et son remplacement, le 23 octobre 1980, par le premier vice-président du Conseil des ministres de l'URSS, N. A. Tikhonov, ont entraîné d'importants changements au sein de l'équipe gouvernementale : un nouveau premier vice-président (I. V. Arkhipov) a été nommé, 4 vice-présidents (sur 12) ont été remplacés et un 13<sup>e</sup> vice-président a été nommé, 12 ministères ont changé de titulaires ainsi que 2 présidences de comités d'Etat. En conséquence, 19 membres du Gouvernement (sur 112) ont changé de fonctions ou été renouvelés. Aucune modification de cette ampleur (17 % des membres du Gouvernement) n'était intervenue en URSS depuis le départ de Khrouchtchev en 1964.

*Au sein du Parti.* — Trois Partis communistes de Républiques fédérées ont changé de premier secrétaire depuis le précédent Congrès : ainsi, T. Ja Kiselev, président du Conseil des ministres de Biélorussie, a été promu premier secrétaire du PC de Biélorussie en raison du décès accidentel, le 4 octobre 1980, de P. A. Macherov. T. Ja Kiselev a été promu membre suppléant du Bureau politique par le Plénum du 21 octobre du Comité central du PCUS et confirmé dans ces fonctions par le XXVI<sup>e</sup> Congrès. I. I. Bodioul, premier secrétaire du PC de Moldavie, a été nommé le 19 décembre 1980 vice-président du Conseil des ministres de l'URSS et remplacé par S. K. Grossou, 3<sup>e</sup> secrétaire du PC de Moldavie. K. G. Vaïno

remplace en qualité de premier secrétaire d'Estonie I. G. Kébine, nommé président du Soviet suprême d'Estonie en 1978.

Alexis Kossyguine, ancien président du Conseil des ministres et membre du Bureau politique, est décédé le 17 décembre 1980. Une cérémonie officielle a été organisée devant le Kremlin le 23 décembre, en présence de tous les membres du Bureau politique.

*Au sein de la Prokurature.* — Le procureur général de l'URSS, R. A. Roudenko, en poste depuis 1953, est décédé le 23 janvier 1981. Il a été remplacé le 9 février 1981 dans ses fonctions par A. M. Rekounkov, premier vice-procureur général de l'URSS. Sa nomination par voie d'ordonnance du Présidium semble en contradiction avec les dispositions de l'article 165 de la Constitution qui prévoient que le procureur général de l'URSS n'est nommé que par le Soviet suprême.

#### IV. LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE YOUGOSLAVE (20)

La réforme constitutionnelle yougoslave annoncée depuis 1979, préparée depuis avril 1980, adoptée par le Conseil fédéral de l'Assemblée fédérale le 31 octobre 1980, soumise à discussion publique jusqu'au 10 février 1981 avant d'être approuvée par les assemblées des six Républiques et des deux provinces, conformément aux dispositions des articles 398 à 403 de la Constitution de 1974, entrera en vigueur en cours de l'année 1981.

Cette réforme constitutionnelle comprend sept amendements, qui s'ajouteront au texte de la Constitution existante.

*Le premier amendement*, qui complète les dispositions du titre II (les fondements du système politique) consacrées au statut des travailleurs dans le système sociopolitique, précise que les responsables de fonctions autogestionnaires, publiques ou sociales assurent la réalisation des intérêts des travailleurs, sont tous égaux à l'intérieur des directions collectives, sont responsables, et sont soumis au contrôle social.

*Le second amendement*, qui remplace l'article 151 de la Constitution, prévoit que les fonctionnaires et responsables de fonctions autogestionnaires, publiques ou sociales sont élus pour une période maximum de quatre ans et ne peuvent être réélus plus de deux fois consécutives à la même fonction à moins que la Constitution n'en dispose autrement. Cet amendement généralise la limitation de la durée des fonctions et le nombre des mandats à toutes les fonctions électives.

*Le troisième amendement*, qui remplace l'article 312 de la Constitution, prévoit que le président et le vice-président de l'Assemblée fédérale ainsi

que les présidents des Conseils de l'Assemblée fédérale sont élus pour un an (au lieu de quatre ans pour le président et le vice-président de l'Assemblée et deux ans pour les présidents des Conseils). Il est également prévu que les présidents doivent être issus à chaque renouvellement d'une autre République ou d'une autre province. Le vice-président n'est pas rééligible au cours de son mandat.

*Le quatrième amendement* remplace l'article 321 de la Constitution en ce qui concerne la composition de la présidence. Comme auparavant, la présidence comprend neuf personnes, à raison d'un représentant par République et par province, élu par l'Assemblée de la République ou de la province, et le président de l'organe de la Ligue des Communistes de Yougoslavie, désigné par les statuts de la Ligue (au lieu du président de la Ligue). Depuis le décès du maréchal Tito, il n'y a plus en effet de président de la Ligue, mais un président de la Présidence de la Ligue.

*Le cinquième amendement*, qui a fait l'objet des discussions les plus vives, concerne le Conseil exécutif fédéral (Gouvernement) et remplace les dispositions de l'article 349, alinéas 2 et 3, et complète celles des articles 348, 358 et 359. Dorénavant, c'est l'Alliance socialiste du peuple travailleur qui organise la procédure de désignation des candidats aux fonctions de président et de membres du Conseil exécutif fédéral, élus pour quatre ans.

Le président du Conseil exécutif fédéral n'est plus immédiatement rééligible et les membres du Conseil exécutif fédéral ne peuvent l'être qu'une seule fois. Au bout de deux ans d'activité, le Conseil exécutif fédéral présente aux deux conseils de l'Assemblée un rapport d'activité qui donne lieu à un vote de confiance, susceptible de mettre fin à ses fonctions à mi-parcours de son activité normale.

Lors du débat sur cet amendement, des mesures plus radicales avaient été envisagées, visant à limiter à deux ans la fonction de tous les membres du Gouvernement, mais les nécessités de la continuité de l'action gouvernementale l'ont emporté sur les exigences autogestionnaires (rotation permanente des responsables).

*Le sixième amendement* poursuit dans le même sens que les 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> amendements en modifiant les dispositions de l'article 366, alinéa 2, qui autorisaient les fonctionnaires fédéraux à être élus, à titre exceptionnel, trois fois consécutives à la même fonction. Dorénavant, aucun fonctionnaire fédéral ne peut être nommé plus de deux fois consécutives à la même fonction.

*Le septième et dernier amendement* concerne les juges de la cour constitutionnelle. Alors que selon les dispositions de l'article 381, 2<sup>e</sup> alinéa, les juges de la cour constitutionnelle pouvaient être réélus pour un second mandat de huit ans, cette possibilité est maintenant interdite. De plus, le président change chaque année, en faisant en sorte que sur une période

de huit ans, toutes les Républiques et toutes les provinces aient eu leur représentant à la présidence.

Ainsi cette réforme constitutionnelle renforce les caractères de la Constitution de 1974 en ce qui concerne la limitation de la durée des fonctions électives et de la possibilité de la réélection immédiate. En généralisant l'obligation de rotation non seulement pour les fonctionnaires, mais aussi pour les magistrats et les membres du Gouvernement, les constituants yougoslaves, tout en cherchant à renforcer l'égalité absolue des six Républiques et des deux provinces dans les organes fédéraux (présidence alternée de l'Assemblée fédérale, des conseils de l'Assemblée fédérale, de la cour constitutionnelle), veulent assurer un renouvellement constant de tous les organes du pouvoir.

Il convient également de rappeler que le décès du maréchal Tito, survenu le 4 mai 1980, a rendu, *de facto*, caduques les dispositions constitutionnelles concernant le Président de la République (art. 333 à 345), en transférant toutes ses fonctions à la présidence collégiale, composée de neuf membres (un pour chaque République et province et le Président de la Présidence de la Ligue des communistes). Rappelons que le Président de la Présidence change chaque année et que chaque République ou province, par son représentant, détient le poste de président à tour de rôle.

#### V. — INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

Une nouvelle revue : *L'alternative, pour les droits et les libertés démocratiques en Europe de l'Est*, 1, place Paul-Painlevé, est éditée depuis décembre 1979 et se consacre à la défense des droits de l'homme en Union soviétique et en Europe de l'Est. Elle fait appel à la collaboration de divers dissidents, immigrés en Occident ou encore sur place. Des dossiers importants comme celui sur Solidarité (n° 7) ou sur la répression antireligieuse (n° 9) sont présentés dans cette publication bi-mensuelle.

Tudor Draganu : *Structures et institutions constitutionnelles des pays socialistes européens*, préface de Pierre Lavigne, Editions Economica, 1981. Ce livre de 180 pages présente de façon comparative les diverses institutions constitutionnelles des Etats socialistes européens, selon la méthode d'approche habituellement utilisée dans les Etats socialistes. L'auteur, professeur à l'Université de Cluj-Napoca (Roumanie) est en plus très familiarisé avec les différentes approches tant occidentales que socialistes du droit constitutionnel. Il s'agit donc d'un ouvrage de synthèse, sans doute plus descriptif qu'analytique, mais particulièrement intéressant pour le droit constitutionnel comparé.

Hélène Carrère d'Encausse : *Le pouvoir confisqué*, Paris, Flammarion, 1980. Après *L'Empire éclaté*, Hélène Carrère d'Encausse poursuit son étude approfondie des mécanismes politiques de l'URSS en s'attachant cette fois-ci au fonctionnement du pouvoir. Bien que plus classique que l'ouvrage

précédent, *Le pouvoir confisqué* présente les mêmes qualités de rigueur et de clarté que *L'Empire éclaté*.

Michael Voslenski : *La Nomemklatura*, Paris, Belfond, 1980. Cet ouvrage présente une institution mal connue, bien que spécifique à tous les Etats socialistes, qui est tout à la fois la liste des emplois de confiance et la liste des personnes qui peuvent les occuper tant dans l'appareil du Parti que dans l'appareil de l'Etat. L'auteur, réfugié en Occident, aurait connu de l'intérieur le fonctionnement de la Nomemklatura. Quelques bonnes descriptions, notamment la journée d'un apparatchik du Comité central du PCUS ou le catalogue des avantages des nomemklaturistes, méritent d'être retenues bien que l'ouvrage n'apporte pas de révélations particulières.

# *Chronique de l'opinion publique*

## *L'évolution des intentions de vote, contribution à l'explication de l'élection présidentielle de 1981*

OLIVIER DUHAMEL et JEAN-LUC PARODI

Les explications de l'élection de M. F. Mitterrand à la présidence de la République ne font que commencer. Nul doute qu'il faille ranger la campagne électorale parmi les facteurs explicatifs, puisque six mois avant le deuxième tour, M. V. Giscard d'Estaing était crédité de 60 % d'intentions de vote dans l'hypothèse d'un duel avec son futur adversaire socialiste (*V. infra*, n. 14). L'examen des sondages préélectoraux permet donc d'apprécier les évolutions intervenues chez les électeurs français et de tenter de les mieux comprendre. En la matière, la masse d'informations est considérable. Au cours du septennat, près de 80 sondages d'intention de vote ont été publiés, auxquels s'ajoutent quantité d'indicateurs politiques (souhaits de victoire, pronostics, images des leaders, bilans des politiques, aptitudes des candidats à résoudre les problèmes, etc.) qui pourraient compléter l'analyse des changements intervenus.

Quatre innovations ont caractérisé cette campagne du point de vue des sondages d'opinion publique. Sa durée, tout d'abord, puisque, sans même tenir compte des différentes « présidentielles hypothétiques » de la première moitié du septennat, c'est dès l'automne 1979, soit un an et demi avant l'élection, que commencent les séries d'enquêtes préélectorales (1). Cette longueur est sans précédent sous la V<sup>e</sup> République, puisqu'en 1965 les sondages préélectoraux constituaient encore une nouveauté et qu'en 1969 comme en 1974, le caractère imprévu des élections présidentielles avait limité le nombre des enquêtes. C'est elle qui explique l'apparition à côté

(1) Le premier des sondages préélectoraux IFOP/*Le Point* est publié en décembre 1979, la série Public SA/*Paris-Match* a commencé dès octobre, les SOFRES/*Figaro* et Harris/*L'Express* ne débiteront que plus tard (septembre 1980).

des grands instituts, IFOP, SOFRES, Harris-France, de moins grands, Public SA, Indice Opinion, qui retiendront parfois l'attention de la Commission des Sondages (2). Celle-ci constitue la troisième innovation de la campagne, et son action mériterait à elle seule une étude qu'interdit la taille de cette chronique. Enfin, réalisée pour la première fois en France par L. Harris-France pour *L'Express*, l'enquête par panel (enquête répétée sur le même échantillon) publiée sous le titre les « Témoins de *L'Express* » (3) a permis de suivre de très près les évolutions des électeurs et les raisons de leurs changements (4).

Une précédente chronique consacrée à toutes les « présidentielles hypothétiques » des cinq premières années du septennat (5) avait mis en évidence la prédominance dans les premiers tours des candidats centraux et la légère domination giscardienne dans les seconds tours tout en laissant entrevoir une fluidité plus grande des choix électoraux. Pour comprendre le résultat final de l'élection du 10 mai 1981, il convient alors de déterminer les grandes étapes de l'évolution constatée depuis lors, de scruter les ruptures intervenues en un moment clé (début 1981), de préciser la mobilisation des électorats par les candidats périphériques (Chirac, Marchais) et ses limites, enfin de décrypter le second tour, avant tout déterminé par le premier.

#### I. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES INTENTIONS DE VOTE AU PREMIER TOUR : DE L'HÉGÉMONIE GISCARDIENNE A LA PERCÉE DE F. MITTERRAND

On peut distinguer trois étapes dans cette campagne d'un an et demi (graphique 1).

1<sup>o</sup> *Jusqu'en décembre 1980*, Giscard recueille plus de 35 % d'intentions de vote, Mitterrand moins de 20 %. Le Président domine le premier secrétaire du Parti socialiste, lequel précède toujours les candidats des partis périphériques : gaullistes et communiste plafonnent autour de 15 %. M. Michel Debré fait presque jeu égal avec M. J. Chirac.

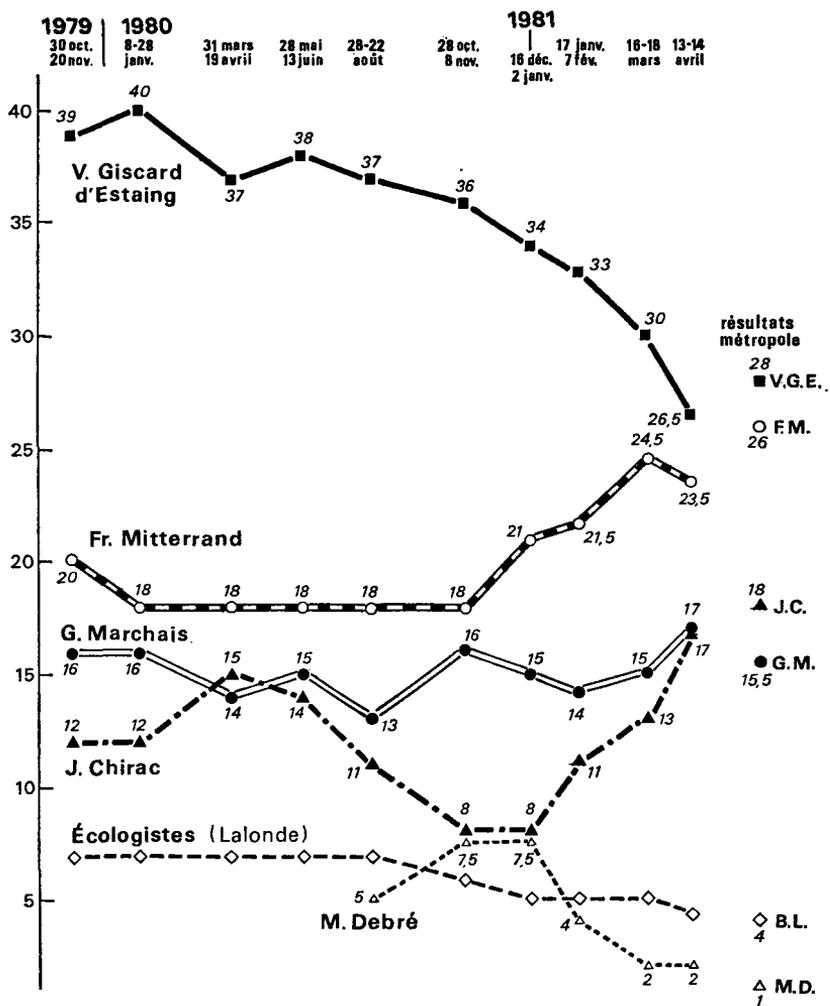
2<sup>o</sup> *Entre décembre 1980 et février 1981, tout se bouleverse*, V. Giscard d'Estaing connaît une chute sévère, F. Mitterrand une remontée spectaculaire, J. Chirac décolle, M. Debré s'affaisse, seul G. Marchais stagne.

(2) Nous n'utiliserons ici que les sondages effectués par les grands instituts ou ceux dont nous avons pu personnellement contrôler les résultats. Au total, l'IFOP a publié 11 enquêtes d'intentions de vote avant le 10 mai 1981, la SOFRES 8, L. Harris-France 6, Public SA 23 et Indice Opinion 5.

(3) La Commission des sondages ayant critiqué l'éventuelle publication des intentions de vote de ce panel en raison de la taille de l'échantillon, les lecteurs de l'hebdomadaire ont été privés de la partie la plus intéressante de cette enquête.

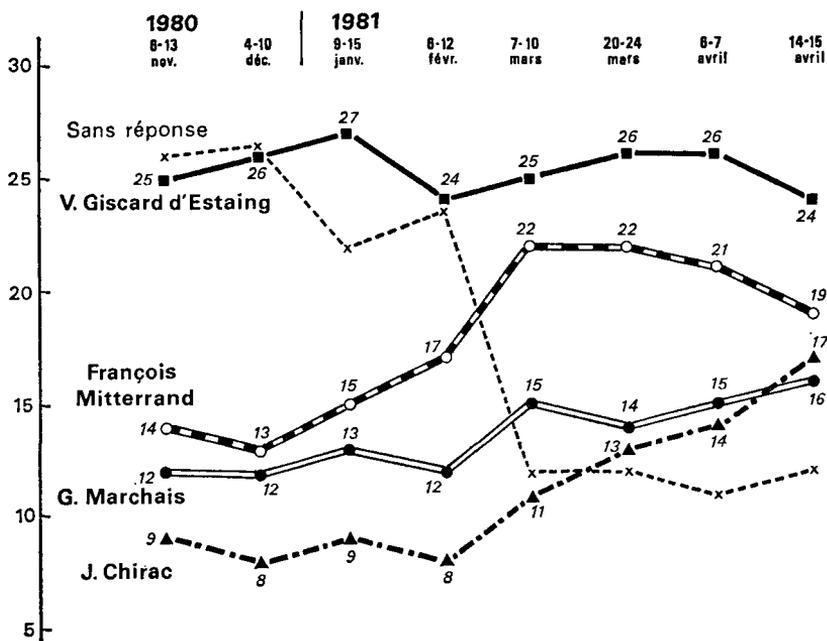
(4) Voir en particulier Roland CAYROL, Ces électeurs qui flottent, *L'Express*, 18 avril 1981.

(5) Voir cette chronique, En attendant 1981 : les présidentielles hypothétiques (1974-1979), *Pouvoirs*, n° 12, 1<sup>er</sup> trimestre 1980, p. 180-189.



GRAPHIQUE 1. — L'évolution des intentions de vote (IFOP) au cours des dix-huit mois précédant l'élection présidentielle

3<sup>o</sup> Entre février et avril 1981, les nouveaux rapports de force sont stabilisés, sous réserve d'une mobilisation de l'électorat gaulliste par Jacques Chirac. Les mouvements sont plus compliqués à saisir du fait de l'écart entre les intentions de vote exprimées par sondage et les résultats. Quoi qu'il en soit, aucun bouleversement n'intervient dans les deux derniers mois sinon le doublement de G. Marchais par J. Chirac. La clé du premier tour — c'est-à-dire de l'élection — semble bien se situer au début de l'année.



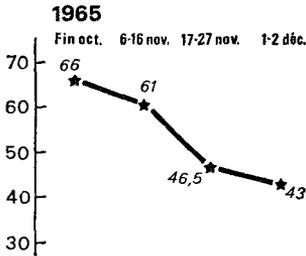
GRAPHIQUE 2. — L'évolution des intentions de vote (SOFRES)  
% par rapport à l'ensemble des personnes interrogées  
La non-mobilisation giscardienne

## II. LE TOURNANT DE LA CAMPAGNE, LA CRISE DU DÉBUT 1981

Les bouleversements affectent plusieurs indicateurs et traduisent le double mouvement qui permettra la victoire socialiste : le non-rejet de F. Mitterrand — pourtant peu populaire au début de la campagne —, le rejet de V. Giscard d'Estaing — pourtant bien placé en départ.

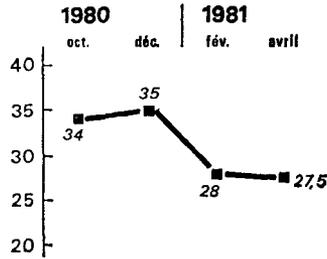
L'essentiel se produit bien en février 1981. Précisons. L'hégémonie giscardienne est entamée avant, par un phénomène normal, qui s'était déjà produit en 1965 pour le général de Gaulle. Au fur et à mesure qu'approche l'élection, la *légitimité présidentielle s'estompe*, le Président sortant est affecté par la compétition, se fait candidat, et tend à être rabattu sur son électorat partisan. A dire vrai, le phénomène fut très nettement plus fort encore en 1965, mais il n'empêcha pas le succès du général, car son niveau de départ était autrement élevé. Si l'on opère quelques ajustements (6) pour accentuer le parallélisme, les deux courbes d'intention de

(6) Annulation des différences quant au temps : le phénomène s'observe en cinq semaines en 1965, en six mois en 1980-1981. Atténuation des différences quant à l'ampleur du phénomène : en doublant l'échelle de suffrages exprimés pour VGE, on obtient deux courbes assez symétriques.



GRAPHIQUE 3

La chute de de Gaulle en 1965



GRAPHIQUE 4

La chute de Giscard en 1981

vote dessinent trois périodes, ou mieux, une chute importante précédée et suivie d'une stabilité relative.

De Gaulle obtient au premier tour de 1965 un résultat intermédiaire entre son électorat de président et son électorat parlementaire. Giscard d'Estaing se trouve dans la même situation en 1981.

Mais partant de plus bas (du quasi-équilibre droite-gauche), il ne peut qu'échouer. Dans l'un et l'autre cas, il y a incapacité à conserver un électorat légitimiste, c'est-à-dire disposé à un moment donné à voter pour le Président — et obtention d'un résultat au premier tour à mi-chemin entre électorat légitimiste et électorat partisan.

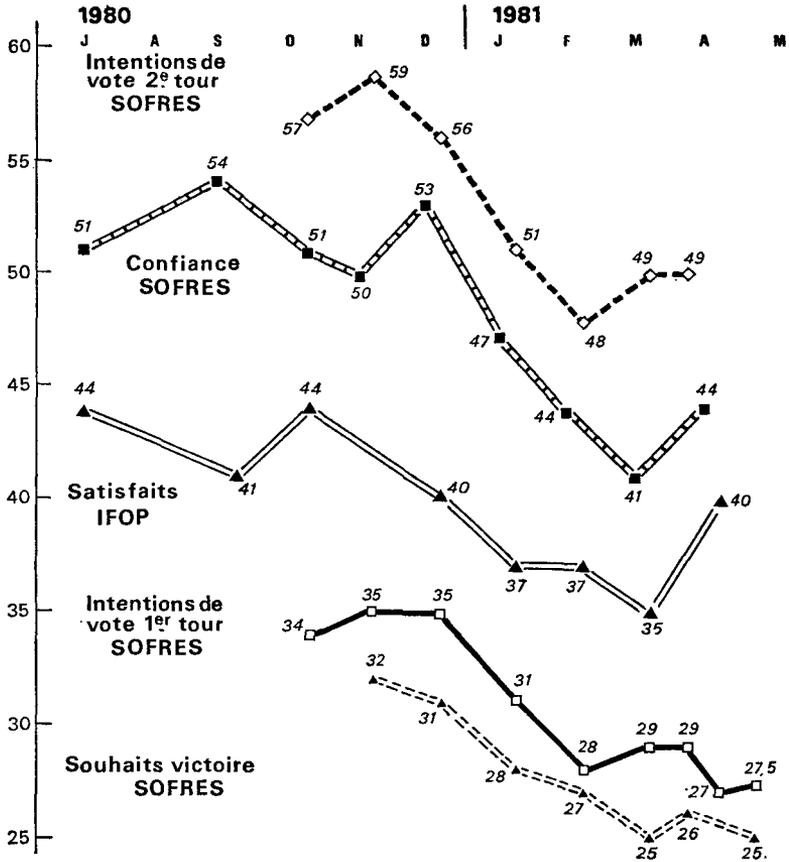
Reste que la chute gaulliste provenait de la découverte de la compétition avec la campagne électorale de 1965, tandis que tout le septennat

TABEAU 1

Le 1<sup>er</sup> tour du sortant : entre l'électorat légitimiste et l'électorat parlementaire

Electorat parlementaire	Electorat légitimiste	Résultat 1 <sup>er</sup> tour
<b>Charles de Gaulle 1965</b>		
18 novembre 1962	Fin octobre 1965	5 décembre 1965
UNR + RI	Intentions de vote	% de Gaulle
36 %	66 %	44 %
<b>Valéry Giscard d'Estaing 1981</b>		
12 mars 1978	Janvier 1980 <sup>(1)</sup>	26 avril 1981
UDF	Intentions de vote	% VGE
21,5 %	40 %	28 %

<sup>(1)</sup> IFOP/Le Point. Autre référence possible : les intentions de vote au lendemain de l'élection législative de mars 1978 : VGE = 42 % (SOFRES, 20-30 mars 1978, *France de gauche, vote à droite*, Presses de la FNSP, 1981, p. 261).



GRAPHIQUE 5. — Les étapes de la chute giscardienne

giscardien est rythmé par la bipolarisation duelle (dédoublée). Il était donc normal que son point de départ soit plus bas, et indispensable d'arrêter la baisse en 1981. A l'inverse, l'effritement devient rejet, précisément lorsque commence la campagne de Jacques Chirac. S'il fallait dater précisément la rupture de février, on pourrait la situer à la fin de la première semaine de février : juste après l'annonce de la candidature de Jacques Chirac (2 février) au moment du Congrès RPR qui l'entérine (7 février) (7).

Tout ne commence pas en février. Une première partie se dénoue, chez les socialistes, le 8 novembre avec l'effacement de Michel Rocard au profit

(7) L'enquête IFOP réalisée du 17 janvier au 7 février (janvier dans les tableaux et graphiques publiés ici) n'enregistre pas cette rupture. Elle est en revanche saisie par l'enquête SOFRES des 6-12 février et l'enquête Harris des 9-14 février.

de François Mitterrand. La conclusion de cette longue querelle (8) est exceptionnellement vite et facilement digérée. Après une longue stagnation, F. Mitterrand amorçe sa remontée dès la fin de 1980. Ainsi la seule mise hors compétition de Michel Rocard lui fait gagner 9 points à l'indicateur de souhaits pour le premier tour (IFOP, nov. : 8 %, IFOP, déc. : 17 %). Il saura la laisser s'opérer comme d'elle-même, avec une « force tranquille » (9) et une stratégie de l'absence ou, à tout le moins, de la discrétion pour polariser sur sa personne le rejet du « candidat sortant » : refus de participer aux grandes émissions télévisées avant la mi-mars, voyage en Chine en février 1981, précisément lorsqu'il atteint son apogée.

La baisse de Valéry Giscard d'Estaing entre l'automne 1980 et le printemps 1981 ne s'est pas opérée uniformément. Elle a été plus forte

TABLEAU 2

*La diversification sociologique de la chute giscardienne (en %)*

(SOFRES)	Octobre 1980	10-13 avril 1981	Vote 26 avril (post-électoral)	Ecart
	1	2	3	1/3
Ensemble	36	28	28	— 8
Catégories des plus fidèles				
18-24 ans	23	23	23	=
Agriculteurs, salariés agricoles, ouvriers	23	24	18	— 5
35-49 ans	32	25	27	— 5
50-64 ans	36	27	28	— 8
Catégories infidèles				
Petits commerçants, artisans	46	32	35	— 9
Cadres moyens, employés	26	22	17	— 9
25-34 ans	27	20	16	— 11
65 ans et +	60	46	48	— 12
Cadres supérieurs, industriels, prof. lib., gros commerçants	38	27	24	— 14
Inactifs, retraités	56	41	35	— 19

(8) V. Jean-Luc PARODI et Pascal PERRINEAU, F. Mitterrand et M. Rocard : deux ans de concurrence devant l'opinion, *Pouvoirs*, n° 12, 2<sup>e</sup> trim. 1980, p. 189 et s. ; Olivier DUHAMEL, Le Parti socialiste, *Encyclopaedia Universalis, Universalis*, 1980, p. 26 et s., 1981, 226 et s.

(9) Slogan de sa deuxième série d'affiches commerciales, largement reprise par ses partisans et adversaires pour symboliser sa campagne.

dans les catégories sociales les plus giscardiennes — à ceci près qu'elle affecte également hommes et femmes. Sinon, les « minorités » giscardiennes le demeurent (ex. jeunes et ouvriers), tandis que les « majorités » giscardiennes s'affaiblissent (ex. vieux, inactifs).

Ces changements ne se produisent pas au bénéfice d'un seul candidat. Ils ne se répartissent pas équitablement entre les candidats en faveur desquels les intentions de vote s'élèvent (Mitterrand et Chirac), sauf les cadres moyens et employés et les 25-34 ans. Pour le reste, les salariés rejoignent massivement le candidat socialiste, les producteurs indépendants, Jacques Chirac.

TABLEAU 3

*Les catégories où Jacques Chirac a gagné des voix pendant la campagne (en %)*

Dans les catégories non mentionnées  
aucun mouvement significatif n'apparaît (évolution  $\leq 1$ )

(SOFRES)	1	2	3	1/3
25-34 ans	12	12	18	+ 6
35-49 —	14	18	20	+ 6
50-64 —	11	26	24	+ 13
Milieu socioprofessionnel				
Cadre moyen, employé	12	15	18	+ 6
Inactifs	9	19	16	+ 7
Agriculteurs	23	40	36	+ 13
Petits commerçants	13	26	29	+ 16
Industriels, cadres supérieurs	12	20	36	+ 24

TABLEAU 4

*Les catégories où François Mitterrand a gagné des voix pendant la campagne (en %)*

Dans les catégories non mentionnées  
aucun mouvement important n'apparaît (évolution  $\leq 3$ )

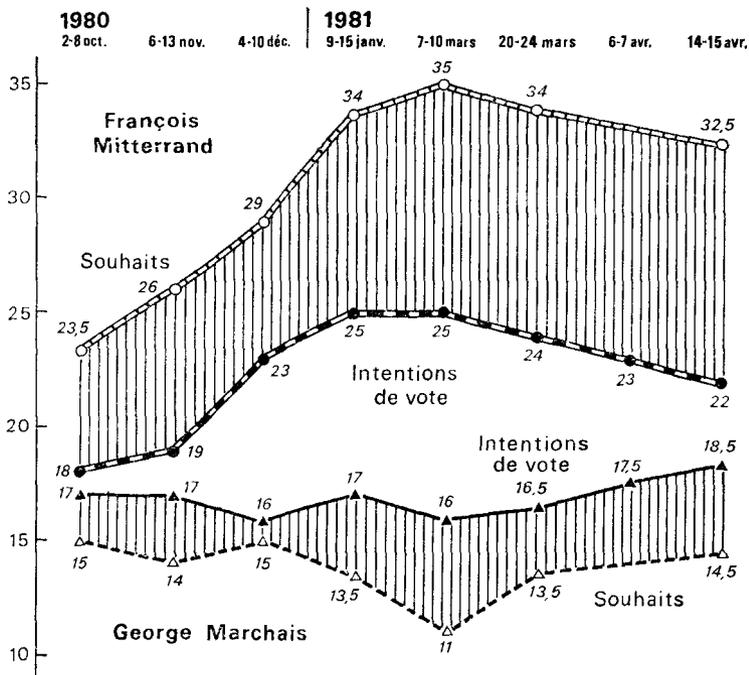
(SOFRES)	1	2	3	1/3
25-34 ans	19	34	27	+ 9
65 ans et +	13	14	28	+ 15
Milieu socioprofessionnel				
Cadre moyen, employé	25	27	29	+ 4
Ouvrier	25	26	33	+ 8
Inactif	14	18	25	+ 11

III. CHIRAC, MARCHAIS :

L'INÉGALE MOBILISATION DE LEUR ÉLECTORAT POTENTIEL

Le recul communiste est la seule caractéristique du premier tour — la plus importante au demeurant —, qui s'écarte sensiblement des intentions de vote publiées ; les derniers sondages préélectoraux n'annonçaient qu'un recul de deux (SOFRES-Harris) ou trois points (IFOP).

Cet écart s'explique. La sous-estimation classique du vote communiste dans les sondages préélectoraux conduit les instituts à opérer des redressements (10).



GRAPHIQUE 6. — Intentions et souhaits (SOFRES) : les souhaits indicateurs complémentaires des intentions de vote

(10) Le mécanisme est le suivant. Les échantillons sont constitués par quotas sociologiques (âge, sexe, habitat, catégorie socioprofessionnelle). En même temps que les personnes interrogées sont invitées à voter dans une urne, elles répondent à toute une série de questions, dont une sur leur vote aux élections précédentes, une autre sur leur préférence partisane. Le dépouillement d'une enquête révèle des biais politiques entre l'échantillon et ce que l'on sait de l'électorat (ex. : 10 % de per-

Mais ce mécanisme correcteur est par définition quelque peu « conservateur », reproducteur des rapports de force électoraux antérieurs. Jusqu'à présent, cet effet conservateur des redressements a amélioré la qualité des sondages pré-électoraux, car l'électorat français — et surtout communiste — est très stable. Cependant, le jour où un mouvement de grande ampleur apparaît, les redressements peuvent contribuer à le sous-estimer. En ce sens, l'échec communiste a pu apparaître comme un « échec » des sondages. Son explication et la « réussite » des autres indications autorise cependant à se servir des sondages préélectoraux pour éclairer l'évolution de l'électorat communiste à l'élection présidentielle de 1981. L'examen des souhaits de victoire (graphique 6) laissait percevoir en effet la tendance à la baisse de G. Marchais (3 points en moyenne dans les quatre derniers mois) et à la hausse de F. Mitterrand. De plus, la propension des électeurs communistes à voter pour ce dernier a pu être renforcée par la croyance dans « l'effet Chirac ».

« L'effet Chirac » : l'expression a fleuri dans la dernière semaine de la campagne pour le premier tour. Elle signifiait que Jacques Chirac connaissait une ascension continue, laquelle devait, selon ses plus chauds supporters, le faire figurer au second tour. Dans ce premier sens, l'effet Chirac est facile à repérer — dans ses justes limites. Jacques Chirac est parvenu, pendant les quatre premiers mois de 1981, à mobiliser un électorat. Il plafonnait autour de 10 % en 1980 (et même avant : entre 10 et 15 % en 1976-1979), mais progresse régulièrement jusqu'au 26 avril. A aucun moment, aucune enquête n'a pu laisser entendre qu'il figurerait au deuxième tour, même si cet argument de campagne a pu être utilisé au profit des candidats des deux blocs centraux (11).

Reste à s'interroger sur l'autre « effet Chirac », le plus important en effet sur le résultat final. L'analyse des sondages ne permet pas de tout trancher, mais elle impose un constat : *Jacques Chirac a mobilisé des électeurs qui refusaient de voter pour V. Giscard d'Estaing*. On dispose ici d'un instrument de mesure sur une année. D'octobre 1979 à octobre 1980, l'incertitude sur les candidatures a conduit les instituts de sondage à interroger dans une même enquête les électeurs sur plusieurs hypothèses, les unes avec une candidature de Jacques Chirac, les autres sans. Les six enquêtes IFOP concordent : le score total de la droite est toujours maximal avec Jacques Chirac, le score total de la gauche maximal sans Jacques Chirac. Les hypothèses avec et sans Michel Debré autorisent même à établir cette loi : le total des intentions de vote en faveur de la droite est d'autant plus élevé qu'il y a plus de candidats à

sonnes déclarent avoir voté communiste en 1978 alors qu'il y en eut 20 %). Il convient donc de corriger les résultats à partir de ces biais, faute de quoi les sondages seraient faux — auraient été très faux dans le passé.

(11) Paradoxalement, la montée de J. Chirac a été utilisée par V. Giscard d'Estaing et par les partisans de F. Mitterrand pour appeler au « vote utile » et ne pas risquer d'empêcher un second tour droite-gauche.

droite (12). Mais ces électeurs ont-ils été captés au premier tour ou gagnés pour la droite ? Pouvaient-ils l'être ? Jacques Chirac a incontestablement conquis des électeurs qui refusaient de voter Giscard. Mais a-t-il atténué ou accentué ce refus ? Était-il contraint de l'exprimer pour rallier cet électorat ? Pouvait-il les mobiliser davantage en faveur de Giscard au 2<sup>e</sup> tour ? Question politique qui appelle des réponses politiques, mais à laquelle l'étude des transferts de voix entre les deux tours apporte quelques éclaircissements.

## IV. SECOND TOUR :

## LES TROIS VARIABLES DU SUCCÈS DE FRANÇOIS MITTERRAND

Les seconds tours d'une élection présidentielle dépendent du rapport des forces au premier tour, des reports de voix des électorats des candidats éliminés et de la mobilisation des électeurs incertains. L'évolution des duels Giscard-Mitterrand au cours de la campagne résulte du jeu combiné de ces trois éléments.

De 1974 à 1979, les seconds tours hypothétiques révélaient, on l'a vu, une légère domination giscardienne (sauf fin 1976 - début 1977) et des écarts entre le vainqueur et le vaincu ne dépassant jamais six points. A la fin de 1979 au contraire et tout au long de 1980, ces différences s'accen-

(12)

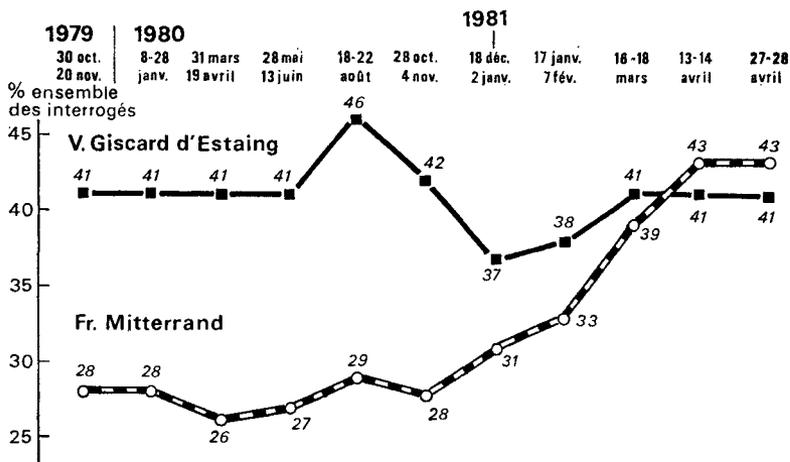
TABLEAU 5

*Un effet Chirac : rétention d'un électorat qui, sans sa candidature voterait à gauche (IFOP)*

	Oct.-Nov. 1979		Janvier 1980		Avril 1980	
	Sans Chirac	Avec Chirac	Sans Chirac	Avec Chirac	Sans Chirac	Avec Chirac
Total des intentions de vote :						
pour la droite	45	51	45	52	46	52
pour la gauche	39	36	36	34	35	32
	Juin 1980		Août 1980		Nov. 1980	
	Sans Chirac	Avec Chirac	Sans Chirac	Avec Chirac	Sans Chirac	Avec Chirac
Total des intentions de vote :						
pour la droite	47	52	50	53	50	51,5
pour la gauche	35	33	33	31	36	34

On note cependant que le gain Chirac s'atténue à l'approche de l'élection.

tuent, jusqu'à 22 points à l'IFOP en mars 1980. Tout se passe comme si la concurrence à gauche entre les deux éventuels candidats socialistes, M. Rocard et F. Mitterrand, divisait ou troublait leur électorat potentiel et profitait indirectement à V. Giscard d'Estaing (13), dont la domination était encore renforcée par l'ampleur des sans-réponses. En ce sens, c'était moins la droite qui était forte que la gauche qui était peu mobilisée.

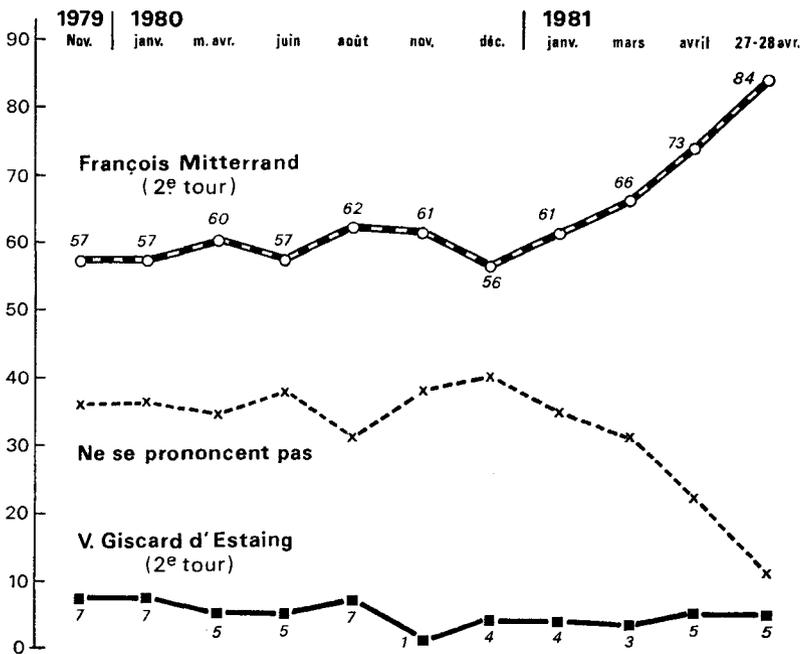


GRAPHIQUE 7

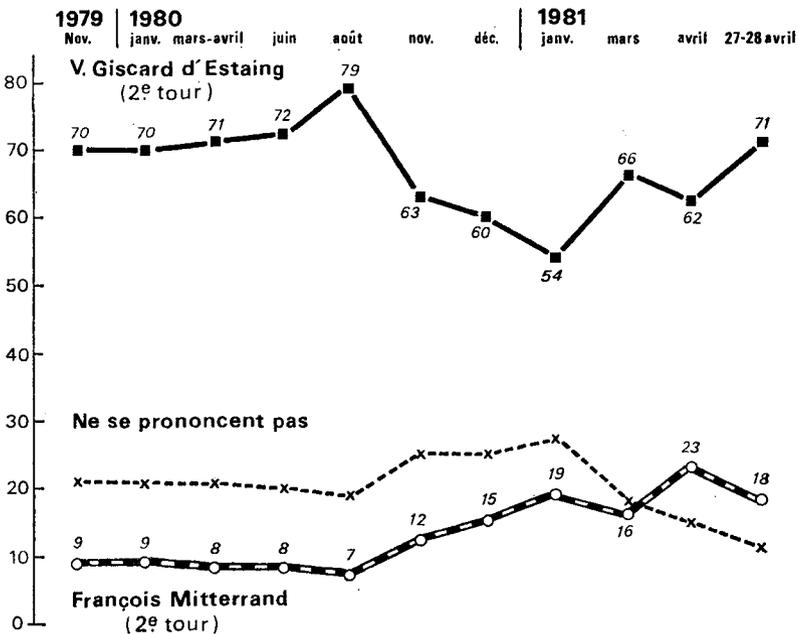
L'évolution des intentions de vote au second tour (IFOP) :  
la mobilisation mitterrandienne

La fin de la concurrence et la crise giscardienne de l'hiver 1980-1981 vont entraîner un progressif rééquilibrage résultant à la fois d'une meilleure mobilisation à gauche et d'une crise des reports de voix à droite. La comparaison systématique des intentions de vote premier et second tour (SOFRES) recalculées par rapport à l'ensemble des personnes interrogées (et permettant de ce fait de tenir compte des non-réponses, donc des phénomènes de mobilisation) permet de retrouver à nouveau la coupure qu'entraîne la mobilisation de février.

(13) Voir dans ce sens l'analyse de Jean CHARLOT, PS : Le duel a troublé l'électeur, *Le Point*, 17 novembre 1980 : « Sur 100 électeurs socialistes aux législatives de 1978, 40 environ s'en remettent en novembre 1980 à la discipline du parti et sont prêts à voter indifféremment Mitterrand ou Rocard. Mais 12 n'acceptent de voter que pour Mitterrand, tandis que 10 n'acceptent de voter que pour Rocard ; 11 ne savent plus que voter et 27 sont passés qui à droite, qui à gauche, qui à l'abstention, mais en tout cas hors de la famille socialiste... Les électeurs rocardiens, anti-Mitterrand au premier tour, risquent de faire cruellement défaut au premier secrétaire du PS lors du second tour : 25 % seulement envisagent de voter Mitterrand, 34 % disent voter Giscard et 41 % ne « savent pas ».



GRAPHIQUE 8. — L'évolution des intentions de reports de voix des électeurs de G. Marchais : le retour à la dynamique unitaire (IFOP)



GRAPHIQUE 9. — L'évolution des intentions de reports de voix des électeurs chiraquiens (IFOP) : la montée d'une opposition chiraquienne

De septembre à janvier, le pourcentage de réponses au second tour est, comme de coutume, un peu supérieur à celui du premier tour : F. Mitterrand recueille toujours plus de suffrages au second tour que le total de ceux qui se sont portés sur les candidats de gauche au premier et il en est de même à droite pour V. Giscard d'Estaing, l'un et l'autre prélevant sur l'électorat écologiste et sur les incertains du premier tour. Le phénomène s'inverse en février : le taux de réponses, qui croît spectaculairement pour les intentions du premier tour, ne se modifie pas pour le second et les électeurs qui ne se prononcent qu'à ce second tour ne suffisent pas à contrebalancer les électeurs hésitants des vaincus du premier tour. C'est aussi en février que les « souhaits de victoire » pour F. Mitterrand l'emportent pour la première fois sur ceux de V. Giscard d'Estaing.

On constate cependant à cet égard, à mesure que l'on se rapproche du jour du scrutin, un retour à la logique bipolaire que traduit l'amélioration des reports de voix à l'intérieur des deux camps.

Mais ce retour spectaculaire chez les électeurs de G. Marchais de 56 % (en décembre 1980) à 84 % en avril 1981, qui n'oscillaient jusque-là qu'entre le vote Mitterrand et la non-réponse, est beaucoup moins net chez ceux de J. Chirac qui remontent de 54 % en janvier 1981 à 71 % en avril, mais laissent presque autant des leurs s'apprêter à passer à gauche au second tour.

La remontée de François Mitterrand jusqu'à l'inversion à son profit des intentions de vote au second tour à la veille du scrutin (14) apparaît

(14) TABLEAU 6. — *L'évolution des intentions de vote au 2<sup>e</sup> tour*

	I 11-1979	I 1-1980	I 4-1980	S 4-1980	I 6-1980	LHF	I 8-1980
VGE	57	60	61	57	60	55	61
FM	43	40	39	43	40	45	39
NSPP	(28)	(30)	(33)	(19)	(32)	(20)	(25)
	S 10-1980	LHF 10-1980	I 10-1980	S 11-1980	LHF	S 12-1980	I 12-1980
VGE	57	53	60	59	58	56	54
FM	43	41	40	41	42	44	46
NSPP	(25)	(20)	(30)	(24)	(21)	(20)	(32)
	S 1-1981	LHF 1-1981	I 1-1981	S 2-1981	LHF 2-1981	I 3-1981	S 3-1981
VGE	51	51	53	48	50	51	50
FM	49	49	47	52	50	43	50
NSPP	(23)	(22)	(29)	(21)	(20)	(20)	(21)

I = IFOP, S = SOFRES, LHF = Louis-Harris France.

(Voir suite de la note 14, page 173.)

ainsi comme la résultante des trois facteurs mentionnés plus haut : une mobilisation progressive de l'électorat socialiste, la légère progression globale de la gauche au premier tour, les reports régulièrement améliorés de l'électorat communiste et presque maintenu une fois conquis de l'électorat chiraquien.

De cette analyse qui ne portait, rappelons-le, que sur les seules intentions de vote et n'en a guère examiné les structures internes, on peut tirer six enseignements principaux :

— **Les sondages, instrument irremplaçable et imparfait** : en définitive les sondages préélectoraux ont correctement apprécié la hiérarchie des candidats, bien vu l'équilibre à l'intérieur de la droite, mesuré à leur juste niveau les petits candidats, mais perçu inexactement le rapport G. Marchais-F. Mitterrand. Meilleur indicateur de la direction des mouvements que de leur intensité, ils se sont montrés supérieurs à tous les discours fondés sur d'autres indices (lettres aux candidats, participation aux meetings, etc.) : quelles dimensions aurait pris sans eux l'« effet Chirac » (ou l'effet Marchais) ?

— **Une campagne électorale en trois étapes** : l'apparente prépondérance giscardienne de l'année 1980 qu'une analyse rétrospective affinée révèle avoir plus été la conséquence indirecte et provisoire de l'affrontement Rocard-Mitterrand ; puis la dégiscardisation du début 1981 ; enfin la campagne proprement dite de mobilisation inégale des électorats potentiels.

— **L'ancienneté de la faiblesse du communisme présidentiel** : la rétrospective complète des intentions de vote communiste depuis 1974 montre une oscillation limitée entre 12 % et 20 % mais toujours inférieure dans ses meilleurs résultats au score communiste des législatives. Cette permanence dans la régression rend une certaine vigueur à la thèse selon laquelle la spécificité de l'élection présidentielle serait plutôt défavorable au PC.

— **La campagne Chirac, simple expression ou aggravation du rejet du Président sortant** : les électeurs chiraquiens du premier tour qui ont abandonné la droite au second tour pour l'abstention ou le vote Mitterrand ont incontestablement pesé lourd dans la décision finale. La thématique d'opposition de la campagne Chirac les a-t-elle poussés à ce transfert ? Auraient-ils voté Mitterrand dès le premier tour, si J. Chirac n'avait pas

(Suite de la note 14 de la page ci-contre.)

	LHF 3-1981	S 3-1981	I 4-1981	LHF 4-1981	I 4-1981
VGE	52	50	48,5	50	48,5
FM	48	50	51,5	50	51,5
NSPP	(18)	(19)	(16)	(17)	(16)

été candidat ou s'il s'était montré plus conforme à la tradition majoritaire ? La question mérite d'être posée ; l'analyse quantitative ne suffit pas pour trancher.

— La sanction d'une politique plus que le choix d'un homme : jusqu'au bout l'image personnelle de V. Giscard d'Estaing est restée dans la plupart de ses dimensions (sympathie, compétence, etc.) supérieure à celle de F. Mitterrand. Bon candidat présentant un mauvais bilan, V. Giscard d'Estaing devra s'incliner devant F. Mitterrand que son image moins favorable mais habilement gérée n'empêchera pas d'incarner le changement modéré (15). Cette conclusion remet en cause les thèses souvent avancées de la personnalisation de l'élection présidentielle.

— Où l'événement dépasse ses causes immédiates : à bien des égards, la décision présidentielle du 10 mai apparaît ainsi comme le résultat d'un glissement des clivages, l'opposition giscardisme-antigiscardisme l'emportant sur l'affrontement droite-gauche. Il s'agirait moins alors d'une victoire de Fr. Mitterrand que de la défaite de V. Giscard d'Estaing. Mais ce qui est vrai des électeurs marginaux qui ont fait la décision ne l'est pas pour ceux, combien plus nombreux, qui l'ont permise, et l'indice de satisfaction de la victoire, le plus élevé qu'on ait connu depuis longtemps (16), comme les manifestations qui en ont accueilli l'annonce montrent suffisamment que l'événement du 10 mai a aussitôt pris une autre signification. L'échec giscardien est devenu la victoire de la gauche, laquelle n'a pas fini de structurer la vie politique française.

(15) Comme en témoigne la remontée spectaculaire mais tardive de sa cote d'avenir dans le baromètre SOFRES de 32 % en novembre (20-26) et 35 % en décembre (22-30), à 40 % en janvier (23-29), 44 % en février (20-26), et 55 % en mars (20-24). Voir Jean-Luc PARODI, Olivier DUHAMEL, Profil de l'année (sept. 1980 - août 1981), *Pouvoirs* n° 19, 4<sup>e</sup> trimestre 1981 (à paraître).

(16) Plutôt satisfait du résultat 53 %, plutôt mécontent 30 % (enquête post-électorale SOFRES, *Le Nouvel Observateur*, 1<sup>er</sup> juin 1981), en 1978 plutôt satisfait 51 %, plutôt mécontent 35 %, en 1974, plutôt satisfait 46 %, plutôt mécontent 40 %.

# *Chronique constitutionnelle française*

(16 février - 15 mai 1981)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

*Pour les lois, décrets et décisions du Conseil constitutionnel, le chiffre entre parenthèses renvoie à la page du Journal officiel, édition des lois et décrets (NC : numéro complémentaire) et pour l'Assemblée nationale et le Sénat aux éditions respectives des Débats parlementaires.*

## ALTERNANCE

*Bibliographie.* M. Duverger, les deux alternances (*Le Monde*, 19-4) ; J.-L. Quermonne, L'Alternance au pouvoir et la continuité des institutions (*ibid.*, 10-5).

— *Election présidentielle et élections législatives.* Interrogé sur la composition de la majorité parlementaire dont il aura besoin pour gouverner et sur la recherche d'un accord avec le PCF, M. F. Mitterrand a répondu au cours du débat du 5-5 :

« Vous vous trompez d'élection. Il s'agit d'élire un Président de la République. Il ne s'agit pas, pour l'instant, de constituer un Gouvernement sur la base d'une nouvelle majorité. On élira d'abord un Président de la République. Ce Président de la République, ensuite, indiquera à quel moment auront lieu les élections législatives, et ceux qui voudront constituer une majorité, dans un camp comme dans l'autre, se réuniront pour en discuter. Voilà. Et, à ce moment-là, bien entendu, je tiendrai compte de ce qui aura été décidé et je verrai bien quelle majorité aura été adoptée par les Français : puisque ce sont les Français qui décideront.

J'ai personnellement le sentiment qu'élus Président de la République, c'est-à-dire disposant d'une majorité, la majorité, elle, se formera le 10 mai : cette majorité-là aura une force entraînant formidable. Ce sera un événement, vous savez, pour la France, que l'élection d'un Président de la République socialiste. Et le rassemblement qui se constituera nous

placera dans une situation psychologique et politique différente de celle d'aujourd'hui. Et j'espère, en effet, que ce rassemblement populaire se constituera... Et si tous ceux qui veulent se rassembler autour du Président de la République élu le 10 mai veulent l'aider par la suite, de plus en plus nombreux, à former la majorité législative, elle me trouvera à ses côtés » (*Le Monde*, 7-5).

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Interruptions des travaux.* Dans la perspective de l'élection présidentielle, et conformément à la coutume (v. *Le Monde*, 27-3), après avoir renouvelé son bureau et ses commissions permanentes, l'AN a décidé, le 3-4 (p. 14), d'ajourner ses travaux et de laisser à son président le soin de la convoquer (art. 50, al. 2 du règlement de l'AN). La *mort civile*, sur ces entrefaites, devait s'abattre, suite au décret de dissolution. Assurément, un précédent a été créé sous la V<sup>e</sup> République.

— V. *Commission d'enquête, Haute Cour de Justice.*

#### AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie.* Syndicat de la magistrature : *Justice sous influence*, Maspero, 1981.

— *Nomination.* Pour la première fois une femme, Mme Simone Rozès, a été nommée avocat général près la Cour de justice des Communautés européennes (*Le Monde*, 1/2-2), sans se dissimuler pour autant qu'une promotion peut s'analyser comme la forme supérieure de la disgrâce (*ibid.*, 18-3).

#### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* Le GRAL (Groupement de Recherches coordonnées sur l'Administration locale) présidé par Georges Dupuis a publié *L'annuaire 1980 de l'Administration locale* (Cujas) ; bilan des réformes récentes relatives au financement des collectivités locales, *Les notes bleues*, 18-5, n° 19, et Problèmes d'administration générale et territoriale. Evolution depuis vingt ans, *Administrations*, n° 110, 1981.

— *Réorganisation de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur.* Symbole de l'Etat jacobin, la DGCL a été modifiée, par arrêté du 13-3 (NC, p. 3396), afin de développer notamment sa mission d'assistance et de conseil à l'égard des élus.

— *Annulations de délibérations de conseils généraux.* Un décret, en la forme *juridictionnelle*, du 25-2 (NC, p. 1987), annule, pour violation de l'art. 34 de la Constitution, une délibération du Conseil général des Landes créant une assemblée cantonale destinée à centraliser les demandes de subvention départementale présentées par les communes ; un arrêté du ministre de l'intérieur censure une délibération de l'Assemblée de la Haute-Saône à propos d'un emploi de chargé de mission (19-2, p. 780) ; un décret du 18-3 (NC, p. 2988) annule une délibération dudit Conseil de la Saône-et-Loire allouant à ses membres une indemnité forfaitaire mensuelle. Enfin un décret du 21-4 (NC, p. 3992) censure une délibération de l'Assemblée du Val-de-Marne portant création d'une commission départementale de l'immigration.

#### CODE ÉLECTORAL

Le décret n° 81-280 du 27-3 (p. 886) modifie les art. 25 (le procès-verbal des opérations de vote devra désormais mentionner non seulement les cartes qui, n'ayant pu être remises à leur titulaire, n'ont pas été retirées le jour du scrutin, mais également celles qui l'ont été). R 30 (suppression des machines à voter), R 55 (remise directe des bulletins par les candidats), R 72-1 (procuration) et R 171 (indemnité de déplacement des électeurs sénatoriaux).

#### — V. Elections.

#### COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

— *Bibliographie.* M. Bonnard, Les commissions spéciales à l'AN, 1959-1979, *RFSP*, 1981-191.

— *Commission d'enquête.* La commission chargée d'examiner les problèmes de l'industrie textile (cette *Chronique*, n° 17, p. 199) a adopté, le 17-3, le rapport de M. Seguin (RPR) (AN, n° 2254). Celui-ci a regretté la mauvaise volonté de l'administration à laquelle la commission s'est heurtée à l'occasion de ses investigations (V. *Le Matin*, 12-3).

— *Commissions permanentes.* Dans le même ordre de préoccupations, un différend s'est élevé, au cours de la campagne présidentielle, entre MM. Pasqua et Guillaud, PDC de *TF1*. Celui-ci a refusé à celui-là, en sa qualité de rapporteur de la commission sénatoriale des affaires culturelles, l'autorisation, à propos du traitement de l'information politique à la radio-télévision, d'user des pouvoirs d'investigation *sur pièces et sur place*, en arguant que cette possibilité était ouverte aux seuls rapporteurs de la commission des finances (*Le Monde*, 14-4). Cette présentation ne peut,

entre autres, se concilier, à l'évidence, avec les termes de l'art. 6 de l'ord. du 17-11-1958 (rédaction de la loi du 19-7-1977), qui ouvre ce droit aux rapporteurs des commissions d'enquête et de contrôle (cette *Chronique*, n° 3, p. 165).

Enfin, il y a lieu de mentionner qu'une commission permanente au moyen d'un *rapport d'information* (art. 145 RAN) peut parvenir à des résultats *comparables* à ceux d'une commission d'investigation. A titre d'exemple récent, on citera celui de la commission de la production et des échanges de l'AN qui, à la suite de l'accident survenu dans une centrale nucléaire américaine, avait constitué une mission de ce type concernant l'organisation de la protection de la population. Un premier rapport a été publié en 1979 (n° 1200). Par la suite, la commission, fait topique, a décidé de doubler l'effectif de la mission et d'y adjoindre un député non inscrit. Un second rapport vise à cet effet les plans particuliers d'intervention (PPI) de chaque centrale nucléaire française (n° 1200, t. II).

#### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Notes : Cl. Franck sous 22-7-1980, *D*, 1981.65 ; L. Hamon, 17-1-1979, *ibid.*, p. 117 ; D. Périer-Daville, 19/20-1-1981, *GP*, 13/14-2 ; F. Hamon, 24-10-1980, *AJDA*, 1981.148 ; Ch. Vallée, 17-7-1980, *RGDIP*, 1981.202 et M. de Villiers, *Jurisprudence constitutionnelle*, *RA*, 1981.33.

Art. J. Y. Plouvin, La loi de validation d'actes administratifs, *GP*, 8/10-2.

— *Composition.* M. Valéry Giscard d'Estaing en sa qualité d'ancien Président de la République est devenu, le 21-5, le 4<sup>e</sup> membre de *droit et à vie* du cc (art. 56, al. 2 de la Constitution) après Vincent Auriol, René Coty et Charles de Gaulle.

— *Condition des membres de droit et à vie.* Sans préjuger de l'attitude de l'intéressé, il est utile de s'interroger sur sa condition juridique *inédite* par rapport à celle de ses prédécesseurs des régimes antérieurs. V. F. Luchaire, L'avenir de M. Giscard d'Estaing est-il au cc ?, *Le Monde*, 14-5.

La qualité de membre de droit, compte tenu de la généralité des termes de l'art. 56, est attribuée à *tout* ancien président. On en conclura donc, à bon droit, que le chef de l'Etat destitué (art. 68) ou empêché à titre définitif (art. 7) est habilité à siéger au cc. On regrettera qu'en l'espèce le gouvernement, en 1958, n'ait pas cru devoir reprendre à son compte l'amendement Valentin, adopté par le CCC, écartant ces éventualités (V. *La Constitution de la République française*, 1980, p. 207). En revanche et à l'évidence, le président du Sénat assumant l'intérim de la présidence de la République ne peut se prévaloir de cette possibilité, sans qu'il soit nécessaire de s'y attarder.

Au surplus, il résulte de l'ord. 58-1067 du 7-11-1958 portant LO sur le CC qu'un membre du droit est soumis, en principe, au régime de droit commun, à l'exception compréhensible, d'une part, de la dispense de prestation de serment (art. 3 *a contrario*) et, d'autre part, de la démission volontaire (art. 9) ou d'*office* consécutive à la survenance d'une incompatibilité ou d'une incapacité juridique (art. 10) ou physique (art. 11). Il s'ensuit que le membre de droit est soumis aux obligations *habituelles*. Plus précisément, il ne peut occuper de responsabilité au sein d'une formation politique (art. 2 du décret 59-1292 du 13-11-1959). En revanche, il a vocation, le moment venu, d'être désigné à la présidence de la Haute Instance. On se souvient qu'en 1959 René Coty caressa cet espoir. En pareille occurrence, le problème de la durée de la fonction se poserait à la réflexion. V. F. Luchaire, *Le CC*, 1980, p. 76.

Dans le même ordre d'idée, tels jadis Raymond Poincaré, Paul Deschanel et Alexandre Millerand élus sénateur à l'expiration de leur mandat, un membre de droit du CC est *éligible*, en l'absence de disposition contraire, selon une jurisprudence constante. Si la détention *concomitante* d'un mandat *local* est autorisée, à l'instar de M. Achille Péretti, maire de Neuilly-sur-Seine, l'opposé vaut pour un mandat *national*. A ce titre, l'incompatibilité surgit pour les assemblées parlementaires (art. 10 152 et 297 du code électoral), le Parlement européen (art. 6 de la loi du 7-7-1977) et, le cas échéant, la présidence de la République, en vertu d'une coutume constitutionnelle. Or, en l'espèce, le bât blesse, car le membre de droit voudrait-il exercer l'option ouverte qu'il ne serait pas à même de l'effectuer. N'est-il pas, en effet, membre de droit et à *vie* du Conseil ?

Toutefois, une interprétation raisonnable s'impose au commentateur. *L'effet utile* amène à considérer que l'ancien chef de l'Etat ne peut être rivié à cette fonction. Certes, le précédent de Vincent Auriol n'est guère satisfaisant. Entre un départ et un retour, il importe de choisir. Aussi peut-on avancer l'idée selon laquelle le membre de droit, soucieux de disposer de sa liberté d'action, par une déclaration formelle se mettrait en congé du CC, à titre définitif.

— *Décisions* : 80-121 L, 9-3 (p. 753). V. *Pouvoir réglementaire*.

— *Elections présidentielles : décisions*, 24-2 (p. 681) ; 9-3, *Nicolo* (p. 754) ; 19-3, *Rennemann* (p. 826) ; 19-3, nomination des délégués (p. 841) ; 31-3, *Gillouard, Malraux* (p. 922) ; 9-4, liste des candidats du 1<sup>er</sup> tour (p. 1046) ; 11-4, *Fouquet, Le Pen* (p. 1014) et *Scherne* (p. 1015) et 29-4, liste des candidats du 2<sup>e</sup> tour (p. 1232).

*Publication* : 9/10-4, liste des élus ayant présenté les candidats à l'élection (p. 1046).

*Déclaration* : 29-4, résultats du 1<sup>er</sup> tour (p. 1231).

*Proclamation* : 15-5, M. François Mitterrand élu Président de la République (p. 1467). A ce propos, on notera qu'à l'inverse de 1974, le CC n'accompagne pas ladite proclamation d'une déclaration à caractère *suggestif*.

## CONSEIL DES MINISTRES

Le second conseil extraordinaire destiné à faire le point sur les « actions prioritaires » assignées au Gouvernement (cette *Chronique*, n° 17, p. 200) s'est tenu le 23-2 à Rambouillet comme le précédent. C'était le quatrième depuis 1974.

Le conseil des ministres s'est réuni au complet, avec tous les secrétaires d'Etat, le 4-3 à la suite de la candidature du Président de la République (*Le Monde*, 5-3).

— V. *Président de la République*.

## DISSOLUTION

— *Pouvoir du Président de la République*. « Je ne pose pas le problème de la dissolution en principe. C'est simplement une nécessité, car je veux conduire ma politique. Il y aura des élections et le peuple décidera... Le Président de la République peut dissoudre quand il le veut. Et je dissoudrai quand je le déciderai. J'ai l'intention de dissoudre et j'ai l'intention de faire procéder à des élections avant le 1<sup>er</sup> juillet. Si un argument majeur s'opposait à cela, de toute manière ma décision sera maintenue. Je veux dire par là que je ne serais pas en mesure de garder cette Assemblée. Le problème pour moi serait de disposer d'une majorité, parce qu'on ne peut pas mener une autre politique sans une autre majorité », a déclaré M. F. Mitterrand le 5-5 (*Le Monde*, 7-5).

— *Responsabilité du Président de la République*. « Et si la majorité n'est pas conforme à celle que vous attendez ? » M. Mitterrand a répondu : « Je suis un démocrate. A ce moment-là, je serai contraint de répondre, comme M. Giscard d'Estaing à Verdun-sur-le-Doubs, lorsqu'il pouvait redouter la victoire de la gauche en 1978 : j'appliquerai la loi et je resterai là où je suis en essayant de veiller aux intérêts de la France de mon mieux. »

— M. Giscard d'Estaing : « A Verdun-sur-le-Doubs, ce que j'avais dit, c'est que dans une échéance électorale normale le Président de la République en fonction a le devoir de tenir compte de ce que choisissent les électeurs. Mais s'il prend l'initiative de congédier le Parlement, et si l'opinion publique le désavoue, car c'est ça que cela veut dire, en renvoyant une majorité de sens inverse, le Président de la République n'a plus aucune autorité et, à mon avis, il ne peut pas rester, et d'ailleurs, à mon avis, il ne resterait pas » (*ibid.*).

## DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. F. Luchaire, *De la méthode en droit constitutionnel*, RDP, 1981.275.

— *Information*. Une association française des constitutionnalistes a été constituée, le 21-2, à Aix-en-Provence.

## ÉLECTIONS

— *Etablissement de la liste électorale.* A propos du porte à porte (cette *Chronique*, n° 17, p. 201), le CE a confirmé l'interprétation des premiers juges : 13-3, *Maire de Tremblay-les-Gonnesse*, concl. J. F. Théry (*Le Monde*, 19-3). V. J. Gicquel, Sur le démarchage électoral, *Projet*, avril, p. 479. Pour la première fois, le nombre des électeurs inscrits en métropole a dépassé le chiffre de 35 millions (*Le Monde*, 8-4), bien que la réglementation sur la radiation des électeurs qui ont changé de domicile ait été appliquée avec une rigueur particulière en mars 1979 lors du renouvellement des cartes ; près de 28 000 personnes se sont ainsi, à leur insu, trouvées radiées d'office à Paris. Les juges d'instance saisis en vertu de l'art. L 34 du Code électoral furent débordés par les réclamations le jour du scrutin (*ibid.*, 30-4), et 1 149 électeurs radiés seulement purent prendre part au vote du 26-4. En dépit d'interprétations divergentes (*ibid.*, 8-5), les juges d'instance firent prévaloir l'application stricte de l'art. L 57, telle qu'elle résulte de la jurisprudence de la Cour de cass. (« seuls peuvent prendre part au deuxième tour de scrutin les électeurs inscrits sur la liste électorale qui a servi au premier tour ») et aucune réinscription ne fut admise entre les deux tours de l'élection présidentielle (*ibid.*, 21-5).

— *Propagande. Affichage.* Invoquant l'art. L 51 du code électoral qui interdit tout affichage en dehors des panneaux officiels durant la campagne, M. B. Lalonde a assigné au référé le 16-4 MM. Chirac, Debré, Giscard d'Estaing et Mitterrand pour obtenir la mise à blanc des affiches que ces candidats avaient fait apposer par des sociétés commerciales (également assignées). Le vice-président du tribunal de Paris s'est borné à interdire à ces sociétés de procéder à de nouveaux affichages en remplaçant les affiches apposées antérieurement à l'ouverture officielle de la campagne le 10-4 (*Le Monde*, 18-4). V. le point de vue de F. Caballero, La loi bafouée (*ibid.*).

## ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

— *Chronologie.*

- 24-2 Décision du CC : l'ordre des candidats et des présentateurs à la présidence de la République sera tiré au sort (p. 681).
- 5-3 Envoi aux 38 600 présentateurs du formulaire de présentation par les services préfectoraux.
- 19-3 Décret portant convocation des électeurs pour l'élection du Président de la République (p. 839).
  - Décret relatif à la composition et au siège de la CNC (p. 839).
  - Nomination des délégués du CC (p. 841).
- 7-4 Clôture du délai pour la présentation des candidats au CC.

- 9-4 Liste des 10 candidats du 1<sup>er</sup> tour (décision du cc, p. 994).
- 11-4 Décisions du cc rejetant des réclamations (p. 1014).
- 13-4 Ouverture de la campagne officielle du 1<sup>er</sup> tour à la radio-télévision nationale (p. 1022).
- 15-4 Publication des listes des élus ayant présenté les candidats (p. 1046).
- 24-4 Clôture de la campagne officielle du 1<sup>er</sup> tour.
- 26-4 Premier tour de scrutin.
- 29-4 Déclaration du cc relative aux résultats du 1<sup>er</sup> tour (p. 1231) et décision arrêtant la liste des candidats au 2<sup>e</sup> tour (p. 1232).
- 4-5 Ouverture de la campagne officielle du 2<sup>e</sup> tour à la radio-télévision nationale (p. 1238).
- 5-5 Débat télévisé entre MM. Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand.
- 8-5 Clôture de la campagne officielle du 2<sup>e</sup> tour.
- 10-5 Second tour de scrutin.
- 13-5 Décret relatif à la cessation des fonctions du Gouvernement R. Barre ; M. Valéry Giscard d'Estaing le charge de l'expédition des affaires courantes (p. 1379).
- 15-5 Proclamation par le cc de l'élection de M. François Mitterrand (p. 1467).
- 21-5 Prise de fonction de M. François Mitterrand. Décret de nomination de M. Pierre Mauroy au poste de Premier ministre (p. 1622). M. Valéry Giscard d'Estaing devient membre de droit et à vie du cc.
- 22-5 Décret de nomination des membres du Gouvernement (p. 1630).

— *Présentation des candidatures.* Par une décision du 9-4 (p. 994) le cc, au vu des présentations reçues, dans les conditions prévues à l'art. 3 du décret du 14-3-1964 (rédaction du décret du 21-1-1981, cette *Chronique*, n° 17, p. 203), a arrêté la liste des 10 candidats autorisés à se présenter au 1<sup>er</sup> tour du scrutin. Diverses observations peuvent être présentées à ce propos.

La procédure des parrainages a conféré, de manière naturelle, aux partis un rôle quasi exclusif. Les directions du PCF et du PS ont interdit, par exemple, à leurs élus d'apporter leur appui à un candidat autre que celui de leur formation (v. La querelle des parrainages, *Le Matin*, 10 et 16-2). Toutefois, il est juste d'observer que les présentateurs, parmi lesquels ne figurent pas les maires délégués des communes associées (réponse du ministre de l'intérieur à la question de M. Masson, RPR, *AN*, Q, p. 1534), ont montré une grande conscience dans l'exercice de ce droit, selon M. Roger Frey (*ibid.*, 10-4). De fait, si l'on pu dénombrer 64 prétendants à la candidature (*Le Monde*, 24-3), dont celle d'un *candidat nul* (*ibid.*, 17-3), aucune tendance politique n'a été véritablement éliminée, en dehors peut-être de l'extrême-droite, en la personne de M. Le Pen. A dire vrai, certaines de ses idées seront récupérées, au cours de la campagne, comme on sait. En outre, l'objectif fixé par le législateur de 1976 tendant à contenir le

nombre des candidats a été atteint dans des limites raisonnables. D'autre part, pour la première fois, 3 femmes sont entrées en lice.

S'agissant de la *procédure*, il y a lieu de mentionner que le cc s'est livré à un contrôle *strict* des parrainages, voire excessif. Trois vérifications successives ont été effectuées par les services du secrétariat général puis par les soins des rapporteurs délégués, nommés par décision du 19-3 (p. 841) et enfin par le conseil en *plénum*. Au total, selon les estimations de M. Roger Frey (*Le Matin*, 10-4), 16 443 présentations ont été reçues ; elles ont donné lieu à 219 vérifications dans 73 départements. En définitive, 175 d'entre elles n'ont pas été retenues *en raison d'irrégularité substantielle sans que cela ait eu pour conséquence d'éliminer une candidature (ibid.)*.

Mais, préalablement, le cc avait fait preuve d'une attitude quelque peu rigoriste, en refusant d'indiquer aux *petits* candidats, placés, de la sorte, dans l'expectative, le nombre de formulaires reçus. V. S. Huet, Les silences du cc, *Le Figaro*, 3-4.

En dernière analyse, la Haute Instance (décision du 24-2, p. 681) a posé le principe que les noms des candidats, ainsi que ceux de leurs 500 présentateurs seraient tirés *au sort* (*Le Monde*, 1/2-3). Le hasard fit, cependant, qu'un fils... put parrainer son père (9/10-4, p. 1060). On rappellera, pour conclure, qu'un décret du 11-3-1980 a supprimé l'obligation, faite jusqu'alors aux compétiteurs, d'un *signe distinctif* à l'attention des populations des TOM (cette *Chronique*, n° 14, p. 185).

— *Contentieux de l'éligibilité*. Le cc a été appelé à statuer sur divers aspects de la présentation des candidatures, successivement avant et après l'établissement de la liste des candidats.

Au premier cas, conformément à sa jurisprudence constante (cette *Chronique*, n° 17, p. 203), la Haute Instance décline respectivement sa compétence à propos d'une demande de report du scrutin afin d'assurer l'égalité des chances entre les candidats avant le dépôt de candidatures (9-3, *Nicolo*, p. 754) ; de requêtes tendant à déclarer non conformes à la Constitution diverses dispositions réglementaires relatives à la présentation des dites candidatures (19-3, *Rennemann*, p. 826 ; 31-3, *Gillonard* et *Malraux*, p. 922), ainsi que, question pertinente, tendant à rendre publique sa décision concernant le modèle de formulaire arrêté en l'espèce (décision *Rennemann* précitée). A cet égard, le cc n'a pas encore songé, dans la perspective de sa saisine, à déterminer le formulaire en cas de décès ou d'empêchement d'un candidat au sens de l'art. 7, al. 9, de la Constitution.

Au second cas, l'établissement de la liste résultant de la décision du 9-4 (p. 994) a ouvert le *droit de réclamation* aux personnes ayant fait l'objet de présentation (art. 7 du décret du 14-3-1964). A ce titre, le cc frappe d'irrecevabilité celle d'une personne ne pouvant se prévaloir d'*aucune* d'entre elles (11-4, *Scherne*, p. 1015). En revanche, il rejette, sur le fond, l'argumentation développée selon laquelle l'inégalité d'accès aux émissions radiodiffusées et télévisées au cours de la *pré-campagne* n'aurait pas permis de recueillir le nombre minimal de parrainages (11-4, *Fouquet* et *Le Pen*,

p. 1014). On ne peut que souscrire au *formalisme militant* du Conseil, selon M. Philippe de Saint-Robert (Quelle démocratie pour la France ?, *Le Monde*, 21-4). La qualité *juridique* de candidat résulte, certes, de la *liste arrêtée* par le juge de l'éligibilité (art. 6 du décret du 14-3-1964). Cependant, le décès ou l'empêchement d'un *prétendant* à la candidature, au sens de l'art. 7, al. 6 de la Constitution (rédaction du 18-6-1976), serait susceptible de reporter l'élection. Par ailleurs, la campagne *officielle*, placée sous le signe de l'égalité de traitement, s'ouvre à compter de la publication au *JO* de ladite liste (art. 9 du décret précité). On exprimera toutefois le regret que, en l'espèce, la Haute Instance, eu égard à la brièveté de la campagne, se soit départie de sa préoccupation *prospective*, de manière à ce que la rente de situation des *quatre grands* ne confine pas les petits partis à l'ostracisme. L'exercice de la liberté n'est-elle pas, en définitive, conditionnée par son mode d'accès ?

— *Commission nationale de contrôle*. Conformément au décret du 14-3-1964, le décret n° 81-262 du 19-3 (p. 839) fixe la composition de la CNC dont les membres de droit (vice-président du CE, premiers présidents de la Cour de cassation et de la Cour des comptes) ont désigné MM. M. Monegier du Sorbier, conseiller de la Cour de cassation, et P. Therre, conseiller maître à la Cour des comptes, comme membres.

La CNC a fixé à une heure dix d'antenne à la télévision le temps mis à la disposition des candidats pour le premier tour (même temps à la radio) et aménagé chaque tranche d'émission (*Le Monde*, 12-4). En application de cette décision, un arrêté du 12-4 du ministre de la culture et de la communication et du secrétaire d'Etat aux PTT a fixé le nombre, la durée et les horaires des émissions (p. 1022).

Pour le second tour, la CNC a réparti le 30-4 l'heure et demie attribuée à chaque candidat (p. 1238), après avoir constaté l'absence d'accord sur l'organisation d'un débat télévisé (*Le Monde*, 2-5 et 3-5). Cet accord s'étant réalisé le 4-5, la CNC en a pris acte et la grille des interventions programmées a été révisée en conséquence, les cent-dix minutes attribuées aux deux candidats pour le débat du 5-5 étant imputées sur leur temps respectif d'antenne (*ibid.*, 5 et 6-5).

La CNC, qui est en relation constante avec les candidats et l'administration, est intervenue publiquement à la suite de plaintes déposées par MM. Chirac et Lalonde et Mme M.-F. Garaud contre la participation de M. Giscard d'Estaing au « Club de la Presse » d'Europe 1 le 12-4, en adressant au PDG d'Europe 1 un télex regrettant que cette station « ait cru pouvoir s'affranchir des règles en vigueur » ; la CNC rappelle que « l'égalité doit être respectée entre les candidats pendant la campagne qui a commencé vendredi 10 avril à 0 heure » (*ibid.*, 14-5). M. Lagardère a répondu qu'Europe 1 n'avait pas manqué à l'objectivité (*ibid.*, 15-4).

Saisie à la suite des propos tenus à la télévision par le général de Boissieu, grand chancelier de la Légion d'honneur, contre M. Mitterrand, la CNC a décidé que le candidat socialiste devait bénéficier d'un *droit*

de réponse. Il a été exercé en son nom par l'amiral Sanguinetti le 8-5 (*ibid.*, 10-5).

Parmi les autres incidents, il faut mentionner le refus de la circulaire de M. M. Crépeau, déjà tirée à 30 millions d'exemplaires, qui comportait deux photos au lieu d'une, ce qui a provoqué d'amères protestations du maire de La Rochelle (*ibid.*, 11-4) ; et le refus d'autoriser la participation à l'émission de Mme Bouchardeau d'un représentant de l'Union du Peuple guadeloupéen et d'un homosexuel, seuls les partis politiques « dont l'action s'étend à la généralité du territoire national » pouvant participer aux émissions des candidats en vertu de l'art. 12 du décret du 14-3-1964 (*ibid.*, 25-4).

Enfin, l'interdiction de la publicité commerciale pendant la campagne officielle, pourtant rappelée par la CNC (*ibid.*, 16-4) ne paraît pas avoir été parfaitement respectée.

— *Résultats.* Le CC a proclamé le 29-4 (p. 1231, rect. p. 1295) les résultats du premier tour. Il a indiqué qu'il avait « opéré diverses rectifications d'erreurs matérielles, statué sur les réclamations, procédés aux redressements qu'il a jugé nécessaires et, notamment, annulé les résultats du premier bureau de la commune de La Queue-en-Brie (Val-de-Marne) où plusieurs irrégularités ont été constatées et où, en particulier, le dépouillement des bulletins de vote a été opéré alors qu'il n'avait pas été procédé, au préalable, au décompte des émargements ».

Inscrits	36 398 859
Votants	29 516 082 (81,09 %)
Abstentions	6 882 777 (18,90 -)
Blancs ou nuls	478 046 ( 1,31 -)
Suffrages exprimés	29 038 117
Majorité absolue	14 519 059

Candidats	Nombre de voix obtenues	% (Suffrages exprimés)	% (Inscrits)
Giscard d'Estaing	8 222 432	28,31	22,58
Mitterrand	7 505 960	25,84	20,62
Chirac	5 225 848	17,99	14,35
Marchais	4 456 922	15,34	12,24
Lalonde	1 126 254	3,87	3,09
Laguiller	668 057	2,30	1,83
Crépeau	642 847	2,21	1,76
Debré	481 821	1,65	1,32
Garaud	386 623	1,33	1,06
Bouchardeau	321 353	1,10	0,88

« Considérant que chacun des deux seuls candidats habilités à se présenter au second tour de scrutin a porté à la connaissance du Conseil qu'il maintenait sa candidature », le CC a « décidé » que les candidats au second tour de scrutin « sont M. Valéry Giscard d'Estaing et M. François Mitterrand ».

Pour le second tour, le CC a proclamé M. Mitterrand élu le 15-5 (p. 1467). Après avoir annulé les suffrages exprimés dans trois bureaux de vote (Aulnay-sous-Bois 23<sup>e</sup>, Arles 13<sup>e</sup> et Rouen 50<sup>e</sup>) pour défaut de contrôle d'identité des électeurs ; à Bastia 5<sup>e</sup> et Borgo pour diverses irrégularités ne permettant pas au CC d'exercer son contrôle, il a arrêté les résultats suivants :

Inscrit	36 398 762
Votants	31 249 552 (85,86 %)
Abstentions	5 149 210 (14,13 -)
Blancs ou nuls	898 984 ( 2,43 -)
Exprimés	30 350 568

Candidats	Nombre de voix obtenues	% (Suffrages exprimés)	% (Inscrits)
M. Mitterrand	15 708 262	51,75	43,18
M. Giscard d'Estaing	14 642 306	48,24	40,24

— *Vote des Français à l'étranger.* Un arrêté pris le 30-3 (p. 906) par les ministres des affaires étrangères et du budget, conformément à la délibération n° 81-26 de la commission nationale de l'informatique et des libertés (*Le Monde*, 12-3), précise que les candidats et les partis politiques pourront se faire remettre, après le début de la campagne électorale, la copie des listes de centre de vote des Français à l'étranger (LO 76-97 du 31-1-76, cf. P. Avril et J. Gicquel, *Les modifications relatives à l'élection du Président de la République*, RDP, 1976, 1263). Il y avait au total 132 059 inscrits dans ces centres de vote contre 48 375 en 1979 (*Le Monde*, 29-4).

Les Français à l'étranger peuvent d'autre part voter par *procuracion* dans la ville de plus de 30 000 habitants où ils se sont fait inscrire en vertu de la loi n° 77-805 du 19-7-1977 (cette *Chronique*, n° 3, p. 189). On sait les polémiques provoquées en 1978 par l'application de cette faculté (cette *Chronique*, n° 5, p. 182, n° 6, p. 200, n° 7, p. 167), mais s'agissant d'une élection *nationale*, le choix de la circonscription ne présentait plus en 1981 la même portée. Restait la question des procuracions, soulevée par M. Caillavet qui a mis en cause les services du Quai d'Orsay (*Le Monde*, 11-3, et *Le Matin*, 16-4, avec la réponse du directeur du service, *ibid.*, 20-4), et par le ps (*Le Monde*, 18-4 et 29-4).

## ENGAGEMENT INTERNATIONAL

— *Primauté de la norme internationale. V. Libertés publiques, Président de la République.*

## GOUVERNEMENT

— *Bibliographie.* M. Staub, Les secrétaires d'Etat autonomes, RDP, 1981. 377.

— *Démission du 3<sup>e</sup> Gouvernement Raymond Barre.* Dans le cadre de la campagne pour l'élection du Président de la République, trois ministres ont présenté leur démission : Mme Monique Pelletier (ministre délégué chargé de la condition féminine), MM. Jean-François Deniau (ministre délégué chargé des réformes administratives) et Jean-Philippe Lecat (ministre de la culture) (*Le Monde*, 6-3). Un décret du 4-3 (p. 694) restitue au Premier ministre les attributions du second, tandis que, venant après le précédent de M. Robert Galley (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 17, p. 204), Janus fait école : Mme Alice Saunier-Saité, ministre des universités, exerce avec le titre de ministre *délégué* les responsabilités en matière de condition féminine, et M. Michel d'Ornano, ministre de l'environnement, celles de la culture. Ultérieurement, un décret du 12-5 (p. 1343) met fin, sur sa demande, aux fonctions de M. Jean Farge, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la santé.

En dernier ressort, M. Raymond Barre a *présenté* la démission de son gouvernement formé en 1978 (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 6, p. 203) à M. Valéry Giscard d'Estaing. Un décret du 13-5 (p. 1379) met fin à leurs fonctions. A cet égard, le Premier ministre se conforme à la coutume constitutionnelle, tout en innovant.

Une tradition ininterrompue veut, en effet, depuis la III<sup>e</sup> République, que le Gouvernement en place au moment des élections nationales en dehors des élections *communautaires* (*ibid.*, p. 192) se retire peu après. Mais, en l'espèce, M. Barre a préféré, au nom du *parallélisme de la procédure*, si l'on peut dire, présenter sa démission au Président qui l'avait nommé et non à son successeur (V. *Le Monde*, 14 et 15-5).

En conséquence, M. Giscard d'Estaing a chargé, selon la règle traditionnelle, M. Barre d'expédier les affaires courantes jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau Gouvernement. Sous cet aspect, le Conseil des ministres différerait, le 13-5 (*ibid.*, 15-5), le lancement de l'emprunt franco-allemand annoncé au moment du scrutin.

— *Pouvoirs du Gouvernement.* A l'occasion de la campagne présidentielle, une controverse s'est élevée, s'agissant de l'étendue des pouvoirs du Gouvernement qui, à son issue, serait mis en place. En dehors de l'aspect

polémique, dont on ne saurait dissimuler l'impact électoral, M. Giscard d'Estaing reprenant le thème lancé à Meudon, le 1-4 (*Le Monde*, 3-4), a déclaré, lors de sa confrontation avec M. Mitterrand, le 5-5 (*ibid.*, 7-5) : *si votre Gouvernement ne va pas devant le Parlement, il ne pourra rien faire, il n'aura le droit de ne rien faire, il devra attendre le résultat des élections... Il ne pourra faire qu'une chose, c'est ce qu'on appelle expédier les affaires courantes.*

Cette interprétation est manifestement erronée. Elle fleure bon la IV<sup>e</sup> République, tout d'abord. Le Gouvernement procède, de nos jours, du seul chef de l'Etat (art. 8 de la Constitution). Du reste, faut-il rappeler que, au lendemain de la première élection populaire du Président, le général de Gaulle avait nommé, en janvier 1966, le 3<sup>e</sup> Gouvernement Pompidou sans que celui-ci, de manière topique, éprouvât le besoin de rencontrer sur-le-champ les députés, ni même d'engager à l'ouverture de la session de printemps sa responsabilité devant eux. Or, à aucun moment, son autorité ne fut contestée.

L'interprétation opère ensuite un fâcheux amalgame entre le début et la fin d'un gouvernement. Dès la nomination de ses membres, celui-ci dispose de la plénitude de compétences, dans les limites constitutionnelles. En revanche, en cas de démission contrainte (2<sup>e</sup> Gouvernement Pompidou en octobre 1962) ou volontaire (3<sup>e</sup> Gouvernement Barre en mai 1981), les pouvoirs ministériels, selon un principe traditionnel de droit public (CE, 4-4-1952, *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie*, GA, 6<sup>e</sup> éd., p. 387), sont réduits à l'expédition des affaires courantes, de manière à préserver la nécessaire continuité du pouvoir exécutif.

Toutefois, cette présentation inspire deux précisions. Un Gouvernement, fût-il démissionnaire, recouvre ses attributions en cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ; en revanche, l'effet du décret de dissolution demeure discuté en cas de vote de censure (CE, 19-10-1962, Brocas, RDP, 1962-1881, et CE, 22-4-1966, *Fédération nationale des syndicats de police de France et d'outre-mer*, AJDA, 1966.355, concl. Galmot). V. M. Lachaze, L'expédition des affaires courantes en période de crise ministérielle, *D*, 1952, chr. p. 65 ; F. Bouissou, L'introuvable notion d'affaires courantes, *RFSP*, 1970.645, et F. de Baecque, *Qui gouverne la France ?*, PUF, 1976, p. 149).

Avec bon sens, M. François Mitterrand pouvait répliquer, dans ces conditions : *Quant au Gouvernement que j'aurai constitué, il sera tout simplement le Gouvernement de la République (ibid.).*

#### — V. Responsabilité du Gouvernement.

#### HAUTE COUR DE JUSTICE

— *Commission ad hoc.* La commission chargée d'examiner la demande de comparution de M. Poniatowski devant la Haute Cour (cette *Chronique*, n° 16, p. 172) a achevé ses travaux le 20-1, en repoussant la proposition de résolution. En conséquence, le rapport Longuet (*AN*, n° 2250) met un terme à ses investigations.

## IRRECEVABILITÉS

— *Bibliographie.* J.-L. Pezant, Le contrôle de la recevabilité des initiatives parlementaires. Eléments pour un bilan *RFSP*, 1981, 140.

## LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* R. Pinto, Nationalisme juridique et droits de l'homme, *Mélanges Reuter*, Pedone, 1981, p. 407 ; D. Rousseau, Le statut de la radio-télévision, *AJDA*, 1981.59 ; R. Pelloux, Vrais et faux droits de l'homme, *RDP*, 1981.53 ; A. Pellet, La reconnaissance par la France du droit de requête individuelle devant la commission européenne des droits de l'homme, *ibid.*, p. 69 ; J.-Y. Vincent, Le nouveau régime de l'entrée et du séjour des étrangers en France, *RA*, 1980.363, et D. Pouchin, Voyage au pays de l'information audio-visuelle, *Le Monde*, 18/22-4.

— *Droit d'asile.* En réponse à une question de M. Cousté (app. RPR), le ministre de l'intérieur indique qu'en 1979 105 557 étrangers, dont 19 611 Cambodgiens et 18 772 Vietnamiens, bénéficiaient en France du statut de réfugié politique (*AN*, Q, p. 1395).

— *Liberté d'association.* A propos du particularisme du droit local, sujet d'étonnement pour un Français de l'intérieur (V. R. Herzog, L'Alsace et la Lorraine, vol. 2, 1976, p. 1960 in encycl. *Collectivités locales*), on se reportera aux concl. de J.-M. Galabert sous CE 25-7-1980, ministre de l'intérieur c. Eglise évangélique baptiste de Colmar, *AJDA*, 1981.207.

— *Egalité de traitement.* La loi 81-357 du 15-4 (p. 1087) autorise l'approbation de la convention internationale du travail (n° 111) signée à Genève en 1958, concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession.

— *Liberté de pensée.* A propos du statut des objecteurs de conscience, v. concl. J.-F. Théry, sous CE 25-7-1980, Dollet, *AJDA*, 1981.154.

— *Pactes internationaux dans le cadre de l'ONU relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels.* Suite à l'autorisation d'adhésion (cette *Chronique*, n° 15, p. 170), deux décrets 81-76 et 77 du 29-1 (p. 398) portent publication desdits pactes ouverts à la signature à New York, le 19-12-1966.

Sous cet aspect, l'art. 6, § 5 du 1<sup>er</sup> pacte dispose : *Une sentence de mort ne peut être imposée pour des crimes commis par des personnes âgées de moins de 18 ans et ne peut être exécutée contre des femmes enceintes.* Il s'ensuit que la peine capitale est désormais abolie, en France, pour les mineurs en raison de la primauté de la norme internationale sur la norme

nationale posée à l'art. 55 de la Constitution (v. *Le Monde*, 21-2). On rappellera, pour mémoire, qu'il en est de même, en principe, en matière *politique* depuis la II<sup>e</sup> République (art. 5 de la Constitution de 1848), en application de la théorie de la *déconstitutionnalisation*.

— V. *Président de la République*.

#### LOI

— *Bibliographie*. L. Philip, Le partage de la loi et du règlement en matière fiscale, *Droit fiscal*, 1981, p. 161; J.-Y. Plouvin, Un exemple d'actes en forme législative : la loi de validation d'actes administratifs, *GP*, 8/10-2.

— *Décrets d'application*. Conformément à la pratique observée depuis 1977 (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 15, p. 171), le conseil des ministres a entendu, le 8-4 (*Le Monde*, 10-4), une communication d'où il résulte que la plupart des lois votées en 1978, 1979 et 1980 sont désormais pourvues des décrets d'application.

— *Proposition*. V. *Irrecevabilité*.

— V. *Pouvoir réglementaire*.

#### MÉDIATEUR

— *Activité*. Le 8<sup>e</sup> rapport du médiateur, *contre-pouvoir* selon M. Robert Fabre, a été remis le 16-3 (*Le Monde*, 19-3), 6 410 dossiers ont été reçus en 1980, ce qui représente une progression de 48,5 % par rapport à 1979.

— *Bibliographie*. M. Gjidara, Médiateur, *Encyclopaedia universalis*, 1981.295.

#### ORDRE DU JOUR

— *Bibliographie*. M. Couderc, La bataille parlementaire contre le temps, *RFSP*, 1981.85.

#### PARLEMENT

— *Bibliographie*. Le Parlement français sous trois Présidents 1958-1980, *RFSP*, 1981, I, avec une introduction de J.-L. Parodi sur « les quatres découvertes du Parlement français » et une analyse bibliographique très

complète. J.-Cl. Fortier, Le contrôle du juge sur les actes administratifs des assemblées parlementaires, *AJDA*, 1981.128 ; J. Klein, Une carrière administrative peu connue : le fonctionnaire parlementaire, *RA*, 1980, n° 194, 131.

#### PARTIS

— *Participation au Gouvernement.* M. Mitterrand a indiqué au cours du débat télévisé du 5-5 : « Vous savez que d'autres formations politiques nombreuses m'ont rejoint pour le deuxième tour de scrutin et, bien entendu, la question m'est posée : « Est-ce que vous ferez appel aux représentants de ces partis et, particulièrement, du Parti communiste pour entrer dans ce Gouvernement ? » Et je rappellerai à cet égard que si l'union de la gauche s'est rompue en 1977, c'est précisément autour de la discussion sur un programme de Gouvernement. Je ne peux donc pas considérer à l'heure actuelle que cette question soit réglée... Ce n'est qu'après l'élection présidentielle et en vue des élections législatives que les organisations politiques responsables examineront en commun, si elles le désirent, si elles sont en mesure ou non de signer entre elles un contrat de Gouvernement et donc d'aborder les élections législatives futures en situation d'accord » (*Le Monde*, 7-5).

— *Rôle.* « A partir du moment où les élections législatives devront être préparées, il appartiendra aux organisations politiques responsables — et vous savez que les partis politiques existent, ont des droits, sont reconnus par la Constitution en son article 4, même si le Président de la République les met gravement en cause... — et ces organisations politiques se rencontreront, discuteront... Donc, cette discussion aura lieu. Les organisations politiques décideront, souverainement, elles-mêmes, de ce qu'elles doivent faire, c'est-à-dire de leur accord ou de leur désaccord. Si elles sont d'accord, il appartiendra aux Français de choisir, c'est-à-dire que ce sont les Français qui auront le dernier mot, puisqu'ils voteront pour l'élection des députés » (*ibid.*).

#### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Délégation.* Par une décision 80-121 L du 9-3 (p. 753), le cc a reconnu le caractère réglementaire de l'art. 1<sup>er</sup> du décret du 30-6-1955, modifiée par des lois de finances subséquentes, relatif au régime d'exonération fiscale des sociétés de développement régional.

— V. *Loi.*

## PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* M. Lascombe, Le Premier ministre, clef de voûte des institutions ? L'article 49, alinéa 3 et les autres..., *RDP*, 1981. 105.

— *Déclaration.* M. R. Barre qui était resté silencieux, tel G. Pompidou pour le premier tour de 1965, pendant la campagne, a déclaré le 11-5 que « le choix démocratiquement exercé » par le peuple français « est notre loi » et qu'il remettrait sa démission, et celle du Gouvernement, avant la fin du présent septennat, « au Président de la République qui nous a nommés. Tant que je resterai en fonction, je veillerai à ce que la transition se déroule dans des conditions conformes aux intérêts du pays » (*Le Monde*, 12-5).

## PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* R. Chiroux, Le Président de la République et la force nucléaire, *Annales de Clermont*, 1980 ; M. A. Kroutogolov, *La Présidence de la République française*, Moscou, 1980 ; J.-Cl. Picard, L'institution gouvernementale de la V<sup>e</sup> République française. A la lumière des « lettres directives » du Président de la République au Premier ministre, *L'institution (CURAP)*, PUF, 1981, p. 187.

— *Condition du Président candidat.* M. Giscard d'Estaing, qui avait informé les chefs d'Etat étrangers de son intention, a annoncé sa candidature le 2-3 à la télévision en précisant : « Le Président de la République continuera sa tâche jusqu'au bout, ce qui est son devoir. Le candidat s'en distinguera entièrement. Je ne serais pas un Président candidat mais un citoyen candidat » (*Le Monde*, 4-3). Au conseil des ministres du 4, le chef de l'Etat a demandé au Gouvernement « en tant qu'institution de continuer à assurer, sous l'autorité du Premier ministre, l'administration des intérêts de la France. Le conseil des ministres se réunira régulièrement chaque mercredi à l'Élysée » (*ibid.*, 6-3).

— V. *Gouvernement. Responsabilité du Président de la République.*

Toutefois la distinction du Président et du candidat se révéla parfois délicate, notamment à la suite des propos tenus par M. Mitterrand le 16-3 à « Cartes sur table » qui entraînèrent de vives répliques du porte-parole de l'Élysée, M. Poirier, et du ministère des affaires étrangères (*ibid.*, 18 et 19-3), et à l'occasion de l'annonce par M. Giscard d'Estaing à son quartier général électoral, le 8-4, de l'emprunt franco-allemand (*ibid.*, 10-4).

Sur l'ambiguïté de cette situation, v. la suggestion de J. Rovan tendant à réputer démissionnaire à l'ouverture de la campagne officielle le Président qui sollicite un nouveau mandat (« plus jamais de président candidat », *ibid.*, 14-5).

— *Grâce*. Dans le cadre de la campagne électorale, M. Valéry Giscard d'Estaing s'est prononcé, à bon droit, le 25-3 à *France-Inter* (*Le Monde*, 27-3) pour la suspension de l'exercice du droit de grâce, jusqu'à l'expiration de son mandat. La pratique suivie, à ce jour, révèle qu'un nouveau président ne gracie pas systématiquement (*ibid.*, 21-3).

— *Passation des pouvoirs*. Pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République le chef de l'Etat sortant transmet son pouvoir à son successeur (le général de Gaulle s'était succédé à lui-même en janvier 1966, tandis que Georges Pompidou et M. Giscard d'Estaing avaient été élus par suite d'une vacance : leurs pouvoirs prenaient effet dès la proclamation de l'élection par le CC). La question de la *date* à laquelle devait intervenir la passation se posait donc. Selon l'interprétation admise (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 15, p. 179), les pouvoirs expirent sept ans après la proclamation par le CC, soit le 24-5, mais cette solution juridique comportait l'inconvénient politique d'entraîner un « interrègne » selon l'expression de M. Duverger (*Le Monde*, 13-5) entre le scrutin, ou au moins la proclamation par le CC, le 15-5 et l'expiration officielle. Sensible à cet inconvénient, le CC a ménagé la possibilité d'une abréviation du délai en déclarant dans la proclamation des résultats (p. 1467) que la cessation des fonctions de M. Giscard d'Estaing « en vertu de l'art. 6 de la Constitution, aura lieu, *au plus tard*, le 24 mai 1981 à zéro heure ». Cette formulation ambiguë répondait au vœu de M. Giscard d'Estaing qui avait écrit à son successeur le 14-5 pour lui proposer de lui transmettre ses pouvoirs à partir du 19 (date de sa propre élection en 1974). Après la proclamation, M. Mitterrand proposa le 20 et, à la suite de négociations, le 21 fut finalement arrêté (*Le Monde*, 16 et 17-5). Dès le 12, il avait constitué, pour assurer les liaisons avec le Président sortant et le Premier ministre, une « antenne présidentielle » à laquelle sont notamment transmis les télégrammes diplomatiques et les informations relatives à la défense (*ibid.*, 13-5).

Du point de vue juridique, le choix du 21 s'analyse en une *démission implicite* du Président sortant dont le mandat n'expire que le 24, laquelle n'entraîne pas de vacance et donc pas d'intérim, comme cela aurait été le cas si elle était intervenue avant la proclamation de son successeur.

#### QUESTIONS PARLEMENTAIRES

— *Bibliographie*. P. Nguyen Huu, L'évolution des questions parlementaires depuis 1958, *RFSF*, 1981.172.

— *Question écrite*. En réponse à deux questions de M. Masson (RPR) relatives aux modifications apportées depuis 1946, à la délimitation des régions militaires, le ministre de la défense innove, à bien des égards, semble-t-il, en apportant *directement* les informations à l'intéressé, *en raison de la longueur des documents communiqués*, *AN* (Q), p. 2021.

## RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Serge Sur, *Le système politique de la V<sup>e</sup> République*, PUF, coll. « Que sais-je ? ». Présentation des forces, des stratégies et des thèmes qui s'achève par une interrogation sur l'alternance.

## RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

L'application de l'art. 49, 1<sup>o</sup>, a été évoqué lors du débat télévisé du 5-5 qui a vu un étonnant renversement des positions habituelles. M. Giscard d'Estaing ayant demandé à M. Mitterrand : « Si vous êtes élu Président de la République, vous avez dit que vous formeriez un Gouvernement. Ce Gouvernement se présentera-t-il devant l'AN ? », le candidat socialiste répondit : « *Je ne compte pas soumettre la politique de ce Gouvernement à l'approbation de l'AN élue en 1978.* »

« Nous ne sommes pas dans un régime présidentiel ou personnel, objecta M. Giscard d'Estaing. Vous m'avez fait des reproches à cet égard dans le passé, vous en avez fait encore plus au général de Gaulle. Mais la Constitution dit que le Gouvernement est responsable devant le Parlement. Si vous agissez ainsi que vous dites, c'est-à-dire si votre Gouvernement ne va pas devant le Parlement, il ne pourra rien faire. Il n'aura le droit de ne rien faire, il devra attendre le résultat des élections. Nous n'avons pas en France un système tel qu'un Président de la République, vous ou moi, ou d'ailleurs le général de Gaulle dans le passé, puisse nommer un Gouvernement qui ne rende de comptes à personne » (*Le Monde*, 7-5). « Il ne peut y avoir de Gouvernement qui ne soit soumis au contrôle parlementaire » avait déjà déclaré M. Giscard d'Estaing à Meudon (*ibid.*, 3-4).

On observera que la responsabilité est inscrite à l'art. 49 de la Constitution, mais il ne s'agit pas d'une condition d'exercice de la fonction gouvernementale, mais simplement, le cas échéant, de la sanction de l'action gouvernementale. La pratique du régime révèle que la formation d'un gouvernement se déroule, le plus souvent, en période d'*intersession* ; qu'un délai de plusieurs mois sépare l'entrée en fonction et un engagement de responsabilité (Gouvernement Jacques Chaban-Delmas en 1969), enfin, que la question de confiance s'analyse en un geste de *courtoisie*, tout au plus, à l'égard de la majorité parlementaire. Au demeurant, afin de couper court à toute autre interprétation, M. Giscard d'Estaing rappelait, le 19-4-1978 (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 6, p. 212), que le rite de l'*investiture* n'existait plus depuis 1958.

— V. *Dissolution.*

— V. *Gouvernement.*

## RESPONSABILITÉ DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Pour la première fois, un Président sortant candidat n'est pas réélu. Cette non-réélection, qui peut être rapprochée de la démission du général de Gaulle à la suite de l'échec du référendum — question de confiance de 1969 —, sanctionne la responsabilité du chef de l'État : comme le déclarait M. Giscard d'Estaing le 17-9-1979, « un Président de la République ne se cache pas derrière le Gouvernement... J'ai été élu pour être responsable devant les Français » (cette *Chronique*, n° 12, p. 205).

## SÉNAT

— *Bibliographie.* J. Grangé, Attitudes et vicissitudes du Sénat (1958-1980), *RFSP*, 1981. 32.

— *Interruption des travaux.* A l'imitation de l'AN, le Sénat a suspendu le 7.4 (*BIR*, n° 220, 10-4) ses travaux, après avoir débattu de questions orales et adopté divers projets de loi autorisant l'approbation d'engagements internationaux.

## SONDAGES

— *Bibliographie.* A. Lancelot, J. Stoetzel et Berzecri, Les sondages dans la vie politique française, *Encyclopaedia Universalis 1981*, p. 144.

— *Fiabilité.* Les résultats du premier tour de l'élection présidentielle ont démenti les enquêtes sur les intentions de vote qui ne laissaient présager ni la poussée socialiste ni l'effondrement communiste : v. K. Evin, Le syndrome de Saint-Guillaume, *Nouvel Observateur*, 5-5. En revanche, les sondages du second tour annonçaient correctement le résultat final (*Le Monde*, 13-5). Il est à noter que *Le Figaro* décida de ne pas publier de sondages avant le second tour (*ibid.*, 29-5).

— *Réglementation.* La commission des sondages a saisi le ministère de la justice de deux plaintes, l'une contre Public SA dont elle avait déjà contesté les méthodes (*ibid.*, 2-4), et l'autre contre le *Quotidien de Paris* pour la publication « d'informations présentées comme résultant de sondages » pendant la période où cette publication est interdite par la loi du 19-7-1977 (*ibid.*, 24-5). La commission a d'autre part multiplié les mises en garde et les réserves (*ibid.*, 16, 18 et 21-4). Sur la réglementation, v. les suggestions de M. Bleustein-Blanchet, Le président et les bookmakers, *ibid.*, 26-4.



## Summary — Résumés

**Alberto PREDIERI. — Review of the thirty three years of republican Constitution.**

Thirty three years after its birth a review of the historical experience that the Italian Constitution has had, cannot be limited to noting the difference between the model and the use made of it : one must also try to analyse the political-institutional efficiency and functionalism in light of the process of evolution of the Italian society. To do so, the study cuts cross-wise through the working aspects not only of the constitutional institutions, but also the principal representative and interest-group structures which make up the Italian political system. It utilizes a series of structural observation points which are part of the dynamic of the decision making process at the point where governmental action takes shape.

The analysis follows two parallel routes : a critical historical reconstruction of the process which starting from the background of its founders has lead to a definition of the institutional design and a review of the parallel and successive processes on which were founded the factual arrangements and by which the true efficiency of the constitution was shown. The discussion underlines the material reasons which today produce a renewed interest for the polemic over the suitability of the model.

**RÉSUMÉ.** — *Trente-trois années après sa naissance, un bilan de l'expérience historique que la constitution italienne a eue ne peut se limiter à enregistrer l'écart entre le modèle et l'usage qui en a été fait : il faut aussi essayer une analyse du rendement politico-institutionnel et de fonctionnalité, par rapport aux processus de transformation de la société italienne. Pour cela, l'essai coupe transversalement les modalités de fonctionnement non seulement des organismes constitutionnels mais aussi des principales structures de représentation et d'intérêt qui composent le système politique italien et utilise une série de points d'observations contextuels, faisant partie de la dynamique des processus décisionnels où vient s'amalgamer l'action du pouvoir.*

*L'analyse suit une double voie parallèle : une reconstruction historique critique des processus qui, depuis la « culture » du constituant, ont conduit vers la définition du dessein institutionnel et une autre prête à cueillir les processus parallèles et successifs dans lesquels la rentabilité effective de la constitution s'est exprimée, jusqu'à mettre en évidence l'exposé des motifs substantiels qui renouvellent aujourd'hui l'intérêt pour le débat sur l'adaptation du modèle.*

**Andrea MANZELLA. — The current institutional debate.**

The current institutional debate has undergone a permanent change : promoted by the Socialist Party, desirous of giving an institutional aspect to its argument about alternation of powers, the debate has quickly covered the governability problem commencing with government-parliament relations. Significantly modifying the traditional position of the left, hostile to all prerogatives which favor the executive branch, this debate now extends to the questioning of the duties and internal democracy of the parties, principal players in the system, but also to other institutions such as judiciary and unions, old and new participants in the system.

**RÉSUMÉ.** — *Le débat institutionnel actuel a subi un glissement permanent : promu par le parti socialiste, soucieux de donner une dimension institutionnelle à son discours sur l'alternance, il a rapidement embrassé le problème de la « gouvernabilité » à partir des rapports gouvernement-parlement. Modifiant sensiblement les réflexes traditionnels de la gauche, hostile à toute prérogative favorable à l'exécutif, ce débat s'est prolongé par une mise en cause des fonctions et de la démocratie interne des partis, acteurs principaux du système, mais aussi des autres institutions telles que la magistrature ou le syndicat, anciens ou nouveaux protagonistes des institutions.*

**Gianni BAGGET-BOZZO. — The Christian-Democrats in crisis.**

The Christian-Democratic crisis takes many shapes : ideological crisis tied to the decline of the Catholic culture in a country which is becoming more secularized ; crisis of the political class, unable to renew its composition ; political image crisis after refusing all decisions which would divide its diversified voters ; moral crisis due to the multiplication of scandals inherent in 35 years of continually governing the State ; finally international political crisis, although this is one of the foundations of the political legitimacy of the Christian-Democrats. Is the party now doomed to decline ?

RÉSUMÉ. — *La crise de la Démocratie chrétienne est devenue multiforme : crise idéologique liée au déclin de la culture catholique dans un pays qui se laïcise ; crise de la classe politique, incapable de se renouveler ; crise de l'image politique consécutive au refus de tout choix qui diviserait un électorat diversifié ; crise morale du fait de la multiplication des scandales inhérents à 35 ans de gestion continue de l'Etat ; crise enfin de sa politique internationale, pourtant l'un des piliers de la légitimité politique de la DC. Celle-ci est-elle condamnée dès lors au déclin ?*

Charles LUCET. — **Church - State relations in Italy.**

How to harmonize relations between two sovereigns having such different characters as the State and the Church. Rome is both the capital of a State and a religion having a universal calling. This State has been governed for thirty years by a party which associates itself with christianism. The relation between Church and State are defined by agreements incorporated in the Constitution. A situation this complex can only create friction, which sometimes occurs on a national level ; for example, the dispute over divorce and abortion legislation. At the same time the Church makes it clear that the Christian-Democratic Party is not the Church's party and that it is not against modifying the agreements signed with the Italian government provided that its independance and sovereignty are preserved.

RÉSUMÉ. — *Comment harmoniser les relations de deux souverainetés de nature aussi dissemblable que celle de l'Eglise et celle de l'Etat ? Rome est à la fois la capitale d'un Etat et d'une religion à vocation universelle. Cet Etat est gouverné depuis trente ans par un parti qui se réclame du christianisme et les relations entre l'Eglise et l'Etat sont définies par des accords incorporés à la Constitution. Une situation aussi complexe ne peut qu'engendrer des frictions. Celles-ci prennent parfois une ampleur nationale autour par exemple de la législation du divorce ou de celle sur l'avortement. En même temps le Saint-Siège souligne que la Démocratie chrétienne n'est pas le parti de l'Eglise et elle n'est pas fermée à la révision des accords passés avec l'Etat italien à condition que soient préservées son indépendance et sa souveraineté.*

Imprimé en France, à Vendôme  
Imprimerie des Presses Universitaires de France  
Édit. n° 37 020 — CPPAP n° 59 303 — Imp. n° 27 766  
1981

# POUVOIRS

1977

1. **l'alternance**  
(nouvelle édition 1981)
2. **le parlement européen**  
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?**

1978

4. **la V<sup>e</sup> République**  
(nouvelle édition 1981)
5. **le consensus**  
(épuisé)
6. **l'Union soviétique**
7. **le régime représentatif**

1979

8. **l'Espagne démocratique**
9. **le giscardisme**
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**  
(nouvelle édition 1981)

1980

12. **les régimes islamiques**
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**

1981

16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions** (à paraître)

## DANS CE NUMÉRO

Thème : *Italie*

### Journal

Olivier DUHAMEL  
et Jean-Luc PARODI

*L'évolution  
des intentions de vote  
pour l'élection présidentielle  
de 1981*

Pierre AVRIL  
et Jean GICQUEL

*Chronique  
de la V<sup>e</sup> République  
(février-mai 1981)*

## ABONNEMENTS

	FRANCE	ÉTRANGER
1980	160 F	195 F
1981	170 F	200 F
1982	190 F	230 F

*Les abonnements peuvent être pris  
chez votre libraire  
ou demandés aux*

## PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

*SERVICE DES PÉRIODIQUES  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)*

*PUF : CCP 1302 69 C Paris  
Chèques à l'ordre des PUF*

*POUVOIRS est une « revue-livre » du politique. Un thème, le journal et ses chroniques (opinion, V<sup>e</sup> République) permettent à chacun de saisir les pièces des principaux dossiers sur les pouvoirs politiques.*

## Italie

La coupure entre Nord et Sud, entre catholiques et laïcs, entre les communistes et les autres, et pourtant l'art du compromis permanent.

La crise économique, l'effritement de la société civile, le terrorisme, le mouvement social le plus dynamique d'Europe, et pourtant une participation politique qui ne se dément pas.

Dans ce contexte, qu'est devenu le système politique ?

Une constitution républicaine qui a mis vingt-cinq ans pour entrer en vigueur et qui est contestée aujourd'hui.

Une instabilité gouvernementale chronique qui cache une stabilité extraordinaire du « sous-gouvernement ».

Une paralysie politique due à l'absence d'alternance et au maintien au pouvoir d'un parti dominant miné par l'usure du pouvoir et la corruption. Jusqu'à quand ?

**POUVOIRS** – *Dernières parutions :*

**16. la justice**

**17. le pouvoir dans l'Église**

